



MOMENTO CONSTITUYENTE

De la crisis a la reforma necesaria

Eduardo Rodríguez Veltzé / Farit L. Rojas Tudela
Luciana Jáuregui J. / Armando Ortuño Yáñez
María Teresa Zegada C. / Fernando L. García Yapur
Pablo Mamani Ramírez / Ricardo Sotillo Antezana

José Luis Exeni Rodríguez (Coord.)

MOMENTO CONSTITUYENTE
De la crisis a la reforma necesaria

MOMENTO CONSTITUYENTE

De la crisis a la reforma necesaria

Eduardo Rodríguez Veltzé

Farit L. Rojas Tudela

Luciana Jáuregui J.

Armando Ortuño Yáñez

María Teresa Zegada C.

Fernando L. García Yapur

Pablo Mamani Ramírez

Ricardo Sotillo Antezana

José Luis Exeni Rodríguez (Coord.)

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

Momento constituyente. De la crisis a la reforma necesaria

1.^a edición: noviembre de 2024
500 ejemplares

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES Bolivia)
Av. Hernando Siles 5998, esq. calle 14, Obrajes
Tel.: (591-2) 275 0005
<https://bolivia.fes.de/>
La Paz, Bolivia

Coordinación editorial: José Luis Exeni Rodríguez

Edición: Víctor Orduna Sánchez
Diagramado: Marco Alberto Guerra
Diseño de cubierta: Plural editores

Depósito legal: 4-1-6559-2024
ISBN: 978-9917-34-074-4

Producción: Plural editores
Impreso en el Estado Plurinacional de Bolivia

Las opiniones contenidas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

Este libro se publica bajo licencia Creative Commons:
Atribución-No Comercial-Sin Derivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Esta licencia permite a otros descargar y compartir esta obra con otros siempre y cuando se atribuya la autoría y fuente de manera adecuada. No está permitido, sin embargo, cambiar de forma alguna los contenidos ni crear obras derivadas o hacer un uso comercial.



Índice

Presentación	7
Prólogo	
<i>José Luis Exeni Rodríguez</i>	9
I. Momentos constituyentes, crisis institucional y protesta ciudadana. Apuntes para reflexionar las reformas constitucionales necesarias	
<i>Eduardo Rodríguez Veltzé</i>	15
II. Momento constitucional, momento constituyente	
<i>Farit L. Rojas Tudela</i>	45
III. La espiral de la crisis en el fin de ciclo	
<i>Luciana Jáuregui J.</i>	67
IV. Las posibilidades políticas de las reformas constitucionales	
<i>Armando Ortuño Yáñez</i>	93
V. ¿Reforma o transformación? Una mirada a la crisis y a la Constitución vigente	
<i>María Teresa Zegada C.</i>	103
VI. Gobernanza y democracia en Bolivia, tres momentos	
<i>Fernando L. García Yapur</i>	119

VII. Entre Nuevo momento histórico y el <i>Otro poder</i> ¿Será posible refundar lo refundado? <i>Pablo Mamani Ramírez</i>	147
VIII. Reformas constitucionales para un Estado Plurinacional en crisis: Justicia, autonomía y control presidencial <i>Ricardo Sotillo Antezana</i>	167
Epílogo.....	183
Sobre las y los autores	193

Presentación

En un tiempo donde predominan las ‘cosas pequeñas’, nada más necesario que detenerse en el camino y mirar el horizonte de futuro. En un escenario marcado por las disputas de coyuntura, tan inútiles como agotadoras, nada mejor que navegar más allá del cortísimo plazo. En un panorama de crisis múltiple, nada más valioso que imaginar oportunidades, tentar salidas, pensar propuestas. En fin, en un contexto de bloqueo institucional y ausencia de debate, nada más saludable que alentar la deliberación pública en democracia. Eso es lo que se propone –nada menos– este nuevo libro de la Fundación Friedrich Ebert (FES Bolivia).

Estamos a punto de terminar un año muy difícil a nivel global, que en Bolivia ha traído consigo rupturas, renovada polarización e incertidumbre. Y nos preparamos para entrar, en 2025, a un nuevo e intenso ciclo electoral. No será fácil, en medio de la implosión del partido de gobierno y la fragmentación de las fuerzas opositoras. No será llano en el día a día de una ciudadanía preocupada por el costo de los alimentos, la escasez de combustible, la reducción del ingreso real en las familias, el difícil acceso a divisas. Por ello, no será un ciclo electoral ‘normal’, sino que estará salpicado por filas y aires de conflictividad social. Es necesario, en consecuencia, prepararnos para lo que viene y, en especial, preguntarnos por el día después.

Este libro –*Momento constituyente. De la crisis a la reforma necesaria*–, como se narra en el prólogo, siguió un largo camino de elaboración

con el concurso de varias voces plurales que lo hicieron posible. En conjunto, ofrece un balance y análisis muy valiosos sobre el rumbo del país en su estatalidad, en la caracterización de la crisis, en el proceso de democratización, en la debilidad institucional y en el esquivo cumplimiento de la Constitución, a casi 16 años de su promulgación. Todo ello tiene que ver con la provocadora idea de ‘nuevo momento constituyente’, puesta aquí en debate. ¿Cuáles son sus condiciones, su alcance, su viabilidad, sus actores relevantes? Las diferentes miradas congregadas en este volumen dan cuenta de la complejidad del tema.

Agradezco a mi antecesor en la dirección de la FES Bolivia, Jan Souverein, por haber alentado esta iniciativa. Y aprecio el destacado y eficaz compromiso de nuestro coordinador de proyectos en democracia, José Luis Exeni Rodríguez, quien condujo la idea original al libro que hoy tienen en sus manos. Un reconocimiento especial, asimismo, a las y los ocho autores que contribuyeron en esta obra colectiva. Y también a Víctor Orduna por el impecable cuidado de la edición, así como a Plural por el diseño de la portada y la impresión.

¿Nuevo momento constituyente? La sola interrogante plantea un gran desafío de reflexión y acción. Como FES, tenemos la convicción de que esta publicación contribuirá de manera sustantiva al debate plural y a la deliberación informada sobre la crisis, las oportunidades y la necesaria reforma en el país. Lo ponemos a consideración para su lectura crítica, el intercambio de ideas y el diálogo democrático.

Noviembre de 2024

Christine Röhrs
Directora FES Bolivia

Prólogo

*José Luis Exeni Rodríguez*¹

Este libro es el resultado de un largo recorrido. Como toda iniciativa colectiva, nació como una buena idea que, muy pronto, se convirtió en desafío. Luego se fue tejiendo con diversos hilos, varias manos, muchas voces. Y hoy es una realización que, a su vez, implica un nuevo comienzo. *Momento constituyente. De la crisis a la reforma necesaria* es una invitación a pensar el presente y, en especial, a divisar nuestro futuro como país en un escenario recargado de crisis, polarización, desconfianza e incertidumbre. No es poco.

La buena idea surgió durante una visita a la FES del expresidente Eduardo Rodríguez Veltzé, en enero de este año. En una reunión junto con el entonces director de la oficina, Jan Souverein, conversamos acerca de la crisis del sistema judicial y la tan necesaria como esquivada reforma de la justicia. Entonces, Eduardo planteó que el escenario de crisis institucional era una oportunidad para pensar reformas constitucionales y que los hechos producidos desde 2016, en especial la coyuntura crítica de 2019, podían ser una suerte de antesala de un momento constituyente en Bolivia. El desafío fue inmediato: le pedimos a Eduardo que escribiera un documento de trabajo al respecto.

En las siguientes semanas el desafío se convirtió en un primer texto corto: “Poder y momentos constituyentes vs. crisis institucional

1 Coordinador de proyectos en democracia, FES Bolivia.

y protesta ciudadana. Oportunidades para reflexionar reformas constitucionales”. Había que discutirlo. El espacio inaugural de intercambio fue un encuentro del Grupo de Reflexión impulsado por la FES, a iniciativa del buen amigo Fernando Mayorga. En la reunión, convocada para el 21 de marzo con el título “Poder y momento constituyente”, analizamos a diez voces lo que Eduardo planteó como “semillas para iniciar diálogos y reflexiones conducentes a una reforma constitucional”.

En este primer encuentro se abordaron y debatieron algunas cuestiones, como las siguientes:

- La larga data de las iniciativas (esfuerzos) constituyentes en el país y cuán importante es cómo nace una Constitución y, en su caso, la calidad de los momentos constituyentes. De ello depende cuán duraderas u obsoletas pueden ser las constituciones y la temporalidad de su eventual reforma (el promedio de duración las Constituciones, a nivel regional, es de entre siete y diez años).
- Las valiosas experiencias en el país de reforma constitucional a través del poder constituyente ‘derivado’ (facultad interpretativa del Congreso Nacional), que en diferentes circunstancias históricas permitió resolver situaciones de crisis y parálisis decisorias, como la sucesión constitucional presidencial en 2005, la elección directa de prefectos y la reforma al proyecto de texto constitucional de la Asamblea Constituyente en 2008. Sin embargo, pese a su centralidad y relevancia, actualmente este poder constituyente derivado ha resultado por completo disminuido o directamente vetado.
- El crítico trasplante al país de instituciones propias de otras realidades, como el Tribunal Constitucional Plurinacional, cuyo poder concentrado se inscribe en una difícil coexistencia con el resto de la judicatura. Frente a ello –y considerando, en especial, las polémicas decisiones del TCP– se discutió en torno a la necesidad de establecer más bien un modelo de poder difuso, con autorrestricción y decisión última sólo en temas sustantivos.
- El cuestionable rol del TCP a raíz de las sucesivas crisis e incumplimiento de su mandato de “velar por la supremacía de la Constitución, ejercer el control de constitucionalidad, y precautelar el respeto y la vigencia de los derechos y las garantías

constitucionales”. La evidencia muestra que el TCP adoptó decisiones que vulneran la Constitución. El caso más flagrante fue la sentencia constitucional de 2017 sobre la reelección como derecho humano (“una de las decisiones más tristes de la historia”). La Asamblea Legislativa Plurinacional tampoco estuvo a la altura de su mandato. Por otra parte, en la coyuntura de octubre-noviembre de 2019, que derivó en un régimen provisorio por sucesión inconstitucional, la crisis fue transversal a todos los órganos del poder público.

- La necesidad de invertir la lógica de la reforma judicial: para cambiar un sistema contaminado, primero se necesita desarrollar una conciencia política. Es fundamental la decisión sobre qué tipo de justicia queremos, lo cual requiere de un gran diagnóstico plural y comprensivo. Es clave superar la estructura del monismo jurídico y adoptar en serio el pluralismo jurídico. Resulta evidente, asimismo, que las elecciones judiciales, sin legitimidad de las autoridades electas, no resolverán nada.
- La importancia de una caracterización de la crisis en el presente. ¿De qué crisis estamos hablando hoy en Bolivia? ¿Es una crisis del Gobierno de Arce o una crisis de Estado? ¿Discutir la salida a esta crisis pasa por reformar la Constitución, considerando que en el presente el tema no está en la agenda del gobierno ni de los actores políticos relevantes, y tampoco hay una demanda social para el efecto? ¿Cuáles son los incentivos para pactar cambios, más aún si pensamos en un nuevo momento constituyente?
- La cuestión de qué podría provocar una crisis para avanzar y pactar una reforma constitucional o un momento constituyente. ¿La gente está dispuesta a movilizarse? ¿Cree que una reforma es la solución? La crisis no es suficiente. Tiene que haber una racionalización de la crisis que plantee la ruptura. Pero además se necesita que esa idea se difunda y sea asumida por un conjunto de actores y factores sociopolíticos con poder que generen acción política.
- La evidencia de una sociedad boliviana que ha cambiado significativamente en los últimos diez años. Se ha vuelto más plebeya, cada vez más desvinculada de las élites político-intelectuales; individualista, crecientemente informal en todas las dimensiones

de su vida. Y esto funciona bastante bien. Es una sociedad más dinámica, movible, adaptativa; y también más pragmática, egoísta, oportunista. Todo ello debe considerarse para pensar la viabilidad y horizonte de un momento constituyente.

- Como líneas de trabajo, la importancia de entender qué tipo de reformas institucionales deben adaptarse a una sociedad que ha cambiado. No se trata de una gran revolución, sino de reformas más quirúrgicas, modestas y puntuales. Tampoco se trata de quedarse en la inercia. Además, es urgente que algunas élites tengan cierta claridad. Alguien tiene que despertar el apetito (de reforma) y empezar a lanzar propuestas. Es la fuerza de las ideas, que no pueden equivocarse en el mundo perfecto, sino que apunten a mirar la sociedad que tenemos.
- La necesidad de una política incremental de pequeños pasos y pactos, bien apuntados y firmes, sin grandes ambiciones. Superar la ‘sombra del positivismo’ que pretende traducirlo todo en normas. En un Estado corporativo, se debe negociar desde el poder central con las corporaciones. Necesitamos reformas que mejoren la relación del Estado con la sociedad. En todo caso, dado nuestro hiperpresidencialismo, es casi imposible pensar en una reforma si el presidente del Estado está en contra.
- La constatación de que ‘con nosotros o sin nosotros viene un cambio’. Al fin y al cabo, algo tendrá que aparecer en el horizonte político. Lo urgente es ponernos de acuerdo en el método para el cambio: ¿vía acuerdos reformistas o revolución? Existe la necesidad y obligación de crear un ambiente favorable al acuerdo político. La política siempre es el método.
- Por último, la certeza de que, por la fragmentación del poder, no hay salida posible sin algún tipo de pacto, no solo partidario, sino corporativo y sectorial. ¿Cómo se dará el pacto? Una vía es el impulso de un liderazgo político con espalda y algún grado de legitimidad reforzada, que hoy no existe. El otro escenario es un pacto desde la negociación más allá de los partidos y las élites, con las corporaciones. ¿Cuál es el incentivo para el pacto? La no violencia. Son acuerdos de poder. Debe haber un sentido común que cree un ambiente favorable sobre la necesidad y la urgencia del cambio.

Estos y otros valiosos insumos nos retaron como grupo y fueron importantes para el expresidente Rodríguez Veltzé a fin de seguir pensando su texto. El siguiente paso fue ‘natural’: además del ajuste del documento por parte del autor, se decidió pedir a otros analistas y académicos que, en diálogo con el texto base, escribieran sobre el tema. La idea era pasar del documento de trabajo de un autor a un libro con varias voces que, desde la pluralidad, expresaran diferentes lecturas sobre el tema. Algo similar habíamos hecho, desde la FES, el año pasado, con buen resultado, con el libro *La cuestión cruceña*.

En tanto considerábamos nombres para escribir acerca del ‘nuevo momento constituyente’, un texto ya más robusto de Eduardo se discutió en el Foro de Análisis Político de la FES, un espacio ampliado de diálogo plural. Así, en el encuentro realizado de manera presencial y virtual el 25 de junio, el autor expuso su propuesta, que fue comentada por Armando Ortuño. Hubo entonces un nutrido debate con derroche de ideas y, en especial, de preguntas: ¿Estamos en la antesala de un nuevo momento constituyente en Bolivia? ¿En qué condiciones? ¿Con qué temporalidad? ¿Cuál es el balance de la Constitución vigente desde 2009? ¿Cómo se caracteriza la actual crisis en el país? ¿Es una crisis de gestión, de gobernabilidad, de Estado, del proyecto plurinacional popular? ¿Es viable una reforma constitucional? ¿Con qué resultados? En tal caso, ¿cuál es la agenda de cambios? ¿Y quién sería el ‘sujeto constituyente’? Se trató de una buena motivación indagatoria para el debate. Como dice el buen Saramago: “si no hubiera preguntas, no habría respuestas”.

Esas preguntas fueron la base para solicitar, entre agosto y septiembre, la elaboración de los textos a los siete autores que, además de Rodríguez Veltzé, forman parte de esta publicación. Entretanto, tuvimos un tercer encuentro, esta vez más grande, para presentar y discutir la propuesta original en torno al ‘momento constituyente’. El tema fue expuesto el 28 de agosto en el “Primer Congreso Prospectivas del Derecho: Estado de Derecho e instituciones democráticas”, realizado en la Facultad de Derecho de la UMSA, gracias al impulso organizador del amigo Farit Rojas, con alrededor de medio millar de participantes, en especial alumnos y docentes de varias carreras de derecho de diferentes universidades del país. Hubo preguntas interesantes e inquietud en torno al tema. Planteamos también y discutimos cuestiones sobre el presidencialismo y la crisis del principio

de separación y división de poderes, así como en torno al balance y rumbo del Estado Plurinacional, y las democracias en el país.

Diversos hilos, varias manos, muchas voces. La buena idea convertida en desafío y, luego, en realización, sirvió de base/pretexto, como vimos, para impulsar la reflexión y el debate en diferentes espacios. En la fase preparatoria del libro hasta su culminación, fueron muy valiosos los diálogos que sostuvimos en varias ocasiones con Eduardo Rodríguez Veltzé y Farit Rojas, que derivaron en la escritura a seis manos del Epílogo con que cierra este volumen. Mi agradecimiento especial a ambos, así como a los otros autores y autoras que aceptaron y asumieron con alta solvencia intelectual el reto de pensar el tema que nos ocupa en esta publicación.

Este libro, pues, está precedido de un valioso espíritu deliberativo que nutrió sus contenidos. Y, con el mismo espíritu/apetito, anhela contribuir al debate en el complejo e intenso 2025 que le aguarda al país, año electoral que llega –como fue señalado– marcado por un contexto de crisis recargada, renovada polarización más fragmentación, elevada desconfianza y desencanto con incertidumbre. Queda la invitación a leer y discutir los ocho textos que componen el volumen. Y queda el compromiso, desde la Fundación Friedrich Ebert (FES Bolivia), de presentarlo en varias ciudades del país para seguir sumando miradas/vozes y alentar la conversación pública y plural en democracia.

Momentos constituyentes, crisis institucional y protesta ciudadana. Apuntes para reflexionar las reformas constitucionales necesarias

Eduardo Rodríguez Veltzé

Los acontecimientos de 2019 que interrumpieron el ciclo democrático, pasando por las protestas ciudadanas en 2024 vinculadas al control judicial de la constitucionalidad y a la conformación del Órgano Judicial, y finalizando en una compleja situación de desinstitucionalización, podrían ser considerados la antesala de un ‘momento constituyente’ conducente a una reforma constitucional.

Introducción

Vivimos en el período democrático más prolongado en los casi doscientos años de existencia republicana, lo cual nos proporciona una distancia temporal que nos permite observar la diferencia entre poder constituyente y momentos constituyentes.

Las ideas sobre el ‘poder constituyente’, particularmente aquellas elaboradas por el abate Sièyes (2019) o por el jurista alemán Carl Schmitt (2024), así como las reconstrucciones de estas ideas elaboradas por el italiano Toni Negri (2015), sirvieron para dar cuenta de la creación de una primera Constitución o para justificar complejos procesos constituyentes de finales del siglo XX hasta comienzos del siglo XXI en América Latina.

Tomando distancia con respecto de la densa discusión que trae consigo la categoría ‘poder constituyente’, en estos últimos años

podemos encontrar una idea nueva en la categoría de ‘momento constituyente’ propuesta por Bruce Ackerman (2015), la que se puede caracterizar como una deliberación intermitente realizada por una parte del pueblo sobre la normatividad fundamental de un país, que revela la necesidad de reformas constitucionales.

Para el jurista brasileño J. Zaiden Benvido (2015), las protestas populares pueden constituir el núcleo de un momento constituyente, en el entendido de que se trata de un punto de inflexión muy diferente en la evolución de una democracia constitucional. Examinando ejemplos de crisis o protestas relativamente recientes en varios países, el autor expone la naturaleza paradójica de estos ‘momentos constituyentes’ protagonizados por levantamientos sociales que a veces fracasan, pero que, examinados a fondo, se reformulan para persistir en el objetivo, como una semilla de reforma. A diferencia de los constitucionalistas teóricos, Zaiden Benvido plantea desmitificar el ‘aura’ de ciertos criterios normativos sobre los ‘momentos constitucionales’ que no están necesariamente asociados con las protestas sociales pero que pueden, eventualmente, conducir a cambios importantes para la ciudadanía.

Bajo estas premisas, resulta interesante examinar si la secuencia de conflictos y protestas sociales sólo representan un riesgo para preservar el orden democrático o, más bien, pueden interpretarse como herramientas para evaluar, enmendar y fortalecer el ‘sentido performativo’ del propio constitucionalismo. Un examen más pragmático de las crisis y protestas recurrentes puede ser revelador de la realidad constitucional y de la importancia del diálogo plural en la sociedad y con el Estado.

El ejercicio ‘constituyente’, así examinado, ha provocado y sigue provocando tensiones y crisis de diversos órdenes, pero que, en todo caso, reflejan su maduración, compleja, y tan importante como la preservación del propio sistema democrático.

1. Poder constituyente e historia constitucional

En el examen de los orígenes republicanos se advierte la práctica de trasplante de modelos conceptuales-teóricos. El poder constituyente europeo que inspiró a los constituyentes hispanoamericanos no tuvo el mismo escenario con el que surgieron las nuevas repúblicas en el

siglo XIX. En Europa se habían producido revoluciones burguesas, en contextos en los que el Estado y muchas de sus instituciones ya existían. Eran sociedades con escasos resabios coloniales, y los debates sobre quienes accedían al estatus de ciudadanía giraban en torno al acceso a la propiedad privada y a los problemas de clase (Marshall y Bottomore, 2023).

En Hispanoamérica, las comunidades estaban dispersas en un territorio más vasto, eran multiculturales, plurilingües y estaban sometidas al poder de los terratenientes, del clero y de otros factores de poder imperial. En consecuencia, la variable colonial era transversal a las relaciones sociales y de poder que constituían los nacientes estados. Fue una burguesía separada del control monárquico la que actuó como uno de los factores preponderantes de la voluntad constituyente, pero que a la vez conservó todos los componentes necesarios de explotación para que los estados nacientes fueran económica y políticamente viables.

El triunfo de la independencia en Bolivia no fue precisamente el producto de un poder constituyente maduro. Si bien los acontecimientos militares y políticos desencadenaron la convocatoria a una Asamblea General en 1825, cuando se firma el Acta de la Independencia de la ‘República Bolívar’, fue posteriormente, en noviembre de 1826, cuando la Asamblea General Constituyente aprobó, con algunas modificaciones, la primera Constitución elaborada en Lima por el libertador Simón Bolívar. Duró cinco años y, desde 1831, fue enmendada y reformulada a través de asambleas, convenciones o congresos legislativos en 1831, 1834, 1839, 1843, 1851, 1861, 1868, 1871, 1878, 1880, 1938, 1945, 1947, 1961, 1967, 2004, 2005 y, finalmente, mediante la Asamblea Constituyente que inició labores en agosto de 2006 y produjo la Constitución aprobada, vía referéndum, en enero de 2009.

En general, estas convenciones constituyentes fueron convocadas por los regímenes de turno para justificar, consolidar o prolongar su paso por el poder. Según J. Lazarte (2006), estas asambleas, en sus diferentes denominaciones, “...fueron procesos impuestos desde arriba, promovidos por las elites políticas gobernantes”. Las más importantes fueron la denominada Convención Nacional de 1938 y las Asambleas Constituyentes de 1967 y 2006.

La otra identidad de este poder –el sujeto destinatario de la Constitución, es decir, el pueblo– siempre reclamó, con intensidades

diversas y según los factores de poder político imperante, un mayor sentido de empoderamiento o pertenencia a la Constitución vigente. La fragilidad de la vigencia plena y sostenida del sistema democrático, enfrentada a recurrentes regímenes ‘de facto’, no contribuyó a transformar las estructuras de poder y tampoco a consolidar las instituciones.

Desde principios de los años ochenta, cuando Bolivia restablece el orden democrático constitucional en 1982, se adoptaron importantes transformaciones. Muchas resultaron exitosas, mientras que otras fueron inoperantes o quedaron pendientes en un proceso político muy dinámico. Si algo caracteriza este período es la gradual consolidación de la vocación democrática en el acceso y ejercicio del poder público, así como la irrupción de la voluntad constituyente como promotora del cambio y sujeto de las transformaciones en curso. Así, por lo menos, lo revelan los sucesivos procesos electorales, la libertad y pluralidad política, sus resultados, la alternancia, las crisis políticas y sociales y, sobre todo, las soluciones forjadas dentro del propio sistema democrático.

El restablecimiento democrático de 1982 fortaleció la vigencia de la Constitución, que establecía un régimen de modificaciones con procedimientos reglados y escalonados en el Poder Legislativo. Fueron los acontecimientos políticos ocurridos a inicios de los noventa –que reclamaron mejoras en el sistema político electoral y un sistema judicial más independiente–, lo que condujo al llamado ‘Acuerdo por la Modernización del Estado y el fortalecimiento de la Democracia’, suscrito por los actores políticos en 1992.

La primera Ley de Necesidad de Reforma surge en abril de 1993 y es aprobada por el Congreso en 1995. Introdujo reformas sustantivas como el reconocimiento del carácter multicultural y multiétnico del país, acorde con los cambios constitucionales de la región, influidos por el Convenio 169 de la OIT y la ola del multiculturalismo; la elección de diputados por circunscripciones uninominales; y la creación del Tribunal Constitucional, el Consejo de la Judicatura y la Defensoría del Pueblo, entre otras.

Los efectos de la denominada ‘guerra del agua’ y de otras protestas ciudadanas sucedidas el año 2000 generaron las primeras referencias a la necesidad de una Asamblea Constituyente, como lo señala el preámbulo de la CPE boliviana de 2009. Se ensayaron diversas iniciativas, como el Consejo Ciudadano para la Reforma Constitucional.

Posteriormente, en 2002, durante un período de mayor agitación social, comienza a reclamarse la Asamblea Constituyente como una modalidad de reforma integral de la Constitución. Se aprueba la segunda Ley de Necesidad de Reformas con medio centenar de propuestas que no incorporaban la Asamblea, cuya viabilidad legal fue cuestionada por varios partidos tradicionales y por el propio Tribunal Constitucional el cual, en enero de 2001, se pronunció sobre la ‘inconstitucionalidad’ de un Proyecto de Ley de Convocatoria a una Asamblea Constituyente, atendiendo la consulta del Congreso Nacional. El Tribunal sostuvo que se necesitaba de una “ley ordinaria, que declare la necesidad de la reforma” y advertía que el “poder constituyente derivado (...) debe ejercerse dentro de los parámetros que establece la norma constitucional” (Tribunal Constitucional, 2001).

Los movimientos políticos y sociales que provocaron el derrumbe del régimen y la renuncia de Sánchez de Lozada en octubre de 2003 incorporaron la Asamblea Constituyente como pieza fundamental de la denominada ‘agenda de octubre’. En 2004 se aprobó la reforma que amplió los alcances de la segunda ley de necesidad, incorporando una referencia a la Asamblea Constituyente.

La tercera y última reforma a la Constitución, cumplida a través del poder constituyente ‘derivado’, se produce como consecuencia de la crisis política de junio de 2005, tras la renuncia del presidente Mesa. La Presidencia de transición (Rodríguez Veltzé) asumió una agenda política para viabilizar una salida democrática a la crisis política. Esta agenda comprendía el tratamiento de dos reformas constitucionales: una, la modificación del art. 93 de la CPE referido a la convocatoria a elecciones ‘generales’ –y no sólo para los mandatarios renunciantes–; y la otra para la elección de prefectos departamentales mediante voto popular, que precediera la designación presidencial, con la aprobación de una ley ‘interpretativa’ de la CPE. Las convocatorias para la celebración de la Asamblea Constituyente y los referéndums autonómicos completaron los acuerdos políticos (Gaceta Oficial de Bolivia, 2005).

El poder constituyente ‘derivado’ en las atribuciones del Poder Legislativo mostró una interesante evolución en ese tiempo: dos procesos de reforma constitucional en los que primaron consensos como soluciones a crisis políticas intensas. También es trascendental la vigencia de la facultad ‘interpretativa’ del texto constitucional por el Congreso de la República, que permitió soluciones políticas dentro del marco de constitucionalidad y con la legitimidad necesaria.

Esta práctica desvirtuó, en los hechos, la idea de que el Tribunal Constitucional tenía la condición de único, último y supremo intérprete de la Constitución. El Poder Legislativo también ejerció esta función por la vía de la enmienda parcial y la ley interpretativa, actuaciones que activaron la presentación de diversos recursos ante el Tribunal Constitucional durante el período de la transición presidencial. Estos recursos, referidos a la redistribución de escaños, la elección de prefectos y a las mismas elecciones generales de 2005, no prosperaron. Fueron atendidos con notable prontitud y con argumentación constructiva en resguardo de la legalidad. Los magistrados calificaron estas decisiones como “el aporte más sólido y fiel que el Tribunal Constitucional de Bolivia ha hecho al Estado de Derecho y la Democracia en Bolivia” (Tribunal Constitucional, 2005).

La preservación de esta atribución constituyente ‘derivada’, con sus luces y sombras, no mereció la suficiente atención en la Asamblea Constituyente. La influencia de asesores españoles que participaron en el diseño del Tribunal Constitucional, tanto al tiempo de su creación en la reforma de los años 90 como en su ratificación durante la Asamblea Constituyente de 2006, fue decisiva para mantener un modelo de control judicial de constitucionalidad concentrado, más bien foráneo al contexto político, y que en la práctica ha mostrado deficiencias de diseño y funcionalidad (Fernández Segado, 1994; Viciano Pastor, 2015; Martínez Dalmau, 2009).

2. Asamblea Constituyente y nueva Constitución Política del Estado (2009)

En 2006, el Congreso aprobó por consenso la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente. Esta norma definió la calidad y el número de constituyentes, estableciendo 255 representantes elegidos mediante voto universal en el marco de la democracia representativa, mediada por partidos políticos y agrupaciones ciudadanas. La norma también definió que la sede sería Sucre y que la Asamblea tendría un carácter independiente de los poderes constituidos para la reforma total de la Constitución, como su única finalidad a través de un procedimiento que comprendía la aprobación final del texto constitucional mediante referendo constitucional aprobatorio.

En la fecha prevista se realizaron las elecciones de constituyentes y, simultáneamente, el referéndum autonómico. Esta consulta, que avanzaba en paralelo a la celebración de la Asamblea Constituyente, buscaba condicionar una parte de la reforma constitucional a una profundización de la descentralización política, a través del modelo mal copiado de autonomías españolas. En suma, mediante este proceso ordenado se abrió un nuevo tiempo de cambios.

Luego de la inauguración de la Asamblea, ésta ingresó en un interminable debate reglamentario sobre su carácter ‘originario’ y la modalidad de aprobación de sus decisiones (si las mismas debían ser por mayoría simple o por dos tercios). En el curso de la Asamblea surgieron serias confrontaciones que, en muchos casos, perjudicaron la calidad de los debates y las modalidades de aprobación de un texto final, que fue sometido a una consulta celebrada el 25 de enero de 2009. La población la aprobó con el 61,4% del voto y la nueva CPE fue promulgada por el presidente Evo Morales en febrero de 2009 (Vicepresidencia del Estado, 2006-2009).

Desde la vigencia de la CPE de 2009, Bolivia tiene, en términos generales, un Estado más inclusivo, que reconoce y valora su diversidad étnica y cultural. La Constitución contiene disposiciones que otorgan protagonismo a aquellos que habían sido mantenidos sistemáticamente al margen del desarrollo nacional, reconociéndoles derechos. Sin embargo, persisten dificultades propias de un Estado poscolonial instalado sobre los pueblos originarios y en sus propios territorios. Históricamente, existe una larga secuencia de conflictos y de cooperación entre el contingente recién llegado y el pueblo ancestral, en la que la institución del imperio colonial, la república y el Estado han operado casi siempre bajo un dominio tácito e ininterrumpido por parte de colonos blancos o mestizos, a lo largo de los últimos cuatro siglos.

Este legado histórico fue gradual y notablemente interrumpido en algunas oportunidades. Zavaleta Mercado (2015) considera que hubo por lo menos dos ‘momentos constitutivos’ cruciales en la relación entre el Estado y la sociedad civil, que implicaron transformaciones del orden social con efectos duraderos: uno en 1899 y otro en 1952. Es posible considerar que la victoria electoral de los movimientos políticos indígenas con el Gobierno del MAS, en 2005, responde a la creciente expansión de derechos políticos e inclusión en la que se avanza desde el retorno de la democracia a principios de los años 80 y abre otro episodio constituyente.

Un tema recurrente es el de la fragmentación identitaria de la población. Si bien el artículo 3 de la Constitución determina que “la nación boliviana está compuesta por la totalidad de los bolivianos, las naciones y los pueblos [...] indígenas [...]”, surgen cuestiones prácticas sobre la uniformidad de su aplicación. El tradicional concepto de democracia –el gobierno del pueblo por el pueblo– se torna complejo cuando, según la propia Constitución, ‘el pueblo’ consiste en una pluralidad de pueblos, naciones precoloniales y pueblos indígenas con diferentes derechos dentro de un mismo Estado constituido. Esta complejidad se acentúa al considerar el artículo 11, que reconoce la democracia comunitaria.

La introducción del carácter ‘plurinacional’ del Estado es un giro conceptual que supera el tradicional modelo de Estado liberal y monocultural, como un reconocimiento a la ‘demodiversidad’ conjugada con el constitucionalismo democrático. Pero también hay que reparar en que, pese a su legitimidad histórica, este modelo no supone una fusión entre el Estado y ninguno de los colectivos. El Estado no se convierte en lo que distingue y menos puede servir para sostener o impulsar proyectos políticos de poder hegemónico con base identitaria, sea ésta indígena, proletaria, burguesa o de cualquier otro tipo. Tal propósito es ajeno al principio de pluralismo político previsto en la propia Constitución. La tentación de entenderlo así puede provocar prácticas, tensiones o crisis que excluyan o favorezcan a determinados grupos identitarios, generando desigualdad ante la ley. Salvador Schavelzon (2010) elogió la relevancia del modelo ‘plurinacional’ como resultado de un constitucionalismo ‘poscolonial y experimental’, en el que la gente debe retener el poder constituyente y éste no debe ser usurpado por el poder constituido.

La vigencia de la nueva CPE vigorizó un ‘constitucionalismo’ que debía desarrollar normas secundarias y políticas para comprender, implementar y poner en práctica todos sus textos y la jurisprudencia aplicable. Rojas Tudela (2018) considera que, desde la celebración de la Asamblea Constituyente, tiene lugar un proceso creador constante de ‘políticas constitucionales’ para interpretar o reinventar la ley, en el que la Constitución no funciona como un texto unitario, sino más bien como una especie de ‘mapa de navegación’ con múltiples opciones.

Sin embargo, y pese a una modesta producción normativa y de decisiones interpretativas de la Constitución, esta idea de expandir su entendimiento práctico todavía no parece haber logrado la

consolidación de instituciones prácticas que canalicen las demandas públicas o contribuyan a solucionar antiguos y nuevos problemas.

Estas dificultades no sólo representan deficiencias institucionales o legales en la conformación y funcionamiento del Estado, sino también en la forma en que el Estado interactúa con la sociedad que lo constituye.

El término ‘constitucional’ transmite también un valor añadido significado que trasciende la legalidad. Puede emplearse para “describir la [...] Constitución en términos, no de los principios básicos, sino del comportamiento real de aquellos quienes lo operan” (Crossman, 2013: 24). En consecuencia, es útil examinar los factores y momentos que conducen a falencias del orden constitucional, tanto en términos legales como en aquellos relacionados con la gobernabilidad.

3. Los ‘sujetos’ de las protestas sociales y sus propiedades constituyentes

Las protestas sociales en procura de resolver la compleja relación entre la sociedad y el Estado han sido y siguen siendo parte de la historia de Bolivia. Desde los orígenes de la República hasta nuestros días, los conflictos de diverso orden marcan una característica indeleble, profundamente enraizada en todos los sectores de la población, habituados a diversas modalidades de manifestación en las calles, vías o espacios públicos. Es posible afirmar que el logro de muchos cambios, reivindicaciones y transformaciones en la vida pública estuvieron inevitablemente precedidos de protestas sociales –o, por lo menos, que esto sucedió con mayor frecuencia que el uso de mecanismos institucionales–.

Un reciente recuento sobre la conflictividad en el país da cuenta que en los últimos 43 años se registraron 15.584 conflictos sociales, con un promedio anual de 362 conflictos (*El Deber*, 2024). Sólo entre enero y marzo de 2024, se registraron 272 conflictos sociales, con diversas manifestaciones de protesta social en relación con varios temas, entre ellos, la autoprórroga de mandato de magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Constitucional, Tribunal Agrario y Consejo de la Magistratura. Otro motivo de protestas surge como emergencia de la división interna del partido de gobierno, el MAS. La confrontación por el control partidario y la habilitación

de sus candidaturas se refleja también en posturas antagónicas en el seno de la Asamblea Legislativa Plurinacional y el estancamiento de su agenda legislativa, lo que provoca protestas y movilizaciones de diverso orden, como la aprobación de empréstitos para obras públicas o las modificaciones al sistema de jubilaciones para el sector salud. Son frecuentes también las protestas referidas a la gestión pública local o municipal como, por ejemplo, las referidas a la conclusión del Hospital del Niño en Cochabamba, el mantenimiento de la infraestructura de la Maternidad Percy Borland en Santa Cruz, la crisis hídrica en Potosí, y las inundaciones en Los Yungas de La Paz y en regiones de Cochabamba.

La conflictividad vinculada al estado de la economía, el acceso a divisas, el empleo, los combustibles y una desaceleración notable de la actividad económica desencadenan nuevos episodios de protestas sectoriales. Gremiales, transportistas, productores de leche o avicultores, entre otros, son los protagonistas de una espiral de conflictos asociada a la gestión del Gobierno nacional que, en respuesta, suele invocar supuestos intentos de desestabilización. Temas sustantivos de la agenda política, como la necesidad de una reforma estructural del Sistema Judicial –la cual compromete reformas constitucionales–, no han merecido la atención gubernamental. Por el contrario, el Gobierno intentó sin éxito y por las protestas sociales, modificar el régimen del Registro de Derechos Reales, a cargo del Consejo de la Judicatura.

Paradójicamente, en lugar de abrir nuevos y mejores espacios para atender los reclamos que motivan las protestas sociales, concurren iniciativas para limitar o sancionar dichas protestas. En lugar de alentar la elaboración de una política criminal que informe un tratamiento proporcional y sostenido del sistema penal, se ensayan fórmulas más próximas al populismo penal. Así, por ejemplo, la Cámara de Industrias planteó la modificación del Código Penal a fin de incorporar sanciones incrementadas y multas para quienes bloqueen vías públicas (Noticias Fides, 2024). Asimismo, un diputado presentó una propuesta para agregar el delito de ‘daño económico a la población’ con penas elevadas y el ministro de Gobierno presentó una iniciativa legislativa anticrimen con procedimientos sumarísimos y penas elevadas.

De acuerdo con Daniel Moreno (2008), las manifestaciones ‘normalizadas’ forman parte de un ejercicio político ciudadano muy activo y, sin distinción alguna, dejaron de ser una forma de participación

política marginal para convertirse en un mecanismo central de participación democrática empleado por todos los actores sociales, a tono con la democracia ‘participativa’ prevista en la Constitución del nuevo Estado. Hay que considerar, por otra parte, que estas movilizaciones sociales, en algunos casos, también pueden ser permitidas y promovidas desde el gobierno para fortalecer a los actores que lo conforman.

Esta secuencia sostenida de ‘protestas sociales’ en Bolivia entra en evidente tensión con los principios, valores y fines del Estado establecidos por el constitucionalismo de 2009, particularmente con el entendimiento de algunos conceptos, como el ejercicio ‘directo’ de la soberanía popular, que pueden asimilarse como una expresión de ejercicio político para lograr reivindicaciones sociales de diverso orden y no necesariamente a través de medios convencionales previstos por el ordenamiento jurídico, generalmente inaccesible y eficaz, y cuyo cambio o reforma también se reclama.

Además, resulta interesante valorar si quienes protagonizan estas protestas o expresiones de soberanía popular constituyen ‘sujetos de poder’ o de ‘momentos constituyentes’, conceptos con los que tienen una ineludible relación, en tanto su presencia es el presupuesto subjetivo de las manifestaciones precursoras de cambios normativos.

Siguiendo a J. Baquerizo Minuche (2022) es posible verificar tres propiedades definitorias del ‘sujeto’. La primera tiene relación con la propia condición ‘constituyente’ y no ‘constituida’ del sujeto. Los protagonistas de las protestas son bolivianas o bolivianos quienes, al constituir el ‘pueblo boliviano’ (art. 3, CPE), son también titulares de la soberanía popular y del poder constituyente que pueden ejercer de forma directa o delegada (art. 7, CPE). En tal condición, pueden participar de referendos constituyentes e incluso presentar reformas parciales a la Constitución a través de la ‘iniciativa popular’ (art. 411, CPE). No forman parte de órgano de poder o entidad alguna ya constituida dentro del Estado.

La segunda propiedad se refiere a la no-sujeción a deberes ni a límites jurídicos, que es inherente a su característica de ‘no constituida’. Los protagonistas de las protestas no se organizan formalmente a través de formas jurídicas que puedan limitar o regular sus actos frente a terceros. La naturaleza espontánea de sus manifestaciones no implica la existencia de deberes u obligaciones preexistentes.

La tercera característica es la capacidad para asumir y promover competencias normativas, distintas de aquellas tradicionalmente

derivadas del ordenamiento jurídico. En diversas circunstancias, quienes protestan logran la atención o seguimiento a sus demandas a través de mecanismos autoatribuidos y que no derivan, necesariamente, de normas preexistentes.

Baquerizo anota que, al no tener el ‘poder constituyente’ una forma predeterminada para manifestarse, los sujetos titulares no pueden ser identificados de manera previa y específica. Estos podrían ser un conjunto de sujetos u otros externos al ordenamiento. El autor concluye que “el sujeto constituyente es simplemente quien ha podido serlo: quien ha logrado llevar a la práctica lo que quiere [...] porque es de hecho capaz de adoptar decisiones a la vez globales y concretas acerca de los modos de existencia de la comunidad política”.

El ‘sujeto constituyente’, identificado en el preámbulo de la CPE de 2009 como el ‘pueblo boliviano’, se inspira en hechos concretos, unos tan remotos como la sublevación indígena anticolonial o la independencia, y otros más contemporáneos, como las guerras del agua y de gas, de abril de 2000 y octubre de 2003, respectivamente. El ‘pueblo boliviano’ sigue siendo, veinte años después, el protagonista de nuevos hechos que inspiran sus atribuciones constituyentes. A pesar de que no es posible identificar una fuerza política partidaria o gremial específica que abandere y congregue los movimientos populares para abrir un nuevo espacio constituyente, concurren situaciones configuradas por diversos sujetos que son explícitas en el propósito de hacer valer una voz colectiva para formular reparos al orden normativo, a la capacidad performativa de los órganos de poder público y, en suma, generar nuevos escenarios para una convivencia más armoniosa y justa entre el Estado y la sociedad.

Zaiden Benvindo (2015) destaca la relación entre la democracia y la soberanía del pueblo, responsable esta última de “interpretar y dar forma continuamente a la Constitución, otorgando así su legitimidad”, que surge en el contexto del constitucionalismo y el diálogo institucional con la ciudadanía.

4. El inicio de la crisis

La última crisis política de 2019 puso en evidencia algunas deficiencias institucionales que no fueron resueltas desde mucho antes y cuyos efectos son recurrentes.

Uno de los orígenes de la crisis política de 2019 se encuentra en las consecuencias del referéndum de 2016, relativo a la modificación del art. 168 de la CPE sobre la reelección presidencial. A pesar de que el resultado expresó la negativa del pueblo boliviano (OEP, 2016), el Gobierno del MAS acudió a recursos judiciales para subvertir su derrota. En noviembre de 2017, el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP, 2017) interpretó que la reelección de los titulares de cargos públicos era un ‘derecho humano’ consagrado en el Pacto de San José, por lo que tenía aplicación preferente a la limitación establecida en la Constitución. Esta decisión no fue cuestionada por el Tribunal Supremo Electoral y permitió al presidente Morales y a su vicepresidente García Linera buscar la reelección en las elecciones del 2019.

Una opinión consultiva emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en agosto de 2021 (CIDH, 2021) concluyó, en abstracto y sin referirse a ningún país en particular, que la reelección presidencial indefinida no es un derecho humano autónomo previsto en la Convención. Esta declaración, emitida por el único Órgano Judicial autorizado para interpretar la Convención, desmerece lo resuelto por el Tribunal Constitucional Plurinacional en 2017, a través de una decisión que erosionó la legitimidad del llamado control de constitucionalidad y del propio Tribunal, marcando un nítido quiebre en el respeto a la Constitución y abriendo la puerta a la disidencia colectiva.

Esta fractura en el respeto a los contenidos expresos de la Constitución no impidió que los candidatos de oposición, y en menor grado a la ciudadanía, participaran en las elecciones de 2019. El conflicto abierto estalló cuando se publicó la noticia de un supuesto fraude electoral en medio de un apagón de energía durante la noche de las elecciones. Los manifestantes tomaron las calles y se comenzó a dudar de la legitimidad del voto. Las tensiones se intensificaron, hasta llegar a la ruptura de la paz social. El desorden se apoderó del país, con la quema de recintos electorales donde se guardaban los votos. En última instancia, el estado de derecho, después una larga erosión, dejó de existir. Un régimen autoproclamado, al margen de la Asamblea Legislativa, desplazó al Gobierno de Morales.

La crisis de 2019 derivó en una Presidencia transitoria y en la celebración de nuevos de comicios, en octubre de 2020. El recuento de los hechos está dividido entre quienes insisten en que lo ocurrido

fue un ‘golpe de Estado’ y aquellos que sostienen que fue un movimiento popular que reaccionó ante un ‘fraude electoral’. Ninguna de estas dos versiones es contradictoria y ambas podrían ser posibles; sin embargo, por sí solas no capturan la verdadera dimensión de los acontecimientos, pues sucedió algo aún más grave: el fracaso del orden constitucional expresado en la incapacidad de los órganos de poder público y de sus autoridades para ejercer sus atribuciones, para atender las protestas sociales; para contener la insurrección de las instituciones armadas y de las turbas violentas. Este fracaso también es revelador del quiebre de la convivencia pacífica entre todos los bolivianos bajo el principio de pluralidad y tolerancia, y el quebranto de una gobernanza democrática estable.

Un examen de la crisis, las protestas y sus contenidos con relación a los principales órganos de poder público previstos en la CPE puede ser revelador, y puede caracterizar lo que denominamos como apertura de los momentos constituyentes.

El Órgano Electoral no correspondió con integridad a la votación de octubre de 2019, a la que la población concurrió en paz. El Tribunal Supremo Electoral no pudo anunciar ni concluir un cómputo nacional oportuno y transparente. La suspensión del mecanismo de conteo rápido, la existencia de servidores paralelos y otras críticas detectadas por la misión de observación de la OEA le restaron credibilidad y despertaron protestas. Las acusaciones penales contra autoridades electorales no resolvieron la sospecha sobre un ‘fraude’, y todavía se debate la oportunidad y los alcances de los informes de la misión electoral de la OEA enviada para observar las elecciones de 2019. La Asamblea Legislativa renovó la totalidad del Tribunal Supremo Electoral para conducir las próximas elecciones nacionales y subnacionales que se celebraron normalmente; sin embargo, el nuevo Tribunal Supremo Electoral no encontró prueba material suficiente para contribuir a las investigaciones del supuesto fraude.

La Asamblea Legislativa no fue disuelta y coexistió con el régimen de la presidenta Jeanine Áñez. Mostró una línea ambivalente; por un lado, repudió al régimen transitorio y, por otro, ejerció atribuciones para la designación de los miembros de un nuevo Tribunal Supremo Electoral y sancionó leyes para extender el mandato de autoridades del Ejecutivo, Legislativo y gobiernos subnacionales, hasta las nuevas elecciones generales que fueron postergadas en dos oportunidades sucesivas so pretexto de las contingencias ocasionadas por la pandemia.

La presidencia de Áñez no asumió nunca su naturaleza ‘transitoria’. Desde sus inicios, evidenció un propósito de repulsa al MAS, desmanteló las instituciones públicas y promovió causas criminales selectivas. Pronto, Áñez anunció su candidatura a la Presidencia del Estado, junto a Samuel Doria Medina; proclamación que confirmó su desprecio por la imparcialidad que debía distinguir su paso por la Presidencia. La mayor censura al régimen de Áñez se centra en la represión violenta por parte de fuerzas militares y policiales contra las manifestaciones civiles. Algunas de estas actuaciones se cumplieron bajo los alcances de un decreto que eximía de responsabilidad a militares que participaban en tareas de preservación del orden público (Gaceta Oficial de Bolivia, 2019). Esta norma fue derogada tras las críticas públicas, pero lamentablemente esto ocurrió después de la muerte de muchos bolivianos. Las protestas en Sacaba y Senkata fueron violentamente reprimidas, dejando un saldo de más de 30 muertos, cientos de heridos y detenidos.

Ni el fiscal general ni el gobierno reaccionaron oportunamente, con diligencia, objetividad y responsabilidad para abrir diligencias de investigación conforme a un debido proceso judicial. A varios años de los hechos, y pese a conocerse un exhaustivo informe sobre los acontecimientos de la CIDH (2021), a través del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), así como las recomendaciones para un debido proceso, el gobierno ha impulsado actuaciones reñidas con la CPE, en lo que respecta a la jurisdicción aplicable para el juzgamiento de algunos sujetos procesales y en el abuso de la detención preventiva de los presuntos implicados. Las demoras del proceso continúan perjudicando a las víctimas y sus familiares en materia de reparaciones.

Las elecciones de octubre de 2020 restablecieron la composición democrática. Luis Arce y David Choquehuanca fueron elegidos presidente y vicepresidente con el 55% de los votos. También se eligieron senadores y diputados de la Asamblea Legislativa. En abril de 2021, se eligieron a gobernadores, alcaldes, asambleístas departamentales y concejales municipales. Los discursos inaugurales de Arce y Choquehuanca contrastan con el rumbo de su gestión gubernamental, que sigue confrontando los viejos problemas estructurales del Estado, el lastre de la gestión transitoria y los efectos de la pandemia, que encontró a un país con deficiencias estructurales en su sistema de salud, con una economía frágil y sin políticas para

atender la educación. No obstante, la administración gubernamental tampoco ha promovido espacios de concertación sobre ningún tema de Estado. Al contrario, del mismo modo que el gobierno anterior alentó causas penales por el ‘fraude’ que no llegaron a ninguna conclusión, el actual alienta otras por el ‘golpe’, que sí terminaron con la sentencia de privación de libertad de la exsenadora y expresidenta Jeanine Áñez. La polarización política no sólo confronta al gobierno con la oposición, sino también una temprana desavenencia electoral en el seno del propio MAS entretiene y afecta la gobernanza.

No se observa un propósito político claro para utilizar espacios de consenso o solución de crisis con proyección hacia acuerdos políticos integrales o mecanismos de justicia transicional que permitan un equilibrio entre el uso de la justicia criminal y las garantías democráticas para evitar la impunidad y restablecer la coexistencia armónica de la pluralidad política.

5. Fallas a la vista

La valoración política de la nueva Constitución está notablemente dividida. En un extremo están quienes consideran que el debate debe concentrarse en contrastar los principios constitucionales modernos con aquellos que todavía sostiene el mundo capitalista, colonialista y patriarcal. Estos principios, tradicionalmente liberales, han sido cuestionados por los grupos excluidos a través de proyectos políticos concebidos como constitucionalismo ‘popular’, ‘transformador’ o ‘nuevo constitucionalismo’ latinoamericano y ponen énfasis en la relación de los pueblos indígenas con el Estado, mayor participación social, diversidad y pluralismo, expresados mediante diseños que cuestionan el derecho colonial o eurocéntrico todavía presente en países del sur global. Particular importancia merece el reconocimiento del ‘pluralismo jurídico’ como una realidad que visibiliza y formaliza los sistemas de la justicia indígena que coexisten con las justicias formales y abre espacios para un diálogo intercultural y para la transformación de la cultura jurídica (Boaventura de Sousa Santos *et al.*, 2022).

En el otro extremo están quienes sostienen que existe afinidad entre el populismo y los recientes cambios constitucionales que procuran deconstruir el viejo orden institucional, desarrollar un proyecto sustantivo enraizado en una crítica del viejo orden y consolidar el

poder en manos de los populistas. Para tal efecto, intentan agregar, concentrar y expandir el poder, desmereciendo los procesos de consenso político. Argumentan que estas constituciones han centralizado o vigorizado el poder en el Órgano Ejecutivo, modificado las normas para los nombramientos judiciales y la jurisdicción de órganos como los tribunales constitucionales (Landau, 2018).

Un balance inicial revela, más bien, que las nuevas constituciones, como las de Ecuador y Bolivia, se inscriben en la denominada corriente del ‘Neoconstitucionalismo’, o constitucionalismo contemporáneo, cuyos principales rasgos comprenden la supremacía y aplicación directa del orden constitucional en el sistema jurídico que, además de regular la estructura del Estado y sus órganos de poder, privilegia la promoción y el reconocimiento de los derechos fundamentales, incluidos los individuales y políticos, así como los económicos, sociales, culturales y ambientales. Adquiere mayor relevancia la jurisdicción constitucional que ejerce el control judicial concentrado de la constitucionalidad y cuyas decisiones, obligatorias y vinculantes, pueden trascender transversalmente a todo el ordenamiento jurídico.

Bajo este modelo, se mantuvieron también las instituciones liberales tradicionales, incluidas las conocidas deficiencias en la separación e independencia de poderes, el ostensible presidencialismo, o contradicciones notables como la introducción del pluralismo jurídico, pero sometido a un control judicial de constitucionalidad centralizado y positivista a cargo de tribunales constitucionales, entre otras.

A pesar de la amplia difusión y aplicación del ‘neoconstitucionalismo’ en la región y en otras latitudes, concurren críticas a determinadas características del modelo por privilegiar los pronunciamientos judiciales sobre la voluntad popular surgida en las urnas y representada en otros órganos de poder, como el Legislativo, configurando una suerte de ‘gobierno de los jueces’. E. San Miguel (2024) concluye que el modelo ‘devalúa’ el poder constituyente y las competencias del legislador, y puede tener un ‘peligroso sesgo antidemocrático’ en favor de tribunales y jueces a quienes en el pasado se les negó participación por sus tendencias conservadoras.

La reforma total de la CPE llevada a cabo en el proceso constituyente boliviano, de 2006 a 2009, se concentró en la llamada parte dogmática de la Constitución, la misma que es mucho más discursiva y política, pues define el modelo de Estado y a la vez desarrolla un amplio catálogo de derechos fundamentales, para algunos autores

—como Martínez Dalmau (2008)— uno de los más extensos del constitucionalismo contemporáneo.

Sin embargo, uno de los temas no resueltos en el proceso constituyente reside en la manera en la que se organiza la llamada separación y división de poderes en la Constitución. El jurista argentino Roberto Gargarella (2014) ha señalado la persistencia de este problema en el llamado constitucionalismo latinoamericano, refiriéndose a que las reformas constitucionales en Latinoamérica se concentraron más en lo discursivo y en la poesía constitucional, es decir, en los extensos catálogos de derechos y garantías, pero poco hicieron respecto de la llamada ‘sala de máquinas de la Constitución’, es decir, a la forma práctica en la que se organiza el ejercicio del poder público.

Siguiendo la intuición de Gargarella, podemos decir que la CPE boliviana de 2009 acarrea este y otros conflictos. A continuación, señalaremos algunos elementos de al respecto.

Primero, la CPE establece cuatro órganos de poder: Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Electoral. Consideramos que queda claro que la cabeza del Ejecutivo es el presidente, sin embargo, es conflictivo determinar cuáles son las cabezas del Legislativo y del Judicial. El Órgano Legislativo cuenta como presidente nato al vicepresidente del Estado (art. 153, CPE: “El vicepresidente preside la Asamblea Legislativa Plurinacional”), aunque el mismo vicepresidente es parte del Órgano Ejecutivo (art. 165, CPE: “El Órgano Ejecutivo está compuesto por el Presidente, Vicepresidente y los ministros”). Asimismo, cada Cámara tiene un presidente y, a la vez, una Dirección Administrativa Financiera (DAF); en consecuencia, la CPE no deja claro quién es la cabeza o su máxima autoridad. Así, si la Vicepresidencia se comporta de manera activa, es posible que sobrepase las funciones de la mera coordinación de las relaciones entre Legislativo y Ejecutivo, pero si, por el contrario, se ocupa de otros temas o simplemente no convoca a la Asamblea, es posible que el Órgano Legislativo ingrese en un caos entre las iniciativas de los dos presidentes de las Cámaras.

La CPE tampoco aclara quién es la cabeza del Órgano Judicial, aunque intuitivamente se pueda afirmar que es el presidente del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ). Sin embargo, la CPE no señala este extremo de manera expresa y ha eliminado la capacidad del presidente del TSJ de ingresar a la sucesión presidencial en caso de producirse las renuncias del presidente, vicepresidente y presidentes de Cámaras Legislativas como ocurrió en 2005. El artículo 40 de la Ley 025, una

norma infraconstitucional, señala que es el presidente del TSJ quien representa al Órgano Judicial, aunque la Dirección Administrativa Financiera (DAF) del Órgano Judicial asume las responsabilidades del Órgano Judicial como Máxima Autoridad Ejecutiva (MAE) del mismo.

Segundo, la organización del poder en Bolivia es hiperpresidencialista, no sólo por las distintas atribuciones del Ejecutivo y del presidente del Estado –un ejemplo es la presencia directa de la Vicepresidencia en el Órgano Legislativo–, sino por la forma de concreción de este órgano, pues la mitad de los diputados se eligen junto con el presidente y la otra mitad, si bien es uninominal, se adhiere a la lógica política de las elecciones presidenciales (llamadas generales, pero, en el fondo, presidenciales). Sucede lo mismo con los senadores, que, si bien obedecen a una lógica de distribución territorial y a la vez proporcional de escaños, de acuerdo a la votación, dependen en la práctica de la votación a presidente.

Tercero, el hiperpresidencialismo ha generado una curiosa confusión cuando se trata de reformar el Órgano Judicial. Una instancia del Ejecutivo, que es el Ministerio de Justicia, se convierte en la cabeza promotora de cualquier intento de reforma. Concorre, de esta manera, la curiosa crítica que se hace a manera de premisa en los proyectos de reforma, cuando se dice que la administración de justicia no es independiente, pero el ente llamado a generar el debate sobre la reforma de justicia por su falta de independencia resulta ser el propio Ministerio de Justicia. Esta cartera de gobierno, de acuerdo al Decreto 4857 de 6 de enero de 2023 (DOE), coordina las relaciones del Órgano Ejecutivo con el Órgano Judicial, el Tribunal Constitucional Plurinacional, el Tribunal Agroambiental, la Policía Boliviana, el Ministerio Público, etc.; además de proponer y dirigir las políticas y el desarrollo normativo del sector justicia (art. 73, DOE). También debe repararse en que esta cartera del Órgano Ejecutivo fue ampliando competencias en materia de la coordinación y financiamiento de proyectos de asistencia judicial con entidades de cooperación internacional; en materia del régimen del Notariado; en el régimen del ejercicio de la abogacía y en el Registro de Derechos Reales, entre otros.

Este hiperpresidencialismo no sólo opera a nivel del Ejecutivo, sino que los mismos órganos de poder son centralizados y verticales. Un ejemplo de ello son las distintas condiciones que generó un reglamento del Órgano Electoral Plurinacional para la propuesta de

recabar firmas para el referéndum propuesto por una organización de Juristas Independientes. En este caso, el Tribunal Supremo Electoral fungió como Órgano Ejecutivo en materia de elecciones, a pesar de que un reglamento no debería regular derechos, como señala el art. 109 de la CPE, el cual establece que el ejercicio de un derecho sólo puede ser regulado por ley. Otro ejemplo es el requisito exigido para la conformación de autonomías indígenas en nuestro país, donde el Viceministerio de Autonomías debe de otorgar un certificado de ancestralidad para que un pueblo indígena pueda plantearse cómo empezar los trámites para acceder a una autonomía indígena.

Entonces, es posible que el problema no se trate solamente de las personas. Podríamos cambiar a todos los funcionarios que ocupan actualmente los cargos mencionados (presidente, vicepresidente, ministro de justicia, viceministro de autonomías, magistrados de los tribunales) y es altamente probable que las nuevas autoridades que ocupen estos cargos reproduzcan, en parte, los mismos problemas.

Entonces, una parte del problema de la crisis en la administración de justicia es estructural e institucional y buscar una solución debería llevarnos a pensar en una reforma a la columna vertebral de la Constitución, es decir, reestructurar la separación y división de poderes, ajustar los sistemas de balances, pesos y contrapesos para permitir la efectiva ‘cooperación y coordinación’ entre órganos de poder y perfilar un sistema menos presidencialista, combinando el debate político con el debate técnico y jurídico en la reforma constitucional.

6. Hacia el momento constituyente, los hechos posteriores y las reformas que se vienen

Los distintos vacíos y problemas de la CPE no contribuyen a generar condiciones de resolución práctica y abren la posibilidad de pensar en la necesidad de reformas constitucionales.

Si bien se reconoce que el Estado Plurinacional ha avanzado en transformaciones importantes en el reconocimiento de derechos, inclusión social y disminución de la pobreza, todavía enfrenta desafíos para “lograr la cohesión social en un Estado diverso” (CIDH, 2024), reto que comprende lograr acuerdos para reflexionar y superar la polarización política derivada de los acontecimientos de 2019 y avanzar en la reforma estructural del Poder Judicial.

Tampoco ayudan las decisiones del Tribunal Constitucional Plurinacional que, en lugar de asegurar la supremacía de la Constitución y la vigencia de derechos y garantías, opta por razonamientos contradictorios y afectos a los intereses político-partidarios.

Las llamadas ‘salas’ departamentales, de debatible legitimidad, emiten decisiones de interpretación constitucional abusiva en materia electoral, favoreciendo o cancelando candidaturas; en materia legislativa, limitando las facultades de interpelación parlamentaria; o el propio pleno del Tribunal Constitucional Plurinacional, dilatando la renovación de las autoridades judiciales al extremo de definir su auto-prórroga, generando una crisis institucional y política de magnitud.

El debate público sobre la justicia suele reducirse a las modalidades para elegir a las autoridades de los tribunales jerárquicos y no a los problemas estructurales del sistema y, menos aún, a la forma de elegir, evaluar y sostener un sistema de recursos humanos comprensivo para la judicatura y el Ministerio Público. Por otra parte, las expectativas de que una renovación de los magistrados de los principales tribunales por voto popular, como se estableció en la Constitución de 2009, serviría para mejorar la independencia y eficacia del sistema de justicia resultó en nuevas frustraciones. Las sucesivas elecciones judiciales celebradas en 2011 y 2017 revelaron una reducida participación ciudadana que privilegió el voto blanco o nulo, en reacción al desconocimiento de los candidatos que estaban limitados legalmente para realizar campañas, y sobre todo a la percepción que su preselección como candidatos por la Asamblea Legislativa respondió a un empaque de la mayoría de dos tercios del partido de gobierno.

El proceso de selección de candidatos para la elección de autoridades judiciales que debía celebrarse en 2023 volvió a plantear la necesidad de revisar los alcances del diseño constitucional y a explicitar su inconveniencia práctica. En 2021, un grupo de juristas independientes propuso una propuesta de reforma constitucional parcial que mantenía la elección de autoridades judicial por voto popular, pero planteaba la creación de una Comisión Nacional de Postulaciones, un presupuesto anual mínimo para el Órgano Judicial, el fortalecimiento de la justicia indígena originaria y el establecimiento de la justicia de paz. Esta propuesta, presentada por la vía del referendo popular, no logró reunir el registro de firmas suficientes para concretar su procesamiento. En 2023, el proceso de selección de candidatos por la Asamblea Legislativa sufrió repetidas suspensiones en su calendario,

provocadas por recursos judiciales presentados por candidatos. Agotados los plazos para conducir el calendario electoral, el Tribunal Constitucional mantuvo reparos al proceso y, pese al agotamiento de su mandato, decidió mediante una ‘declaración’ expandir, sin fecha, su propio mandato. Una ‘autoprórroga’ alcanzó al resto de los tribunales, abriendo uno de los episodios de crisis política institucional más complejos en la relación de la judicatura con el resto de los órganos de poder y la propia ciudadanía (Tribunal Constitucional, 2023).

La representación política en la Asamblea Legislativa Plurinacional ensayó acuerdos para avanzar en la selección de candidatos y conducir las elecciones judiciales durante la gestión 2024. Las diferencias entre las facciones opositoras y oficialistas relativas a la legalidad de la ‘autoprórroga’ de 2023, la prioridad en el tratamiento de agendas legislativas demoradas y nuevos recursos judiciales tendientes a suspender el proceso volvieron a postergar la selección de candidatos. En junio de 2024, la Asamblea Legislativa logró aprobar por dos tercios de votos una ley que suspende a los magistrados de todas las altas cortes y reencamina el proceso de elecciones judiciales. El vicepresidente del Estado, que no intervino en la conducción de las sesiones de la Asamblea por encontrarse sustituyendo al presidente, que se encontraba fuera del país, solicitó al Tribunal Constitucional se pronuncie sobre la legalidad de estas actuaciones. La confrontación política vuelve a recurrir al control judicial de la Constitución, esta vez enrarecida por un Tribunal cuyos magistrados carecen de competencia y cuyos actos son nulos por mandato de la misma Constitución.

En la reflexión sobre el diseño constitucional que introduce la elección de magistrados por voto popular, es importante reparar en que más importante que la modalidad de designación o elección es el desempeño eficiente, independiente y equilibrado para juzgar. Que los políticos designen o el pueblo elija no convierte necesariamente a los jueces en políticos ni en sabios para el oficio; lo que cuenta es su idoneidad, su desempeño íntegro e independiente, susceptible de evaluación, promoción o censura en el marco de un sistema de recursos humanos y no de una determinada coyuntura política.

Las sucesivas crisis en el órgano revelan la urgencia de una reforma judicial estructural, de consensos políticos y ciudadanos, idealmente a partir de un diagnóstico plural y comprensivo.

La frustración con las instituciones democráticas, junto con las dificultades económicas, han producido la segunda fuerza poderosa

que acecha la relación Estado-sociedad: el hiperpresidencialismo o caudillismo, que se revela en la confusa trama de la separación de poderes en la llamada ‘sala de máquinas de la Constitución’ (Gargarella, 2014).

Como si estas crisis no fuesen por sí mismas graves, al cierre de este artículo, se produjo otro episodio de fractura democrática, cuyas causas y efectos todavía son objeto de análisis. Después del mediodía del 26 de junio de 2024, un puñado de vehículos militares, bajo el mando del comandante del Ejército, general Juan José Zúñiga, se apostó en las puertas del antiguo Palacio Quemado, anterior sede del Poder Ejecutivo, que trasladó sus instalaciones al contiguo edificio denominado Casa Grande del Pueblo. La cobertura ‘en vivo’ de los acontecimientos sorprendió a los bolivianos en tanto se trataría de un intento de golpe de Estado protagonizado, una vez más, por militares comandados por un general insurrecto, quien realizó algunas declaraciones que así lo sugerían. En contraste con los numerosos episodios de ‘golpes’ militares a lo largo de la historia boliviana, en los que concurrían actos planificados de toma de poder estratégico con hechos de violencia, el movimiento de tropas del general Zúñiga terminó con su pronta y ordenada retirada del lugar, luego de que el propio presidente, Luis Arce, descendiera de sus oficinas para conversar con él y pedirle que abandone su cometido. Antes de ser detenido, el general Zúñiga prestó declaraciones a los medios insinuando que su movimiento había sido acordado con el presidente Arce.

Los acontecimientos activaron no sólo las atribuciones del Ministerio Público para investigar y ejercer la acción penal pública contra quienes resulten comprometidos en los hechos, sino una corriente de opiniones y versiones sobre si se trató de un golpe o de un ‘autogolpe’, que sólo logran confundir más a la opinión ciudadana, por lo menos en tanto no concluya el proceso judicial iniciado.

También es importante abrir una reflexión sobre la fragilidad del ordenamiento democrático frente al papel que juegan las Fuerzas Armadas en tiempos de crisis políticas o institucionales cuando asumen una peligrosa concepción sobre su ‘misión fundamental’, prevista en el art. 244 de la CPE que dispone que las mismas “deben defender y conservar la independencia, seguridad y estabilidad del Estado, su honor y la soberanía del país; asegurar el imperio de la Constitución, garantizar la estabilidad del gobierno legalmente constituido, y participar en el desarrollo integral del país”. Esta norma constitucional

prevista en la CPE de 1967 y mantenida en la de 2009, no fue objeto de debate en la última Asamblea Constituyente de 2006, pese a los numerosos episodios de golpes de Estado sucedidos desde 1967. También merece especial atención el incumplimiento del art. 245 de la misma CPE, que prevé que las Fuerzas Armadas no deliberan, están sujetas a la ley y no realizan acción política. En el recuento de los acontecimientos de la crisis de noviembre de 2019, y en esta última de junio de 2024, se advirtió la pública y abierta participación de altos mandos de las Fuerzas Armadas en deliberación y acción política, con el pretexto de su preocupación por el país.

Será oportuno examinar la voluntad del constituyente para evitar nuevos intentos de insurrección militar o golpes de Estado por parte de las Fuerzas Armadas, como protagonistas principales o accesorios, contra el orden democrático, que suman o agravan los periodos de crisis institucional y política.

En julio de 2024 ocurrió otro acontecimiento que, frente a la crisis electoral, intentó reunir a los actores políticos para superarla. Atendiendo una invitación del Tribunal Supremo Electoral, los representantes de los partidos políticos acordaron solicitar a la Asamblea Legislativa Plurinacional la aprobación de una ley que suspenda las elecciones primarias para la gestión 2024. En la misma oportunidad, convinieron en compromisos relativos a la realización de procesos electorales oportunos, transparentes y participativos; la realización de las elecciones judiciales para renovar a las autoridades judiciales; la mejora del padrón electoral a través de una auditoría integral o el estudio para implementar uno nuevo; el restablecimiento del sistema de información de resultados preliminares; la garantía de la distribución de escaños parlamentarios conforme a los datos del Censo Nacional de Población de 2024; la atención de denuncias de acoso, violencia política, transfugio político, derechos políticos y colectivos de pueblos indígenas; y la voluntad política para garantizar el sistema democrático.

Esta reunión y sus compromisos mostraron un propósito constructivo para encarar los problemas que confronta la celebración de elecciones generales en 2025, específicamente aquellos derivados de la celebración de elecciones primarias, la confiabilidad del padrón electoral y el efectivo ejercicio de las competencias del Órgano Electoral. El cumplimiento de estos acuerdos está entrelazado con otras crisis que afectan el desempeño del Órgano Legislativo,

tanto aquellas propias de la confrontación partidaria, como las que se reflejan en el seno de la Asamblea Legislativa Plurinacional, que resiente y todavía teme la interferencia del Tribunal Constitucional en sus determinaciones, tal como lo hizo al demorar la renovación de las autoridades judiciales y declarar la ilegal prórroga indefinida de su mandato.

Las tensiones entre el texto, las interpretaciones del constitucionalismo y el sistema democrático han puesto en evidencia la necesidad de reflexionar sobre su coexistencia, sus paradigmas, como la declaración y defensa de derechos, la representación política, los balances, frenos y contrapesos entre poderes, la justicia plural y los alcances del control judicial de constitucionalidad. Paradigmas que, para autores como Gargarella, son un legado de las constituciones liberales de otro tiempo, que respondían a otras realidades y hoy plantean el desafío de confrontarlas con espíritu dialógico, hacia un ideal: “el derecho como una conversación entre iguales” (Gargarella, 2021).

El presidencialismo se ha apoderado del debate político, donde los caudillos son las figuras únicas y no las ideas sostenidas por grupos políticos.

Las políticas identitarias y la devoción a un líder carismático suelen ser el *modus operandi* actual de la lucha política. Los líderes políticos venden la idea de que son la expresión orgánica de la voluntad popular o colectiva. De este modo, sólo ellos pueden interpretarla y son legitimados únicamente por la aclamación que reciben. De esta manera, cualquier tipo de deliberación sería queda relegada a un segundo plano, detrás de los concursos de popularidad.

Dado que el debate político se resuelve por la popularidad, la Presidencia es el premio supremo y se constituye en la última autoridad. La figura del presidente como jefe de Gobierno y de Estado convierte al titular en una parte indispensable del funcionamiento del Estado, pero lo sobrecarga también con un amplio rango de funciones. La oficina del presidente cuenta, en promedio, con 30 tareas diferentes que superan las capacidades de cualquier individuo. La relación entre la Presidencia y la Asamblea Legislativa se limita a la presentación de un Informe anual que no se debate y que no tiene ninguna consecuencia real. Esto libra a la Presidencia de cualquier tipo de control, al menos dentro de la estructura constitucional. La práctica de ganar y mantener la popularidad, que emana de una cultura política del caudillismo, explica el desarrollo

de poderosas herramientas para inflar la imagen del presidente cuanto sea necesario.

La crisis que se vive desde el fallido referéndum de 2016 mostró la necesidad de evaluar y reflexionar sobre la modalidad del control de constitucionalidad ‘concentrado’, sin autorrestricción por cuestiones políticas, sin votación cualificada, sin precisión en sus alcances, menos en su composición orgánica y su relación con el resto del sistema judicial.

El diseño actual del Tribunal Constitucional Plurinacional lo ha convertido no en organismo de justicia constitucional, sino en un tribunal ordinario de casos políticos, siendo éste la última instancia de recurso judicial en casi todas las materias, lo que extiende la duración y costo de los procesos. También es importante examinar las competencias de interpretación constitucional de determinados asuntos concentrados únicamente en el Tribunal, a la luz de la legitimidad y proximidad con la soberanía ciudadana, y la pertinencia de su interpretación auténtica por la Asamblea Legislativa Plurinacional o mediante consulta popular.

La academia, particularmente las universidades públicas, pueden convertirse en el espacio para generar información, diálogo y reflexión plural sobre el estado de la convivencia democrática en tiempos de crisis institucional en los principales órganos de poder público; crisis que se expresan en diversas modalidades de protesta social, ciudadana y política, cada vez más recurrentes. Estos espacios pueden aproximarse a partir de una evaluación de los 15 años de vigencia de la Constitución Política del Estado, desde su aprobación por referéndum en 2009, y los prospectos para su reforma, sobre todo en aquellos asuntos que han motivado expresiones de protesta o disconformidad ciudadana, generando crisis políticas e institucionales que no encuentran la respuesta institucional para resolverse.

El nuevo modelo de Estado, fundado en la ‘pluralidad’ y el ‘pluralismo’ que promueve la convivencia colectiva en un orden democrático, tiene la posibilidad de ajustar y reparar el orden constitucional diseñado por el ‘poder constituyente’ ciudadano, representado en la Asamblea. No obstante, la Constitución, por sí sola como texto legal, no puede transformar la compleja realidad del país ni generar certezas sobre el cumplimiento de sus contenidos, a menos que la ciudadanía conozca, se apropie y comparta sus principios como la base de un gran acuerdo o pacto de convivencia en un ‘momento constitutivo’.

La legitimidad de las instituciones, la forma y los límites del ejercicio del poder, la efectividad del ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos son un entramado que se va forjando por la forma en que se entiende y aplica la Constitución, en un contraste permanente entre la realidad y la consistencia o sentido práctico de la norma.

Las tensiones entre constitucionalismo y democracia son evidentes y, en muchos casos, reflejan la inconsistencia del orden normativo frente las expectativas políticas o institucionales y desencadenan crisis que ponen en riesgo el mismo orden democrático. Es un matrimonio que “no es sencillo, pues sobrevienen tensiones cuando la expansión de la primera conduce a un debilitamiento de la segunda o, por el contrario, el fortalecimiento del ideal constitucional se convierte en un freno para el proceso democrático” (Nava, 2003: 113). En todo caso, la Constitución no se agotará nunca en su propio texto, los bolivianos, titulares soberanos del ‘poder constituyente’, podremos conocerla, interpretarla o, en su caso, reformarla a través de cada ‘momento constituyente’.

La crisis política de noviembre de 2019 y las protestas derivadas de la autoprorroga de funciones judiciales son dos momentos constituyentes que tienen impacto sobre la democracia constitucional. El primero reveló una crisis transversal en la respuesta institucional a la protesta ciudadana, y la segunda –todavía en curso– pone en riesgo principios de legalidad y derechos ciudadanos. Ambos eventos merecen un mayor análisis que supere las caracterizaciones reducidas a problemas únicamente político-partidarios (golpe vs. fraude, o aprobación de créditos vs. suspensión de los magistrados, etc.), sin examinar sus orígenes y efectos en el orden democrático.

Estas crisis, y otras relevantes en los últimos quince años, merecen ser entendidas como episodios ‘constituyentes’, aunque su desenlace no haya provocado, necesaria o automáticamente, los cambios o reformas que podrían atender las causas del descontento. La importancia de estas expresiones ciudadanas de protesta o disconformidad y las crisis institucionales radica en capturar sus causas y consecuencias para asegurar la convivencia democrática y el orden constitucional. A pesar del desorden o violencia que pueden generar, son la expresión de la continuidad de las preocupaciones ciudadanas y abren el desafío a un diálogo amplio y plural sobre la oportunidad de volver a examinar y reformar la Constitución.

Referencias

- Ackerman, Bruce (2015). *We the people. Fundamentos de la historia constitucional estadounidense* (vol. 1). Madrid: Traficantes de sueños.
- Baquerizo Minuche, Jorge (2022). “Sobre el ‘sujeto constituyente’. Breve análisis desde la teoría del derecho”, *Isonomía* n° 56, pp. 71-100, disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-02182022000100003
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2024). *Informe, Cohesión Social: El desafío para la consolidación de la Democracia en Bolivia*.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2021). “La reelección presidencial indefinida es contraria a la Convención y Declaración Americana” (Comunicado), 13 de agosto, disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/comunicados/cp_53_2021.pdf
- Crossman, Richard H. S. (2013). *Biografía del Estado moderno*. Madrid: FCE.
- El Deber*, Santa Cruz: https://eldeber.com.bo/pais/en-tres-meses-bolivia-fue-azotada-con-272-conflictos-temen-un-recrudimiento_368538/
- El Deber*, Santa Cruz: https://eldeber.com.bo/pais/en-que-se-parece-la-ley-bukele-a-la-propuesta-anticrimen-de-eduardo-del-castillo_367724
- Fernández Segado, Francisco (1994). La jurisdicción constitucional en la reforma de la Constitución de Bolivia de 1994, *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), n° 101, julio-septiembre, pp. 207-234, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/27499.pdf>
- Gaceta Oficial de Bolivia: Ley N° 3089, de 6 de julio de 2005; Ley N° 3090 de 6 julio 2005; Ley N° 3091, de 6 de julio de 2005, D.S. N° 28438, de 15 noviembre de 2005, D.S. N° 4078, de 15 de noviembre de 2019.
- Gargarella, Roberto (2014). *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*. Buenos Aires: Katz.

- Gargarella, Roberto (2021). *El derecho como una conversación entre iguales*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Grupo Inderdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) (2021). “Informe sobre los hechos de violencia y vulneración de los derechos humanos ocurridos entre el 1 de septiembre y el 31 de diciembre de 2019”, 23 de julio, disponible en: https://gieibolivia.org/wp-content/uploads/2021/08/informe_GIEI_BOLIVIA_final.pdf
- Landau, David (2018). “Populist Constitutions”, *The University of Chicago Law Review*, vol. 85, n°. 2, marzo.
- Lazarte, Jorge (2006). *La Asamblea Constituyente. Un nuevo comienzo*. La Paz: Plural.
- Marshall, Thomas Humphrey y Tom Bottomore (2023). *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza.
- Martínez Dalmau, Rubén (2009). “Los nuevos paradigmas constitucionales de Ecuador y Bolivia”, en *La Tendencia* n° 9, marzo-abril, págs. 37-41.
- Moreno Morales, Daniel (2008). “La marcha nuestra de cada día: Normalización de la protesta en Bolivia”, en *Cultura política en tiempos de cambio. Institucionalidad, conflicto y región en Bolivia*, Cochabamba: Ciudadanía, LAPOP.
- Nava, Salvador (2003). “El Estado Constitucional: sinonimia positivizada entre constitución y democracia”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Montevideo: KAS.
- Negri, Antonio (2015). *El poder constituyente. Ensayo sobre las alternativas de la modernidad*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Noticias Fides, 2024: <https://www.noticiasfides.com/economia/industriales-proponen-modificar-el-codigo-penal-para-castigar-mas-drasticamente-a-bloqueadores/>
- Órgano Electoral Plurinacional: <https://www.oep.org.bo/procesos-electorales-y-consultas/referendos/referendo-constitucional-2016/>
- Rojas Tudela, Farit (2018). *Constitucionalismo latinoamericano*, La Paz: CIS.
- San Miguel Rodríguez, Erick (2024). *Para entender el Neoconstitucionalismo*. La Paz.

- Santos, Boaventura de Sousa; Sara Araujo y Orlando Aragon Andarade (coords.) (2022). *Descolonizando el Constitucionalismo. Más allá de promesas falsas o imposibles*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Schavelzon, S. (2018). ‘¿Puede un silencio ser Constituyente?’, en De Sousa Santos, B. y Exeni Rodríguez, J. L. (eds.), *Estado Plurinacional y Democracias*, La Paz: Plural.
- Schmitt, Carl (2024). *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza.
- Sieyès, Emmanuel (2019). *¿Qué es el tercer Estado? Ensayo sobre los privilegios*. Madrid: Alianza.
- Tribunal Constitucional de Bolivia: Declaración Constitucional 01/2001 del 17 de enero de 2001.
- Tribunal Constitucional de Bolivia (2005). *El aporte del TCP al fortalecimiento del estado de derecho y la democracia*. Sucre: TCP.
- Tribunal Constitucional de Bolivia (2017). Declaración N° 049-2023, [https://buscador.tcpbolivia.bo/servicios/\(S\(bdlreexyddjc5_hfoyr-jrfgu3\)\)/WfrMostrarResolucion.aspx?b=150754](https://buscador.tcpbolivia.bo/servicios/(S(bdlreexyddjc5_hfoyr-jrfgu3))/WfrMostrarResolucion.aspx?b=150754)
- Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia (2006-2009). *Enciclopedia Histórica del Proceso Constituyente 2006-2009. Compilación de documentos originales del proceso Constituyente*. La Paz: Fondo Documental de la Asamblea Constituyente, Biblioteca y Archivo Histórico de la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia.
- Viciano Pastor, Roberto (2015). “El Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia: Un modelo rupturista y discutido”, en Viciano Pastor, Rober y Claudia Storini (coords.), *Innovación y continuismo en el modelo constitucional boliviano de 2009*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- Zavaleta Mercado, René (2011). *Lo nacional-popular en Bolivia*. La Paz: Plural.
- Zaiden Benvindo, Juliano (2015). “The Seeds of Change: Popular Protests as Constitutional Moments”, *Marquette Law Review*, vol. 99, issue 2, winter, disponible en: <https://scholarship.law.marquette.edu/mulr/vol99/iss2/5/>

II

Momento constitucional, momento constituyente

Farit L. Rojas Tudela

Introducción

Pocas veces me encontré con conceptos fascinantes que refieren a realidades complejas, más concretamente a procesos complejos y difíciles de caracterizar; es decir, conceptos y definiciones que parecen desplegarse y replegarse una y otra vez, que a la vez convocan ejemplos y, al mismo tiempo, viven en los ejemplos. Uno de esos conceptos es el de *constitutional moment* de Bruce Ackerman (2014, 2016a, 2016b, 1999), concebido para caracterizar su trilogía titulada, tanto en inglés como en su traducción al español, como *We the People. Constitutional moment* se puede traducir por *momento constitucional* o, como lo hace Eduardo Rodríguez Veltzé,¹ por *momento constituyente*.

De acuerdo a Ackerman (2011), la Constitución no es sólo un texto dispuesto a la interpretación, sino que es una práctica histórico-política en la que se disputa el sentido de la misma. De esta manera, en el tiempo de existencia de una Constitución se pueden encontrar momentos especiales y extraños en los que se producen cambios por fuera del mismo texto constitucional; estos momentos son impulsados por una compleja soberanía popular en movimiento. No son cambios

1 “Momentos constituyentes, crisis institucional y protesta ciudadana. Apuntes para reflexionar las reformas constitucionales necesarias”, en este volumen, pp. 15-44.

que se dan de un día para otro, sino cambios y transformaciones que ocurren en años y hasta en décadas. El punto central del concepto de *constitutional moment* de Ackerman radica en que las movilizaciones populares, muchas veces lideradas por efervescentes élites políticas, instan a una transformación fundamental, que logran revolucionar los principios constitucionales y los acuerdos institucionales, con el consentimiento consciente de una mayoría de la población. En este sentido, el planteamiento de Ackerman (2014, 2016a, 2016b) no es sólo una descripción de un cambio constitucional sino una teoría del cambio constitucional basada en la soberanía popular, debido a que surge un momento constitucional o constituyente cuando las transformaciones de la relación del Estado y la sociedad se remontan a movilizaciones populares previas que no son del orden de lo instantáneo, sino producto de la acumulación, puntuados por momentos de crisis de los gobiernos, deliberaciones públicas sobre la necesidad de cambios fundamentales, fallos judiciales faltos de legitimidad, movilizaciones sociales y victorias electorales.

El concepto de ‘momento constitucional’ o ‘momento constituyente’ en la obra de Ackerman, se basa en una noción de democracia dualista que distingue dos procesos democráticos: el primero protagonizado por la población, por ello el sugerente título de la trilogía de Ackerman *We the People*; y el segundo, por el gobierno. El primero se deduce como una acción colectiva del pueblo que puede tener incidencia en las normas fundamentales y el segundo supone necesariamente acciones que provienen de las funciones que la Constitución y las leyes otorgan a los gobernantes. El momento constitucional o momento constituyente se genera de manera extraordinaria en la primera expresión de la democracia dualista, es decir, en la acción colectiva del pueblo, en tanto proponga y logre llevar al debate la necesidad de reformas fundamentales respecto a la relación entre Estado y sociedad, como la necesidad de dejar inaplicable una parte de la Constitución o la necesidad de innovar cambios fundamentales por fuera de los procedimientos constitucionales previstos por la misma Constitución.

Como mencionamos, el concepto de momento constitucional o momento constituyente se despliega y repliega en los ejemplos –es más, decíamos que vive en los ejemplos–; en consecuencia, repasaremos una parte de la práctica histórico-política de los momentos constitucionales o momentos constituyentes en Bolivia.

1. *Futur* y *avenir* en el constitucionalismo del siglo XX²

En francés hay dos palabras para futuro: *futur*, que traducimos como ‘futuro’, y *avenir*, que sería parecido a ‘acaecer’.³ *Futur* representa la continuidad del pasado y del presente, es decir, la plena realización de algo que está previsto y, como tal, debería suceder. *Avenir* o acaecer apunta a una ruptura radical, una discontinuidad con el pasado y con el presente. *Futur*, en el mundo del derecho, es sinónimo de seguridad jurídica como plena realización de algo previsto; por lo tanto, si se da un cambio, éste será apenas una reforma, seguida, anotada y concordada, conforme a lo establecido en las normas jurídicas. *Avenir*, por su parte, correspondería con un momento constitucional; un momento constituyente; una apertura y ampliación del presente con la potencialidad de innovar cambios no previstos ni previsibles. Veamos cómo pueden funcionar *futur* y *avenir* en la descripción de la historia constitucional reciente de Bolivia.

Bolivia ingresa al siglo XX con el siglo XIX en lo normativo, estando vigente la Constitución de 1880 hasta 1938. Sólo se registra una modificación en la Convención-Congreso de 1921. Nos referimos a la supresión del cargo de segundo vicepresidente que había instituido la Constitución de 1880. Por lo demás, las colecciones de Constituciones y las historias normativas bolivianas no registran otra modificación y prefieren, en muchos casos, sólo referir a lo sucedido en 1921 como una modificación pequeña sin mayor trascendencia, pese a que no se realizó ninguna de las ritualidades dispuestas por la Constitución de 1880 para este cambio.

El texto de la Constitución de 1880 no preveía el instituto del referéndum, pero la correlación de fuerzas, a la cabeza de una Junta Militar, produjo un acaecimiento, es decir, un *avenir*. A propósito, léase los considerandos del Decreto Ley⁴ de 26 de noviembre de 1930:

2 Una parte de la argumentación de este apartado ha sido tomada del libro *La Constitución Plurinacional* (Rojas, 2021), adecuándola a los argumentos de este breve ensayo.

3 Tomamos esta idea de Zizek (2024).

4 La Constitución de 1938 sólo reconoce las leyes producidas por el Congreso, los decretos para el cumplimiento de las leyes y no hace mención a ningún instrumento llamado decreto-ley.

Que al iniciarse la revolución del 25 de junio último estableciese como objetivo esencial, que fundamentó y justificó el movimiento de parte del Ejército, realizar ciertas reformas constitucionales;

Que la Junta de Gobierno reiteró sus propósitos de someter aquellas reformas al referéndum en varios documentos que fueron recibidos con apoyo de la opinión nacional siendo esta la llamada a pronunciarse sobre el fondo mismo de esas reformas, mediante el voto; aceptando o rechazando todas o algunas de ellas con locuaz la voluntad del país decidirá la conveniencia o inconveniencia del referéndum.

Que la neutralidad política de la Junta Militar de Gobierno es garantía suficiente para resguardar la libre emisión del voto sobre innovaciones que tienden a restringir facultades excesivas del Poder Ejecutivo, a afirmar las garantías de la democracia, a corregir pervertidas prácticas políticas y a efectuar ciertas conquistas valiosas de carácter constitucional, reformas que el interés político puede desnaturalizar al intentarlas dentro del Parlamento, el cual no queda privado de dictar las que por su parte encuentre necesarias;

Que no le es posible a la Junta Militar de Gobierno desvirtuar el principio causal del proceso revolucionario, aplazando para otras oportunidades labores de trascendencia como la actual.

Mediante el Referéndum Popular, realizado el 11 de enero de 1931, se introducen nueve reformas a la Constitución de 1880, entre las que destacan la incorporación del *Habeas Corpus* (una de las garantías constitucionales más importantes para los derechos de libertad), limitaciones al Estado de sitio, el reconocimiento a la descentralización administrativa⁵ y la autonomía universitaria, entre otras reformas que inciden en la Constitución, así no se las reúna en un texto constitucional codificado sino hasta 1938.

El referéndum de 1931, si bien no cumplía en la forma con los mecanismos establecidos para una reforma constitucional en el texto de la Constitución de 1880,⁶ desplazaba en la práctica las formas,

5 La descentralización administrativa propuesta y aprobada en el referéndum de 1931 precisaba de una ley orgánica que fue promulgada el 17 de noviembre de 1932 bajo la denominación de Ley Orgánica de la Administración Pública, sin embargo, la implementación de esta ley quedó suspendida por la situación devenida de la guerra del Chaco (1932-1935).

6 La reforma constitucional, según el artículo 132 de la Constitución de 1880, precisaba una ley aprobada por dos tercios de los miembros presentes de las

el *futur* controlado por la seguridad jurídica, por el acaecimiento o *avenir* de la necesidad de estas reformas. Si las mismas jugaban en las reglas formales de la Constitución, poco importó porque fue la antesala de la Convención Nacional de 1938, responsable de inaugurar el constitucionalismo social, un cambio fundamental cuya fuente no se encuentra necesariamente en la doctrina constitucional sino en eventos con trascendencia como la guerra del Chaco y la formación social de posturas políticas que demandaban un cambio.

La primera Constitución social boliviana, promulgada en 1938, fue el resultado de una valiosa experiencia de Asamblea Constituyente, denominada ‘Convención Nacional’, que contó con nutridas comisiones y representantes de obreros, trabajadores de distintos gremios, representantes de juventudes y partidos socialistas que reclamaban la presencia de la masa indígena.⁷ La Convención Nacional de 1938 reunió por primera vez una representación social que podríamos decir que no fue esperada, ni calculada por quienes la convocaron. Se trata de una Convención constituyente producto de movimientos sociales y políticos que se generaron después de la guerra del Chaco.

En esta Convención ya se visibilizan una serie de redes transregionales de liderazgos de trabajadores y de movimientos indígenas.⁸ Esta Convención constituyente sancionó la Constitución el 28 de octubre y el presidente Germán Busch la promulgó el 30 de octubre de 1938. La Constitución de 1938 establece la función social de la propiedad e incluye los regímenes económico y financiero, los regímenes social, familiar, cultural y un régimen dedicado al campesinado que garantiza

Cámaras de diputados y senadores. No se reconoce al referéndum para la reforma de la Constitución.

7 Rossana Barragán refiere a una de las intervenciones de Augusto Céspedes, uno de los convencionales que destacó por el reiterado uso de la palabra. Según lo registró el Redactor de la Convención, Céspedes reclamaba la ausencia de la mayoría del país con las siguientes palabras: “Aquí no está la masa indígena; en ninguna parte del mundo están representadas, en los parlamentos, las grandes masas populares, así sean trabajadoras y aún de la clase media, con la circunstancia que ésta es la primera oportunidad en que los trabajadores han llegado a ocupar una situación dentro del Estado... (Redactor de la Convención de 1938, 175)” (Barragán, 2007: 41).

8 La historiadora Laura Gotkowitz (2011) destaca la vitalidad de los movimientos indígenas en los momentos previos de la Revolución Nacional de 1952, recurriendo al elocuente título de *La revolución antes de la revolución. Luchas indígenas por tierra y justicia en Bolivia 1880-1952*.

la existencia legal de las comunidades indígenas,⁹ como una manera de dar solución a la destrucción y despojo de los territorios y gobiernos indígenas que se generó con la Ley de Ex Vinculación de 1874.¹⁰

La Constitución de 1938 fue reformada en 1945, promulgada por el presidente Gualberto Villarroel. Entre sus reformas cabe destacar la ampliación del periodo presidencial de cuatro a seis años, el reconocimiento del derecho de elección y elegibilidad a la mujer boliviana para su participación en la formación en las municipalidades, así como el matrimonio de hecho y la investigación de la paternidad.

La Constitución de 1945 fue reformada en 1947 con algunas llamativas modificaciones, como la reducción del periodo presidencial de seis a cuatro años, variaciones y precisiones respecto a la nacionalidad y la ciudadanía, modificaciones respecto a las elecciones municipales, entre otras reformas. Ninguna de las reformas a la Constitución de 1938 fue realizada conforme a los procedimientos establecidos por la misma Constitución. Fueron modificaciones de hecho, resultado de la correlación de fuerzas del momento.

Sin embargo, el momento constitucional o momento constituyente más importante en relación a normas fundamentales sin reforma constitucional, es decir, sin las previsiones de la certeza jurídica del procedimiento, se generó después de la llamada Revolución Nacional de 1952.

Obviamente, las revoluciones son también puntos de llegada de procesos de acumulación complejos, por ello no es posible comprender la Revolución de 1952 sin esta serie de acontecimientos y acumulaciones previas. Por ello, decíamos que un momento constitucional o un momento constituyente no se da de la noche a la mañana, sino que es parte de un complejo proceso de acumulación, un *avenir* que se instala y va instituyendo los cambios necesarios, lentamente.

9 Como señala Gotkowitz respecto a la Convención constituyente de 1938, “pese a los muchos puntos en disputa, tanto delegados conservadores como socialistas estuvieron de acuerdo en un asunto: todos insistieron en la necesidad de una Nación fuerte y unificada. Y su preocupación por la unidad y la fortaleza se centraba principalmente en el estatus de los indígenas. Los delegados a la Convención estuvieron de acuerdo en que ‘el problema nacional’ era ‘el problema del indio’” (2011: 168).

10 La Ley de Ex Vinculación, de 5 de octubre de 1874, abolió las comunidades y ayllus de la economía jurídica boliviana. Un estudio pormenorizado de esta primera reforma agraria se encuentra en *Estado boliviano y ayllu andino. Tierra y tributo en el Norte de Potosí*, de Tristan Platt (2016).

No importa la prótesis de origen, pues la multiplicidad previa que se despliega, que se sobrepone, que se vincula con los choques de tiempos y narraciones, nos llevan a un momento constitucional o momento constituyente en la Revolución de 1952 y sus reformas posteriores, que son una muestra –posiblemente la más contundente– de las tesis de Ackerman sobre el momento constitucional. Esto en razón de que estas reformas fueron trascendentales¹¹ e incluyeron el sufragio universal, mediante decreto-ley de 21 de julio de 1952; la nacionalización de las minas, mediante el decreto-ley de 31 de octubre de 1952; la reforma agraria, mediante el decreto-ley de 2 de agosto de 1953, y otras reformas que se desarrollaron en casi una década.

Un problema para el formalismo de la Constitución escrita se revela en el tiempo que transcurre entre 1952 y la reforma constitucional de 1961. Sin embargo, las reformas fundamentales que se establecen desde 1952 no extinguen las instituciones democráticas, más bien las amplían, y encontramos que hubo un implícito reconocimiento, como lo señalan algunos juristas de la época,¹² de la Constitución de

11 Alipio Valencia Vega afirma: “En el aspecto jurídico-político, el poder público, con la revolución de 1952, retornó a su fuente de origen o sea al pueblo mismo, el cual inmediatamente de producida aquélla y al triunfar exigió a quienes encargó el gobierno del Estado, que las transformaciones que esperaba largo tiempo, se realizarán. Y en virtud de esta exigencia es que el gobierno revolucionario, al margen de la vieja Constitución cuyo marco había sido roto, dispuso las grandes medidas de tal revolución, que fueron la nacionalización de las minas, la reforma agraria y el sufragio universal. Estas medidas, es indudable que cambiaron radicalmente la estructura económica de Bolivia, incidiendo en el acondicionamiento social de la colectividad boliviana y en las prácticas políticas” (1982: 178).

12 René Canelas en *Nuevo Derecho Constitucional Boliviano* señala lo siguiente: “...a todo lo largo del proceso revolucionario, ningún poder soberano declaró expresamente la vigencia de una Constitución. Las alternativas y los problemas que la revolución se propuso resolver tampoco dio [sic] cabida a una declaración formal, porque tampoco se hacía necesaria puesto que el proceso mismo había consolidado las instituciones democráticas. La Constitución de 1945 que fue objeto de algunas reformas en 1947, continuó rigiendo las relaciones sociales en todo aquello que no había modificado o renovado la revolución mediante decretos-leyes con validez de normas fundamentales (...) Hubo un implícito reconocimiento de la Carta anterior” (1972: 153). Para Alipio Valencia Vega, si bien la Constitución de 1947 estaba vigente, “toda la legislación revolucionaria, dictada por medio de decretos-leyes y en uso del poder revolucionario, remozaba la organización del país desde la propia estructura económica, es

1947 en todo lo que no hubiera sido modificado por los decretos-ley posteriores a la Revolución de 1952. Una muestra de lo señalado se encuentra en el Decreto Supremo 4465, de 31 de julio de 1956, que, en el contexto de las primeras elecciones con voto universal realizadas el 17 de junio de 1956, señala:

Artículo único. El Poder Legislativo elegido en el plebiscito del 17 de junio pasado, se reunirá en la ciudad de La Paz e inaugurará sus labores con el ceremonial de estilo el 6 de agosto próximo, debiendo ocuparse con carácter previo de:

- a) Dar cumplimiento a los artículos 20 y 234 del Estatuto Electoral;
- b) Proclamar al Presidente y Vicepresidente de la República y recibir el juramento de los mismos;
- c) Considerar las reformas instituidas por el nuevo ordenamiento jurídico creado por la Revolución Nacional, a los efectos de incorporarlas en la Constitución Política del Estado.¹³

Si bien el Decreto Supremo 4465 plantea esta tarea al Poder Legislativo, cuyos miembros fueron elegidos apenas unas semanas antes en las primeras elecciones realizadas en Bolivia bajo el llamado ‘voto universal’, las reformas de la Revolución de 1952 empezaron a causar estado (es decir a ser cumplidas y coaccionadas para su cumplimiento) ni bien las mismas fueron promulgadas, dejando en suspenso lo que hubiera señalado la Constitución de 1947, pese a que la misma estaba vigente; por lo tanto, podemos decir que estamos ante un momento constitucional o momento constituyente en su más clara expresión.

Entonces, mientras la Constitución de 1947 esperaba a ser reformada, la labor de los juristas de la época era la de recopilar una variedad de normas vigentes, en particular los decretos promulgados en 1952, pues en materia constitucional en ese momento no existía un cuerpo unificado y codificado de Constitución. La Constitución

claro que el marco constitucional anterior, rigurosamente individualista, había saltado por los aires y una nueva Constitución venía conformándose en el ambiente jurídico revolucionario” (1982: 183).

13 El subrayado es nuestro, y tiene la finalidad de mostrar el reconocimiento tácito de la Constitución de 1947, en todo lo que no hubiera sido modificado por los decretos-ley de la Revolución de 1952.

se encontraba dispersa, pues era una colección de normas que, pese a su distinto grado y jerarquía, tenían la cualidad de fundamentales.¹⁴

Uno de los manuales más consultados en la época fue el de Carlos Walter Urquidi, denominado *Síntesis de legislación usual boliviana*. La segunda edición, de 1954, señala que se trata de una “Segunda edición de la obra ‘régimen legal boliviano’ puesta al día, sintetizada y con el agregado de nuevos capítulos”. Veamos algunas partes de esta obra:

1. CONSTITUCIÓN VIGENTE

(...)

El actual texto constitucional, fué [sic] adoptado por el Congreso extraordinario de 1947 y por el Ordinario del mismo año, que aprobaron varias reformas a la Constitución de 1945, reformas que fueron promulgadas mediante leyes de 20 de septiembre y 26 de noviembre de 1947.

(Urquidi, 1954: 9)

(...)

d) Sufragio y elecciones

Uno de los derechos inherentes a la calidad de ciudadano, consiste, según el artº 42 de la Constitución, en concurrir como elector o elegido a la formación de los Poderes Públicos.

Para ser ciudadano, dice el artº 43, se requiere: 1º Ser boliviano; 2º Tener 21 años de edad; 3º Saber leer y escribir; 4º Estar inscrito en el Registro Cívico.

Sin embargo, y por simple Decreto (el N° 3128 de 21 de julio de 1952), se ha modificado esta disposición constitucional como sigue:

“Art.º 1º– Tendrán derecho al voto para la formación de los poderes públicos, todos los bolivianos, hombres y mujeres, mayores de veintiún años de edad siendo solteros o de dieciocho siendo casados, cualquiera que sea su grado de instrucción, su ocupación o renta”.

(Urquidi, 1954: 14)

14 Hemos denominado a esta situación como ‘Constitución no escrita de Bolivia’ (Rojas, 2021). Sin embargo, si seguimos la lectura de la historia reciente de Bolivia bajo las categorías de ‘momento constitucional’ o ‘momento constituyente’ de Ackerman, una buena parte de la experiencia constitucional boliviana no cuenta, necesariamente, con una Constitución escrita y codificada en un solo cuerpo.

Carlos Walter Urquidi ordena el texto constitucional añadiendo las reformas realizadas mediante decretos supremos y otros cambios normativos. En el fondo las reformas que de hecho se realizan a la Constitución de 1947 nos revelan que se trata de un proceso evolutivo de Constitución y adecuación entre el entramado de un texto que busca la formalidad, las decisiones políticas del presente y los factores sociales que rodean todas las transformaciones que se inician en 1952, es decir, una Constitución viva, según la caracterización de Ackerman.

Será la reforma a la Constitución de 1961 la que constitucionalice los cambios de hecho realizados por la Revolución de 1952. Seis años más tarde, en 1967, y bajo el Gobierno del presidente René Barrientos Ortuño, se reforma una vez más la Constitución, la misma que fue suspendida en múltiples ocasiones por los regímenes dictatoriales, aunque retornamos a la democracia en 1982 bajo la vigencia de esa Constitución.

La Constitución de 1967 incorporó el Amparo Constitucional, una de las garantías más importantes de resguardo de los derechos fundamentales que complementan al *Habeas Corpus*, constitucionalizado en 1931. Asimismo, reiteró las instituciones que creó la Revolución de 1952 y que se constitucionalizaron en lo formal en 1961. Sin embargo, una vez que Bolivia retornó a la democracia, se consideró la necesidad de avanzar a una reforma más acorde con los tiempos y exigencias de la región.

La Constitución de 1967 fue reformada en 1994, en el Gobierno del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, aunque el procedimiento comenzó en el Gobierno del presidente Jaime Paz Zamora. Para algunos juristas, esta reforma fue la única que se llevó a cabo siguiendo las normas de reforma constitucional¹⁵ establecidas en la Constitución precedente; en consecuencia, fue una reforma de *futur* celebrada por los juristas porque no suponía un cambio no controlado,

15 Para Rivera Santiviáñez, “la reforma constitucional realizada en la última década del siglo XX, vale decir entre el año 1993 y 1994, fue la única que tuvo sello de constitucionalidad, aunque con algunos vicios de legitimidad democrática. En efecto, esta reforma constitucional fue realizada cumpliendo a plenitud el mecanismo y procedimiento previsto por la Constitución, por lo que se encaró aprobando la Ley N° 1473 Declaratoria de Necesidad de Reforma de la Constitución, promulgada el 1 de abril de 1993, en el periodo constitucional de 1989 a 1993, y aprobando la Ley N° 1585 de Reforma de la Constitución, promulgada el 12 de agosto de 1994, en el periodo constitucional de 1993 a 1997” (Rivera, 2012: 37).

sino un cambio esperado y procedimental, que respetaba los rituales de institución. Para esta reforma se contó con la colaboración de juristas especializados en la materia que observaban y recogían las transformaciones jurídicas que sucedían a nivel global y regional, por ello también esta reforma constitucional se la caracterizó como una modernización del Estado boliviano.

La reforma de 1994 se inscribe en el llamado constitucionalismo pluralista, influenciado por el multiculturalismo neoliberal y el Convenio 169 de la OIT, y que se desarrolla en un ambiente de transformaciones y reacomodos del Estado en el contexto de la economía mundial. Por ello no ha sido casual que se haya asociado el multiculturalismo al neoliberalismo.¹⁶

La reforma constitucional de 1994 es un punto de llegada de una serie de procesos previos, que obedecen a los rasgos del modelo económico que empieza a implementarse en Bolivia desde 1985, cuyo núcleo normativo fundamental fue un decreto conocido por su numeración: el 21060, que se caracteriza por la desestatización, desnacionalización y consiguiente privatización de los núcleos de la economía, permitiendo que el Estado deje de ser el principal agente económico.¹⁷ Esto implicó que el Estado desmonte, poco a poco, y algunas veces de golpe, la base material con la que se financiaba a sí mismo; es decir, que desmontó la posibilidad de recuperar para su financiamiento el excedente económico producido por la minería, el sector de hidrocarburos y las llamadas empresas estatales. Sin la posibilidad de autofinanciarse, el Estado empieza a dejar de cumplir una de sus tareas más antiguas: recrear el proyecto del Estado-nación que había empezado en 1825.

El proyecto de Estado-nación en Bolivia –aplicable, en cierta manera, también a toda Latinoamérica–, comprendía la idea de fusionar los elementos jurídicos (cualidades y requisitos nominales) para establecer quiénes pertenecen formalmente a un Estado, con los atributos culturales e identitarios que refieren a la pertenencia a una nación (es

16 Una lectura del multiculturalismo como un estadio más del desarrollo del capitalismo neoliberal se la puede encontrar en *Multiculturalismo o la lógica cultural del capitalismo multinacional* (Zizek, 2005).

17 Cabe destacar que la privatización fue acompañada por la Ley 1330 de 24 de abril de 1992 y la Ley 1544 de 21 de marzo de 1994, ambas normas configuraban el proceso de privatización y enajenación que se implementó de 1985 a 2005 (véase Gutiérrez, 2022).

decir, el sentimiento subjetivo de pertenencia nacional). De esta manera, el ser nacional era el requisito para ser ciudadano o, dicho de otra manera, nacionalidad y ciudadanía se configuraban como elementos inseparables. Estos requisitos se extienden a toda la población boliviana a partir de 1952, cuando el Estado se dio la tarea de crear esta fusión entre elementos jurídicos y elementos culturales identitarios.¹⁸

A partir de 1985, el Estado boliviano empieza a dismantelar, como señalábamos, la base económica de su financiamiento y se erosiona la función estatal de recrear el Estado-nación, la cual cada vez se desplaza al mercado y al llamado multiculturalismo neoliberal,¹⁹ que llega a Bolivia primero con el D.S. 21060 y el conjunto de medidas para desplazar el capitalismo de Estado; luego, con la ratificación del Convenio 169 de la OIT en 1991;²⁰ y, seguidamente, con la reforma constitucional que caracteriza al Estado boliviano como pluricultural y multiétnico,²¹ comenzando con ello el reconocimiento del pluralismo jurídico²² y la lógica del multiculturalismo neoliberal.

18 En la práctica, Bolivia nunca fue un Estado-nación, más allá del proyecto y la intención de construir el Estado-nación; la pluralidad de culturas y de proyectos políticos de base indígena puede encontrarse de manera transversal en toda la historia boliviana. Es muy difícil encontrar en el mundo una correspondencia completa entre Estado y nación, por ello se lo denomina proyecto, comunidad imaginada, comunidad de destino, es decir una acción política dirigida a lograr el Estado-nación. Tomamos esta idea de Will Kymlicka, quien señala que “son bien escasos los países cuyos ciudadanos comparten el mismo lenguaje o pertenecen al mismo grupo étnico-nacional” (Kymlicka, 1996: 13).

19 Raquel Irigoyen señala: “La adopción del multiculturalismo y los derechos indígenas en los años noventa se dio paralelamente a otras reformas en sede constitucional destinadas a facilitar la implementación de políticas neoliberales en el marco de la globalización. Ello incluyó la contracción del papel social del Estado y de los derechos sociales, la flexibilización de mercados y la apertura a las transnacionales, como en Bolivia y Perú” (2011: 143).

20 Mediante Ley N° 1257 de 11 de julio de 1991, se aprueba el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, aprobado en la 76 Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo, realizada el 27 de junio de 1989.

21 Constitución de 1994, Artículo 1.- “Bolivia, libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural, constituida en República unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa, fundada en la unidad y la solidaridad de todos los bolivianos”.

22 Constitución de 1994, Artículo 171:

1. Se reconocen, respetan y protegen en el marco de la ley, los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional, especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de

Bolivia se adscribe desde 1994 a un ciclo de reformas constitucionales denominadas como constitucionalismo pluralista y multicultural, que se suceden en muchos países de Latinoamérica, desde Guatemala (1985) y Nicaragua (1987), continuando con Colombia (1991), Perú (1993), Ecuador (1996 y 1998) y Venezuela (1999).

Cabe destacar que la reforma constitucional de 1994 estableció la mayoría de edad desde los 18 años, pues hasta esta reforma era a partir de los 21 años. Asimismo, se creó el Tribunal Constitucional, el Consejo de Judicatura, el Defensor del Pueblo y, como se señaló respecto al pluralismo jurídico, se reconoció la facultad de resolver conflictos a las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas como un modo alternativo de solución de controversias.

El Convenio 169 de la OIT, vigente en Bolivia desde 1991, otorga a las comunidades indígenas derecho a la participación en la explotación capitalista de recursos naturales con el llamado ‘derecho de consulta previa’, que convertía a estas comunidades en un actor más en el concierto mundial del desarrollo del capitalismo.

La reforma a la Constitución de 1994 se produce diez años más tarde, en 2004, durante el Gobierno del presidente Carlos Mesa, en una coyuntura compleja²³ que exigía la convocatoria a una Asamblea Constituyente, siendo esta reforma una de las más importantes, aprobada el 20 de febrero de 2004. Asimismo, se ampliaron las

origen garantizando del uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a su identidad, valores, lenguas y costumbres e instituciones.

2. El Estado reconoce la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas y de las asociaciones y sindicatos campesinos.
3. Las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a esta Constitución y las leyes. La Ley compatibilizará estas funciones con las atribuciones de los poderes del Estado.

23 Desde el año 2000, se registra en Bolivia una inestabilidad política compleja. Carlos Mesa asume la Presidencia después de la renuncia del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, en 2003. La referida inestabilidad lleva al presidente Mesa a renunciar en 2005, produciéndose la sucesión constitucional, conforme a lo establecido en la Constitución de 2004, que llega hasta el presidente de la Corte Suprema de Justicia, Eduardo Rodríguez Veltzé, quien, en calidad de presidente transitorio, convoca a elecciones generales ese mismo año, no sin antes reformar la Constitución de 2004 para poder llevar a cabo esta convocatoria a elecciones generales.

instituciones de participación democrática con la inclusión del referéndum y la iniciativa legislativa ciudadana. También se incorporó una garantía constitucional a través de la acción de *Habeas data* para el resguardo de los derechos a la intimidad y privacidad personal, así como para el resguardo y corrección de los datos personales.

La Constitución de 2004 fue reformada el año 2005, en el Gobierno de transición presidido por Eduardo Rodríguez Veltzé, en relación a la convocatoria de elecciones generales,²⁴ las mismas que se desarrollaron a finales del año 2005.

En 2006, en el primer Gobierno del presidente Evo Morales, se convocó a una Asamblea Constituyente que se inauguró en Chuquisaca el 6 de agosto de 2006, organizándose en 21 comisiones que permitieron inteligir la estructura del proyecto de Constitución que la Asamblea aprobó en dos etapas. La primera, en Chuquisaca (aprobación en grande) en noviembre de 2007, y la segunda, en Oruro (aprobación en grande y en detalle), en diciembre de 2007. Después de un periodo de conflictividad en 2008, el proyecto de Constitución fue intervenido en más de un centenar de artículos por el Congreso de la República, en octubre de 2008, para luego ser sometido a referéndum de aprobación constitucional, en enero de 2009.

Sin embargo, un momento constitucional o momento constituyente se dio un poco antes del referéndum constitucional de 2009. Se trata de algo que sucedió, de algo que acaeció en 2008 que, como se mencionó, fue un año turbulento, lleno de conflictos sociales como efecto del proceso constituyente finalizado en diciembre de 2007.

El instituto de la revocatoria de mandato existe en la Constitución de 2009, pero no en la Constitución de 2004 (o de 2005, si tomamos la reforma realizada en el Gobierno del expresidente Eduardo Rodríguez Veltzé), pero el tenso desarrollo de la política en 2008 lo convocó por adelantado como un *avenir*, pero simulando que se trataba de un referéndum. Al respecto, cabe anotar lo señalado por la Ley 3850 de 12 de mayo de 2008:

24 Se trata de una modificación realizada al artículo 93 del texto constitucional de 2004, mediante Ley N° 3089 de 6 de julio de 2005. Es una reforma menor en lo formal, pero de mucha importancia en lo material, pues permite que se convoquen a elecciones generales en 2005. De otra manera, si se mantenía la redacción de la Constitución de 2004, sólo se podía convocar a elecciones de presidente y vicepresidente, dejando intactos a los diputados y senadores que fueron elegidos en 2003.

ARTÍCULO 3.- (MARCO LEGAL DEL REFERÉNDUM REVOCATORIO). El referéndum Revocatorio de Mandato Popular se rige por lo dispuesto en la presente ley, no siendo aplicable la normativa de la Ley N° 2769, de 23 de abril de 2002, del Referéndum.

(...)

ARTÍCULO 8.- (REVOCATORIA DE GESTIÓN).

I. Se revocará el Mandato Popular del Presidente de la República y del Vicepresidente de la República si el resultado del Referéndum por el NO a la pregunta establecida en el Artículo 6 de la presente Ley, alcance un porcentaje superior a cincuenta y tres, setecientos cuarenta por ciento (53,740%) y una votación superior a 1.544.374 votos.

II. Se revocará el Mandato Popular de los Prefectos de Departamento si el resultado del Referéndum por el NO a la pregunta establecida en el Artículo 7 de la presente Ley, alcance a porcentajes superiores a las obtenidas [sic: obtenidos] en las elecciones de 18 de diciembre de 2005 (...).

El texto constitucional de 2004 no establece que los presidentes o los prefectos de departamento puedan cesar de sus funciones por revocatoria de mandato, sin embargo, después de realizado el referéndum de agosto de 2008, dos prefectos cesaron en su mandato. La realización de la revocatoria de mandato de 2008 tenía como contexto consultar a la población si ratificaba o no el Gobierno de Evo Morales, y Evo Morales sugirió que también se disponga la misma pregunta para los prefectos departamentales, muchos de ellos antagónicos a su Gobierno. Los resultados fueron los siguientes:

Según los resultados oficiales emitidos por la Corte Nacional Electoral, el mandato del Presidente Evo Morales fue refrendado por 67.41% de los votantes. Los resultados departamentales fueron los siguientes: Mario Virreira, de Potosí logró el 79.08%, Rubén Costas, de Santa Cruz logró el 66.43%, Ernesto Suárez, de Beni, 64.25%; Mario Cossío, de Tarija, 58.06%; Leopoldo Fernández, de Pando, 56.21%; Alberto Aguilar de Oruro 50.85%; José Luis Paredes, de La Paz, 35.48% y Manfred Reyes Villa de Cochabamba, 35.19%.²⁵

25 “Informe de la Misión de Observación Electoral”, septiembre de 2009, OAS, en <https://www.oas.org>.

Después de realizada la revocatoria de mandato, el curso político continuó con las adecuaciones en el Congreso al proyecto de Constitución aprobado en diciembre de 2007 por la Asamblea Constituyente, y finalmente con la convocatoria a referéndum constitucional a realizarse el 25 de enero de 2009.

Con la aprobación mediante referéndum constitucional y su posterior promulgación el 7 de febrero de 2009, la nueva Constitución Política del Estado cierra el largo siglo XX boliviano y se inaugura un nuevo régimen constitucional.

2. ¿Nuevo momento constitucional o momento constituyente?

El expresidente Eduardo Rodríguez Veltzé considera que, desde la sentencia 084/2017 de 28 de noviembre de 2017, que habilita la reelección de Evo Morales y Álvaro García Linera, empezó en nuestro país una deliberación intermitente respecto a la necesidad de reformar la normativa fundamental, en tanto la Constitución Política del Estado no pudo, institucionalmente, reconducir las falacias de una sentencia constitucional abiertamente contraria a las mismas disposiciones constitucionales respecto a la reelección referida. Esta sentencia, que habilitó una reelección claramente impopular –sobre todo, si tomamos en cuenta que en febrero de 2016 se intentó reconducirla mediante un referéndum de reforma constitucional que fue rechazado por la población–, llevó a la crisis de noviembre de 2019, la cual supuso la salida (vía abandono, renuncia y otras figuras complejas) del Órgano Ejecutivo, es decir, del presidente, vicepresidente y de los ministros del Estado, y la asunción conflictiva, constitucional y socialmente, de la senadora Jeanine Áñez a la presidencia del Estado.²⁶

El 24 de noviembre de 2019, en el Gobierno de Jeanine Áñez, se promulgó la Ley N° 1266, mediante la cual se establece un régimen excepcional y transitorio para la designación de vocales del Tribunal Supremo Electoral, Tribunales Electorales Departamentales, así como la realización de las Elecciones Generales 2020. Esta ley en su artículo 19, párrafo II, señala:

26 Respecto a la valoración constitucional de este episodio de la vida constitucional boliviana, véase Rojas, 2024.

ARTÍCULO 19.

(...)

II. Las y los ciudadanos que hubieran sido reelectos de forma continua a un cargo electivo durante los dos periodos constitucionales anteriores, no podrán postularse como candidatos al mismo cargo electivo.

Cabe destacar que, al momento de promulgarse esta ley, se mantenía en pie y en plena vigencia la sentencia SCP 0084/2017, de 28 de noviembre de 2018, la cual, según lo establecido por el artículo 203 de la CPE, es vinculante y de cumplimiento obligatorio. Sin embargo, el proceso electoral del año 2020 obedeció lo determinado por la Ley 1266, y todas las fuerzas políticas, incluida la del exmandatario Evo Morales, participaron inscribiendo a sus candidatos para la celebración de las elecciones del 17 de octubre de 2020, respetando lo expresado por la Ley N° 1266 y sin la mínima referencia a la sentencia SCP 0084/2017, de 28 de noviembre de 2018.

Los resultados de las elecciones de 17 de octubre de 2020 dieron como ganador al binomio del Movimiento al Socialismo (MAS), Luis Arce y David Choquehuanca, y con ellos, como es característico del modelo presidencialista boliviano, a senadores y diputados del MAS. Ni bien llegó el nuevo gobierno, se instaló la agenda de necesidad de reforma constitucional.

Diversos intentos de reforma de la justicia se ensayaron entre el 2021 y el 2023, y debe aclararse que los ensayos fueron sólo intentos, pues en ningún momento se llegó ni siquiera a una deliberación de parte del gobierno del camino crítico seguir, aunque la deliberación empezó a suceder en la sociedad. Por ejemplo, en 2021, los llamados juristas independientes propusieron una ruta crítica de reforma constitucional que no llegó a materializarse porque no se reunieron las firmas necesarias según el procedimiento; así, el 2022, el referido grupo se disolvió sin lograr conmovier al gobierno sobre la necesidad de reforma, por lo menos en la manera de preseleccionar a los candidatos al Órgano Judicial y al Tribunal Constitucional Plurinacional. De la misma manera, la necesidad de problematizar una necesaria reforma de la justicia también se expresó en innumerables seminarios, congresos y conversatorios en las universidades públicas, como la UMSA.

A finales de 2023, el escenario se agrava en tanto las máximas autoridades del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional cesan de su mandato, conforme lo establecen, explícitamente, los parágrafos I del art. 183, III del art. 188, III del art. 194, así como también el art. 200 de la CPE:

Artículo 183.-

I. Las Magistradas y los Magistrados, no podrán ser reelegidas ni reelegidos. Su periodo de mandato será de seis años.

(...)

Artículo 188.-

(...)

III. El tiempo de ejercicio, la permanencia y la cesación en el cargo establecidos para las Magistradas y los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia serán de aplicación a los miembros del Tribunal Agroambiental.

(...)

Artículo 194.-

(...)

III. Los miembros del consejo de la Magistratura de Justicia durarán en sus funciones seis años, y no podrán ser reelegidas ni reelegidos.

(...)

Artículo 200.-

El tiempo de ejercicio, la permanencia y la cesación en el cargo establecidos para las Magistradas y los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia será de aplicación a los miembros del Tribunal Constitucional Plurinacional.

Mediante la cuestionada Declaración Constitucional 0049/2023, de 11 de diciembre de 2023, el Tribunal Constitucional Plurinacional dispuso

...la prórroga de mandato de las autoridades del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional en actual ejercicio, de manera excepcional y temporal, hasta que se elijan y posesionen a las nuevas autoridades, fruto de la preselección desarrollada por la Asamblea

Legislativa Plurinacional y del proceso electoral llevado a cabo por el Órgano Electoral Plurinacional; conforme al marco contenido en la Constitución Política del Estado y conforme a lo razonado en la presente Declaración Constitucional Plurinacional (numeral 4 de la Declaración Constitucional 0049/2023).

Una vez más, el Tribunal Constitucional Plurinacional desconoce la Constitución Política del Estado e instaura una suspensión política de su normatividad.

Con los antecedentes de magistrados y consejeros (auto)prorrogados, con un escenario económico adverso, con una crisis muy severa en el sistema de partidos políticos, con un intento frustrado de golpe de Estado el 26 de junio de 2024 –que develó la desinstitucionalización de las Fuerzas Armadas, las cuales ya en la crisis de noviembre de 2019 mostraron su incumplimiento a la CPE–, además del intento frustrado de convocatoria a referéndum constitucional por parte del presidente del Estado el 6 de agosto de 2024, es posible afirmar que el diseño institucional y la cultura jurídica necesaria para comprender la Constitución de 2009 han llegado a mostrarse insuficientes para la resolución de los diversos conflictos políticos, sociales y económicos actuales en el país.

Todas las anteriores situaciones descritas, además de otras que apunta Eduardo Rodríguez Veltzé en su artículo, nos llevan a coincidir con él en que existe una clara separación entre las formas de gestión del conflicto por parte del gobierno y los escenarios de deliberación que pueden encontrarse en la sociedad, en una clara similitud a lo que Ackerman (1999, 2014, 2016a, 2016b) denomina como ‘democracia dualista’ y, en consecuencia, en la posibilidad de estar a puertas de un momento constitucional o momento constituyente. Esta situación precisará de una imaginación política más que jurídica para fijar de nuevo las normas fundamentales de convivencia y relacionamiento entre el Estado y la sociedad.

Posiblemente, las constituciones son más puntos de llegada, propiciados por momentos constitucionales o momentos constituyentes, que puntos de partida de nuestra normatividad. Así, los quince años de vigencia de nuestra Constitución de 2009 revelan la necesidad de empezar a avanzar hacia un futuro proceso constituyente guiado por una imaginación política más que jurídica, que problematice distintos aspectos: la insuficiencia institucional de la separación y división de

poderes en el texto constitucional vigente, las formas de limitar el excesivo presidencialismo e intervención del Órgano Ejecutivo en la vida política institucional, la necesidad de transformar el Órgano Judicial del supuesto poder de Estado que se presenta a un servicio a la población para la solución pacífica y mediada de conflictos, así como la necesidad de la revisión de las facultades y atribuciones del Tribunal Constitucional Plurinacional, para evitar que éste rapte institucionalmente la normatividad de la Constitución y, en lugar de ello, sea efectivamente un defensor de la constitucionalidad de nuestro sistema jurídico.

A todo lo anterior es necesario añadir que también se requiere empezar a trabajar en una cultura jurídica crítica, que evalúe el rol de los abogados, pues detrás de la actual crisis de las instituciones de justicia se encuentran juristas instrumentales que coadyuvan a propiciarla.

Referencias

- Ackerman, Bruce. 2016a. *We The People II. Transformaciones*. Quito: Traficantes de Sueños.
- Ackerman, Bruce. 2016b. *We The People III. La revolución de los derechos sociales*. Quito: Traficantes de Sueños.
- Ackerman, Bruce. 2014. *We The People I. Fundamentos de la historia constitucional estadounidense*. Quito: Traficantes de Sueños.
- Ackerman, Bruce. 2011. *La Constitución viviente*. Madrid: Marcial Pons.
- Ackerman, Bruce. 1999. *La política del diálogo liberal*. Barcelona: Gedisa.
- Barragán, Rossana. 2007. *Las Asambleas Constituyentes en Bolivia*. La Paz: Defensor del Pueblo.
- Canelas, René. 1972. *Nuevo Derecho Constitucional Boliviano*. La Paz: Letras.
- Gotkowitz, Laura. 2011. *La revolución antes de la revolución*. La Paz: Plural.
- Gutiérrez, Paloma. 2022. *Neoliberalismo. Reconfiguración de la élite político-económica*. La Paz: CIS.

- Irigoyen, Raquel. 2011. “El horizonte del constitucionalismo pluralista”. En Rodríguez, César. 2011. *El Derecho en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Kymlicka, Will. 1996. *Ciudadanía multicultural*. Barcelona: Paidós.
- Platt, Tristan. 2016. *Estado y ayllu*. La Paz: Biblioteca del Bicentenario de Bolivia (BBB).
- Rivera, José Antonio. 2012. *Temas de Derecho Constitucional*. Cochabamba: Kipus.
- Rodríguez Veltzé, Eduardo. 2024. *Momentos constituyentes, crisis institucional y protesta ciudadana. Apuntes para reflexionar las reformas constitucionales necesarias*. La Paz: FES.
- Rojas, Farit. 2024. “La disputa por el sentido de la democracia y la Constitución”. Bolonia, *DPC on line*: <https://www.dpceonline.it>
- Rojas, Farit. 2021. *La Constitución Plurinacional*. La Paz: IIST.
- Urquidi, Carlos Walter. 1954. *Síntesis de legislación boliviana*. La Paz.
- Valencia, Alipio. 1982. *Manual de Derecho Constitucional*. La Paz: Juventud.
- Zizek, Slavoj. 2024. *Demasiado tarde para despertar*. Barcelona: Anagrama.
- Zizek, Slavoj. 2005. *Multiculturalismo, o la lógica cultural del capitalismo multinacional*, en: <https://laicismo.org/multiculturalismo-o-la-logica-cultural-del-capitalismo-multinacional/30268>

III

La espiral de la crisis en el fin de ciclo

Luciana Jáuregui J.

Introducción

En el último tiempo, el vocablo ‘crisis’ se ha convertido casi en una muletilla para explicar la coyuntura que vive el país. Desde diversas perspectivas, la crisis se emplea para abordar la desinstitucionalización, el deterioro económico, la división en el MAS, los conflictos sociales, etc., muchas veces de forma circular y tautológica, de modo que la explicación de la crisis responde a la misma crisis que se busca explicar. Sin embargo, la crisis no es realmente un *explans*, sino un *explanadum*, es decir, no es algo que explica sino algo que hay que explicar.¹ Como se sabe, la palabra crisis proviene del sustantivo griego *krisis* y del verbo *krinein*, y significa simultáneamente ‘separar’ y ‘decidir’. Este doble significado ilustra con precisión la existencia de una situación incierta, álgida y decisiva en la que resultan determinantes los cursos de acción. Así, la noción de crisis remite a un proceso de descomposición de algo existente, en la que se revelan los límites de un estado de cosas y se presentan indicios de la formación de algo nuevo. Esto no supone en absoluto un resultado predeterminado ni el tránsito lineal y categórico de un estado a otro, sino una tendencia histórica en curso, siempre inscrita dentro de relaciones de fuerza que definen sus contornos, su trayectoria y

1 Extrapolo la argumentación de Jessop (2017) sobre el Estado.

su derrotero último. Por eso, la crisis puede implicar rupturas, pero también, en ausencia de elementos activos, puede ser gobernada y prolongarse por años. Asimismo, cada crisis tiene profundidades, extensiones, intensidades y resultados diferentes, por lo que no se trata de sentenciar un desenlace desde afuera, sino de sopesar y estimar continuamente los niveles de ruptura, sus velocidades, suturas y reequilibrios en cada circunstancia de ese proceso de agotamiento de lo viejo y de emergencia de lo nuevo.

Eduardo Rodríguez Veltzé se encamina en ese objetivo y diagnóstica que actualmente atravesamos una crisis de los órganos de poder público debido a la falta de separación de poderes, al desajuste del sistema de pesos y contrapesos y al hiperpresidencialismo, que generan bloqueo institucional y problemas de orden práctico, con efectos directos sobre la legitimidad de las instituciones, las formas y límites del ejercicio del poder y el respeto de los derechos y deberes ciudadanos. Plantea que esta crisis tiene su origen en la habilitación inconstitucional de Evo Morales a una cuarta elección en 2017, que empeora durante la ruptura constitucional y la sucesión del Gobierno transitorio de Ñez después de la crisis de 2019 y se agudiza durante el Gobierno de Luis Arce con la politización de la justicia y la judicialización de la política. Como consecuencia, se abre un momento constituyente, que, como se sabe, comprende un periodo de insatisfacción popular, el cual generalmente emerge de una crisis política, económica y/o social, en la que surgen un conjunto de demandas que llevan a una modificación y reinterpretación de la ley fundamental. Si bien el autor no reconoce un sujeto constituyente específico, identifica la confluencia de distintas líneas de conflictividad vinculadas al funcionamiento de la Asamblea Legislativa, del Poder Judicial, a la división en el MAS, a los problemas económicos, etc., que en conjunto formulan “reparos al orden normativo, a la capacidad performativa de los órganos de poder público”.² Este escenario proyecta o conduce a una reforma constitucional orientada a la reorganización del poder público que permita un funcionamiento efectivo y equilibrado entre los distintos órganos del Estado.

2 “Momentos constituyentes, crisis institucional y protesta ciudadana. Apuntes para reflexionar las reformas constitucionales necesarias”, en este volumen, pp. 15-44.

Esta mirada sitúa la crisis en el ámbito del régimen político, es decir, dentro del conjunto de normas, instituciones y prácticas que estructuran el ejercicio del poder y el Estado. Ya varios autores esbozaron otras interpretaciones para definir la coyuntura. Fernando Mayorga (2022) se refiere a una segunda fase del ‘proceso de cambio’ caracterizada por la reproducción rutinaria del proyecto, en el que se mantiene el modelo de acumulación estatista y de hegemonía centrado en el MAS, pero sin un modelo decisional y sin un proyecto político alternativo en la oposición (Mayorga, 2022: 29). Zegada plantea el agotamiento de un modelo de conducción política, que, si bien perfora la hegemonía del MAS, no implica un cambio en las relaciones de fuerza ni en el régimen político ni cuestiona las bases del modelo estatal (Zegada, 2022: 196-197). Molina (2024) apunta a una crisis hegemónica definida por la desarticulación del sujeto político, el disenso al interior del bloque de poder y el bloqueo de la capacidad de reproducción de la formación hegemónica. En rigor, estas hipótesis no son contradictorias, pero postulan diferentes grados de profundidad, ya sea crisis al nivel del partido, del gobierno, del régimen o de la hegemonía. El riesgo está, desde mi punto de vista, en partir de una lectura normativa y endogámica del funcionamiento del orden político-institucional o, al contrario, en derivar mecánicamente del plano estructural la explicación de todos los niveles del Estado. Cada tipo de crisis tiene su especificidad y no necesariamente una conduce a la otra. Caracterizar la crisis exige establecer qué es lo que ‘entra en crisis’ y de qué tipo de crisis estamos hablando. Para tal efecto, es preciso escudriñar los distintos niveles de la estatalidad —el gobierno, el régimen político y el Estado—, identificando sus puntos de fisura, sus intersecciones y encadenamientos, a fin de determinar la magnitud de la crisis general y sus formas de condensación en este momento particular.

El argumento de este trabajo es que el consenso social del ‘proceso de cambio’ se agotó y se abrió una crisis hegemónica, que se expresa actualmente como una crisis de gobierno y una crisis de régimen político, pero que podría evolucionar hacia una crisis de Estado. Este balance no parte de un enfoque normativo que presupone instituciones, mecanismos y reglas objetivas y neutrales, sino de un enfoque estratégico relacional del Estado, que, sin desatender la lógica interna de las instituciones, las localiza dentro de determinadas relaciones de poder, que le proporcionan una línea estratégica y que remiten a un

proyecto hegemónico que define los propósitos del Estado respecto a la sociedad.³ Desde aquí, este trabajo examina la crisis en diferentes superficies de la estatalidad, desde la administración gubernamental, el aparato estatal, hasta el Estado como relación social. El trabajo plantea, en diálogo con el texto del Rodríguez Veltzé, que la crisis de los órganos de poder público expresa el surgimiento de una nueva configuración política, la cual bloquea el funcionamiento regular del régimen político y denota un proceso más amplio de agotamiento de un patrón de hegemonía. La crisis se caracteriza, en términos generales, por un momento de inestabilidad presidencial que revela la deslegitimación del régimen de *presidencialismo mayoritario* que regulaba el ejercicio del poder, dentro de un proceso más general de erosión de la formación hegemónica populista del MAS. Sobre este diagnóstico, se discute si esta crisis intrincada abre un momento constituyente, para abordar qué problemas, sobre qué condiciones, en qué ámbitos de reforma y, finalmente, si una reforma constitucional resolvería la crisis hegemónica en ciernes.

I. El Gobierno de Arce: de la parálisis decisoria al colapso presidencial

En el año 2020, Luis Arce llegó al gobierno con el 55,1% de respaldo popular, el MAS obtuvo mayoría en la Asamblea Legislativa Plurinacional y las bases orgánicas y sindicales se cohesionaron bajo la garantía de estabilidad política y económica que prometía el retorno del MAS. Sólo un par de años después, el gobierno mayoritario devino en un gobierno minoritario, al enfrentarse a crudas disputas intrapartidarias, ser acorralado por oposiciones multilaterales en el Poder Legislativo y afrontar una recesión económica que agudiza el conflicto social. El detonante fue la disputa interna del MAS, que generó una ruptura de la coalición legislativa, abrió una crisis

3 El enfoque estratégico relacional del Estado fue desarrollado por Bob Jessop (2014) y bebe de varias fuentes teóricas, como el marxismo, el neoinstitucionalismo, la escuela de la regulación francesa y la teoría de sistemas. Su heterodoxia se debe al interés de comprender la especificidad del Estado, más allá de la escisión Estado-sociedad y de la oposición entre agencia y estructura. Este enfoque reivindica el carácter relacional del Estado y el carácter performático de la lucha política en la constitución de las formas estatales.

Ejecutivo-Legislativo y derivó en un ejercicio de gobierno cada vez más unilateral por parte de Luis Arce, quien se amparó en el respaldo del Pacto de Unidad y en la instrumentalización de la justicia como pilares de gobernabilidad. No obstante, la fragmentación política, la polarización ideológica y las estrategias de suma cero de las fuerzas políticas llevaron a un *impasse* casi definitivo, dejando al MAS al borde de perder su sigla oficial y a Arce sin recursos político-institucionales para conducir el proceso político y económico, generando un estado de parálisis decisoria que contrasta fuertemente con su pretensión maximalista de reelegirse en 2025. Como corolario de la división del MAS, la línea estratégica que organizaba el aparato estatal se desmoronó, generando un enfrentamiento y bloqueo entre poderes. Se trata de un escenario complejo tendiente al colapso presidencial en el que se combinan dinámicas partidarias, institucionales y de conflictividad. ¿Cómo pasó el Gobierno de Arce de ser un gobierno mayoritario a ser un gobierno minoritario? ¿Cómo se expresa la división del MAS en el funcionamiento de las instituciones? ¿Cuáles son las capacidades políticas del Gobierno de Arce? ¿Estamos frente a una crisis de gobierno?

Rodríguez Veltzé plantea que en la coyuntura actual se revelan las falencias del orden constitucional y los problemas de organización del poder público tanto a nivel legal como a nivel de la gobernabilidad. Si bien, en general, se atribuye el problema al diseño institucional, es importante considerar que los regímenes políticos se rigen tanto por una dimensión procedimental como por una dimensión agencial. La crisis del sistema político no responde únicamente a las características de las estructuras institucionales, sino a un cambio en la interacción entre las dinámicas políticas, las instituciones y el contexto social. De ahí que un balance institucional requiera, desde mi punto de vista, considerar el modo en que el cambio en las relaciones de fuerza, en las modalidades de competencia político-partidaria y en la emergencia de nuevas líneas de conflictividad social redefine y afecta la reproducción rutinaria del aparato estatal. Recordemos que, hasta hace poco, el esquema de gobernanza y gobernabilidad del MAS se sostenía con efectividad en un presidencialismo fuerte, grandes mayorías legislativas y amplio respaldo popular. Sólo en los últimos años las estructuras institucionales entraron aceleradamente en declive porque resultaban incompatibles con el nuevo contexto político, económico y social. Esto se debe a que el MAS atraviesa

por un proceso de descomposición hegemónica que dificulta la articulación de una sola voluntad política que establezca la unidad de acción del aparato estatal. De hecho, este cambio en el mapa de poder abrió un proceso de transición política, de un esquema basado en un presidencialismo fuerte, con un sistema de partido hegemónico y con gobernabilidad relativa, hacia un esquema de presidencialismo minoritario, con un sistema de partidos de pluralismo polarizado tendiente al déficit o a la crisis de gobernabilidad. La cuestión es entender cómo se produjo esta transición y qué tipo de impacto genera en la viabilidad del gobierno actual y en el funcionamiento de los órganos del Estado.

El detonante fue la ruptura de la coalición política y sindical que apuntaló el MAS. Recordemos que la cohesión del MAS dependía del liderazgo carismático de Evo Morales y que, al perder en 2019 el gobierno, se generó un desmoronamiento escalonado de todos los niveles gubernativos, parlamentarios y sindicales de su estructura de poder. El MAS no pudo afrontar el problema de sucesión de liderazgos y se desintegró a raíz de un faccionalismo personalista, entre dos núcleos de poder que se disputan el control del gobierno, del partido y de la candidatura presidencial de 2025. El punto es que la fractura del MAS significó el fin del sistema de partido predominante y la pérdida de mayoría parlamentaria del Gobierno de Arce. En su lugar, se instaló un sistema multipartidista polarizado, caracterizado por la fragmentación y por la distancia ideológica entre las fuerzas políticas colindantes al arcismo, que, si bien no conforman coaliciones estables, tienen la capacidad selectiva de refrendar o bloquear las iniciativas tanto de las bancadas arcista o evista con la participación de la oposición. La pérdida de mayoría obliga al Gobierno del Arce, teóricamente, a abandonar el decisionismo presidencial y el ‘rodillo parlamentario’ propio de los tiempos de hegemonía y, al contrario, instituye como condición mínima del funcionamiento de la Asamblea Legislativa y de la puesta en marcha de cualquier programa de gobierno, la formación de coaliciones parlamentarias. El problema es que el proceso electoral de 2025 genera incentivos contrarios para los partidos políticos y particularmente para los liderazgos del MAS que buscan reelegirse, por lo que despliegan una estrategia de suma cero orientada a socavar al opositor. Como consecuencia, el Gobierno de Arce se ve impelido de implementar políticas de gobierno y la disputa entre evistas y arcistas deriva en un bloqueo institucional

entre los distintos poderes del Estado, dado que facciones diferentes controlan distintos órganos de poder generando una suerte de ‘gobierno dividido’.

Al perder la mayoría, el Gobierno de Arce perdió sus recursos político-institucionales para encarar las tareas mínimas del inicio de su gobierno, como la reestructuración del Poder Judicial y la reactivación económica. Esto generó una situación de parálisis decisoria, consistente en un estado de fuerzas en el que los recursos de poder se dispersan entre posiciones políticas radicalizadas, generando incapacidad de respuesta del sistema político e inestabilidad presidencial (Santos, 2006: 10). Se trata de una situación perniciosa, en la medida en que se agrava la crisis económica, proliferan los conflictos sociales y, en cambio, los actores tienen poca capacidad de respuesta y apuestan por salidas contradictorias. El Gobierno de Arce respondió al veto parlamentario con una afirmación de liderazgo, casi autorreferencial, y con escasa voluntad de tender acuerdos, lo que le llevó a perder capacidad de iniciativa, a ser voluble frente a las presiones de las fuerzas políticas y sociales e, incluso, a un aislamiento político progresivo. La condición de presidente minoritario de Arce también deriva, en parte, del hecho de que no busca formar acuerdos o pactos en un sistema que, de facto, ya opera de modo fragmentario. Como se sabe, en situaciones de inestabilidad presidencial, el estilo de liderazgo, ya sea conciliador o confrontativo, puede resultar decisivo para recomponer el campo de juego o, al contrario, para acelerar su caída. En el caso de Arce, mucha de esta parálisis se debe a su liderazgo, rígido y tecnocrático, que se parapeta en exacerbar el presidencialismo y en sortear por sí solo la recesión económica. De ahí que actualmente el gobierno adopte una posición más defensiva que estratégica, concentrando sus esfuerzos en la gestión económica y menos en la gestión política, aunque una dependa indefectiblemente de la otra. Hasta ahora, la salida del gobierno al *impasse* político ha sido optar por medidas unilaterales, como recurrir al Poder Judicial o sostenerse en el cada vez más frágil respaldo del Pacto de Unidad. En todo caso, es claro que la continuidad del Gobierno de Arce es inversamente proporcional al empeoramiento de la crisis económica.

Precisamente, un rasgo fundamental de esta coyuntura es que el Poder Judicial se ha convertido en un factor decisivo de la dinámica política. Como argumenta Rodríguez Veltzé, el Tribunal Constitucional Plurinacional y las salas departamentales se rigen por intereses

político-partidarios. No es que en el pasado existiera un Poder Judicial independiente marginado de los intereses políticos, sino que actualmente, los órganos del Estado funcionan de forma desintegrada y discordante, en razón de la división del MAS. El Poder Judicial opera como un recurso de poder del Poder Ejecutivo controlado por el arcismo para frenar al Poder Legislativo, en el que el evismo tiene capacidad de veto. De ese modo, el Poder Judicial es el principal pilar de la gobernabilidad del Gobierno de Arce, para superar su debilidad como presidente minoritario. El interés del gobierno reside en viabilizar y blindar los actos del Ejecutivo, contener a sus aliados circunstanciales e inhabilitar a sus adversarios políticos en un contexto de proximidad de los comicios electorales. La autoprorroga de magistrados, los límites a la censura de ministros, la anulación de sesiones legislativas, entre otras, son un signo del modo en que las decisiones judiciales persiguen claros objetivos políticos. El punto es que la dinámica política derivó en un bloqueo mutuo de los poderes del Estado, donde el rol del Poder Judicial consiste en bloquear las atribuciones del Poder Legislativo, incluso fallando sobre sus propias causas, como sucede con la autoprorroga de los magistrados o con la postergación sucesiva de las elecciones judiciales. Esto ha llevado a que el Poder Judicial ya no funcione de forma coherente, porque depende del alineamiento político de los operadores de justicia, quienes realizan actuaciones judiciales que resultan incluso contradictorias entre sí. Sin duda, el problema del Poder Judicial abre, como plantea Rodríguez Veltzé, un debate sobre la organización del mismo; no obstante, es fundamental identificar el efecto insoslayable de lo político sobre el funcionamiento de los Órganos del Estado.

Finalmente, el desmoronamiento del esquema político del MAS viene aparejado de la configuración de un campo de conflictividad multisectorial. Si bien esto no apunta a la conformación de un sujeto constituyente, como plantearé después, es cierto que es un periodo en el que aumenta la frecuencia de los conflictos, sin que converjan en una sola dirección. El rasgo distintivo de la conflictividad de esta coyuntura reside en que se produce la desafiliación popular del MAS, la renegociación de las alianzas entre el gobierno y otros sectores estratégicos y la persistencia de conflictos democrático-liberales y territoriales. Por un lado, es claro que el Pacto de Unidad es el principal respaldo social e incide directamente en las decisiones políticas de Arce, como sucedió con el cambio de los ministros de Hidrocarburos,

de Trabajo y de Desarrollo Rural y Tierras. Sin embargo, el agravamiento de la crisis económica tiende a debilitar el respaldo de las bases y a legitimar el paralelismo sindical, muchas veces a favor del evismo. A esto se suman los conflictos urbano-populares derivados de la crisis económica, protagonizados por gremiales, transportistas, juntas vecinales, etc. Además del principal grupo de presión, las Seis Federaciones del Trópico de Cochabamba, que buscan no sólo habilitar a Morales y al MAS, sino acorralar a Arce y liderar el descontento popular. Por otro lado, el gobierno es más voluble a la presión de los *lobbies* empresariales en el contexto de recesión, ya que no consiguió asegurar la retención de divisas y, en cambio, cede paulatinamente a una mayor liberalización de la política económica. Por último, existen otros focos de conflicto político, institucionales y territoriales, que, aunque no alcanzan gran magnitud, permanecen latentes en razón de los resultados del censo y sus efectos sobre la redistribución de escaños y el pacto fiscal. Así, se abre un escenario de proliferación de conflictos sociales, donde el gobierno pierde progresivamente el control de la calle, aumentan las demandas sectoriales y se dificultan las respuestas gubernamentales.

Este contexto configura un momento de inestabilidad presidencial, en el que confluyen factores político-institucionales y factores socioeconómicos: fragmentación partidaria, divisiones ideológicas antagónicas, bloqueo institucional, rigidez del estilo de liderazgo, crisis económica y agudización de la conflictividad social. Este escenario conduce indefectiblemente al aumento de las demandas sociales y a la disminución de la capacidad de gobernar, lo que puede hacer que la parálisis decisoria derive en una crisis de gobierno. Si bien Arce recurrió recientemente a la convocatoria a un referéndum sobre los temas neurálgicos de la agenda política para recomponer el tablero (subvención de los hidrocarburos, reelección presidencial y modificación de la cantidad de escaños de la Asamblea Legislativa), las valoraciones del Tribunal Supremo Electoral (TSE) y del Tribunal Constitucional Plurinacional avizoran que, en razón de plazos, costos y respaldo social, es una salida política casi inviable. Precisamente, es común que, en este escenario de debilidad, el gobierno exacerbe su unilateralidad, desarrolle cursos erráticos de acción, se desmorone internamente y sea más voluble a la presión de distintos grupos sociales. Las condiciones para una crisis de gobierno están dadas: debilidad político-institucional, presión económica, acumulación de conflictos e

imposibilidad de realizar reformas políticas y económicas sustantivas. Esta situación de inmovilismo y bloqueo puede extenderse hasta el fin de su mandato, pero de agudizarse estos factores, cabe una posibilidad de que derive en un colapso o caída presidencial. Asimismo, la crisis de gobierno, que por ahora apunta a la pérdida de la capacidad de gobernar, puede conducir a una crisis de gobernabilidad que ponga en duda la legitimidad y capacidad del sistema político en sí. Por ahora, el freno está en que aún no existe una fuerza política con clara opción de gobierno hacia 2025 y con orientaciones estratégicas concretas, respecto a la continuidad de su gestión y, principalmente, respecto a la orientación de la transición política.

En cualquier caso, lo fundamental en este apartado es exponer que se produjo una mutación sustantiva en el campo político en razón del declive del partido hegemónico, que se expresa y genera efectos directos sobre el funcionamiento del gobierno y del aparato estatal. Se trata del desmoronamiento de un esquema político basado en un gobierno fuerte, de sistema de partido hegemónico, con un régimen de representación corporativo y de gobernabilidad relativa hacia otro de tipo pluralista, caracterizado por gobiernos débiles, fragmentación política, polarización ideológica y aumento de la conflictividad social. La permanencia de esta nueva configuración política se definirá en los procesos electorales futuros, no obstante, es probable que sea sostenida porque evoca un proceso político mayor de disgregación hegemónica del bloque de poder del MAS, de articulación sinuosa de una contrahegemonía y de apertura de una disputa normativa entre las fuerzas residuales y emergentes por la orientación de la sociedad. En cualquier caso, la crisis de gobierno, como un primer nivel de la crisis, expresa los límites prácticos de una forma de organización y de gestión del poder y revela resquicios en la relación entre la dinámica política y el movimiento de la sociedad. En este proceso de recomposición política, es probable que muchos de los dispositivos político-institucionales, los mecanismos y las estrategias de juego tradicionales de los actores ya no respondan ni a las demandas sociales ni al nuevo mapa de reparto y ejercicio de poder. Por eso resulta crucial considerar en todo balance de las instituciones que su desempeño no depende tanto de su cercanía o distancia con un modelo normativo, sino del modo en que éstas interactúan con los factores reales y efectivos de poder. La siguiente cuestión es evaluar si estas señales de parálisis y crisis gobierno expresan una crisis de régimen político, es decir, si

se extienden de la administración gubernamental hacia los patrones que regulan la organización del Estado.

II. La crisis del régimen: un síntoma del equilibrio político perdido

Hasta el año 2016, el régimen político de este ciclo podía caracterizarse como un *presidencialismo mayoritario*, dada la interacción entre los arreglos institucionales, el sistema de partidos y el sistema electoral. El *presidencialismo mayoritario* se caracteriza porque el Ejecutivo concentra el poder político y posee una mayoría parlamentaria, de tal modo que el proceso decisional depende principalmente del gobierno, en detrimento de la distribución horizontal y vertical del poder (Lanzaro, 2012). Este esquema operó con efectividad durante quince años y tuvo importantes réditos de democratización política, económica y social. Sin embargo, en los últimos años empezó a mostrar resquicios, a raíz de su afectación a la democracia liberal-representativa, particularmente al sistema de pesos y contrapesos y al control multipartidario y contramayoritario. De ese modo, si la Constitución de 2009 buscaba relativizar el marco institucional liberal a partir del reconocimiento de otros sujetos, formatos y mecanismos de ejercicio democrático, progresivamente el interés viró hacia su revitalización. Esto se debe a la existencia de un diagnóstico relativamente generalizado que plantea que, si bien la democracia liberal-representativa se mantuvo como eje del régimen político, simultáneamente sus atributos liberales se debilitaron. Anria (2016) nomina con precisión la paradoja de la democracia boliviana: más inclusión, menos liberalismo. De ahí que actualmente el debate público gire en torno al funcionamiento de los órganos de poder público y al interés de regular los ‘excesos’ del poder político sobre las instituciones. Pero ¿a qué se debe este recobrado interés por rehabilitar las instituciones liberales? ¿Entró en declive el *presidencialismo mayoritario*? ¿Estamos ante una crisis de régimen político? ¿Y este problema abre, en efecto, un ‘momento constituyente’?

Rodríguez Veltzé localiza el núcleo de la crisis institucional en el ámbito de la organización de poderes y, en términos generales, atribuye el origen de la crisis al hiperpresidencialismo. Esta crítica se inscribe dentro de un balance más general de la CPE, que, si bien

amplió sustantivamente el ámbito de derechos, no trastocó la organización tradicional de poder de tipo presidencialista, generando problemas prácticos entre las viejas y las nuevas estructuras institucionales. Identifica concretamente tres. Primero, la concentración del poder en el Órgano Ejecutivo que interfiere en los otros Órganos del Estado y, además, por el tipo de sistema electoral, sujeta la composición de la Asamblea Legislativa, tanto de diputados uninominales, plurinominales y senadores, a la votación del presidente. Después, la superposición y ambigüedad en las prerrogativas de los poderes, particularmente respecto a las cabezas del Poder Legislativo y del Poder Judicial, dado que el vicepresidente, que depende del Ejecutivo, es también el presidente nato de la Asamblea Legislativa Plurinacional, mientras que no existe claridad respecto a la cabeza del Poder Judicial, pese a que se asume que le corresponde al presidente del Tribunal Supremo de Justicia. Finalmente, advierte del agrandamiento del Ministerio de Justicia, que amplía sus competencias e incluso limita la posibilidad de una reforma judicial en desmedro del Órgano Judicial. Similares lógicas y desfases competenciales se advierten, por ejemplo, en el Órgano Electoral Plurinacional, que por momentos excede sus atribuciones, o en Viceministerio de Autonomías, que controla el acceso a la autonomía indígena. Por eso, se propone una reforma “a la columna vertebral de la Constitución, es decir, reestructurar la separación y división de poderes, ajustar los sistemas de balances, pesos y contrapesos que permita la efectiva ‘cooperación y coordinación’ entre órganos de poder y perfilar un sistema menos presidencialista”.

En rigor, el texto no establece las razones por las que el esquema (hiper)presidencialista entró en cuestión, aunque se puede inferir que se debe a un problema de diseño institucional. En el apartado anterior argumenté que la ruptura del partido hegemónico interfirió en el funcionamiento regular del aparato estatal, sin embargo, los problemas del régimen político no se reducen al funcionamiento, conciernen a una crisis de legitimidad y racionalidad institucional. La crisis de legitimidad refiere a un cuestionamiento a la validez del sistema político y la crisis de racionalidad a su incapacidad de responder a los imperativos del sistema socioeconómico (Habermas, 1999). Esta situación se origina en la crisis de 2019, la que cambió sustancialmente la relación de fuerzas, cuando el movimiento de las ‘pititas’ no sólo cuestionó la continuidad de Morales, sino que instituyó una interpe-lación democrático-liberal al régimen actual respecto a su forma de

gobierno y forma de Estado. Por un lado, las movilizaciones de las clases medias en torno al 21F cuestionaron el cierre progresivo del sistema político, la ausencia de división de poderes y la reelección presidencial. Por otro lado, los niveles departamentales, como Potosí y Santa Cruz, impugnaron el centralismo estatal instituyendo la demanda de federalismo. Estas tendencias expresaron contradicciones territoriales, raciales y de clase que impugnaban, en los hechos, la forma populista de la hegemonía del MAS. De ese modo, se generó un desfase entre la proliferación de demandas liberal-democráticas y la estructura de autoridad concéntrica del sistema, incapaz ya de legitimarse bajo un principio carismático y de mediar entre los diferentes intereses sociales bajo los arreglos institucionales de 2009. Al dividirse el MAS, agudizarse la crisis económica y producirse el bloqueo institucional, la demanda liberal-democrática se extendió a toda la sociedad. Como corolario, se produjo una crisis del régimen político, dada la ruptura del equilibrio entre demandas sociales y respuestas del aparato estatal y la incapacidad de la estructura política para conciliar múltiples intereses en el Estado (Sermeño, 1996: 373).

En ese sentido, coincido con Rodríguez Veltzé en que la crisis de 2019 y las protestas subsiguientes son más que una crisis de conducción política porque interpelan los valores, normas y estructuras de autoridad que rigen la organización estatal. Se puede hablar, sin lugar a dudas, del deterioro o la ruptura del consenso procedimental, es decir, de discrepancias, no sólo respecto a posiciones políticas, como es típico, sino respecto a las reglas de juego, las modalidades de acceso y ejercicio del poder y a las capacidades del régimen para tramitar demandas, reproducir consensos y procesar conflictos. Las afrentas al orden constitucional, como la vulneración del 21F o el golpe de Estado de 2019, son en realidad su epítome. Rodríguez Veltzé califica a este proceso como la apertura de un momento constituyente, en el que se genera una deliberación intermitente sobre la normatividad fundamental. La tesis de momento constituyente es precisa en tanto existen demandas sociales que apuntan a cambios institucionales, sin embargo, es fundamental dimensionar la especificidad del contexto y de los alcances, sujetos y objetivos de la reforma. En sentido estricto, parece más preciso caracterizar esta coyuntura como un ‘momento destituyente’ en el que se cuestionan los arreglos institucionales y se abre una lucha por la definición y establecimiento de nuevas reglas de juego, sin que esto signifique la formación de nuevos consensos.

El momento destituyente, a diferencia del momento instituyente, es un periodo en el que prima la negatividad antes que la positividad, pues las dinámicas sociales apuntan al rechazo al orden jurídico-político y a la remoción de las élites políticas, sin por eso cristalizar en una concreción político-institucional. Además, es preciso considerar que no toda dinámica destituyente deriva en una dinámica instituyente. Por ahora, asistimos todavía a un periodo de transición política en el cual “los actores, instituciones, posiciones de poder y reglas del juego dejan de corresponder a la lógica del régimen anterior, sin definirse del todo en una lógica distinta” (Sermeño, 1996: 34).

No obstante, es un hecho que la crisis institucional es un problema público. Quizás esto no se deba tanto a la perversión de los procedimientos aparentemente neutrales y ecuanímenes de las instituciones liberales, sino al agotamiento de una forma de legitimación y a ese cambio en las relaciones de fuerza que fractura al MAS y se expresa en el centro del aparato estatal. Desde aquí, el funcionamiento esquizofrénico de los órganos de poder se entiende como un problema de integración institucional, en el que los poderes chocan debido a la ausencia de una sola línea estratégica que distribuya funciones y, al contrario, se instaura un conflicto por el control de los compartimentos del Estado. Poulantzas (2008) lo describe como “contradicciones internas entre las ramas y aparatos del estado, desplazamientos complejos de dominación entre aparatos, permutaciones de funciones, acentuaciones del papel ideológico de un determinado aparato acompañadas del refuerzo en el uso de la violencia estatal y, así consecutivamente” (2008: 312). Estos cambios políticos desembocan a su vez en nuevos dispositivos institucionales a fin de generar un nuevo equilibrio político que garantice la supervivencia del aparato estatal, siempre privilegiando algunos intereses, estrategias, horizontes temporales y posibilidades de coalición respecto a otras (Jessop, 1999). Los diseños institucionales, al final, son relaciones de fuerza objetivadas y su finalidad es reorganizar el aparato estatal imprimiendo un sentido normativo que regulará su funcionamiento y el desempeño futuro de las fuerzas en él. En este caso, la crisis del régimen de presidencialismo mayoritario expresa el declive hegemónico del MAS, el debilitamiento de un principio de legitimidad carismático, la fractura de la relación entre gobernantes y gobernados y el ascenso de una demanda social que, en este punto, espera certidumbre, determinación y soluciones prácticas del orden político-institucional.

El diagnóstico de Rodríguez Veltzé respecto al diseño institucional es consistente con este proceso político y la reforma busca, en mi opinión, responder a la fragmentación, al pluralismo y al nuevo mapa de poder. El mérito del autor es exponer la mecánica del proceso de desinstitucionalización y buscar dotarle al régimen político de nuevos dispositivos para viabilizar su funcionamiento, y fundamentar su legitimidad bajo otra fuente de aceptación. La reforma se orienta principalmente a rehabilitar los componentes liberales debilitados del régimen: moderar el presidencialismo y fortalecer el sistema de pesos y contrapesos. Como se sabe, el presidencialismo es una recurrencia histórica desde la formación de la República, en la que se lo consideró tanto un límite como un vehículo de democratización. Sin embargo, aunque usualmente se tiende a partir de ideales normativos, que rememoran esa vieja discusión sobre los límites del presidencialismo respecto al parlamentarismo, es importante considerar que en realidad no hay mejores formas de gobierno en abstracto, sino que éstas dependen de la combinación del diseño, el sistema electoral, el sistema de partidos, la cultura política y la polarización ideológica (Sartori, 1992). Además, considerando que los dilemas hoy ya no son los del presidencialismo mayoritario, sino los del presidencialismo minoritario. Aun así, temas como el periodo de mandato, los límites de la reelección, la función del vicepresidente, la relación Ejecutivo-Legislativo, los vacíos jurídicos respecto a la censura de ministros, entre otros, son centrales para establecer nuevos parámetros para la dinámica política, lo que repercutirá también en mayores prerrogativas para la Asamblea Legislativa al reforzar sus capacidades de control y de complementariedad entre poderes.

Respecto al Órgano Judicial, los balances reconocen que muchos de sus problemas provienen de la gestión, sin embargo, esto no elude la necesidad de una reforma estructural que promueva mayor autonomía y celeridad, en particular sobre temas cruciales que necesitan valorarse a partir de sus resultados, como la modalidad de elección de magistrados, que democratizó el Poder Judicial, pero no aseguró legitimidad y transparencia; así como el uso político del control de constitucionalidad, la superposición de competencias con el Ministerio de Justicia y los límites a la jurisdicción indígena campesina, cuya expresión es la Ley N° 073 de Deslinde Jurisdiccional. Finalmente, respecto al régimen autonómico, la demanda es descentralizar el nivel nacional y profundizar las competencias de los gobiernos

autonómicos, muchos sujetos al control del Ejecutivo bajo la figura de las ETAS, a través de la Ley N° 31 y la misma Ley N° 073.

En todo caso, como se advierte, la cuestión de la organización de poderes, señalada por Rodríguez Veltzé, concierne únicamente a algunos de los componentes del régimen correspondientes a la parte orgánica de la CPE y se orienta a modificaciones parciales, encaminadas a adecuar su funcionamiento al conjunto de problemas políticos y demandas sociales, considerando, además, que la democracia liberal representativa es sólo una de las varias matrices que conforman el régimen político boliviano donde rige la democracia intercultural. Las transformaciones del régimen político pueden ser de movimiento, cuando se trata del cambio de un régimen a otro, o de ajuste cuando se contempla sólo algunas dimensiones del régimen actual y los cambios se abocan al funcionamiento (Morlino, 2019: 128-129). En este caso, se trata de un cambio parcial y continuo en el que el régimen político se adapta de modo gradual a los condicionamientos del contexto. Por tanto, los problemas y reformas esbozadas por Rodríguez Veltzé no suponen en verdad un cambio ‘fundacional’, como podría sugerir la tesis del momento constituyente, sino que se orientan específicamente a reordenar la forma de organización de poderes y la estructura político-territorial del Estado. Sus posibilidades dependerán del tipo de relación que se genere entre viejas y nuevas fuerzas políticas en los próximos procesos políticos y electorales, ya sea que el MAS –en alguna de sus facciones– consiga el reequilibrio del régimen actual, mientras otra busque liderar la transición o, en el caso de fortalecerse la oposición, pueda ser ésta la que la oriente (o, incluso, en una situación de empate, opten por un acuerdo). Al fin y al cabo, toda reforma constitucional evoca una situación política. Por ahora existen pocas condiciones, dado que son justamente las discrepancias políticas y sus efectos institucionales los que la obstaculizan, aunque quizás simultáneamente la aceleren.

En correspondencia, dada la dimensión de los problemas, la modalidad apropiada no parece ser la constituyente sino la reforma. Como se sabe, la diferencia entre un proceso constituyente y una reforma constitucional es que el primero es extraordinario y se orienta al establecimiento de las normas fundamentales, mientras que el segundo es un poder instituido y derivado que posibilita la modificación y adaptación de la Constitución, pero preservando su continuidad y sus principios fundamentales. De hecho, aunque

la tesis del momento constituyente puede sonar provocadora, me parece que el texto apunta en verdad en la última dirección. Sobre todo, porque los problemas identificados no refieren a un cambio sustancial de régimen político, sino a “deficiencias institucionales o legales en la conformación y funcionamiento del Estado, también en la forma en que el Estado interactúa con la sociedad que lo constituye”. Quizás la orientación y la naturaleza más limitada de la reforma explica también la ausencia de un sujeto constituyente. Si bien Rodríguez Veltzé identifica un sujeto en las protestas recientes, dado el carácter no constituido de los actores, la no-sujeción a deberes ni a límites jurídicos y la capacidad para asumir competencias que no derivan de normas preexistentes, la pregunta es si en términos políticos se puede atribuir el pueblo a un conjunto disgregado y desarticulado de grupos sociales. La constitución de sujetos –y sobre todo del sujeto popular–, más allá de la sumatoria de demandas, precisa una convergencia equivalencial y una transformación de la *plebs* en *populus*. Además, cabe considerar si la reforma constitucional comprende la formación de un sujeto constituyente, al menos en los términos amplios y no normativistas de Negri, dado que la iniciativa ciudadana y la Asamblea Legislativa son poderes constituidos. En todo caso, por ahora, antes que un campo hegemónico, existe una configuración democrático-liberal del espacio político en la que un conjunto de demandas busca tramitarse diferencialmente en el aparato institucional.

Finalmente, respecto al objetivo, la reforma tiene correspondencia con las demandas sociales que le dieron origen y busca transitar de un régimen de presidencialismo fuerte, supeditación de poderes y centralismo territorial, hacia un régimen presidencialista acotado, con mayor correspondencia entre poderes y descentralización político-territorial. Por tanto, la reforma tiene un contenido liberal-democrático que se orienta a limitar y descentralizar el poder del ejecutivo, antes que a reestructurar el régimen político y a expandir la participación popular. Esta reforma, trata, a mi parecer, de restablecer el campo de juego, materializar la nueva correlación de fuerzas y actualizar el funcionamiento de las instituciones a las nuevas demandas sociales, de modo que sean más legítimas y eficientes. Sin embargo, no hay que equiparar automáticamente reformas institucionales con avances democráticos, dado que los cambios de diseño institucional responden a intereses políticos, tienen efectos imprevisibles e incluso pueden

reproducir desigualdades sociales (Guillén y Monsiváis, 2022: 10). Por eso, por un lado, cabe considerar de qué modo estas reformas podrían impactar en el régimen político a nivel integral, sobre todo respecto a las otras instituciones de la democracia intercultural que inicialmente el Estado Plurinacional buscaba fortalecer. Por otro lado, si bien el régimen político comporta una autonomía relativa y no tiene una correspondencia mecánica con el nivel estructural, los cambios en los patrones que regulan el acceso y el ejercicio del poder no operan de forma aislada y tienen una relación con procesos económicos, sociales y culturales más generales. Los regímenes políticos condensan relaciones de fuerzas y las instituciones son siempre resultado de ecuaciones societales (Thelen y Conran, 2016: 86). ¿Será posible que la crisis del régimen actual exprese el agotamiento de un tipo de razón de Estado y una transición hacia otra finalidad funcional del régimen político respecto a un cambio en el modelo de dominación política y acumulación económica?

III. Las fisuras estructurales: ¿hacia una crisis de Estado?

Las capacidades del Estado no pueden entenderse solamente desde el aparato estatal, precisan ser analizadas en relación con la sociedad. El Estado es, en última instancia, una relación de fuerzas entre clases y grupos sociales mediada institucionalmente (Jessop, 2017). Cada tipo de Estado expresa un tipo de relación con la sociedad, una condensación de relaciones de fuerza y un proyecto hegemónico particular, que define sus propósitos respecto a la sociedad. Así, por ejemplo, podemos hablar de distintos ciclos estatales, desde el Estado oligárquico, nacionalista, neoliberal, hasta el plurinacional. Cada ciclo comprende un tipo de estructura de clases, de idea de Estado y modelo de acumulación. El Estado Plurinacional, en particular, se estructuró sobre una formación hegemónica populista, que fue dirigida por los indígenas campesinos a partir del establecimiento de una relación de compromiso con otras clases sociales, mediada a través de un liderazgo carismático, que, en un contexto de autonomía relativa del Estado, permitió tanto la integración popular como el desarrollo del capital. Este tipo de Estado suscribió las funciones del régimen político y apuntaló la estabilidad gubernativa del MAS. Hasta aquí, planteé que la parálisis de gobierno es resultado de la

división del partido hegemónico en sentido acotado y que la crisis del régimen político proviene del cambio en la relación de fuerzas de 2019. Empero, la conjunción de crisis político-institucional y de crisis económica, a la que se puede sumar la crisis ideológica, da indicios de que la crisis se extiende al conjunto de relaciones sociales y apunta a los pilares de la hegemonía del MAS. El proyecto de Estado Plurinacional parece mostrar algunos límites para articular los distintos niveles de la sociedad y resolver los problemas de legitimidad, integración y acumulación. ¿Está en juego también la hegemonía del MAS? ¿Cómo se relaciona la crisis del régimen con la hegemonía? ¿Cuáles son las fisuras del proyecto hegemónico? ¿Se puede hablar de una crisis de Estado?

La crisis del régimen político y su tendencia hacia mayor liberalización política debe pensarse también en relación con el curso de la hegemonía del MAS. Esto implica asumir que los regímenes políticos comportan una lógica propia, pero también se inscriben dentro de condiciones estructurales. A esto se refería Lasalle cuando sugería que detrás de cada orden jurídico que tiene fuerza activa están, en verdad, factores reales de poder (1984: 40-41). El régimen político del MAS respondió a un conjunto de condiciones económicas, sociales y culturales que tuvieron un efecto performático en el aparato estatal, a fin de viabilizar el modelo económico posneoliberal, instituir la plurinacionalidad y ampliar el canon democrático. Como se sabe, la forma del Estado, además de regular el acceso y ejercicio del poder, cumple una función social de asegurar la dominación política y garantizar las necesidades de acumulación del capital. Actualmente, cuando se abre un periodo de recesión económica, de pérdida de legitimidad de las instituciones, de agudización de las contradicciones sociales y de reconfiguración del modo de inserción del país en la economía mundial, no es extraño que se genere una disonancia respecto al régimen político actual. Los problemas de erosión del régimen político del MAS podrían evocar los déficits del modelo institucional para asegurar la legitimación de un nuevo orden social y económico emergente, que pone en juego los cimientos básicos del proyecto hegemónico del MAS. Por esto, si bien la tendencia de debate público gira en torno a los componentes intrínsecos de la crisis institucional, es necesario conectarla con la crisis económica y con la crisis del consenso social para tener una visión articulada de la crisis general. Esto significa evaluar al Estado ampliado, es decir

ya no sólo las formas institucionalizadas del poder, sino el modo en que las diversas fuerzas sociales gravitan en las estructuras, políticas económicas y culturales.

La hegemonía del MAS se estableció bajo un régimen populista, que antes que una categoría peyorativa, supone un tipo de articulación entre las clases sociales, las formas políticas y el modelo económico. Este tipo de régimen se cimentó en un liderazgo carismático que posibilitó una salida de tipo *cesarista* al empate catastrófico de fuerzas, al mediar entre los intereses de clase de los indígenas campesinos, los sectores urbano-populares y la alianza táctica con la burguesía agroindustrial. El problema de este tipo de formaciones hegemónicas es que la coexistencia de intereses contradictorios se sostiene en un equilibrio frágil, a través del arbitraje del líder y del Estado, que soterra la acumulación de contradicciones sociales derivadas de su modelo económico. La crisis hegemónica del MAS se originó en una contradicción entre las clases medias mestizas, relegadas del pacto ganar-ganar del esquema, que entraron en contradicción con las clases medias indígenas y populares ascendentes. De ahí que la movilización de 2019 haya apuntado a la remoción del liderazgo de Evo Morales, pues significaba también la remoción del equilibrio de fuerzas. Desde entonces, se produjo un desgajamiento de las alianzas de clase, empezando por las clases medias, pasando por el debilitamiento del respaldo condicionado del empresariado y la actual desafiliación progresiva de los sectores populares. El MAS atraviesa por una crisis de autoridad que cuestiona por primera vez su capacidad para conducir la política y la economía, y que merma la función de arbitraje que fungía en otrora. La crisis de esta configuración hegemónica se expresa actualmente en que ya ninguna facción puede generar consenso e imponer su liderazgo dentro de su bloque hegemónico y bloque de poder y, al contrario, hay un repliegue corporativo del grupo conductor: los indígenas campesinos o interculturales. Por tanto, el MAS perdió el consentimiento, y aunque mantiene centralidad, dejó de ser dirigente.

Por otro lado, el modelo económico del MAS también está en declive. Este modelo, definido usualmente como posneoliberal o neodesarrollista, se caracterizó por potenciar el papel interventor del Estado, fomentar el mercado interno, promover simultáneamente la redistribución económica y el crecimiento del capital, pero a partir de un tipo de acumulación por desposesión, vía extractivismo.

De ahí que algunos autores lo denominen como el ‘consenso de los *commodities*’.⁴ La crisis proviene justamente del acometimiento de un ciclo de crecimiento económico basado en la exportación de gas. Si bien la recesión económica puede rastrearse hasta 2015, cuando caen los precios de las materias primas, es sólo en los últimos años que se expone el agotamiento de las reservas hidrocarburíferas. Así, el modelo pierde la principal fuente de financiación que sostenía materialmente el pacto social. Como corolario, mientras el Estado promueve el gasto público para responder a las políticas sociales y redistributivas, entra en una situación de déficit presupuestario y endeudamiento. Aunque la crisis económica puede sortearse temporalmente a partir de medidas paliativas de tendencias varias –como el control de las divisas, la liberalización progresiva de las exportaciones, la disminución de la subvención de los carburantes, la extensión de créditos, etc.–, aquello no resuelve este problema estructural, mientras la producción e industrialización del litio es una opción poco factible en el corto plazo. De ese modo, existen constricciones estructurales que limitan la reproducción del modelo económico y que tienden a una rectificación neoliberal de la política económica, cada vez más orientada a reducir el gasto público y a promover la liberalización económica. El resultado es que cuando se interrumpen los procesos de crecimiento económico, las contradicciones sociales se agudizan, se redefine la relación capital-trabajo y se plantea el problema de la dirección política. Se trata del doble movimiento de Polanyi: el péndulo de un modelo económico de protección social hacia uno de mayor integración al mercado.

Por último, estos cambios sociopolíticos y económicos vienen aparejados de la erosión del consenso social y del sentido común que apuntaló la constitución del Estado Plurinacional. Los cambios también se generan en la idea de Estado, es decir “la referencia colectiva compartida acerca de cuáles son los objetivos del Estado” (Jessop, 2017: 18). En este ámbito, se pone en cuestión un elemento central que fundamentó la construcción del Estado Plurinacional: su capacidad para resolver la correspondencia entre la forma de Estado,

4 Ver Svampa, M. (2013), “‘Consenso de los Commodities’” y lenguajes de valoración en América Latina”, *Nueva Sociedad* 244, marzo-abril, disponible en: <https://nuso.org/articulo/consenso-de-los-commodities-y-lenguajes-de-valoracion-en-america-latina/>.

la nación y la heterogeneidad social. Los límites de su aplicación por parte del MAS, la exacerbación de las resistencias raciales de la élite y la transformación de la estructura social evocan los límites de la plurinacionalidad para resolver la ‘cuestión nacional’, y al contrario se encumbran tendencias que apuntan a moderar aún más la plurinacionalidad desde un enfoque multicultural e incluso aspiran a la restitución de la República. Aunque la plurinacionalidad, en mi opinión, es un hecho estatal irreversible, sus posibilidades de profundización y efectivización parecen mermarse progresivamente. Al contrario, las politicidades de la sociedad civil, en tanto formas nuevas de articulación urbano-popular, ciudadanía y territorialidad apuntan, como vimos en el apartado anterior, en otra dirección. Al mismo tiempo, la crisis de la idea de Estado afecta también al modelo económico. La crisis económica no está al margen de un marco ideológico y se atribuye, en general, a la existencia de un Estado robusto, corrupto e irresponsable, impugnando directamente la matriz estado-céntrica del modelo actual. A contramano, progresivamente se instala la tesis de la necesidad de implementar cambios y reformas estructurales neoliberales. De ese modo, se alimentan nuevas expectativas, valores sociales y formas de sentido común que contravienen la idea de Estado del MAS y ceden paso hacia otras formas regresivas de articulación. Al fin y al cabo, en la hegemonía no hay vacíos y todo momento de descomposición es, a su vez, un momento de recomposición.

Quizás por todo esto cabe pensar también la crisis del régimen político como síntoma del agotamiento progresivo de un proyecto hegemónico. La crisis del régimen político evoca la falla de un tipo de forma institucional que garantizaban la reproducción de la articulación de clases, del modelo económico y de la dominación social. Los cambios en las correlaciones de fuerzas tienen impactos en las formas del régimen y en el modo en que se desempeña el aparato estatal. No en vano, Clauss Offe (1981 [1886]) planteaba que la crisis de gobernabilidad debe mirarse más allá de las formas, es decir atendiendo a las funciones del régimen político respecto al Estado en general. Para Offe, la crisis de gobernabilidad no es tanto un problema de ruptura de un equilibrio, entre el aumento de demandas y el descenso del rendimiento, sino que atinge a las funciones mismas del Estado respecto a la política y a la economía. La crisis del régimen político se genera por un conflicto ocasionado por la doble función

que cumple el Estado social, la legitimación política y la acumulación de capital. De ese modo, la crisis de gobernabilidad es una forma política quebrada, del conflicto clasista entre la reproducción de la fuerza del trabajo y las estrategias privadas de reproducción del capital (Offe, 1981). Esto quiere decir que la crisis del régimen político es una expresión de que el equilibrio entre las clases sociales que sostenía al 'proceso de cambio' se ha roto y que cambiaron también las condiciones de acumulación. Por este motivo, la transición política supone modificaciones en las reglas de juego, a fin de reestablecer la legitimidad y racionalidad del aparato estatal en respuesta al cambio en la relación de fuerzas y a las nuevas condiciones sociales, dado que la estrategia económica está cambiando y el proyecto que regía la unidad del Estado entró en declive.

¿Aquello permite hablar de una crisis de Estado? La crisis de Estado es un tipo de crisis en la que se pone en cuestión los principios fundamentales de organización de la sociedad y en la que está en juego la matriz de acumulación económica y de dominación social. Sin embargo, una crisis de Estado tiene múltiples posibilidades de desarrollo y resolución, que pueden transitar de un momento de expresión de la crisis; emergencia de otro proyecto alternativo y de empate catastrófico; renovación de élites políticas; reconversión o sustitución conflictiva de un bloque de poder hasta derivar en un punto de bifurcación.⁵ Por ahora, la coyuntura aún corresponde a un momento de develamiento de la crisis de Estado, es decir, cuando se revelan los límites del modelo político, económico y cultural, y se fisura la adhesión social de las clases, mientras se abre un proceso de recomposición de otro bloque social que puede extenderse por muchos años. No obstante, el proyecto de Estado está en crisis y los intentos de recomposición de la hegemonía del MAS no pueden volver a la situación precedente porque perdieron las condiciones que una vez les dieron lugar. Aquí es donde se abre el interregno, entre las luchas por el reequilibrio y la estabilización de la crisis o por su aceleración y agudización, un claroscuro, como diría Gramsci, en el que siempre es posible el surgimiento de 'monstruos'. En este periodo, la lucha se vuelve molecular y se producen múltiples conflictos y realineamientos que generan desplazamientos casi imperceptibles,

5 Ver García Linera, Á. (2008), *La potencia plebeya: acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia*. Buenos Aires: Prometeo libros.

hasta devenir finalmente en una nueva hegemonía. Aun así, no cabe esperar necesariamente, como sucedió en el pasado, la existencia de grandes momentos constitutivos, porque la crisis de Estado depende del tipo de Estado que entra en crisis. Lo más probable es que el declive paulatino del Estado Plurinacional no sea la antesala de grandes luchas populares y reformas constitucionales, como sucedió en este ciclo, sino de una reformulación regresiva de sus componentes económicos, políticos y culturales, implementada desde adentro, tal como aconteció con el ascenso del Estado oligárquico o con el neoliberalismo en su tiempo, y, desde luego, de las resistencias que deriven de ello.

Referencias

- Anria, Santiago (2016). “Delegative democracy revisited: More inclusion, less liberalism in Bolivia”, *Journal of Democracy*, 27(3), 99-108.
- Guillén, Diana y Alejandro Monsiváis Carrillo (coords.) (2022). *Expectativas democráticas e instituciones en disputa*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Habermas, Jürgen (1999). *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Madrid: Cátedra.
- Jessop, Bob (2017). *El Estado. Pasado, presente y futuro*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Jessop, Bob (1999). “The Strategic Selectivity of the State: Reflections on a Theme of Poulantzas”, *Journal of the Hellenic Diaspora*, 25 (1-2), 1-37.
- Lasalle, Ferdinand (1984). ¿Qué es una Constitución? Buenos Aires: Siglo XX. [1957]
- Lanzaro, Jorge (2001). “Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina”. En *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO, pp. 359-359.
- Mayorga, Fernando (2022). “Nuevo espacio político y otra fase en el proceso de cambio”. En: *Democracia y gobernanza en Bolivia. Bitácora Intercultural*, N° 3, La Paz: PNUD.

- Molina, Fernando (2024). “Crisis hegemónica en Bolivia”, 28 de febrero, en: <https://bolivigrafia.blogspot.com/>
- Morlino, Leonardo (2019). *Cambios hacia la democracia: actores, estructuras, procesos*. Ciudad de México: Universidad Autónoma de Querétaro (UAQ) / Siglo XXI.
- Offe, Claus (1981). “‘Ingobernabilidad’. El renacimiento de las teorías conservadoras”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 43, 1847-1866. [1886]
- Poulantzas, Nicos (2008). *The Poulantzas Reader: Marxism, Law, and the State* (J. Martin, ed.). London: Verso.
- Sartori, Giovanni (1992). “Ni presidencialismo ni parlamentarismo”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, (5), 9-20.
- Santos, Wanderley Guilherme (1986). *Sessenta e Quatro: Anatomia da Crise*, São Paulo: Vértice.
- Sermeño, Ángel (1996). “Tres modelos de transición democrática”, en *Realidad: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, (51), 369-406.
- Thelen, Kathleen y James Conran (2016). “Institutional Change”, en Orfeo Fioretos, Tulia Falletti y Adam Sheingate (eds.), *Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, Oxford: Oxford University Press, pp. 75-99.
- Zegada, María Teresa (2022). “Crisis y elecciones: ¿fin de ciclo o renovación de la política?”, en Claros, Luis y Vladimir Díaz Cuéllar (coords.), *Crisis política en Bolivia 2019-2020*, La Paz: Fundación Rosa Luxemburgo, Plural.

IV

Las posibilidades políticas de las reformas constitucionales

Armando Ortuño Yáñez

Este breve ensayo surge de la lectura del texto del Dr. Eduardo Rodríguez Veltzé,¹ en el que analiza la necesidad de reformas constitucionales en respuesta a las disfunciones que se han venido observando en diversas dimensiones críticas del andamiaje institucional y del funcionamiento estatal boliviano desde hace varios años.

Además de argumentar sobre la necesidad de ajustes institucionales –algunos de ellos de naturaleza constitucional–, Rodríguez Veltzé plantea la hipótesis de que el malestar ciudadano y los frecuentes conflictos sociopolíticos que están provocando esos desequilibrios serían la antesala de un ‘momento constituyente’ que podría conducir a una reforma constitucional.

El concepto de ‘momento constituyente’, acuñado por el constitucionalista Bruce Ackermann, se refiere a una coyuntura excepcional en la que “se producen cambios incluso por fuera del texto mismo de la Constitución (...) impulsados por una compleja soberanía popular en movimiento” (Rojas, 2024).

Según esta teoría, el cambio constitucional emergería en momentos

1 “Momentos constituyentes, crisis institucional y protesta ciudadana. Apuntes para reflexionar las reformas constitucionales necesarias”, en este volumen, pp. 15-44.

...cuando las transformaciones de la relación del Estado y la sociedad se remontan a movilizaciones populares previas que no son del orden de lo instantáneo sino de la acumulación, puntuados por momentos de crisis de los gobiernos, deliberaciones públicas sobre la necesidad de cambios fundamentales, fallos judiciales faltos de legitimidad, movilizaciones sociales y victorias electorales (*ibid.*).

Estas definiciones coinciden con algunas conclusiones relevantes de varios estudios acerca de la economía política del cambio institucional, que enfatizan la importancia de los factores políticos endógenos como motores de esas transformaciones.

De manera general, los procesos de cambio constitucional suelen asociarse a cambios significativos en los recursos de poder con los que cuentan los diversos grupos que conforman una sociedad. Esas transformaciones en los ‘equilibrios de poder’ pueden tener su origen en modificaciones en los recursos con los que cuentan algunos de esos grupos (mayor acceso a ingresos económicos o riquezas naturales, revalorización del espacio geográfico que ocupan, etc.), pero también en sus capacidades de actuar colectivamente, impulsadas por transformaciones ideológicas, sociales u organizacionales.²

Así pues, hay coyunturas en las que emergen demandas sociales de cambio y/o de reequilibrio en la distribución del poder, lideradas frecuentemente por dirigencias de grupos que han fortalecido sus capacidades, lo cual desencadena procesos de cuestionamiento del *statu quo* y, eventualmente, da lugar a articulaciones político-sociales que pueden derivar en cambios significativos en la organización del Estado.

Otras perspectivas sugieren, además, la importancia del *tiempo* en estas dinámicas; por ejemplo, a partir de la idea de ‘ventana de oportunidad’,³ es decir, aquel momento en que algún problema, considerado crítico por la sociedad, encuentra una respuesta adecuada y, en consecuencia, emergen acuerdos políticos para su tratamiento.

Esa convergencia está lejos de ser automática. La evidencia de un disfuncionamiento, por muy crítico que sea para la estabilidad del sistema, no siempre provoca un cambio. Se precisa de ideas más o menos claras sobre su tratamiento y, particularmente, de procesos de articulación colectiva, comunicación y persuasión que coloquen

2 Al respecto, ver Hayo y Voigt (2010), Mayer-Serra (2017) y Meléndez (2016).

3 Sintetizada en Parra Ramírez (2009).

estas cuestiones en la agenda pública y que movilicen a segmentos importantes de la sociedad para su concreción.

Carter Wilson (cit. en Parra Ramírez, 2009: 155) resume estas dinámicas de la siguiente manera:

...los grandes (abruptos) cambios en el régimen de la política pública son resultado de cambios en el paradigma de la política, por las llamadas crisis de legitimación, por alteraciones en los esquemas de poder o por cambios en los acuerdos organizacionales y de la política, donde el antiguo régimen se disuelve y uno nuevo emerge con nuevos patrones de poder.

El cambio requiere de una compleja alquimia de situaciones y de tiempos que convergen en una determinada coyuntura, en la que las decisiones se aceleran y se producen alineamientos, a veces improbables, haciendo posible lo que hasta hace muy poco no lo parecía. No obstante, no hay que perder de vista que ese evento sucede por una acumulación de procesos de más larga duración, de cansancio o malestar con el *statu quo*, acumulación de fuerzas de ciertos actores y cristalización de ideas colectivas sobre el contenido del cambio.

Es evidente la necesidad de un contexto que justifique la urgencia de modificaciones en el *statu quo*, un desarrollo de ideas sobre su contenido que tengan un mínimo de funcionalidad y parezcan viables a la mayoría, así como coaliciones sociopolíticas con una narrativa que transforme el malestar en propuestas políticas deseables y plausibles, capaces de manejar las articulaciones, tiempos y legitimidad que se requiere para concretarlas.

¿Estamos entrando, como sociedad, en un nuevo ‘momento constituyente’ a la vista de las crisis que venimos experimentando desde el 2018? Ésta es la pregunta que Rodríguez Veltzé propone provocativamente en su texto. Se trata, en todo caso, de una formulación que no está exenta de polémica considerando que la nueva Constitución Política del Estado tiene una vigencia de apenas quince años y que varias de sus orientaciones son cuestionadas, casi desde su nacimiento, por varios actores políticos.

Algunos dirán que la implementación de la Constitución está todavía en curso y que es prematuro discutir sobre eventuales modificaciones. En ese caso, se suele atribuir sus deficiencias a la falta de capacidad y/o voluntad de las autoridades y actores que las deben

aplicar o desarrollar. Por tanto, en lugar de grandes ajustes, habría que impulsar una mejor comprensión y ejecución de la normativa actual, esperando que sus futuros gestores sean mejores que los actuales.

Al mismo tiempo, desde otras perspectivas, varios actores políticos alientan un nuevo ‘borrón y cuenta nueva’ con el argumento que la actual carta magna no habría tenido nunca legitimidad ni condiciones para ser un verdadero ‘pacto social’. Algunos de ellos, con lógicas contrarreformistas inocultables, alientan, por ejemplo, un retorno a ‘la República’ o ‘el fin del Estado Plurinacional’, sin explicar demasiado qué implicarían tales orientaciones.

Como se puede intuir, ambas vías llevan a un callejón sin salida. Una opción conduce a una inercia y una parálisis que impide responder a los problemas reales que indican que el diseño estructural de algunas instituciones no está funcionando; y la otra, a un nuevo experimento refundacional reaccionario que tampoco tiene posibilidades de consolidar un amplio acuerdo social y que, por el momento, sólo tiende a fomentar la polarización y el conflicto.

En este sentido, la idea de ‘momento constituyente’, entendida como un proceso social casi evolutivo de discusión pública del funcionamiento de las instituciones constitucionales, reconociendo sus logros, pero particularmente sus problemas, podría llevar a cambios o ajustes parciales, incluso sin necesidad de reformas constitucionales ni de una asamblea constituyente con ínfulas refundacionales. Ésta parece ser una ruta más constructiva para pensar los retos de la actual coyuntura.

Así pues, desde esa teoría y conjugando algunos otros elementos que se han reseñado anteriormente, discutamos ahora acerca de las condiciones que podrían llevar a una coyuntura en la que se realicen reformas o ajustes significativos a algunos elementos críticos de la actual Constitución.

El análisis de Rodríguez Veltzé es contundente y convincente en la identificación de las notables grietas y conflictos político-institucionales que estamos enfrentando desde el 2018, los cuales nos sugieren la urgente necesidad de un ajuste constitucional o normativo.

Además, el autor es bastante preciso y lúcido al identificar los aspectos nodales de las actuales disfunciones: el desbalance que produce el hiperpresidencialismo característico de nuestra actual organización política; los problemas de diseño en la estructura de división de poderes; las incertidumbres derivadas de un control constitucional

arbitrario y que puede ser instrumentalizado por grupos de poder; y las distintas disfunciones que dificultan la reforma del Poder Judicial.

La escasa preocupación que habrían tenido los constituyentes ente 2006 y 2008 sobre el funcionamiento de lo que Gargarella denomina como ‘sala de máquinas de la Constitución’ –es decir, acerca de la organización práctica del ejercicio del poder público– no sólo es evidente, sino pareciera ser el origen de la incapacidad del actual sistema político para gestionar, primero, la crisis electoral del 2019 y, ahora, la multicrisis que el país está enfrentando.

Aún más, y esto es quizás lo más inquietante, esas lagunas podrían poner en riesgo el propio funcionamiento de la democracia, en la medida en que, por ejemplo, la intervención arbitraria del Poder Judicial en el ámbito electoral provoque nuevos conflictos y desconozca los derechos de participación y el voto de los ciudadanos. Aún no hemos llegado a esa situación, pero los riesgos son reales.

En síntesis, Rodríguez Veltzé presenta argumentos sólidos sobre la urgencia de reformas que enfrenten los problemas estructurales actuales y avanza bastante en su caracterización, aunque menos en sus soluciones.

Sin embargo, lo más problemático es el salto desde la evidencia de una necesidad de cambios, incluso suponiendo que tengamos claridad sobre su naturaleza y contenido, hacia las condiciones sociales y políticas necesarias para un ‘momento constituyente’, concibiéndolo como una coyuntura en la que se discuten reformas constitucionales más allá de los círculos académicos y en la que los conflictos y eventuales acuerdos en torno a esas problemáticas se sitúan en el centro de la política e incluso en las calles, precipitando su tratamiento y la toma de decisiones al respecto.

Si bien estas preocupaciones están presentes en la opinión pública, se manifiestan más como un malestar generalizado hacia un sistema político o judicial que se percibe como inoperante o parcializado al servicio de unos pocos. Sin embargo, en un contexto de diversas carencias, la necesidad de reformas político-institucionales no aparece aún como una prioridad para la mayoría de la población.

A diferencia de otras coyunturas, como la que precedió a la redacción y aprobación de la Constitución de 2009, la idea de una nueva carta magna, un ‘pacto social’ renovado o de reformas institucionales importantes está presente en algunos círculos políticos y académicos, pero no ocupa un lugar central en la agenda pública. Quizás el

problema no es únicamente que estas cuestiones sean percibidas como alejadas de los problemas cotidianos de los ciudadanos, sino también que persista una sólida mayoría que se sigue adhiriendo, políticamente, a los principios de la Constitución de 2009, y no considera necesaria su revisión.

Aunque se han hecho algunos intentos, aún no ha surgido una narrativa suficientemente poderosa que impulse cambios constitucionales de gran envergadura ni que movilice a grandes segmentos sociales hacia ese objetivo. Un ejemplo de ello es la propuesta federalista de parte de la dirigencia cívica y política de Santa Cruz, la cual parecía apuntar en ese sentido; sin embargo, su impulso se fue diluyendo y no logró trascender el ámbito regional.

Incluso iniciativas de reforma parcial, como la que planteó un grupo de juristas respecto a cambios en el Poder Judicial mediante un referendo de iniciativa popular, no logró movilizar suficientemente a la población y reunir apoyo masivo.

Así pues, si bien existe conciencia del problema, pareciera que aún estamos lejos de una cristalización de las ideas y propuestas para su tratamiento, y particularmente, de su difusión y comprensión más allá de los espacios académicos y elitarios. Hasta ahora, ningún actor político ha conseguido canalizar el enorme malestar de la gente por el mal funcionamiento de la justicia y de las instituciones políticas hacia un proyecto creíble que apunte a una transformación concreta y plausible en el corto y mediano plazo.

A ratos, el discurso de las élites parece atrapado en un ‘deber ser’ moralista y abstracto, que no explica las implicaciones de estas problemáticas en la vida cotidiana de los ciudadanos y que resulta desconectado de las experiencias de la población con relación a una institucionalidad que nunca fue perfecta –y a la que la gran mayoría se ha ido adaptando recurriendo a grandes dosis de informalidad casi desde el inicio de la República–. Parece faltar trabajo de comprensión de la manera cómo la mayoría percibe a las instituciones desde sus condiciones de vida reales, que propicie el diálogo y la persuasión con los ciudadanos, y sobre todo, que construya la capacidad política para articular coaliciones políticas amplias que impulsen un cambio que le haga sentido a la mayoría.

El otro aspecto crítico de la articulación de actores favorables a un cambio se refiere a la manera como se estructura el campo político. A modo de referencia, el momento constitucional de 2000-2009 se

parece a la actual coyuntura en algunos aspectos, como el alto nivel de incertidumbre, la debilidad de los mecanismos de gobernabilidad y la alta conflictividad; sin embargo, también presenta diferencias en otras dimensiones.

Aquel periodo fue un tiempo de grandes articulaciones políticas y sociales que produjeron realineamientos históricos en el comportamiento de los votantes, en la emergencia de nuevas fuerzas políticas, como el MAS-IPSP, en el fortalecimiento del poder de las estructuras sindicales campesinas. Fueron años marcados por el triunfo ideológico de las narrativas políticas nacionalistas e indigenistas.

En contraste, la coyuntura actual parece orientarse más bien hacia el desorden y fragmentación política y al debilitamiento de la autoridad política en casi todos los bloques partidarios. Al punto que lo más probable no sea la emergencia de una alternativa mayoritaria –y, menos aún, hegemónica, reformista o contrarrevolucionaria–, sino de un escenario de partidos débiles, ausencia de liderazgo y anomia social. Estaríamos, por el momento, más cerca de la agonía del viejo sistema que de la emergencia vital de algo nuevo.

Además, este desorden está acompañado de una gran confusión de ideas y lecturas sobre la realidad social en las dirigencias y élites de todos los sectores. Por ello, el conflicto y el debate político se estructuran básicamente en torno a lógicas de rechazo u oposición, mientras que la agenda positiva o constructiva es marginal, tanto en lo que se refiere a la economía o la reforma política. La mayoría de ciudadanos parece tener más claro lo que rechaza que lo que desea para el futuro o lo que quisiera construir colectivamente.

No obstante, aunque existen dudas sobre la viabilidad de un cambio constitucional profundo en el corto plazo, se puede compartir las inquietudes del autor sobre los riesgos para el país del actual desequilibrio. Es evidente la urgencia de algún tipo de cambio. Apelando a la idea procesual de un ‘momento constituyente’, se perfilan algunas orientaciones sobre lo que sería viable en esta coyuntura.

Más que pensar en un nuevo momento refundacional o de reformas institucionales ambiciosas –para los cuales las condiciones son muy difíciles–, se puede identificar en las propuestas del autor elementos de un reformismo práctico y minimalista, pero que apunte a lo crucial, y que podría alimentar los acuerdos que el sistema político deberá conseguir para estabilizar al país, antes y después de las elecciones presidenciales y legislativas de 2025.

Desde mi punto de vista, las convergencias futuras tendrán que ver con preocupaciones por la estabilidad del sistema y por las respuestas a la crisis económica, casi de sobrevivencia, sin mayores pretensiones refundacionales. Por ello, es crucial pensar en los contenidos y las condiciones para esos acuerdos o pactos, en una coyuntura caracterizada por una política más volátil e informal, menos centrada en grandes procesos y más en la gestión de situaciones turbulentas y coyunturas críticas. Se trataría de una suerte de reformismo en un contexto de alta incertidumbre y con una sociedad y política fragmentadas. Más que diseñar el nuevo mundo, de lo que se trataría es de realizar cambios para gestionar razonablemente el tiempo transicional e incierto que posiblemente viviremos en los siguientes años.

Por lo general, suele haber escepticismo sobre la capacidad de las normas para modificar casi automáticamente el comportamiento de los seres humanos. Con frecuencia, se tiende a sobrevalorar las reformas institucionales, lo que resulta luego en grandes frustraciones por el deseo hacia un ‘deber ser’ ideal que supuestamente traería la felicidad.

Por supuesto, no se debe desconocer que las reglas y las leyes son poderosos sistemas de incentivos y de regulación del comportamiento humano; sin embargo, sus efectos suelen ser siempre parciales, sumamente complejos e incluso ambiguos. Esto hace necesario pensar el reformismo desde su congruencia con las creencias, intereses, ideas y pulsiones de los actores. Pero también entendiendo que el cambio es producto de un proceso de aprendizaje permanente, de prueba y error, y de ajustes a veces grandes y con mayor frecuencia sólo parciales, idealmente acordados por la mayoría de la ciudadanía. Este proceso debería ser deliberativo y participativo, pero no siempre será fácil ni automático. A propósito, vale recordar la reflexión de Giovanni Sartori en relación a que las reglas de juego funcionan sobre todo por la vocación de los actores políticos de hacerlas funcionar.

En cierto sentido, el texto de Rodríguez Veltzé opera como movilizador de ideas, así como de intereses y voluntades por un reformismo razonable que nos ayude a superar los actuales problemas del país. En esta línea, habría que entenderlo como un llamado a leer la presencia de esas ‘semillas constituyentes’ en algunos de los eventos y situaciones que hoy nos abruman, y a canalizarlos hacia propuestas y políticas que vislumbren mejores días para el país.

Referencias

- Hayo, Bernd y Stefan Voigt (2010). “Determinants of constitutional change: Why do countries change their form of government?”. *Journal of Comparative Economics* 38 (2010), 283-305.
- Mayer-Serra, Carlos (2017). “Reforma de la Constitución: la economía política del Pacto por México”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año LXIII, núm. 30, mayo-agosto, 21-50. Ciudad de México: UNAM.
- Meléndez, Carlos (2016). “La reforma imposible ¿es posible evitar una reforma política mediocre? *Revista Argumentos de Análisis y Crítica*, núm. 2, junio, Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Parra Ramírez, Esther (2009). “Factores de cambio y estabilidad en las políticas públicas”. *Administración y Desarrollo* 37 (51) 153-160, Bucaramanga.
- Rojas Tudela, Farit (2024). ‘Momentos constituyentes’. *La Razón*, La Paz, 29 octubre.

V

¿Reforma o transformación? Una mirada a la crisis y a la Constitución vigente

María Teresa Zegada C.

Introducción

Los contextos importan para la transformación estatal

Los casi doscientos años de vida republicana en Bolivia, han dado cuenta de una histórica escisión entre el Estado y la sociedad. Las características de la primera Constitución Política del Estado que sentaron las bases de su construcción estatal en 1826, revelan la instauración de un andamiaje institucional construido por una élite autorreferenciada y con proyecciones europeizantes, que excluyó a las mayorías nacionales indígenas y campesinas. Recordemos que, en ese momento, alrededor del 90% de la población quedó excluida de la categoría de ‘ciudadanía’. Las siguientes y numerosas reformas a la Constitución mantuvieron básicamente ese modelo, con importantes intentos de transformación; como, por ejemplo, la Constitución de 1938, que emanó del primer evento participativo con representantes de la sociedad y que dio como resultado un texto con alto contenido social, pero que, en los hechos, nunca llegó a aplicarse debido a la convulsión política de la época. Otra reforma que corresponde mencionar es la que incorporó algunas de las transformaciones de la Revolución del 52, unos años después; y, por último, la que se implantó en la última década del siglo XX, que incorporaba por primera vez las nociones de multiétnicidad y pluriculturalidad, lo cual coincidió con

varias otras reformas institucionales y normativas relacionadas con los derechos de los pueblos indígenas,¹ aunque, dadas las condiciones del contexto político, los avances fueron muy limitados.

De ahí que la historia del Estado Republicano de Bolivia puede caracterizarse –como escribió en una ocasión Zavaleta– como un *Estado aparente*, aludiendo a la existencia del Estado como algo externo a la sociedad y sin materia social, debido a la carencia de una comunidad política articulada que condense la dinámica de las fuerzas históricas. En cambio, el mismo autor utiliza la noción de *óptimo social* para referirse a aquel momento en que se restablece una relación de proximidad entre ambas esferas, y esto se produce a partir de un momento de oportunidad para su correspondencia. Desde mi punto de vista, lo ocurrido a inicios del siglo XXI, justamente abrió las condiciones de posibilidad y oportunidad política para un cambio constitucional sustancial, como se analizará a continuación.

La pregunta es: ¿cuáles son las características que requiere un contexto histórico para convertirse en un momento constituyente?

Si retomamos el episodio de inicios de siglo, encontramos estos elementos. En primer lugar, el campo de conflicto abierto por la convulsión social con la Guerra del Agua y la Guerra del Gas, instaló históricamente la *demanda de una Asamblea Constituyente*, como parte de la ‘agenda de octubre’, que acompañó la destitución del entonces presidente, Gonzalo Sánchez de Lozada. Éste fue el punto de inflexión de una crisis social, política y económica, que exigía un cambio profundo del orden político, social y cultural, que luego se materializó en la producción de un nuevo texto constitucional. En otras palabras, el ciclo de protestas iniciado el 2000 generó la oportunidad política que derivó en un acuerdo institucional para la realización de una Asamblea Constituyente, la cual fue convocada mediante la Ley 3091, de 6 de julio de 2005, durante el Gobierno transitorio de Eduardo Rodríguez Veltzé.

En segundo lugar, hay que considerar la existencia de *un sujeto histórico*. En las últimas décadas del siglo XX se fueron generando las condiciones históricas para la articulación de un sujeto social y cultural: las organizaciones indígenas y campesinas, que más adelante

1 Nos referimos, por ejemplo, a la Ley INRA, de octubre de 1996, a la Ley de Participación Popular, de 1994 o la Ley de Reforma Educativa del mismo año, que declara una educación intercultural y bilingüe.

conformaron el Pacto de Unidad (en su versión original).² Estos sectores protagonizaron movilizaciones sostenidas desde 1990 en demanda de tierra, territorio y derechos de los pueblos indígenas. Así, indígenas y campesinos, junto a sectores populares urbanos, construyeron una propuesta de país, un proyecto de transformación estatal que pretendía revertir una realidad histórica invisibilizada y excluida desde la época colonial. Al mismo tiempo, desde otro lugar de la sociedad, surgió otra voz que cuestionaba el viejo orden constitucional, cuyas raíces son decimonónicas; es la referida a la reorganización territorial del Estado mediante la propuesta autonómica. Los actores cívicos de la denominada ‘media luna’ generaron una serie de movilizaciones en alianza con sectores empresariales y políticos, y también lograron incorporar su demanda al escenario constituyente.

En tercer lugar, es preciso señalar que no se trataba sólo de rechazo a los gobiernos de turno y al sistema político, sino que, además, se generaron *propuestas concretas de reorganización estatal*; en un caso, la plurinacionalidad que transversalizaba los campos económico (economía plural), social (participación), político (diversas formas de ejercicio democrático), cultural (reconocimiento a derechos, usos y costumbres) y, finalmente, territorial (autonomía indígena). En el otro caso, se proponía la necesidad de un Estado Autonómico que reorganice el territorio antes centralizado, en distintos niveles de gestión. Si bien varios aspectos de ambas propuestas fueron recortados y negociados, los dos pilares en los cuales se asentó el nuevo Estado Plurinacional son precisamente la plurinacionalidad y la autonomía.

Finalmente, cabe destacar la *participación directa* de representantes de los movimientos sociales y políticos en el escenario de la deliberación, negociación y decisión.

En suma, el conjunto de factores señalados que eclosionaron a inicios de siglo y se articularon alrededor de un cambio constitucional, fueron señales que daban cuenta del agotamiento de un Estado desconectado de la realidad económica, socio cultural, territorial y política del país que –nos adelantamos a afirmar– dista bastante de la reciente crisis política, marcada por el rechazo a la gestión del Gobierno de Morales y a la debacle de su liderazgo, así como a la forma de conducción política del MAS.

2 Durante el Gobierno de Evo Morales se rearticuló el denominado Pacto de Unidad entre organizaciones afines al gobierno, excluyendo a los sectores críticos.

Sobre la noción de *momento constituyente*

Desde el punto de vista de la sociología política, el concepto de *momento constituyente* remite a una etapa de crisis estructural del modelo de Estado en curso y, dadas ciertas condiciones, se plantea la redefinición del marco jurídico constitucional. De hecho, el nivel de profundidad de los cambios, exige no sólo una reforma parcial, sino una Asamblea Constituyente. Por lo que, un momento constituyente no se puede desligar de ciertas condiciones históricas, así como de la presencia de actores con capacidad de poder, portadores de propuestas alternativas que cobren legitimidad y se orienten hacia procesos de ‘refundación’³ estatal.

Para autores como Claude Lefort (1990), el momento constituyente implica una ruptura, pues redefine la relación entre el poder, la ley (normativa) y la sociedad. En ese sentido, para él resulta clave el concepto de poder como lugar vacío. En un momento constituyente, el poder se vacía y se abre a que las distintas opciones entren en el terreno de disputa democrática, tanto por ocupar el poder, como por imponer su proyecto político; estos procesos no son exclusivos de los actores políticos, sino que también implican participación social.⁴ En una línea concurrente, aunque desde otra perspectiva, Ernesto Laclau y Chantal Mouffe, en su clásico *Hegemonía y alternativa socialista* (1987), definen el momento constituyente como el espacio de disputa de fuerzas políticas por la hegemonía discursiva y simbólica sobre el significado de un nuevo orden social. De ahí que, en esa situación de disponibilidad, se produzcan procesos discursivos de desarticulación (de lo existente) y rearticulación (de lo nuevo), para establecer un nuevo consenso.⁵

Hanna Arendt, partiendo de una mirada filosófico-política, afirma que un acto constituyente implica una revolución –y viceversa–, pues significa un nuevo origen en el que se manifiesta la capacidad de creación política y deliberación colectiva; en ese sentido, también reafirma su carácter refundacional.⁶

3 Esta palabra fue incorporada y utilizada políticamente en aquel episodio en su connotación simbólica.

4 Lefort, Claude (1990), *La invención democrática*, Buenos Aires: Nueva Visión.

5 Laclau, Ernesto y Chantal Mouffe (1987), *Hegemonía y alternativa socialista*, Madrid: Siglo XXI.

6 Arendt, Anna (1992), *Sobre la revolución* (trad. Pedro Bravo), Buenos Aires: Siglo XXI.

De igual manera, aunque desde un punto de vista jurídico-constitucional, Ackerman (1991) señala que un momento constitucional implica una transformación profunda; una renegociación de las reglas de juego basada en la concurrencia de los actores.⁷

Breve caracterización diferencial de la coyuntura crítica 2016-2020

A diferencia de lo experimentado entre 2000 y 2006, que marcó el derrotero de una nueva Constitución, el momento de crisis que se abrió a partir de los resultados políticos del referéndum de 2016 tiene otras características.

El resultado de aquel referéndum fue claro: el 51,3% de la población rechazó la iniciativa de reforma constitucional que propuso la bancada del partido oficialista para viabilizar la cuarta postulación del expresidente Evo Morales. El cuestionamiento de la población movilizada se dirigió, en principio, al Órgano Electoral, exigiendo el respeto a los resultados, pues, de acuerdo a la Ley de Régimen Electoral, éstos son de vigencia inmediata y obligatoria. En descargo, esta entidad señaló que, de acuerdo a la misma ley, los resultados se trasladaban a la autoridad competente –la Asamblea Legislativa Plurinacional– para su aplicación; es decir, pasaban a manos de una entidad que contaba con una aplastante mayoría oficialista. La ola de protestas desencadenadas a partir de ese momento, exigía el respeto a la soberanía popular, y a lo establecido en la Constitución y las leyes.

Lo que pasó a continuación fue una sucesión de eventos jurídicos que, forzando la interpretación de la normativa y amparándose en derechos humanos inexistentes –como el presunto derecho a la repostulación–, lograron habilitar la candidatura de Morales. En este caso concreto, los actores políticos echaron mano de una sentencia del Tribunal Constitucional Plurinacional, claramente proclive al partido oficialista, la cual, apelando a un instrumento internacional como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sostuvo que era un ‘derecho humano’ de Morales presentarse nuevamente como candidato. Cabe recordar que, dos años después, en agosto de 2023,

7 Ackerman, Bruce (1991), *We the People 1: Foundations*. Cambridge: Harvard University Press.

dicha entidad internacional, ante una consulta concreta respecto al tema, aclaró rotundamente que la repostulación presidencial no es un derecho humano.

Estos hechos condujeron a las elecciones fallidas de 2019 y a las consecuentes protestas ciudadanas que cuestionaron la administración parcializada del proceso electoral, y en particular, del recuento de votos que otorgó mayoría a Evo Morales en primera vuelta. El discurso ciudadano era una cerrada defensa de la democracia, mediante la exigencia de la anulación de las elecciones y el cuestionamiento a las autoridades electorales. Si observamos con detenimiento estos discursos, no se cuestionaban las reglas de juego, es decir, el aparato normativo, sino la falta de respeto a las leyes y el rechazo a la forma arbitraria en que actuaron las autoridades de gobierno y de la entidad electoral. Estos hechos derivaron en la renuncia prematura de Morales, y en un nefasto año de gobierno transitorio, que ahondó la crisis institucional y la polarización.

En este punto discrepamos con el autor del artículo central del libro, cuando señala que la falta de respuesta de los órganos de poder marcó “la apertura del momento constituyente”. Si bien la falta de respuesta fue evidente, el origen fue el debilitamiento de las instituciones por la injerencia política del partido de gobierno, debido a una correlación de fuerzas previa, que le permitió capturar las decisiones de los poderes del Estado; pero fue una crisis de la institucionalidad en sí misma.

A ello hay que agregar otros componentes. En la crisis de 2016-2020 no se percibe la presencia de un sujeto contestatario con capacidad articuladora, es decir, un sujeto histórico. El movimiento ciudadano ‘Bolivia dijo No’ se conformó como respuesta y reacción al Referéndum de 2016, y luego se mantuvo en alerta contra la administración electoral y genera el estallido social de 2019. Este movimiento, calificado peyorativamente por el oficialismo como ‘pitita’, carecía de un liderazgo claro con legitimidad social, y de un proyecto alternativo, más allá del rechazo a la administración política del proceso electoral. Por estas razones, su presencia contundente en las calles, al punto de provocar la renuncia de Morales y cambiar el decurso de los acontecimientos políticos, fue muy clara, pero rápidamente se disgregó y se distorsionó, parcialmente, con la llegada del Gobierno transitorio de Añez. En todo caso, en esos hechos no se manifiesta la presencia de un proyecto alternativo transformador.

La degradación institucional en el Gobierno de Arce

El Gobierno de Arce Catacora, aunque contó con un importante respaldo ciudadano (55% de los votos), se asienta sobre instituciones debilitadas por el proceso previo. El presidente adopta como política el control de las instituciones, como el Órgano Judicial, para obtener resultados funcionales a sus intereses. Durante los primeros años, activa su dominio en contra de los opositores que participaron en el estallido de 2019, o que participaron del Gobierno transitorio de Ñez; más adelante, aplica su dominio contra el ala evista, que se convierte en su principal y más eficiente enemigo. En ese sentido se pueden interpretar las resoluciones del Tribunal Constitucional Plurinacional de fines de 2023, que buscan inhabilitar legalmente la candidatura de Evo Morales para 2025,⁸ una acción cuestionada por sus características.

Por tanto, lo ocurrido en estos últimos meses, como las protestas contra el ‘autoprórroguismo’ de los magistrados judiciales, no puede interpretarse como parte de un proceso que apunte a un cuestionamiento a la Constitución, y menos a la proximidad de un momento constituyente; puesto que la protesta mencionada claramente está generada en contra de quienes controlan el poder público, y responde a la pugna de intereses entre las fracciones del MAS (el ala evista versus el ala arcista).

En realidad, el cuestionamiento al sistema de justicia boliviano tiene larga data; sin embargo, ha cobrado relevancia hace algunos años, debido a la expresa necesidad de una reforma profunda al sistema. Esta reforma fue, en principio, alentada por el gobierno, pero ha sido protagonizada por un grupo de juristas independientes, que

8 Nos referimos al fallo del TCP emitido el 29 de diciembre de 2023, que se sustenta en el artículo 168 de la CPE, y la Opinión Consultiva OC-28/21 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte-IDH), y un informe de la Comisión de Venecia. En él se señala que “el fin del constituyente es evitar de cualquier modo la permanencia de un mandatario por más de diez años, porque esto equivaldría a que se apodere del aparato estatal de manera exclusiva, acudiendo a una serie de artilugios, generándose así dictadura de un solo partido político en el poder durante años, dado que desprenderse de los lazos del poder lleva tiempo”. Éste se ha convertido en el argumento central que impide la habilitación de Morales para 2025, más allá de su impertinencia.

planteó a la sociedad una propuesta muy bien elaborada de reforma, considerando varios aspectos, algunos de orden constitucional, pero la mayoría relacionados con la gestión y administración de la justicia, exigiendo, en muchos casos, el cumplimiento de la CPE.

Recordemos que en el artículo 178 de esta norma se establecen principios básicos de la justicia, tales como la “independencia, imparcialidad, seguridad jurídica, publicidad, probidad, celeridad, gratuidad, pluralismo jurídico, interculturalidad, equidad, servicio a la sociedad, participación ciudadana, armonía social y respeto a los derechos”. La CPE también señala claramente el tiempo de mandato de los magistrados –hoy en una prórroga anticonstitucional–, y otras disposiciones que apuntan a una justicia equitativa y transparente.

La coyuntura reciente resulta más compleja debido a la coincidencia de distintos factores que desencadenaron la crisis que mantiene al país en la incertidumbre: la ausencia de divisas y de combustible, la subida de precios de la canasta familiar, la grave crisis medioambiental resultado de los incendios,⁹ entre otros. Estos factores se han sumado a la persistente conflictividad política al interior del partido de gobierno. Uno de los aspectos más críticos es la creciente desinstitucionalización, que amenaza la ya deteriorada salud de la democracia. No obstante, cabe aclarar que las causas de esta situación no tienen como eje principal el cuestionamiento a la actual CPE. Como analizaremos a continuación, existen muchos aspectos que deben ser reformados en la Constitución, pero no dan cuenta de la necesidad de un cambio radical del texto vigente.

Avances sustantivos en la CPE: el beneficio de la duda

Para analizar el alcance de los cambios, es preciso marcar la diferencia entre una reforma parcial o simple a la Constitución, que consiste en ajustes eventuales y necesarios que se revelan durante su aplicación, y un cambio estructural o radical del texto constitucional. En este segundo caso, se requeriría de una Asamblea Constituyente

9 Para citar otro ejemplo, la devastación del medioambiente por los chaqueos autorizados por decretos gubernamentales del pasado y sostenidos por el actual gobierno, contraviniendo con los mandatos constitucionales de preservación de medio ambiente y los derechos de los pueblos indígenas.

y significaría transitar por un *momento constituyente*. En cambio, la necesidad de realizar ajustes puntuales al texto no afecta los pilares fundamentales trazados en la nueva Constitución, los cuales definen el horizonte colectivo producto de una demanda legítima de sectores de la sociedad, como la plurinacionalidad y la autonomía.

En ese sentido, uno de los avances más importantes de la CPE de 2009 ha sido la incorporación clara y extensa de los derechos de los pueblos indígenas, largamente postergados. Aunque es cierto que el amplio catálogo de derechos indígenas es sobre todo discursivo y simbólico, brinda pautas básicas para que las leyes secundarias puedan concretarlos, y la sociedad, amparada en estas disposiciones, pueda exigirlos.

La presencia del sujeto indígena originario campesino (denominación cuestionada por sus características) transversaliza el texto constitucional y tiene algunos anclajes en otros lugares de la CPE; por ejemplo, en relación con la democracia, la justicia y la economía, reconociendo el pluralismo y la diversidad; del mismo modo, cuando se establece la autonomía indígena originaria campesina en igual jerarquía que las otras formas autonómicas. También está presente en la mención a la representación directa de los pueblos indígenas a través de sus propias organizaciones, o en la participación de indígenas en los distintos órganos del Estado. Al respecto, en la Asamblea Legislativa Plurinacional se han asignado siete circunscripciones especiales añadidas a la vieja estructura institucional; en los tribunales judiciales se asignan espacios específicos para pueblos indígenas; al igual que en el Órgano Electoral Plurinacional, en el que se prevén dos representantes de pueblos indígenas. Respecto al Ejecutivo, la CPE propone la asignación de ministros, respetando el carácter plurinacional. Otras disposiciones complementarias en ese sentido son, por ejemplo, la obligatoriedad de hablar al menos dos idiomas oficiales para acceder al desempeño de funciones públicas.

Por otra parte, se incorpora una interesante mención a la participación ciudadana y control social en los arts. 241 y 242 de la CPE, que establecen la participación “del pueblo soberano por medio de la sociedad civil organizada” en distintos ámbitos de intervención, como el diseño de políticas públicas, el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado, así como en las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administran recursos fiscales, en particular aquellas referidas a los servicios públicos.

Algo parecido ocurre con el tema de las autonomías, ya que, aunque representan un gran avance en su formulación, entran en contradicción con otras partes del propio texto, como veremos más adelante, lo que amerita una reformulación.

Estos son sólo algunos ejemplos de aspectos destacables de la nueva CPE; pero, dadas las condiciones políticas de estas dos décadas, no han tenido oportunidad, paradójicamente, de ser aplicados. De hecho, los momentos constituyentes no suceden de la noche a la mañana, por lo que es preciso dar al nuevo texto el beneficio de la duda. El mismo Ackerman, en una entrevista realizada a propósito del caso chileno,¹⁰ señaló que, desde su punto de vista, un “momento constituyente dura una década o dos”.

Una Constitución cercenada por el poder

Hace algunos años, en una visita realizada por el profesor Santos a Bolivia, se refería a los riesgos de la desconstitucionalización en procesos como el boliviano o el ecuatoriano.¹¹ En el caso de Bolivia, el avance que significó la nueva CPE, en particular respecto a la aplicación de los derechos de los pueblos indígenas, se ha visto limitado por los propios factores e intereses del poder.

Son innumerables las denuncias acumuladas en esta última década sobre vulneración a los derechos de los pueblos indígenas perpetradas por el Gobierno del MAS, sobre todo en la Amazonía boliviana, debido a la aprobación de proyectos extractivistas y desarrollistas. Otro factor que ha afectado es la ausencia de leyes secundarias o la aprobación de leyes que diluyen los derechos. Nos referimos, por ejemplo, a la Ley de Deslinde Jurisdiccional, aprobada en 2010, que limita y subordina los derechos de los pueblos indígenas a la legislación ordinaria. También se hace notar la ausencia de una Ley Marco de Consulta Previa, pues sólo existen disposiciones

10 “Para mí un momento constitucional dura una década o dos” (entrevista a Bruce Ackerman), *La Segunda*, 17 de julio de 2023, Santiago de Chile, pp. 18-19.

11 Santos, Boaventura de Souza (2012), “Cuando los excluidos tienen derecho: justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad”, en Santos, Boaventura de Souza y José Luis Exeni Rodríguez (eds.), *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Bolivia*, La Paz: AbyaYala, Rosa Luxemburgo.

‘consultivas’ en leyes específicas, como en la de Ley de hidrocarburos o la Ley minera. Otras leyes han tendido directamente a cercenar derechos; por ejemplo, la Ley 1096 de Organizaciones Políticas de 2018, restringe la participación directa de las OIOC sólo al ámbito subnacional y establece que, a nivel nacional, su participación sólo se produce mediante alianzas con partidos, aunque este aspecto ha sido corregido con otro mecanismo.

Otro ejemplo es el de la democracia participativa, pues la Ley de Participación y Control Social 341 simplemente ha diluido las formas participativas de la población, antes presentes en la Ley de Participación Popular, y las actuales disposiciones resultan inaplicables y recortadas.

En definitiva, el problema de la nueva CPE no radica tanto en su propio contenido, sino en su escasa o arbitraria aplicación.

Qué es necesario reformar

Es evidente que la nueva CPE tiene una serie de vacíos y, sobre todo, ambigüedades, las cuales hemos ido constatando en estos poco más de diez años de aplicación, y que Rodríguez Veltzé identifica con precisión en su artículo.

En primer lugar, existen una serie de aspectos formales que conducen a conflictos de fondo, como la poca claridad o ambigüedad de algunas disposiciones que han conducido a interpretaciones antojadizas o dirigidas a fines políticos determinados; la ausencia de disposiciones o, en su caso, la existencia de disposiciones contradictorias o contrarias a los fines expuestos en el mismo texto. Ejemplos de lo señalado son la mención a la República cuando se proclama su fin por la vigencia del Estado Plurinacional, o una importante cantidad de artículos que tienden a la concentración del poder en el Ejecutivo, cuando se anuncia y regula la descentralización mediante las autonomías.

Respecto a las ambigüedades, el caso más crítico es el del art. 168 sobre la reelección presidencial, que no establece claramente si el impedimento es después de una reelección continua o puede ser también de manera discontinua. Éste, si bien parece un dato poco relevante, ha generado enfrentamientos con un alto costo social y político, como observamos en los hechos.

Otro aspecto, como bien advierte Rodríguez Veltzé, está relacionado con la reforma a la justicia, que es absolutamente relevante. No obstante, la mayoría de los problemas provienen del engranaje de la propia gestión y administración de la justicia. Uno de los problemas está en la vulnerabilidad del órgano de justicia a la presión de otros órganos del Estado, en particular a la injerencia del partido político que controla el Poder Ejecutivo. De ahí que, por ejemplo, el Tribunal Constitucional Plurinacional haya comenzado a jugar un rol político, justamente por constituir una instancia de resolución inapelable. Sin embargo, muchos de estos problemas son de gestión y no tanto producto de la formulación constitucional, aunque habría que analizar este aspecto con mayor profundidad.

Uno de los puntos críticos que proviene de la formulación de la actual CPE es el sistema de elección de autoridades nacionales (magistrados). De manera comprobada en dos elecciones realizadas bajo esta normativa (2011 y 2017), lejos de mejorar la administración y aislar de la injerencia político-partidaria, la situación ha empeorado. La CPE, en su artículo 182, establece que las magistradas y los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia serán elegidos mediante sufragio universal; sin embargo, la preselección de postulantes se realiza por dos tercios de los miembros de la ALP. De hecho, ésta es una instancia predominantemente política, regida por la correlación de fuerzas, por ello el proceso de preselección de candidatos no es neutral.

Sobre el mismo tema, otro punto que resulta problemático es la prohibición constitucional de que las y los postulantes o cualquier persona puedan realizar campaña electoral a favor de sus candidaturas, bajo sanción de inhabilitación. Al mismo tiempo, se establece que el único responsable de difundir los méritos de los candidatos es el organismo electoral. De acuerdo con las experiencias anteriores, uno de los problemas más serios ha sido la desinformación respecto a las candidaturas y sus propuestas, la extensa cantidad de candidatos y, en general, el desconocimiento de sus antecedentes personales. A ello se suma la disposición constitucional sobre la elección por mayoría simple de votos. Tanto en las elecciones de 2011 como de 2017, existen autoridades electas con menos del 3% de los votos. El dato realmente alarmante es que, en las dos elecciones judiciales realizadas, los votos blancos y nulos superaron a los válidos. En las elecciones de 2011, apenas se obtuvo un 42% de votos válidos; mientras que en 2017 la

situación empeoró, pues los votos válidos sólo llegaron al 35%. Del mismo modo, entre una y otra elección, la abstención se ha incrementado en alrededor de 7 puntos. Finalmente, cabe remarcar que, de los votos válidos en 2017, salvo dos o tres casos que obtuvieron más del 30% o alguno que superó el 40%, la mayoría se invistió en el cargo con menos del 20% de apoyo ciudadano, y en algunos casos con menos del 10%. En ese aspecto, es evidente la necesidad de una reforma a la CPE para modificar este procedimiento; sin embargo, no ameritaría una Asamblea Constituyente.

Otros problemas de la nueva CPE, anotados por el autor del ensayo principal del libro, son la tendencia al reforzamiento del hiperpresidencialismo y la concentración de poder plasmados en las atribuciones del Órgano Ejecutivo, lo cual claramente responde a los intereses del partido mayoritario, pero además a una cultura política decimonónica concentradora del poder que se arrastra hasta nuestros días.

Una disposición aparentemente imperceptible está relacionada con la representación indígena en la política, a la que es preciso realizar un ajuste. Las autoridades de pueblos originarios del oriente hicieron notar que en el texto constitucional existe un condicionante que limita la participación política de los PIOC a nivel municipal, que es el requisito de aprobación previa de las Cartas Orgánicas Municipales para permitir la elección directa de representantes de pueblos indígenas que pasen a conformar el Concejo Municipal (art. 284, inc. II). La CPE señala que, mientras no se aprueben estas cartas, ellos no pueden elegir directamente a sus representantes, lo que no sucede en las gobernaciones. Esto es alarmante porque hasta el año 2023, de acuerdo con informes del Viceministerio de Autonomías, apenas el 7% de los municipios contaba con Cartas Orgánicas aprobadas.¹²

En todo caso, cualquiera de estas reformas o precisiones no requiere de un cambio estructural y radical del texto constitucional, sino modificaciones acotadas mediante reformas parciales.

12 “Sólo 7% de 340 municipios aprobó sus cartas orgánicas y en agosto hay 3 referendos”, *Los Tiempos*, 9 de julio de 2021, disponible en: <https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20210709/solo-7-340-municipios-aprobo-sus-cartas-organicas-agosto-hay-3-referendos>

Conclusiones y reflexiones finales

Los discursos y demandas que motivaron los conflictos en los últimos años, tienen su origen en el incumplimiento y la aplicación arbitraria de la Constitución y las leyes. En el fondo, aunque con sentidos distintos, estos conflictos fueron originados por la defensa de la democracia establecida en la CPE. En ese sentido, la acumulación de malestar y demandas sociales no parte del cuestionamiento a la Constitución y sus disposiciones, sino de la falta de acatamiento. Si bien la ambigüedad, carencias y contradicciones en ciertos lugares críticos del texto han dado lugar a ‘interpretacionismos’ por parte de intereses políticos particulares, el núcleo del problema no está en el texto en sí mismo, sino en las disputas políticas entre actores, el uso arbitrario de las normas y la debilidad de las instituciones producto de la captura por parte de los mismos intereses políticos.

Recordemos que el conflicto político reciente se activó como respuesta al irrespeto a los resultados del referéndum de 2016 por parte de las instancias institucionales correspondientes. Más adelante, por razones similares, el OEP no administró las elecciones de manera transparente e imparcial, y dicho acto fue intensamente cuestionado y denunciado en los medios de comunicación y redes sociales antes y después de los comicios, cuya bandera era el respeto a la democracia. Posteriormente, la reivindicación de la democracia pasó a manos del MAS durante el 2020, como respuesta a las arbitrariedades cometidas por el Gobierno de Ñez.

Por las consideraciones históricas analizadas previamente, la noción de ‘momento constituyente’ no se adecua a la actual coyuntura de crisis política que enfrenta a los bolivianos y revela la erosión de las instituciones. El problema de las múltiples crisis por las que atraviesa al país en la actualidad no tiene origen en la CPE ni en sus disposiciones y mandatos. El problema de estos últimos años reside en la gestión política del partido de gobierno, en los excesos previos del expresidente Morales y en la mala gestión pública y política del actual partido en el poder, así como en la pugna interna que ha impregnado todos los niveles de la política institucional y la sociedad. A todos estos actores se les reclama, justamente, el mínimo cumplimiento de los mandatos de la CPE y las leyes.

Adicionalmente, en los eventos recientes no se cuestionan las bases del modelo estatal, y menos un orden alternativo. Tampoco se

visibiliza la presencia de un sujeto portador de un nuevo horizonte constitucional.

Recordemos que una Constitución es fruto de un acuerdo social, un pacto al que concurren las fuerzas políticas y/o sociales en determinado momento histórico. De hecho, como señalamos en este artículo, el advenimiento de un momento constituyente es producto de un cambio en la correlación de fuerzas y de la emergencia de un proyecto sustitutivo que cuenta con apoyo social y potencia histórica. Esto sucedió pocas veces en la historia de Bolivia y ha derivado en cambios sustantivos en la carta constitucional; no obstante, como hace notar Rodríguez Veltzé, la mayoría de estos procesos fueron impuestos de arriba hacia abajo, con participación exclusiva de las élites y, por los argumentos antes esgrimidos, no todos pueden calificarse como momentos constituyentes.

Reiteramos, para finalizar, que la noción de momento constituyente remite a transformaciones sustanciales al texto constitucional, requiere de una correlación de fuerzas favorable, y sucede en contextos sociopolíticos determinados, normalmente precedidos por una profunda crisis política que ponga en cuestión el modelo de Estado e implique la emergencia de proyectos alternativos.

Los problemas que emanan del actual texto constitucional pueden ser modificados y mejorados en una reforma simple o parcial a la Constitución, que requiere de una ley de necesidad aprobada en el Legislativo, siguiendo los procedimientos establecidos. Sin embargo, esto no necesariamente implicaría, ni como condición ni como contenido, una transformación radical que pase por un nuevo acuerdo social y una nueva Asamblea Constituyente.

Referencias

- Ackerman, Bruce (1991). *We the People 1: Foundations*. Cambridge: Harvard University Press.
- Arendt, Anna (1992). *Sobre la revolución* (trad. Pedro Bravo). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Laclau, Ernesto y Chantal Mouffe (1987). *Hegemonía y alternativa socialista*. Madrid: Siglo XXI.

Lefort, Claude (1990). *La invención democrática*. Buenos Aires: Nueva Visión.

Santos, Boaventura de Souza (2012). “Cuando los excluidos tienen derecho: justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad”, en Santos, Boaventura de Souza y José Luis Exeni Rodríguez (eds.), *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Bolivia*, La Paz: Aby-Yala, Rosa Luxemburgo.

VI

Gobernanza y democracia en Bolivia, tres momentos

Fernando L. García Yapur

La gobernanza es un modelo de interdependencia entre factores económicos, sociales y políticos que una sociedad establece para gestionar sus bienes y recursos comunes. Este modelo genera espacios de acción para el juego estratégico, la coordinación y el equilibrio entre intereses y fuerzas tanto individuales como colectivas (Aguilar, 2006). Podría decirse que es una manera de gobernar, o más bien de cogobernar, basada en la centralidad o gravitación hegemónica de una serie de determinantes según el momento histórico. En nuestro caso, considerando la historia ‘corta’ de la democracia remontada a principios de los años ochenta, podemos identificar tres momentos clave que han configurado diferentes formatos de gobernanza política: el de la ‘democracia pactada’, el de la ‘democracia neocorporativa y de mayorías’ y, finalmente, el de la ‘democracia distribuida’, configurada en los últimos cuatro años.

En función del ‘momento constituyente’ identificado por Rodríguez Veltzé en su ensayo inicial, es fundamental retomar la caracterización de estos formatos para provocar el debate en torno a la necesidad de reformas político-institucionales del sistema democrático. Así, podremos dar cuenta de cómo, en los últimos cuarenta años, se han configurado los sistemas de cooperación y cohesión colectiva en el campo político. El objetivo es proponer un conjunto de problemáticas de carácter político-institucional para una posible agenda de reformas constitucionales, a partir de la identificación de

un conjunto de prácticas que evidencian tanto los avances como las limitaciones del sistema democrático.

Revisaremos brevemente estos momentos y formatos, puesto que, en general, explican la reconfiguración del actual modelo democrático tras el estallido de la crisis de octubre/noviembre de 2019, que provocó la caída del Gobierno de Evo Morales. Esta crisis, como se sabe, supuso una ruptura del sistema democrático marcada por la violencia, la crisis sanitaria del COVID-19 y la polarización.

Debido a la naturaleza de este ensayo, no abordaremos en su totalidad las reformas político-institucionales del sistema democrático desde su reinstalación en la década de los ochenta a la fecha. Indudablemente, fue un proceso creciente de ampliación democrática y, por ello, no se buscará realizar el reporte de las reformas y cambios progresivos en el ámbito político, pero sí interesará caracterizarlo. En ese sentido, cabe mencionar que la ampliación democrática transitó desde un modelo limitado y elitista, con el que la democracia representativa (re) nació a mediados de los ochenta, hacia uno más ambicioso e inclusivo: la democracia intercultural. La Constitución Política del Estado (CPE), aprobada mediante un referéndum nacional el 2009, establece este imaginario de sistema de gobierno del Estado Plurinacional. En ese sentido, la democracia intercultural es el horizonte y el marco bajo el cual se problematiza la concreción del nuevo formato de gobernanza, después de la coyuntura crítica del 2019-2020.

La hipótesis consiste en sostener que la gobernanza, entendida como un modelo de interdependencia en la interacción política, es el resultado de la acumulación de experiencias y conocimientos de acción colectiva, incorporadas de manera paulatina y procesual en las dinámicas y prácticas sociales y, a través de ellas, en la política e institucionalidad de la democracia boliviana. La incorporación y reconocimiento de estas prácticas en el acervo institucional del sistema democrático, siguiendo un aserto de René Zavaleta Mercado (1983), fueron producidas en momentos claves de vivencia histórica y se expresan en la actualidad como acumulación de conocimientos e intersubjetividad social. Conocimientos y prácticas que, según su necesidad y oportunidad, buscan asentarse en la institucionalidad estatal.

En algunos casos, como veremos, los formatos de gobernanza fueron replantearlos ‘desde arriba’ en respuesta a coyunturas críticas

que pusieron su validez o pertinencia en entredicho. En otros, fueron expresiones de cambios estructurales acontecidos y provocados desde la sociedad, ‘desde abajo’. Varias de estas dinámicas ocurrieron, y siguen ocurriendo, en el ámbito de la formalidad institucional; es decir, a través de su registro normativo y regulación mediante instrumentos legales que ordenan el comportamiento político, como es el caso de las reformas constitucionales. Otras, sin embargo, se han desarrollado en el ámbito de las relaciones informales o, más propiamente, siguiendo las reflexiones de Benjamín Arditi (2005), en el ‘devenir-otro’ de la política.¹ De esta dinámica y relación –compleja de por sí– pensamos que emergen los asuntos que pudieran ser objeto de reflexión en torno a la necesidad de reformas constitucionales progresivas para un mejor desempeño del sistema democrático en el mediano plazo.

1^{er} momento: Gobernanza por ‘democracia pactada’

A finales de los años 70, la transición del régimen autoritario al democrático configuró un formato de gobernanza conocido como de ‘governabilidad democrática y de reforma del Estado’ (Mayorga, 1992), identificado más ampliamente como ‘democracia pactada’. Este formato estuvo asociado a tres objetivos principales: i) encaminar la transición política; ii) garantizar la estabilidad y gobernabilidad del sistema político; e iii) iniciar una reforma del Estado a través de la racionalización fiscal y financiera. La agenda de transformación era relativamente ambiciosa, pues buscaba instaurar una práctica sustentada en la consecución de acuerdos (formales e informales) entre las élites, para construir una estructura de dirección gubernamental orientada hacia el asentamiento de la democracia representativa y,

1 Por el ‘devenir-otro’ de la política, Benjamín Arditi entiende aquello que se encuentra más allá del circuito de la ciudadanía formal, esto es, de la democracia liberal: la ciudadanía y el sistema político (derechos políticos, partidos y régimen electoral) que canalizan la participación y representación política; proponiendo la existencia de un ‘segundo circuito’ en el que aparecen de manera suplementaria formatos corporativos, asociativos y evanescentes que, en la práctica, puentean al sistema de partidos e institucional establecido. El autor denomina este ámbito como ‘política postliberal de la democracia’ (Arditi, 2005).

en función de la crisis del Estado de 1952, hacia una economía de libre mercado.

Revolución pasiva: reorganización neoliberal

El enfoque del formato de gobernanza era principalmente elitista, pues dejaba de lado a la dinámica corporativa y de participación de las ‘masas’ que había predominado en la lógica estatal y política de Bolivia durante más de tres décadas, desde la revolución del 52 hasta mediados de los ochenta. Se intentaba establecer un nuevo campo de juego para facilitar el recambio y la renovación de las élites, una vieja aspiración presente desde la historia decimonónica de la democracia boliviana.² De este modo, se buscaba instituir y desarrollar una práctica institucional, pacífica y legal para la reproducción del poder político, al mismo tiempo que se respondía a la crisis del Estado de 1952 con la transformación en función a las tendencias globales de modernización y ajuste estructural. Ello implicaba la liberalización del sistema económico-productivo y la racionalización del Estado bajo un enfoque neoliberal.

En otras palabras, no sólo cambiaba el modelo político, las relaciones de poder y la forma en que se legitimaban estas relaciones, sino, también, se reorientaba la organización del Estado hacia un ‘Estado modesto’ o ‘mínimo’ (Crozier, 1992). En este nuevo contexto, el tiempo de la revolución del 52, de las masas de origen obrero, campesino y de sectores populares en el escenario político llegaban a su fin. Se iniciaba un nuevo momento marcado por la preeminencia de los partidos políticos como canales de mediación y dirección política, a través de los cuales se visibilizaban y escenificaban los intereses de las élites emergentes del ciclo del 52. En el fondo, el nuevo formato representaba el replanteamiento radical del sistema de gobernanza que había predominado con sus avatares a lo largo de más de tres décadas. Ahora se buscaba hacerlo compatible con

2 Según Marta Irurozqui (2000), la instauración del sistema de partidos y de la democracia a mediados del siglo XIX en Bolivia buscó establecer y, a la vez, consolidar un mecanismo institucional para ordenar las disputas interelitarias, la renovación y el recambio pacífico de éstas. Se buscaba que los partidos reduzcan el recurso a la fuerza (asonada militar u otras) que, habitualmente, utilizaban las élites para hacerse del poder político. Ideal que no necesariamente logró institucionalizarse con éxito.

el modelo de la democracia liberal. El tiempo y el ciclo político, ciertamente, eran ya otros.

El llamado ‘Consenso de Washington’ constituía el marco referencial desde una perspectiva global, orientaba el nuevo estilo de hacer política y de la relación del Estado con la sociedad en sus dimensiones económica, social y política. La gobernabilidad implicaba replantear la relación entre el régimen político y la sociedad para fijar una dirección y estructura clara al orden político. No era viable continuar con la construcción de un Estado que, en gran medida, mantenía una relación directa con los factores de poder asentados en la sociedad civil, como la Central Obrera Boliviana (COB), descrita por René Zavaleta como la ‘síntesis connotada de la sociedad’, y/o en las casamatas o trincheras corporativas del Estado, como las Fuerzas Armadas. Era necesario iniciar el proceso de modernización integral; lo que significaba, en el ámbito de la gobernanza, replantear de manera radical los recursos y estructuras de intermediación entre Estado y sociedad, y de legitimación del poder político.

Así, mediante la consecución de acuerdos y pactos entre las élites, se impulsó una agenda de reorganización de la sociedad de ‘arriba hacia abajo’, inscrita en la matriz del mercado como principal dispositivo de modernización y, en tanto imaginario organizativo, centrada en la expansión de la identidad ciudadana, de la democracia representativa. En la práctica, este proceso representó una ‘revolución pasiva’ (Gramsci, 2004) formulada por las nuevas élites empresariales y políticas que encontraron en la crisis política y económica de inicios de los años ochenta condiciones favorables para replantear las bases estructurales de la sociedad y el Estado boliviano (Mansilla, 1994).

Este formato, desde su instauración, adquirió diversas denominaciones. Inicialmente, fue identificado como ‘pacto por la democracia’, con la conformación del primer gobierno de coalición encabezado por Víctor Paz Estenssoro a mediados de los ochenta, inaugurándose así el ciclo neoliberal bajo la hegemonía de un triada de partidos políticos: MNR, MIR, ADN. En otras palabras, fue bajo los principios del gobierno representativo de raíz liberal (Manin, 1998) que la gobernanza por ‘democracia pactada’ buscó operar con relativa efectividad. El formato duró cerca de dos décadas y se caracterizó por su enfoque centripeto basado en el sistema de partidos, el régimen electoral y la representación territorial que, a través de

la conformación de gobiernos de coalición con agendas similares de gestión, logró asentar su hegemonía.

Identidad ciudadana y soberanía popular

Pero ¿qué hizo posible este despliegue hegemónico? El ingrediente principal fue, según Zavaleta Mercado (1983), la mutación ideológica y cultural que se produjo en el ‘seno de las masas’, es decir, en el corazón de la sociedad. Según su visión, este fenómeno se manifestó especialmente en los acontecimientos de noviembre de 1979, cuando la resistencia popular a la asonada militar del coronel Alberto Natusch Busch, quien buscaba interrumpir el incipiente proceso de transición democrática, evidenció la emergencia de una nueva intersubjetividad social. Si bien el proceso de transición democrática se encontraba bloqueado por la pugna de intereses que aún reproducían los hábitos del ciclo nacionalista-revolucionario del 52, esto no implicaba que el deseo de constitución del régimen democrático no fuera una aspiración colectiva. En ese momento, en la resistencia al golpe de Estado se escenificó la convicción colectiva de expansión de la identidad democrática como identidad ciudadana.³

Los efectos de esta impronta asociada a la democracia representativa, como ambición de las masas, se expresaron en la creación de una intersubjetividad social caracterizada por la preeminencia del ‘yo individual’ como fundamento de la asunción de la idea de ciudadanía. Esto se reflejó en la demanda de defensa irrestricta del régimen constitucional establecido (sea cual fuera el que gobernara) y, al mismo tiempo, del dispositivo vinculante de ‘un voto una persona’ en el ejercicio de la soberanía popular, en tanto recurso institucional de legitimación del poder político. Así, en la práctica, se desplazaron los imaginarios legitimadores de la revolución nacional de 1952 a partir

3 Zavaleta Mercado señala lo siguiente: “La crisis de fines del 79 en Bolivia [...] se refiere a un momento crucial de la autodeterminación nacional-popular [...] la transformación del instinto clásico de la autodeterminación en democracia representativa convertida en una ambición de masa” (1983: 12). En otras palabras, fue en noviembre de 1979, según este argumento, cuando las masas salieron a defender el orden constitucional establecido y las arengas de la movilización en las calles y carreteras ya no eran las referencias a la revolución nacional del 52, sino a la democracia representativa que se reinstalaba después de la dictadura de Banzer.

de los dos pilares del ideologema del nacionalismo-revolucionario: la nación y la revolución (Antezana, 1985). Estos fueron reemplazados por los recursos e imaginarios institucionales emanados de la democracia representativa, esto es, de la expansión efectiva del prejuicio de igualdad formal y, con ello, del marco procedimental del ejercicio de los derechos políticos que, a través de procesos electorales, validaba el principio de soberanía popular.

La identidad ciudadana, su resignificación a partir de noviembre de 1979 y la reinstauración del régimen democrático implicó la aceptación colectiva de los mecanismos institucionales de la democracia representativa como estructuras efectivas de garantía de la participación y representación política. Con el tiempo, las prácticas institucionales se convirtieron en el sustrato de memoria y conocimientos colectivos de la organización de las dinámicas políticas y electorales del sistema democrático. De este periodo, y bajo esos referentes, surgió la concepción genérica de la democracia como forma y sistema de gobierno que adquirió, además del registro intersubjetivo, validez y facticidad institucional.⁴

En consecuencia, fueron los procesos electorales los que configuraron el recambio pacífico y ordenado del formato de gobernanza que permitió la reorganización y ‘redimensionamiento’ de la sociedad, esto es, la democratización de la política. La puesta en marcha de los procesos electorales propició el despliegue de dinámicas de participación ciudadana basadas en la igualdad formal que, por otra parte, escenificaba la disputa, competencia y recambio entre élites. La práctica electoral se consolidó como el principal recurso institucional para la competencia y legitimación del poder político. No sólo se asentó la idea de una ciudadanía política extendida, sino también, como ya mencionamos, en tanto ejercicio efectivo de la soberanía popular. Así, la democracia y la vida política se organizaron en función a las reglas del sistema electoral, que garantizaba la preeminencia del sistema de partidos y, con ello, la competencia y desempeño electoral a lo largo de dos décadas, posibilitando la renovación política y la distribución relativamente ordenada del poder.

4 Una reciente encuesta nacional sobre valores y prácticas institucionales de la democracia intercultural establece la asociación de la democracia con la noción de igualdad y libertad de expresión, entre otros hallazgos (PNUD/OEP, 2024).

Crisis de la ‘democracia pactada’ e impronta de lo nacional-popular

Este formato se vio en crisis a inicios de siglo XXI, no tanto por la crisis de representación política que efectivamente sucedió, sino por la insuficiencia y déficit de sus mecanismos de gobernanza: la ‘democracia pactada’, frente a las dinámicas y pulsiones desencadenadas por la propia democracia representativa. Los dispositivos de un ‘individuo un voto’ y las reformas del régimen electoral de ampliación de la ciudadanía, si bien fueron asumidos como los recursos y mecanismos de participación y representación política, permitieron, asimismo –y ésta fue la paradoja– la incidencia y acceso a una diversidad de actores colectivos de raigambre popular al campo político.

En los hechos, a lo largo del periodo caracterizado como ‘neoliberal’, el país vivió una nueva ola de democratización social canalizada formalmente a través del sistema de partidos y el ejercicio del voto ciudadano. Sin embargo, la participación ciudadana se realizaba en una especie de acoplamiento entre las estructuras institucionales definidas como ‘formales’, que organizan al sistema político, y otras denominadas ‘informales’, vinculadas a estructuras organizativas de carácter asociativo, corporativo y comunitario. Entonces, a la par de la formalidad del sistema que posibilitaba la disputa, competencia y renovación interelitaria, se fueron configurando de manera suplementaria redes de juego e intercambio político de organizaciones sociales e iniciativas de raigambre popular que fueron ampliando el campo político de la democracia representativa. La combinación entre redes y estructuras ‘formales’ e ‘informales’, si bien no constituía un proyecto político de los sectores populares, en realidad, fue un resultado no esperado de la expansión de las condiciones institucionales que la democracia representativa producía.

Esta combinación de dinámicas formales e informales será el sostén, en principio, de la emergencia de las fuerzas caracterizadas como ‘neopopulistas’ (Mayorga, 2002), como fueron las improntas de Carlos Palenque con Conciencia de Patria (Condepa) y de Max Fernández de Unidad Cívica Solidaridad (UCS), para culminar con la victoria electoral mayoritaria del Movimiento al Socialismo - Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP) en 2005, a la cabeza de Evo Morales. Si bien en todas estas improntas existían conexiones y similitudes respecto a las maneras de hacer

política, el estilo ‘populista’ de interpelación discursiva, la raigambre nacional-popular de sus líderes y bases, etc., evidenciaron también las marcadas diferencias entre las dos primeras experiencias con la del MAS-IPSP.

2^{do}. momento: Gobernanza por ‘democracia neocorporativa y de mayorías’

La llegada de Evo Morales al poder, a través del sistema de partidos y los recursos institucionales de la democracia representativa, incorporó un nuevo dispositivo al formato de gobernanza: la autodenominación de gobierno ‘de los movimientos sociales’ o, más precisamente, el gobierno ‘de las organizaciones sociales’. La autodenominación con la que se calificó los gobiernos de Morales se debió a la impronta electoral del MAS-IPSP en las elecciones generales del 2005 que, por primera vez, desde la recuperación de la democracia, a inicios de los 80, superó el margen del 50% + 1. El aspecto novedoso de esta victoria, además del resultado, fue la irrupción y visibilización de sectores campesinos, indígenas y populares en la representación política y, correspondientemente, en el ejercicio del poder.

Con la nominación del gobierno ‘de los movimientos sociales’ se anunció que la gravitación ya no recaía únicamente en el sistema de partidos y en las élites tradicionales enmarcadas en la ‘democracia pactada’. Ahora se incorporaban un conjunto de estructuras organizativas de base territorial (campesina-indígena) y de diversos grupos de presión de raíz popular (cooperativistas, gremiales, juntas vecinales, entre otros) a la dinámica de las relaciones políticas.

De esta forma, se configuró un nuevo formato de gobernanza que combinaba la interacción de tres mecanismos institucionales: i) el formal, sustentado en los efectos de los resultados electorales que posibilitó a partir del 2009 el control por 2/3 de la representación parlamentaria en la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP) y, con ello, del ejercicio de una ‘democracia de mayorías’ bajo el predominio del MAS-IPSP como partido hegemónico; ii) el ‘informal’, a través del redes de intercambio entre el Estado/gobierno y las estructuras corporativas, asociativas y comunitarias de lo nacional-popular, bajo diversas figuras organizativas de mediación como fueron en su momento el Pacto de Unidad, el Estado Mayor del Pueblo y la

Coordinadora Nacional por el Cambio (CONALCAM);⁵ iii) un estilo de dirección y liderazgo concentrado en la figura presidencial de Evo Morales, quien se desplazaba con flexibilidad y eficacia decisional entre ambos campos de interacción política.

La característica fue el logro del control hegemónico de los factores de poder, tanto de los formales (el sistema político) como de los informales, constituidos por las redes y estructuras organizativas del campo nacional-popular, que permitieron un alto margen de concentración decisional en la figura presidencial y, por los resultados electorales, de hegemonía mayoritaria en la representación política. La gobernanza fue vía democracia neocorporativa y de mayorías, puesto que no sólo implicaba la vigencia de las reglas y procedimientos institucionales de la ‘democracia pactada’ (la dinámica de partidos), sino, también, del despliegue de relaciones de intercambio político centradas en la influencia de las estructuras corporativas que, bajo diferentes mecanismos de poder, se integraron a la estructura del gobierno y del Estado. Todo esto, como se mencionó, bajo el fuerte liderazgo centralizado de Morales, quien instauró un modelo radial y heterogéneo de gestión e intercambio político. Así, se posibilitó la estabilidad de la eficacia decisional del gobierno por más de una década; y, a la vez, el ejercicio de una gobernanza efectiva.

Combinación de dos mundos

La llegada del MAS-IPSP al poder cerró el ciclo de gravitación hegemónica de la ‘democracia pactada’ para desplazarse a otro: el de la democracia neocorporativa que, como mencionamos, no superó ni dejó de lado el sistema de partidos y, en general, el régimen electoral; más bien, los reforzó como canales y mecanismos institucionales de legitimización del poder político. De esta manera, se amplió el marco de ejercicio de la gobernanza, ya que la política –las maneras de darse– no transitó tan sólo a través del sistema de partidos y de las dinámicas institucionales establecidas, sino también a través de mecanismos institucionales que posibilitaban, de manera informal, la incidencia de las estructuras organizativas de base popular; unas veces de manera directa, a través de sus propios repertorios de acción (la

5 Sobre la conformación y desempeño político de estas figuras organizativas, ver: Garcés, 2010; Fuertes, 2012.

política en las calles) y, otras, instrumentalizando la sigla partidaria del MAS-IPSP.

Así, operó la mutación y, a la vez, ampliación del formato de gobernanza más allá de la formalidad del sistema de partidos y del régimen electoral. La efectividad de los intercambios políticos transitó de los pactos o acuerdos interelitarios que en el pasado habían garantizado la gobernabilidad y estabilidad política, al logro de un óptimo en la relación de correspondencia entre los conectores del sistema político –el régimen electoral y la forma partidaria– con las estructuras y dispositivos de organización de las confederaciones sindicales y de la diversidad de gremios colectivos de base popular.

En otras palabras, la gobernanza se garantizaba a partir de la oscilación continua de un nodo a otro, de lo formal a lo informal, que, a través de la figura/liderazgo de Morales, se estabilizaba en una coalición electoral ‘gelatinosa’ y ‘flexible’, como fue catalogado el MAS-IPSP (Mayorga, 2014); como, también, en un esquema de gobierno que consideraba la interacción directa con los miembros de la mencionada confluencia electoral, unas veces incorporándolos en calidad de candidatos a senadores, diputados, asambleístas departamentales, concejales, y otras en calidad de ministros, viceministros, directores nacionales, etc. Esta coalición, más que una estructura directiva con instancias de mando y conducción jerárquica, era, en realidad, un conglomerado de estructuras diversas y de confluencia fáctica de sujetos y formatos de organización que, según su importancia estratégica, negociaban a su modo su efectiva incorporación y participación en la confección de las listas de candidatos electorales y, posteriormente, en los cargos de la gestión de gobierno. Si bien, ya en el ejercicio de gobierno, se conformó la CONALCAM –sucedánea del Pacto de Unidad y del Estado Mayor del Pueblo–, que participaba en el ‘gabinete ampliado’ (otra figura informal de gobernanza), ésta no tenía una estructura que expresara una dinámica autónoma de desempeño institucional. Quien confería orden y sentido al CONALCAM y a los ‘gabinetes ampliados’ era básicamente Evo Morales, en tanto figura presidencial y, a la vez, líder sindical, que concentraba la potestad directiva de las decisiones e intercambios políticos.

Recurriendo a la figura de la historiadora Pilar Mendieta (2010) sobre los apoderados indígenas que aparecieron en el siglo XIX como ‘caminantes entre dos mundos’, Morales, en el siglo XX y la primera década del siglo XXI encarnó la misma figura: un caminante audaz

que navegó con éxito entre dos mundos. Por un lado, en el mundo de la democracia representativa, esto es, en las redes institucionales del régimen electoral, el sistema de partidos y, en general, de la ciudadanía formal –para tal efecto, se instrumentalizó una sigla partidaria a través del control de la personería jurídica del MAS-U⁶ y, así, correr en las lindes electorales, esto es, el *MAS legal(mente)*, que aparece en la sigla de la credencial de militancia–; por otro lado, en el mundo institucional de la diversidad de estructuras corporativas y asociativas (sindicatos, subcentrales, centrales, federaciones, etc.) de los campesinos-indígenas y de diversos sectores populares; para ello, se expandió la narrativa del ‘instrumento político’ como *IPSP legítimo*, que de manera complementaria también precisa la sigla de la credencial de militancia.⁷ De esta vinculación y relación –o, mejor, de su acoplamiento virtuoso entre lo ‘legal’ y lo ‘orgánico’–, provino no sólo el éxito y las contundentes victorias electorales del MAS-IPSP, sino el particular formato de gobernanza que caracterizó a la gestión de Morales una vez en el poder.

Política de marcado de frontera

En ese sentido, Morales fue el referente simbólico y, a la vez práctico, de una nueva irrupción de lo nacional-popular en la política, esto es, de la articulación del conglomerado de actores y organizaciones sociales que posibilitaron no sólo su asunción al poder, sino de la llegada incremental de representantes y dirigentes de los sectores populares a los claustros del Estado (Albó, 2008; Soruco, 2015). De esta manera, Morales no sólo llegaba a ser el puntal de lanza de los campesinos-indígenas, sino, también, el gestor con mayores dotes para el juego en las lindes institucionales de la política en la democracia representativa.

6 La historia del MAS-IPSP como instrumento legal para que las organizaciones campesinas indígenas puedan acceder de manera directa a la representación política es contada por sus propios actores como un proceso de instrumentalización de una sigla: el MAS-Unzagista que, en aquel momento, se encontraba disponible. Al respecto, ver García *et al.*, 2015.

7 El encabezado de la credencial de militancia del MAS-IPSP enuncia: “MAS legalmente, IPSP legítimamente”, estableciendo la diferencia y, a la vez, vinculación, entre estos dos mundos. El estudio del nacimiento de esta organización política desde la perspectiva de la participación política de los campesinos-indígenas se aborda en García *et al.*, 2015.

La situación se derivaba de su trayectoria política y sindical como dirigente de las Seis Federaciones del Trópico de Cochabamba y, simultáneamente, como actor público inmerso –desde muy temprano– en las disputas electorales. En poco tiempo, esta doble faceta provocó la irradiación de su ejemplo y admiración de su ímpetu político en la sociedad. A través de su desempeño, las estructuras ‘orgánicas’ de base popular –es decir, sus dirigentes y líderes– veían en él a alguien con la experiencia suficiente en el manejo de las interacciones político-electorales, lo que, a su vez, les permitiría reconocer, de manera más directa, la oportunidad de aprovechar los recursos institucionales de la democracia representativa para acceder rápidamente al poder.

El estilo y la estrategia de Morales fue entonces el de marcado de fronteras: ‘ellos’ versus ‘nosotros’ que posicionó nuevamente la díada ‘izquierda’ y ‘derecha’, como una serie de significantes que reforzaban la discursividad de polarización política y, a través de ello, de la definición del campo de acción de los ‘otros’: las fuerzas opositoras. La polarización discursiva fue un recurso óptimo de su gobierno, así como de los principales líderes de las fuerzas de oposición, para azuzar las diferencias y lograr las adhesiones sociales y colectivas. En este contexto, la imagen, figura y discursividad de Evo Morales fueron las que lograron los mayores resultados de éxito que los obtenidos por los actores opositores, pues su interpelación resultaba mucho más sensible hacia la atención de las demandas de democratización e inclusión social. Así, se siguió la estrategia ‘populista’ de articulación hegemónica que resultó óptima, pues en determinado momento se equiparó su representación simbólica, el nombre de ‘Evo’, con el del MAS-IPSP y, ya en el ejercicio del poder, con el ‘proceso de cambio’, como fue denominado oficialmente su gobierno. Los resultados de esta estrategia y estilo fueron las tres continuas victorias electorales desde 2005 hasta el 2014.⁸

En suma, fueron los resultados electorales los que posibilitaron el control hegemónico de los recursos institucionales del Estado y, a través de ello, de las relaciones de intercambio político con actores estratégicos de la sociedad, delimitando sus campos de acción, en particular el de las élites económico-políticas del país, que durante

8 El caudal de votos obtenidos el 2009 y el 2014 permitió al MAS-IPSP el control por 2/3 de la ALP y, de esa manera, la incidencia directa en la configuración de los poderes públicos del Estado como el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP), el Órgano Judicial y el Órgano Electoral.

más de una década se vieron al margen e impedidas de incidir con efectividad en el campo político. “Hagan negocios, no política”, fue uno de los mensajes que explícitamente estableció el gobierno para las élites económicas y políticas tradicionales. De esta manera, el estilo de hacer política buscaba acrecentar la imagen de Morales sobre / y a expensas de otros actores.

Crisis 2019-2020: fin del ciclo

El modelo, sin embargo, entró en crisis durante la tercera gestión gubernamental como resultado de una serie de mutaciones internas y externas que fueron erosionando las condiciones de efectividad y, consecuentemente, provocaron el estallido de la crisis de 2019 con la derrota y caída de Morales. Uno de los factores estructurales fue el desplazamiento del eje de gravitación que, de manera progresiva y sinuosa, se produjo a lo largo de esa gestión. Se pasó de la centralidad de las organizaciones corporativas de base territorial (principalmente campesinas-indígenas) a la emergencia de nuevos sectores, organizaciones y grupos de acción que, en paralelo a las transformaciones económico-sociales, fueron articulando nuevas expectativas y demandas colectivas. Esto provocó la aparición de nuevos actores y repertorios de intervención colectiva.

En los meses de octubre y noviembre de 2019 estalló una crisis política que, ciertamente, puso en vilo al sistema democrático. En un contexto de expansión de movilizaciones sociales y de violencia en las calles, varios factores confluyeron ocasionando la anulación de las elecciones, la renuncia del presidente y, en medio de irregularidades legales, la asunción de la senadora opositora Jeanine Áñez a la presidencia interina. Los antecedentes de mediano plazo remitían a la vulneración gubernamental del referéndum nacional celebrado el 21 de febrero de 2016 (21F), en el que la votación había manifestado la negativa ciudadana a proceder con la reforma constitucional para habilitar al binomio presidencial a un cuarto mandato. La estrategia errática que siguió el gobierno fue el uso instrumental de disposiciones legales que provocaron la crisis de credibilidad de importantes entidades estatales como el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) y el Tribunal Supremo Electoral (TSE). Esta situación estimuló movilizaciones de protesta en contra del gobierno, principalmente en las ciudades capitales de los departamentos y otros centros poblados

urbanos, en defensa de la democracia y el Estado de derecho. En ese sentido, se abría una grieta insalvable de deslegitimación y, en la medida que acontecía la habilitación oficialista, una creciente desafección sobre la independencia de los órganos públicos.

Después de más de una década de relativa estabilidad, el campo político se fue dividiendo en dos polos antagónicos. Por un lado, el gobierno cerró filas para viabilizar las nuevas elecciones en las que nuevamente el binomio presidencial corría hacia una tercera reelección. Las fuerzas opositoras que, en los hechos, a lo largo de más de una década se hallaban marginadas y con escasa o nula incidencia política, encontraron actores con cuerpo social y capacidad de provocar movilizaciones de protesta y oposición en las calles. Asimismo, aparecían nuevos formatos de acción y activismo colectivo que anunciaban la aparición de nuevos sujetos. Los actores congregaban a diversos grupos que no necesariamente confluían en posiciones, expectativas y demandas comunes, ya que no existía un comando de acción o, al menos, no era fácil identificar a una estructura o dirección política de mando. Emergían protestas y movilizaciones esporádicas por y desde distintos ámbitos: comités cívicos, organizaciones de derechos humanos, profesionales del sector salud, colectivos de mujeres, jóvenes activistas, organizaciones políticas, etc. Sin embargo, a pesar de la heterogeneidad de posiciones y grupos sociales, el nodo de articulación que paulatinamente fue gravitando fue la negativa común al uso maniqueo de las instituciones democráticas y, con ello, la desconfianza sobre la imparcialidad y transparencia de las elecciones nacionales.

La heterogeneidad de grupos y sectores movilizados abarcaba principalmente a jóvenes de sectores medios que veían con susceptibilidad la vulnerabilidad del respeto a su voto, colectivos de mujeres feministas que se sentían agraviadas por las políticas y discursos gubernamentales, sectores medios conservadores vinculados a grupos de presión con reivindicaciones regionales, ONG medioambientalistas críticas ante la indiferencia frente a los incendios forestales, defensores de los derechos colectivos de indígenas de tierras bajas, estructuras corporativas de profesionales, etc. Viejos y nuevos clivajes aparecieron ante la afrenta a la economía jurídica del Estado de derecho y, sobre todo, ante la vulneración del efecto vinculante de la voluntad general, la soberanía popular, expresada en el 21F.

En estas condiciones, las elecciones del 20 de octubre de 2019 se desarrollaron en un contexto pacífico, a pesar de las tensiones y

la desconfianza que traían consigo. Sin embargo, la decisión del TSE de suspender el sistema de Transmisión de Resultados Electorales Preliminares (TREP) ese día por la noche y su restablecimiento 24 horas después con una nueva tendencia, ocasionó la explosión de la protesta ciudadana y el estallido de la violencia en las calles. A partir de ese momento, las movilizaciones sociales adquirieron mayor intensidad en la confrontación tanto simbólica como práctica, que hizo imposible la negociación política para viabilizar una transición ordenada. El Gobierno de Morales actuó fuera de tiempo y vivió una derrota política, debido a que a cada decisión que asumía o que buscaba canalizar no encontraba recepción, asistencia ni interlocutor. Como se dijo, la intensidad de la crisis llevó a la renuncia del presidente Morales y la asunción de la senadora Áñez en un contexto confuso de vacío de poder y vulneración del orden legal.

El Gobierno de Jeanine Áñez, a pesar de que su sostén político y social era extremadamente frágil, fue altamente temerario y agresivo. Actuó con saña e improvisación. Las masacres de Senkata y de Sacaba fueron denunciadas por organismos nacionales e internacionales de observación y defensa de los derechos humanos como una afrenta violenta del Estado contra la población. La improvisación e irresponsabilidad en la conducción de la pandemia del COVID-19, la habilitación como candidata presidencial de Áñez y su intención de autoprorrogarse con motivo de la pandemia, ocasionaron movilizaciones que, asimismo, visibilizaron un nuevo despertar y replanteamiento de las acciones colectivas de las organizaciones sociales y de la ciudadanía de base popular. Estas movilizaciones manifestaron otro sentir respecto a la defensa de la democracia, esto es, lideraron la demanda de una inmediata reinstalación del régimen democrático y del inicio de un nuevo ciclo político vía el ejercicio de la soberanía popular expresada en el voto ciudadano. Así, reaparecía la identidad ciudadana de defensa de la democracia que, en el pasado, se había expresado de manera contundente y primicial en noviembre de 1979. Se trataba de un ímpetu colectivo de la masa nacional-popular que volvía a expresarse con la incorporación de nuevos elementos intersubjetivos.

Nuevos sujetos e intersubjetividad social

Un primer evento de expresión de esta nueva subjetividad fue la reacción de defensa de la *wiphala* y de la mujer de pollera en El Alto,

seguida de movilizaciones espontáneas y actos de protesta organizados en plena pandemia, a través de la conformación de colectivos ciudadanos y juntas vecinales que manifestaban su rechazo y oposición a las decisiones del Gobierno de Añez. Colectivos denominados como ‘autoconvocados’ y coordinadoras de sectores populares (re)aparecían en distintos puntos de las zonas periurbanas de las principales ciudades del país. El movimiento era básicamente de carácter urbano-popular e irrumpía en las principales ciudades y conurbaciones metropolitanas del país. Asimismo, ante la persecución y acoso a los dirigentes de las organizaciones campesinas-indígenas acusadas de ‘masistas’, se renovaron y reconstituyeron las dirigencias de base en la clandestinidad e iniciaron una fuerte ofensiva de acciones colectivas por la pronta celebración de las elecciones generales.

Los repertorios de acción fueron también distintos. Del mismo modo que los sectores medios movilizados en contra de la repostulación de Morales en octubre y noviembre de 2019, estos también combinaron actos de protesta ciudadana en redes y medios alternos de comunicación con actos ciudadanos de protesta y movilización ya sedimentados, como el bloqueo carreteras, caminos y calles, y marchas de presión y de acoso/cerco a la ciudad de La Paz. Ante la postergación de las elecciones en dos oportunidades, la extensión de estas acciones permitió establecer, vía presión y negociación, la fecha definitiva para la realización de las elecciones generales que se concretó para el 18 de octubre de 2020. El resultado fue el retorno del MAS-IPSP al poder con el 55% de la preferencia electoral. Luis Arce y David Choquehuanca, ambos exministros de los gobiernos de Morales, resultaron ser los candidatos electos. La oferta fue atender los asuntos más urgentes e inmediatos que demandaba la población: la crisis económica y una gestión eficiente de la pandemia. Con ello, el reingreso del MAS-IPSP al poder inauguraba un nuevo ciclo en el que ya no estaban los actores tradicionales que habían adquirido gravitación y centralidad política a lo largo de 14 años.

Sin embargo, la posibilidad de inscribir el nuevo ciclo y, con él, un nuevo formato de gobernanza era el ‘devenir-otro’ o, mejor, un ‘por venir’ de la política. El desplazamiento de las dinámicas de poder entre un formato y otro requirió y aún demanda, afrontar los ímpetus colectivos que la coyuntura crítica del 2019 y 2020 puso en evidencia. En otras palabras, siguiendo las reflexiones de Rodríguez Veltzé sobre los momentos constitucionales que es preciso activar ante

los síntomas de insuficiencia de los recursos institucionales, gobernar en el nuevo contexto implicaba asimilar y hacer frente a los impulsos y subjetividades que se expresaron en las movilizaciones de octubre/noviembre de 2019 del mismo modo que sucedió, en nuestro criterio, con la reemergencia de lo nacional-popular en agosto/octubre de 2020. Todo ello, como es habitual, suponía el ajuste de la correlación de fuerzas y la reinstalación de una nueva estructura de relaciones de intercambio y gobernanza política que se fue configurando a lo largo del Gobierno de Luis Arce/David Choquehuanca.

3^{er} momento: Gobernanza por ‘democracia distribuida’

Después de celebradas las elecciones nacionales de 2020 y subnacionales de 2021 que permitieron encauzar el conflicto político por la senda institucional del sistema democrático, se perfilaba una paulatina resolución de la crisis que había estallado en octubre y noviembre de 2019. Los resultados de ambas elecciones vislumbraban una reconfiguración y renovación política, ya que el MAS-IPSP, al obtener el 55% de la preferencia electoral, reafirmaba su gravitación hegemónica a través de la instalación de una nueva estructura de gobierno sin la presencia de su líder histórico: Evo Morales. Así, a la cabeza de Luis Arce Catacora y David Choquehuanca, el nuevo Gobierno del MAS-IPSP se instalaba con una agenda concentrada en la reactivación económica y atención a la crisis sanitaria.

El escenario no sólo parecía prometedor por la presencia de una nueva estructura de gobierno y liderazgo presidencial; sino, porque en el campo opositor también había acontecido una renovación de liderazgos que cancelaba las tradicionales expresiones políticas. Comunidad Ciudadana (CC), a la cabeza de Carlos Mesa, y Creemos, de Luis Fernando Camacho, líder y gobernador electo del departamento de Santa Cruz, eran las nuevas organizaciones y liderazgos con presencia parlamentaria. Ambos sustituían a las fuerzas y figuras que, a lo largo de más de una década y media, habían disputado la representación del campo opositor: Unidad Nacional (UN), con Samuel Doria Medina, y Demócratas, bajo la egida del exgobernador cruceño Rubén Costas.

Sin embargo, desde la asunción del binomio Arce/Choquehuanca, el gobierno no dejó de interactuar en arenas de conflicto que,

paradójicamente, retrotraían a los referentes de la crisis de octubre y noviembre de 2019. De esta manera, el 2021 fue el año electoral en el que terminó de reconfigurarse el campo político con la renovación de autoridades de los gobiernos departamentales y municipales. Los resultados reafirmaron, por una parte, la hegemonía del MAS-IPSP como estructura con cobertura nacional y, por otra, la fragmentación de fuerzas opositoras que, nuevamente, no coincidieron con aquellas que obtuvieron escaños de representación parlamentaria en la ALP. Sin embargo, la novedad se expresó dentro del bloque ‘nacional-popular’, pues aparecieron importantes fuerzas y liderazgos que, por primera vez de manera abierta disputaron al MAS-IPSP, en tanto sigla partidaria liderada por Evo Morales como jefe de campaña, la representación y el liderazgo directivo del bloque nacional-popular. Los casos más emblemáticos de la disputa fueron los de Eva Copa, en el municipio de El Alto, y Damián Condori y Santos Quispe en las gobernaciones de Chuquisaca y La Paz, respectivamente. En el fondo, esta irrupción y disputa ya constituía el primer síntoma público de la configuración de una arena de conflicto interno en el Gobierno del MAS-IPSP que estallaría haciéndose visible y dramático a lo largo de toda la gestión de Arce/Choquehuanca.

Arena de conflicto al interior del bloque nacional-popular

Desde muy temprano, el nuevo Gobierno del MAS-IPSP fue flanqueado por Evo Morales, quien, a través del control del partido y de los sectores afines (fundamentalmente cocaleros y exautoridades de gobierno), solicitaron reiteradamente la modificación del gabinete ministerial y, consecuentemente, la correlación de fuerzas al interior del gobierno. Desde el primer año, la presión alcanzó ribetes de ruptura, ya que la crítica se dirigió a cuestionar las prerrogativas decisionales del presidente Arce, al mantener a dos ministros (de Gobierno y Justicia) acusados abiertamente como ‘infiltrados’ y de ‘derecha’. El conflicto desembocó en la fricción, pulseta y desencuentro entre dos grupos de la bancada parlamentaria al momento de elegir a las cabezas del oficialismo en la representación directiva del hemiciclo parlamentario: el presidente de la Cámara de Diputados y el de la bancada parlamentaria.

Las acusaciones de intromisión y división interna del MAS-IPSP se dirigieron, inicialmente, al vicepresidente David Choquehuanca,

para luego alcanzar directamente al presidente Arce. De esta manera, fue aconteciendo la ruptura de la estructura partidaria, haciéndose evidente la aparición de dos corrientes que, a lo largo de toda la gestión, litigaron abiertamente en torno al balance de la correlación de fuerzas en el hemicycle parlamentario y, de manera procesual, en el espacio público. Por un lado, la corriente denominada ‘evista’, por su adhesión al liderazgo y jefatura de Evo Morales, a cargo de la conducción partidaria, con asiento en las bancadas de senadores y diputados –en su mayoría vinculados a las organizaciones del Trópico de Cochabamba y, según el juego de intereses, a organizaciones sociales campesinas y populares– y, por otro lado, la corriente denominada como ‘renovadora’, calificada también como ‘arcista’ que, según se menciona, recibe el impulso por parte del vicepresidente y del propio presidente del Estado. Esta corriente se aglutinó una buena porción de la burocracia gubernamental y, de manera difusa, a representantes de diversas organizaciones y sectores sociales de raíz aimara con asentamiento rural-urbano (La Paz, Oruro, Potosí) y quechua (Chuquisaca, Tarija), con expansión hacia grupos de comunidades interculturales del oriente del país.

En síntesis, la pulsión interna fue adquiriendo ribetes cada vez más catastróficos conforme pasó el tiempo y en la medida en que se acerca el año de las elecciones generales de 2025. Por ello, después del segundo año de gestión se fue configurando un escenario de elevada incertidumbre e inestabilidad en la gobernabilidad política, en particular, en la gestión gubernamental y, según la agenda de decisiones de orden estatal, en la aprobación de leyes para el encauzamiento de los eventos electorales previstos: elecciones judiciales, revocatorias, etc., o bien en la toma de decisiones de orden económico: la aprobación del presupuesto general, créditos y préstamos internacionales, etc. El bloqueo interno y la crisis institucional de entidades como ALP y TCP fue haciéndose evidente hasta provocar el estallido de la crisis de estas entidades. La falta de coordinación y cooperación entre éstas ocasionó la inflación de las atribuciones del TCP y del Órgano Judicial, que paulatinamente marcaron los márgenes de decisión jurisdiccional de la ALP y de otras entidades estatales, como el TSE, en una clara injerencia política de un poder estatal sobre otro. Además, este factor de inestabilidad e ingobernabilidad institucional vislumbró consecuencias en el grado de cohesión y articulación del bloque nacional-popular que, hasta la última elección, había representado

el MAS-IPSP. La fractura del bloque social fue haciéndose también incuestionable en el seno de las organizaciones sociales, ocasionando la división y fragmentación de sus estructuras organizativas y, con ello, la reducción de su fuerza simbólica y material.

Arena de conflicto en la relación gobierno/ fuerzas opositoras

A nivel externo, la Gobernación del departamento de Santa Cruz, a la cabeza de Luis Fernando Camacho, junto al Comité Cívico y un Comité Interinstitucional impulsor del Censo de Población y Vivienda, a la cabeza del rector y vicerrector de la Universidad pública Gabriel René Moreno, desde el segundo semestre del 2022 arremetieron contra la decisión gubernamental de postergar la realización del Censo hasta el año 2024; evento que, según la misma programación del gobierno, debía realizarse en noviembre de 2022. El estallido del conflicto erosionó la credibilidad gubernamental, no sólo en cuanto a su capacidad o idoneidad en el manejo de la temática, sino respecto a la confianza que asiente su legitimidad nacional; pues se sostuvo que detrás de la postergación del Censo había intereses de afectación a los ‘intereses cívicos’ del departamento.⁹ El estallido y extensión del conflicto fue desplazando la agenda, los mecanismos y actores de la negociación concentrada en el ámbito institucional y parlamentario al escenario informal y menos institucional: los cabildos cívicos, las acciones de hecho y las movilizaciones en las calles. Así, los portavoces y líderes del Comité Cívico, del Comité Interinstitucional y de la Gobernación cruceña adquirieron centralidad política como fuerzas opositoras al gobierno, ya que encabezaron y, a la vez, sostuvieron un paro cívico por el lapso de 36 días que, entre sus efectos políticos, incitó el clivaje regional y la polarización política y social.

A pesar de que la resolución del conflicto no favoreció a las fuerzas encabezadas por las elites cruceñas, quedó latente el agravio y la sensación colectiva de que las reivindicaciones regionales, los portavoces, líderes y autoridades de Santa Cruz eran subestimadas y maltratadas por el Gobierno nacional. En ese sentido, a partir de la captura y

9 Las narrativas que se socializaban en el paro cívico giraron en torno al incumplimiento, por parte del gobierno, de los efectos vinculantes que lograría el Censo a favor del departamento de Santa Cruz, esto es, la asignación de mayores recursos financieros para el desarrollo económico y social, y más escaños de representación política en la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP).

aprehensión de Luis Fernando Camacho, a días de fin del año 2022, con el consiguiente traslado a La Paz en calidad de detenido por uno de los procesos judiciales que se ventilaba en ese departamento a raíz de su participación en el caso tipificado como ‘Golpe de Estado I’, reactivó nuevamente el clivaje regional, adquiriendo ribetes radicales y violentos con fuertes connotaciones de reinstalación de la polarización política y social fuera del circuito regional.

Al respecto, las elites cruceñas vinculadas a Camacho activaron una estrategia de resistencia y agitación cuyo objetivo, además de desgastar la gestión e imagen del Gobierno del MAS-IPSP, fue marcar una clara frontera de polarización discursiva que permitiera establecer una agenda de confluencia de las fuerzas opositoras y, en general, de la ciudadana bajo los significantes de ‘Estado de derecho’, ‘federalismo’ y ‘reforma del sistema de justicia’. En ese sentido, la activación de la fractura regional, expresada en la visibilización del ‘agravio’ contra el departamento de Santa Cruz, se dirigió a incrementar la polarización sobre la base de la diferenciación de identidades políticas de base territorial/regional que, en el horizonte, reclamen la configuración de un nuevo modelo de Estado alternativo al oficial: el Estado federal.

De esta manera, se buscó tensionar y, de manera continua, poner en vilo la gobernanza del sistema político a través de la estrategia del mercado de frontera y polarización entre centro y periferia. Sin embargo, la estrategia no logró asentarse y despegar, ya que el sector empresarial representado en la CAINCO y otros grupos de presión de las elites cruceñas, decidieron ralentizar el impulso polarizador, esto es, no jugar a una política de frontera y de erosión de la precaria gobernanza que, a inicios de 2023, incorporaba otro ingrediente o factor que afectaría directamente a sus intereses: la explosión de la crisis económica. Esta situación provocó una mayor fragmentación de posiciones y fuerzas al interior de las elites cruceñas. A partir de ello, se inició un lento y paulatino proceso de replanteamiento de la correlación de fuerzas en el departamento con la aparición de viejos y nuevos actores que, antes de enfrentar al Gobierno de Arce, buscaron pragmáticamente reposicionarse.

Precariedad institucional y transición

Estos eventos, como era de esperar, tuvieron efectos en el desarrollo o asentamiento de la gobernanza hacia un modelo y estilo ‘distribuido’ de

gestión política. El Gobierno de Arce/Choquehuanca, ante las arenas de conflictividad que le tocó enfrentar, atinó a recurrir a la estrategia de la ciencia ‘de salir del paso’ (Lindblom, 1992), esto es, a la administración del tiempo y a la puesta en marcha de decisiones incrementales, más que a resolver de manera definitiva las tensiones de la correlación de fuerzas y, con ello, de la redefinición del campo de acción vía decisiones de *shock*, arbitrarias e inconsultas. De acuerdo a esta estrategia, como ya mencionamos, los cambios y la transición fueron de carácter progresivo y metaestable,¹⁰ es decir, lentos e imperceptibles, de paulatino desplazamiento de un formato de gobernanza a otro.

El campo de juego en el que el Gobierno de Arce se ha movido a lo largo de toda su gestión ha sido más complejo que el asumido y gestionado por su antecesor partidario: Evo Morales. El binomio Arce/Choquehuanca requirió, sin haberlo previsto ni definido deliberadamente, de la puesta en marcha de un nuevo modelo decisional de gestión de la contingencia, emergente de las pulsiones de los actores estratégicos. En ese contexto, se hizo evidente que no era suficiente replicar el estilo de Morales, es decir, la política de frontera, polarización y control hegemónico de las instituciones tanto estatales como de las organizaciones sociales. Ya no existían las mismas condiciones, pues el tiempo y los sujetos eran otros. Sin embargo, no dejó de recurrir al formato ‘neocorporativo’ de su antecesor, ampliando sin embargo a otros actores que no necesariamente se alineaban de manera incondicional. Por una parte, precisó, en condiciones difíciles, garantizar la estabilidad económica e incrementar la eficiencia en la gestión de las políticas públicas, demostrando mayor capacidad e interacción con diversos sectores sociales y, a la vez, por otra parte, generar condiciones políticas para una adecuada gestión de la conflictividad que, de manera inmediata, evitaran la escalada progresiva hacia escenarios de mayor división y estallido de crisis.

Los resultados en ambos planos, después de cuatro años y unos meses, no son enteramente negativos como para suponer que el Gobierno se encuentra ante la explosión de una crisis de gobernanza que

10 Por cambio metaestable se entiende a las transformaciones que son lentas e imperceptibles, ya que acontecen como desplazamientos hacia situaciones más estables. Al respecto, Benjamín Arditi señala: “(...) el termino sólo describe un estado de equilibrio variable, una estabilidad oscilante. Se dice que algo es metaestable cuando pasa de un estado a otro tan lentamente que parece estable” (2010: 37).

se dirija hacia el estallido de una nueva crisis político-institucional del sistema democrático; pero, tampoco pudiera considerarse que están garantizadas las condiciones de gobernanza efectiva para asentar un curso normal de gestión de Gobierno. El balance de la gobernabilidad institucional como de la gobernanza en general fue y es básicamente de equilibrio inestable.

Prospectiva y desafíos

En suma, tanto el formato de gobernanza como el devenir del sistema democrático presentan preocupantes nubarrones de riesgo que manifiestan la precariedad en la estabilidad y gobernabilidad democrática. Por lo que resulta urgente impulsar acciones dirigidas a fortalecer al sistema democrático y, en particular, las estructuras institucionales que canalizan y dirimen la conflictividad política.

Sobre el tema, un aspecto central o estratégico recae nuevamente en reforzar y, quizás, desarrollar, las reglas y mecanismos institucionales existentes para delimitar el despliegue de las acciones estratégicas de los actores inmiscuidos. Será central, por ejemplo, en función a lo establecido en la CPE, que los recursos institucionales de imparcialidad, transparencia y celeridad institucional se vayan consolidando en calidad y pertinencia para canalizar la democratización y resolución de las controversias y conflictos internos del sistema democrático.

Lo mismo podría decirse respecto a la conflictividad en la relación gobierno/fuerzas opositoras. Lo importante es que estas tensiones, a pesar de su virulencia discursiva –que llevan, incluso, a una disposición hacia la confrontación social–, no desborden en escenarios de contingencia que sean incontrolables y, por ello, menos institucionales e impredecibles. Indudablemente, esto no dependerá tan sólo de la existencia de reglas y mecanismos institucionales, sino de las estrategias y cálculos de oportunidad que cada actor pondrá en juego en cada arena de disputa y negociación. Sin embargo, precisamente para evitar que estas dinámicas no acontezcan fuera del marco de las disputas democráticas –es decir, de la gestión institucional de los conflictos– se requerirá blindar y/o reforzar tanto los procesos que canalizan la conflictividad como a los garantes o al árbitro del juego democrático.

Las tareas son ingentes, pero vale la pena realizar el ejercicio de pensar las reformas político-institucionales desde esta perspectiva, en función a la mejora de la calidad de la democracia en los ámbitos,

por ejemplo, de la representación política. Esto implica reflexionar sobre el sistema de organizaciones políticas y sobre los garantes institucionales del sistema democrático, como el OEP y el Defensor del Pueblo que, a todas luces, expresan límites y deficiencias para el cumplimiento de sus atribuciones y funciones. También es preciso analizar el desempeño político de los actores estratégicos formales e informales para generar mayores incentivos no sólo en función a su incidencia en la competencia electoral, la gestión y resolución de diferendos, sino también para mejorar la calidad de la política a través de la consecución de acuerdos, pactos y consensos. En general, el propósito es impulsar el fluir de la política distribuida que, en mi criterio, ya se encuentra entre nosotros.

Conclusiones

El bono demográfico, que supone la mayor incorporación de jóvenes a la estructura económica y productiva; la movilidad social, que implica el ingreso de amplios sectores sociales a los servicios y bienes de consumo públicos y privados; la acelerada urbanización de los principales centros poblados; la reconfiguración de las ciudades y la expansión de la información, comunicación y las tecnologías, son los determinantes de las nuevas subjetividades y modalidades de ejercicio de las prácticas institucionales del sistema democrático. Éstas surgieron fuera del esquema de la gobernanza basada en el control hegemónico tanto de las elites, al inicio de la reinstalación de la democracia representativa, como de la combinación de las estructuras corporativas de raigambre popular con las de gobernabilidad, de raíz institucional.

Bajo nuevos formatos de acción, protesta y movilización ciudadana, estas subjetividades –que, a primera vista, parecían fragmentadas y carentes de una estructura partidaria o corporativa– comenzaron a exigir mayor institucionalización del Estado, que al menos garantice el respeto de los acuerdos normativos ya sedimentados. Demandan, entre otras cosas, transparencia en los procesos electorales y una mejor garantía de los derechos ciudadanos. Las movilizaciones de octubre y noviembre de 2019, que fueron factores clave en la caída de Morales, así como las de agosto de 2020, que permitieron la reinstalación del régimen democrático, reflejan esta dinámica, a pesar de la diversidad y diferencia de los grupos y sectores sociales involucrados.

Surge entonces un ‘nuevo pluralismo’ de expectativas y formas de acción, basado en transformaciones estructurales del ciclo anterior. Estas nuevas formas de acción son, en parte, resultado de las transformaciones económico-sociales operadas por el formato de gobernanza, que se centraba en la gravitación de las estructuras corporativas de raigambre popular. El nuevo sujeto que aparece y se manifiesta de manera evanescente, no propone la superación de los recursos institucionales ya existentes –la democracia representativa, con sus acuerdos interelitarios, o la democracia consociativa o neocorporativa, con sus intercambios políticos–, sino que busca el establecimiento de un nuevo formato de dirección más distribuido, contingente y consensual.

En este nuevo formato, al parecer, la centralidad no debiera recaer en un grupo elitario ni en una estructura de poder –ya sean organizaciones corporativas o grupos de presión–, sino que la misma se distribuya, implicando una mayor fluctuación política y una interacción más compleja y flexible entre varios nodos. Este nuevo escenario plantea una presión doble y paradójica: se exige más Estado como garante de los derechos fundamentales (acceso a la justicia, educación, salud y seguridad), permaneciendo el modelo redistributivo e inclusivo que dio cuerpo al ciclo de la democracia de mayorías, pero a la vez, menos Estado en la gestión de los recursos y bienes vinculados al desarrollo de iniciativas privadas, corporativas, asociativas y comunitarias, que al parecer es el ‘devenir-otro’ de la gobernanza de la democracia intercultural en curso.

Referencias

- Aguilar, Luis (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Ciudad de México: FCE
- Albó, Xavier (2008). *Movimientos y poder indígena en Bolivia, Ecuador y Perú*. La Paz: CIPCA.
- Antezana, Luis (1983). “Sistema y proceso ideológico en Bolivia”, en René Zavaleta Mercado (comp.), *Bolivia, hoy*, México D. F.: Siglo XXI.
- Arditi, Benjamín (2010). *La política en los bordes del liberalismo. Diferencia, populismo, revolución, emancipación*. Barcelona: Gedisa.

- Arditi, Benjamín (ed.) (2005). *¿Democracia postliberal? El espacio político de las asociaciones*. Barcelona: Anthropos.
- Crozier, Michel (1992). *Estado modesto, Estado moderno: estrategia para el cambio*. México D. F.: FCE.
- Fuertes, Nelba (2012). “CONALCAM, una alianza por el cambio”, en Fernando Mayorga (coord.), *Estado, ampliación de la democracia y disputa política*. Cochabamba: UMSS/CESU.
- García, Fernando *et al.* (2015). “No somos del MAS, el MAS es nuestro”. *Historias de vida y conversaciones con campesinos indígenas de Bolivia*. La Paz: CIS / PNUD / PIEB.
- García, Fernando *et al.* (2014). “MAS legalmente, IPSP legítimamente”. *Ciudadanía y devenir Estado de los campesinos indígenas en Bolivia*. La Paz: PNUD / PIEB.
- Garcés, Fernando (2010). *El Pacto de Unidad y el proceso de construcción de una propuesta de Constitución Política del Estado*. La Paz: NINA / CEJIS / CENDA.
- Gramsci, Antonio (2004). “Algunos temas de la cuestión meridional (Fragmentos) otoño de 1926”, en Manuel Sacristán, *Antología Antonio Gramsci*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Irurozqui, Marta (2000). “A bala, piedra y palo”. *La construcción de la ciudadanía política en Bolivia. 1826-1952*. Sevilla: Diputación de Sevilla.
- Lindblom, Charles (1992). “La ciencia de ‘salir del paso’”, en Luis Aguilar (ed.), *La hechura de las políticas*. México D. F.: Porrúa.
- Manin, Bernard (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza editorial.
- Mansilla, H.C.F. (1994). *La empresa privada boliviana y el proceso de democratización*. La Paz: Fundación Milenio.
- Mayorga, Fernando (2014). *Incertidumbres tácticas. Ensayos sobre democracia, populismo y ciudadanía*. La Paz: Ciudadanía / PIEB / Plural.
- Mayorga, Fernando (2002). *Neopopulismo y democracia. Compadres y padrinos en la política boliviana (1988-1999)*. La Paz: Plural / CESU-UMSS.

- Mayorga, René (coord.) (1992). *Democracia y gobernabilidad en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad / ILDIS / CEBEM.
- Mendieta, Pilar (2010). *Entre la alianza y la confrontación. Pablo Zavaleta Willka y la rebelión indígena de 1899 en Bolivia*. La Paz: Plural / IEB / IFEA / Asdi.
- PNUD/OEP (2024). *Encuesta nacional sobre democracia intercultural*. La Paz: mimeo.
- Soruco, Ximena *et al.* (2015). *Composición social del Estado Plurinacional. Hacia la descolonización de la burocracia*. La Paz: CIS / Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Zavaleta Mercado, René (1983). “Las masas en noviembre”, en René Zavaleta, *Bolivia, hoy*. México D. F.: Siglo XXI.

VII

Entre Nuevo momento histórico y el *Otro poder* ¿Será posible refundar lo refundado?

Pablo Mamani Ramírez

Introducción

Bolivia casi siempre ha vivido espacios-tiempos de crisis en forma cíclica o de desajustes históricos en sus instituciones, leyes o constituciones políticas (como lo demuestran las 18 asambleas constituyentes, convenciones o congresos legislativos realizados a lo largo de su historia).^{1, 2} Por otra parte, ha existido una profunda falta de sintonía política de los gobernantes con las relaciones de poder, sus instituciones y leyes. Ese rasgo histórico hoy se manifiesta en los grupos de poder de carácter poscolonial o plurinacional, como una expresión de continuidad. Éste es un tema crucial para pensar en otro espacio-tiempo histórico, especial y constituyente. Como hipótesis planteamos que, a consecuencia de aquello, el país *carece de la constitución social de su sociedad y de recursos compartidos en red*,³ es decir, de un núcleo social y técnico aglutinante con sus propias diferencias que grave como una historia fulgente sobre hombres-mujeres

1 “Momentos constituyentes, crisis institucional y protesta ciudadana. Apuntes para reflexionar las reformas constitucionales necesarias”, en este volumen, pp. 15-44.

2 Según Antezana (2006), son 16 asambleas constituyentes las realizadas desde 1831.

3 Acudimos a la idea Bruno Latour desarrollada en el marco de la teoría del actor-red.

vivos o muertos. Tal vez, este núcleo es más importante que una Constitución Política del Estado, porque constituye la raíz misma no sólo tener una nación como árbol productivo, sino un sentido de destino social compartido.

En el último tiempo, desde hace cinco años, el país vive entre el momento de *transición* y el momento de *regresión*, como dos fuerzas históricas que se contraponen con pocas posibilidades de acoplarse. Esto es lo contrario de lo que planteo García Linera (en García Linera *et al.*, 2010) sobre un Estado de transición mediante la bifurcación entre lo nuevo y lo viejo. Ahora bien, lo nuevo en esto es un movimiento de sociedad y de historia que puede ser: a) el gran momento de rupturas históricas dentro de la hegemonía plurinacional; o b) el posible ensanche a algo mejor de lo ya logrado. Lo viejo, en cambio, es un movimiento de regresión hacia un 'pasado' reciente que tiene sus paradojas, pues, su discurso es un 'post' o algo aún más radical, pero que no tiene claro cuál es ese proyecto, aunque es una especie de regreso a un periodo anterior al presente, al neoliberalismo ortodoxo. Si este último escenario se llegara a materializar, la historia de las crisis cíclicas del poder, de sus instituciones y líderes, continuaría su ciclo.

Esto último significaría que no se ha logrado alcanzar el *largo o gran arco histórico* que analizan Corrigan y Sayer (2007) para el caso de Inglaterra, en el marco de un tiempo prolongado denominado 'revolución cultural'.⁴ Ahora bien, pensar en la carencia de la constitución social podría ayudar a construir una historia real que permita el desmontaje del *poscolonialismo* y un nuevo *plurinacionalismo*, para inaugurar otra era del Estado y de la sociedad en red (Latour, 2005). La historia de la colonización europea y todas sus tramas han quedado marcadas en la política y la vida social, lo que hace que exista otra historia que se contrapone a aquella, aunque en varios momentos ambas puedan dialogar. Puede parecer repetitivo insistir en el hecho que se acaba de mencionar, pero es necesario reiterarlo porque los científicos sociales, que producen las lecturas críticas del país, no han descubierto este problema y por eso persiste en las estructuras de las

4 Se nos podría cuestionar el uso de este concepto debido a que ese gran arco inglés fue un largo proceso a través de formas de imposición del discurso de la nación inglesa frente a los movimientos de oposición a formas de gobierno de reyes y parlamentarios. Sin embargo, el uso que se le da aquí tiene la intención de ser sólo una referencia asentada en la propia historia política e institucional de Bolivia.

relaciones sociales y en los microespacios de la vida social, como un desencuentro permanente.

Ciertos académicos bolivianos ven este hecho como algo superficial o, incluso, como culpa de quienes viven esa realidad (Mansilla, 2014), cuando, en verdad, éste es el nudo o frontera interna del mundo social que quiebra el conjunto de la sociedad. La historia del poder está dada por esas condiciones históricas que, a ratos, funcionan como efecto y, en otras ocasiones, como causa, puesto que las personalidades, instituciones, líderes, normas sociales e instrumentos jurídicos, colisionan o se presentan como asintonías históricas. Ésa es la razón por la que las constituciones, las leyes, el poder y la acción de los gobernantes se mueven en una especie de contra-rueda de la historia, repetitiva en el tiempo, que vuelve para quedarse. Nos parece que hay que estudiar este fenómeno para luego debatir los posibles cambios o proyectos del gran arco histórico boliviano.

Gobernar las relaciones del poder

Esto, en el fondo, implica no saber gobernar las épocas de transición o, mejor, no entender el *problema del gobierno del poder*, que implica *gobernar las relaciones sociales* con suficiente credibilidad, a partir de fundamentos técnico-políticos y de la lectura histórica y social contextual de cada momento, bajo el principio de igualdad y justicia social. No gobernar las relaciones del poder bajo esos criterios se constituye en un déficit sociológico e institucional y significa, además, abusar de la legitimidad que se tiene y, a la vez, perder el criterio histórico del oportuno momento.

La falta de legitimidad histórica ocasiona el rechazo en varios espacios sociales y regiones. A esto se suma la aparición, de tiempo en tiempo, de caudillos que permanentemente empeoran la situación en momentos de transición para reforzar este imposible largo arco histórico. Gobernar las relaciones del poder es un tema crucial para lograr constituir ese arco porque implica, justamente, la constitución social de la sociedad nacional, la cual, hasta el presente, pese a la revolución del 52, del Estado Plurinacional de 2009 (Schavelzon, 2012) y de la emergencia de líderes indígenas-populares, sigue ausente. La falta de ello produjo el 'exceso de gobierno' (Foucault, 2001) que, en nuestro caso, es el uso desmesurado de fuerza jurídica y física, en tanto que no

es legítima. Este exceso de gobierno, sumado a la falta de constitución social, nos parece un asunto nodal del presente. Es como una colisión o choque que genera fuerzas centrípetas.

Así, en casi 200 años de vida republicana y a más 500 años de la colonización española, Bolivia carece de un núcleo de constitución social porque persiste:

- a) La historia política e institucional de relaciones del poder dada en instituciones invertidas a los ideales de igualdad y justicia social;
- b) La historia política e institucional marcada por el personalismo colonial o plurinacional. La jerga académica llama ‘hiperpresidencialismo’ caracterizado por grandes relatos de hombres prodigiosos.

¿Esto permite afirmar que estamos en “la antesala de un nuevo momento constituyente en Bolivia”? La respuesta es sí y no. Los largos periodos de crisis no han desembocado siempre en momentos constituyentes, aunque en ocasiones sí han sido el preámbulo de nuevas Constituciones políticas. Por lo que no necesariamente es coherente decir que estamos en la antesala de un momento constituyente, sino que, más bien, estamos en tiempos-espacio recurrentes casi de lo mismo con diferentes intensidades sociales e históricas.

Si éste es el caso, es el momento de inaugurar un debate amplio sobre los nuevos paradigmas posibles del poder, al que llamamos el *Otro poder*, frente al paradigma del *poder piramidal*, que ha impedido la constitución social de la sociedad. Se puede decir que se requiere el derrumbe de tres paradigmas: lo poscolonial, colonial y lo republicano. Estos tres aspectos son como superficies incoherentes porque lo poscolonial no es real en nuestro medio; lo colonial está instituido en la subjetividad de las elites y de las instituciones públicas; y lo republicano corresponde a un discurso con pocas libertades y escasa ciudadanía, profundamente arraigado al pasado colonial (García H., 1998).

El *Otro poder* sería otra manera de pensar la historia del poder y sus relaciones que, a diferencia del poder piramidal, permitiría que la historia fluya y que los hombres-mujeres sean realidad en sociedad (Mamani, 2013). El país requiere, según sus propias pulsiones históricas, nuevos paradigmas propios que, por supuesto, no nieguen lo que existe en las otras historias del poder, del Estado, las

leyes y Constituciones, sino que lo recojan, pero reconvirtiéndolo en legítimo y constituyente.

La poscolonialidad es paradójica por dos hechos simultáneos. En primer lugar, cuando los indígenas asumen el poder persiste una gran trama de relaciones que no rompen con la colonialidad de aquel poder, ya que el mismo sigue presente como imaginario social y sentidos de realidad práctica del viejo sistema. Al mismo tiempo, los viejos grupos de poder mantienen sus marcos históricos, perpetuando modos de ser y hacer de la política y de las instituciones como corruptas e ilegítimas. Esto se manifiesta en el personalismo colonialista y poscolonialista y la colonialidad del poder en democracias invertidas.

El personalismo colonialista forma parte de la poscolonialidad del poder. Ese personalismo es la manera de ser y de hacer *ahora* de quienes asumen nuevas funciones sociales e institucionales. Como afirma A. Memmi (2001), el colonizado, pues, aparece como colonizador, y esto se expresa en la imposibilidad de la separación entre colonizador y colonizado. Es una trama trágica y crítica: el colonizado no ofrece descolonización, sino un movimiento de continuidad. El colonizado, entonces, no puede romper con ese vínculo umbilical. ¿En qué consiste las relaciones de poscolonialidad del poder?

El poder funciona como imaginario incrustado irreverentemente en las nuevas relaciones de poder y, debido a ello, la democracia liberal, la democracia de asambleas y otras formas políticas, aparecen como invertidas con respecto a la democracia que, en su sentido lato, es el símbolo-acto de gobierno del pueblo y de sus relaciones sociales y técnicas. Por eso, aquí se puede hablar de democracias invertidas y de democracias autoritarias. Si estamos en un momento de transición, es ineludible el saber gobernar esas relaciones del poder como algo que no sólo sea un acto ritual, sino que sirva para trastocar el territorio de la neocolonización o para reinvertirlo. Ahora bien, esto no quiere decir que todo lo realmente poscolonial del poder sea plano y para el bien del poder y de los colonizadores. Existen juegos de resistencia, tanto desde ese propio territorio como desde otros espacios-tiempo del poder. Pero habría que saber jugar en esos espacios-tiempos fangosos.

El *personalismo colonialista*, como aquí lo llamamos, se observa desde el mismo periodo temprano de la república. Ya en 1889, durante la llamada *crisis de elites*, las fuerzas de cambio dirigidas por Zárate Willka y los *ayllus-markas*, fueron aplastadas a sangre y fuego.

En el año 2000, se produce un nuevo giro histórico, como irreverencia que anunciaba un espacio-tiempo de explosión de lo político. Luego de un tiempo, en 2019 y 2024, vuelven a aparecer organizaciones divididas y, en paralelo, nuevos miedos y viejas historias. Es un nuevo tiempo de transición, pero paradójicamente emergen una especie de ‘minidictaduras’ locales, que nuevamente despiertan condiciones para hablar de la historia del fracaso y, por tanto, del *Otro poder*. Aparecen nuevos caudillos que provocan fuerzas de rechazo, en lugar de abrir la historia del poder como algo más propio.

En el lado la vieja historia política, se produce el tiempo-espacio de regresión. Los viejos grupos de poder quieren retornar a los canales ya transitados del poder vertical o piramidal. Sueñan con recuperar lo aparentemente perdido, para hablar de civilización y barbarie. Esta dicotomía existencialista aparece como un ‘nuevo’ paradigma con sentido científico y metódico para gobernar las relaciones y sus instituciones. Sin embargo, en otras ocasiones, esta relación se muestra ambigua. Aparece como bastante cambiada, pero realmente no tanto como anuncia la palabra cambio. Es tan ambigua que no afecta al poder fáctico porque funciona como cualquier otra obviedad mundana. Es el sueño de una realidad que está vigente, aunque esa vigencia sea tan cuestionada. Por lo que el poder es algo que tiene sentido de verticalidad actuante e imaginaria. Es decir, es lo mismo.

Por ejemplo, es interesante observar exposiciones con imágenes de soldados acorazados en el Comité Cívico de Santa Cruz. Este cuadro describe exactamente cómo no es posible el cambio de la historia, sino como un hecho pretérito, congelado, inerte –y lo fundamental–, visible. También en La Paz reinan monumentos y bustos a Colón, Isabel la Católica y hay barrios en la zona sur protegidos con murallas de los ‘invasores’. Aunque no son murallas tan grandes como las que separan algunos barrios en Lima (Perú), son igualmente efectivas para reflejar el viejo imaginario del poder y de su territorialidad.

Los grupos de poder poscolonial, ya sean de derechas, de izquierdas o intermedios han jugado esos juegos oscuros a lo largo de la historia republicana, y no los juegos históricos del gran arco. El trabajo de Marta Irurozqui y Víctor Peralta (1996) muestra, por ejemplo, cómo los caudillos, entre 1878 y 1880, hacen todo para sí y nada para el Nosotros, como también lo muestra la lucha entre saavedristas y sus adversarios, montistas u otros (Irurozqui, 1995). La novela de Medinaceli, *La Chaskañawi* (1947), refleja todo ese drama

político de suplicios miedosos de querer cambiar para seguir, sin embargo, siendo el mismo (Medinaceli, 2018). De manera similar sucede con *Los caudillos bárbaros* (1929), de Alcides Arguedas, uno de los mayores exponentes de esa lógica. Así, la política de elites en Bolivia, o de los grupos poscoloniales, ha consistido, casi siempre, en vivir de la política sin el sentido del arte de la política, sino bajo la razón de Estado. La masacre de Jesús de Machaca (1921), durante el Gobierno de Bautista Saavedra, es otro ejemplo claro de ello, del mismo modo que el asesinato de Pablo Zárate Willka, por parte de los liberales, en 1904. La política poscolonial nunca fue algo legítimo ni democrático, puesto que en todo este tiempo se ha vivido la dictadura colonial (donde habita el racismo) (Loayza, 2018), en forma de república o sus variantes. La república fue un pretexto para mantener los atávicos mundos coloniales y lógicas familiares del poder y del usufructo de la cosa pública. Hoy, los descendientes de esos grupos aparecen como limpios de todo pecado y desvinculados de esa historia política. La corrupción, tanto moral como fáctica o económica, es un hecho histórico trascendente de la ‘no-nación’ o de la ‘no-sociedad’.

Instituciones y constituciones en juego político

Como bien hace notar Rodríguez Veltzé, Bolivia ha promulgado 16 constituciones en sus cerca de 200 años de historia republicana. Posiblemente, es el país con más constituciones promulgadas. En comparación, Estados Unidos ha tenido sólo una, basada en el principio de hacer enmiendas, y México ha promulgado siete. Peter Waldmann (2006)⁵ afirma que el problema de los Estados latinoamericanos (entre ellos Bolivia) radica en que no ofrecen garantías de seguridad ni de acatamiento a la ley para sus ciudadanos porque sus funcionarios son cómplices o actores de la propia fragilidad estatal. Funcionan bajo la lógica de la corrupción y la prebenda, por lo que es casi imposible exigir que funcione el estado de derecho, las normas, las reglas sociales y jurídicas y, menos aún, el respeto a los pueblos fundantes de estos territorios. Por tanto, estos Estados, afirma, son ‘Estados anómicos’ (*ibid.*).

5 Expreso mi agradecimiento a Fernando García Yapur por facilitarme este libro.

De acuerdo a esta perspectiva, estos Estados carecen de normas efectivamente aplicadas, aunque sus constituciones estén cargadas de retórica en su parte dogmática. En la práctica, dichas constituciones son una ilusión porque no se cumplen, o peor aún, se aplican al revés. Los actores administrativos y políticos son el eje de *ese mal estado del Estado*, porque sus acciones luego tienen efectos de ciudadanía, en las estructuras sociales y en la vida cotidiana o institucional.

En Bolivia, esto es particularmente evidente porque los políticos han difundido la imagen, en algunos casos, de reelecciones ilegítimas y, en otros, de corrupción moral y material. Ambos escenarios se muestran como normales, pero son incoherentes con el destino común. Son farsas democráticas, porque no se cumplen los reglamentos y tiempos de las convocatorias, sino la lógica de 'sorprender' al adversario para que no participe de los actos democráticos, a pesar de que éstos sean un bien público. Por eso, en Bolivia existen democracias invertidas y democracias autoritarias, pero que se presentan bajo la gran aura de la democracia liberal o constitucional. Así, el efecto del poder colonial es, a ratos, inconmensurable, porque se despliega como el deseo último de la vida de dirigentes y autoridades de diferentes ámbitos: universidades, sindicatos, instituciones privadas, etc. Se trata de un fenómeno histórico.

Waldmann concluye sus tesis afirmando que no es el Estado el que falla, sino los funcionarios (*ibid.*). Los jueces, los políticos de izquierdas o derechas, operan según el principio de la poscolonialidad colonial asociado a la corporación familiar, de grupo o a *ideología afectivas*, ya sea en clave revolucionaria o apelando a la retórica de las libertades liberales. Por ello, las Constituciones y sus instituciones son coherentes con la misma racionalidad de la poscolonialidad del poder y de sus mañas oscuras para gobernar la vida social y política. ¿Qué cambio es posible, entonces? Cambió el sujeto, pero no cambió casi nada la lógica de funcionamiento y las formas de privilegio de grupo o de corporaciones ideológicas. Aquello que fue tantas veces criticado, ahora se reproduce como algo normal, como un deseo histórico de la nueva realidad. En consecuencia, no hay debate ni democracia en sentido del bien común, sino impostura e imposición. Si la autoridad operara como referente del gran arco histórico, podría tener incluso sentido el ejercicio de su poder.

Los jueces y fiscales, en la práctica, operan según su propia lógica, y no en la crítica de la función pública del bien común. El detalle, en

este sentido, es que, aunque se tuviera la más brillante Constitución, las cosas no cambiarían mucho. La retórica podría cambiar, pero el sustrato de las relaciones sociales y del poder, como parte de un nuevo horizonte de posibilidad de bien común y de democracia, cambiaría muy poco.

A todo ello se suma el placer y el miedo asociados al poder de los caudillos (Nussbaum, 2019), los discursos rimbombantes; algo que, según Hobbes (2007), es parte de la pasión del hombre. Para Hobbes, el hombre es un ser pasional porque tiene miedo a la muerte y miedo a perder el poder, entre otras cuestiones en torno al contrato social.

Éste ha sido un fenómeno estructural a lo largo de la historia de Bolivia y, en realidad, es un hecho antiguo de la política boliviana y latinoamericana que persiste hasta el presente. Es un hecho histórico porque a lo largo de la historia política boliviana existe una relación íntima entre el deseo mundano de ser el Único, y a la vez, el Todo. Si en algún momento existió alguna hegemonía, esto resulta paradójico, puesto que la idea de lo absoluto sin duda no es un asunto medible, sino vivencial. Hobbes, junto con otros pensadores, nos enseñó que el hombre es un ser pasional, lo que lo hace irracional. Esa pasión por el poder es la clave para entender el miedo del poder, o más específicamente, el miedo a perderlo; un temor que se hizo universal en nuestro medio porque se expresa como realidad.

El discurso político, en este contexto, es irremediamente esponjoso y tautológico, puesto que el poder es algo que congela la dinámica social y del mismo poder. Desde la sociología y las ciencias políticas, los científicos sociales sabemos que el poder es una realidad dada en la posibilidad de imponer sentidos, gustos y actos que afectan al resto de los hombres y mujeres, y también al propio poderoso. Este hecho tiene graves implicancias sociales, pues el poder deja de ser un arte y se transforma en un sable. En esta línea, es importante entender

cómo hay seres pasionales oprimidos por el poder. Porque eso que controlaban como relaciones, ahora es el miedo que los controla. Se ha invertido la historia. El disfrute de plegarias, sombras encubiertas y pleitesías, aunque sean infames, los mantienen vivos y sienten como el aire mismo de su miedo. Sin él, no pueden respirar y entonces no encuentran la vida (Mamani, 2024, en prensa).

Hoy como ayer, el Estado funciona bajo estos cánones, ya sea a través de caudillos o de demócratas, pues es un hecho histórico y

político que emerge de un entramado de relaciones sociales e institucionales. Así, la política boliviana se configura como voluntad de poder de un reducido grupo que, dadas estas relaciones, se vuelve peligroso para la sociedad y también para los mismos gobernantes. Son los propios actuantes del poder del Estado u otros quienes sufren sus efectos opresivos que los deshumaniza y los convierte en figuras trágicas, melodramáticas y, a su vez, también sufrientes tanto para su entorno como para ellos mismos.

El político boliviano tiene un ‘policía’ de su intimidad en ese deseo de sólo de sí mismo y no del conjunto de la sociedad ni de los suyos. La lucha política por justicia e igualdad termina en estos rincones de la tragedia de los poderosos. Esta dinámica constituye una regularidad, para usar lenguajes positivistas aplicados a la historia política y social del país. El Estado y los políticos son los agentes centrales de este fenómeno, mientras que los ‘ciudadanos’, hombres y mujeres, aparecen, más que como tales, como súbditos de la historia colonial y poscolonial.

¿Qué tipo de Constituyente podría ser?

Si hablamos de un nuevo momento constituyente, surge la siguiente pregunta: ¿Qué tipo de Constituyente podría ser después de haber ya vivido varios de esos procesos, siendo el más reciente el de 2006-2009? Ésta es la gran pregunta. Rodríguez Veltzé afirma que la Convención Nacional de 1838 y los cambios constitucionales de 1967 y 2006 fueron importantes, pero no lograron cambiar las viejas formas del poder descritas y analizadas previamente. Aunque Negri (1994) sostiene que el poder constituyente es el momento crítico frente al poder constituido, considerando el fondo histórico de Bolivia, podría decirse que se trata de lo mismo otra vez. Esto no es nihilismo, sino una cruda realidad histórica, pese al nacimiento de nuevas subjetividades en el país (Mamani, 2023).

Sin duda, la Constitución de 2009 es un referente de otro momento histórico. Según Boaventura de Sousa Santos, ese periodo estuvo marcado por el surgimiento de constituciones sociales de nuevo tipo, cuyo objetivo fue superar la ‘razón indolente’, es decir, la razón occidental del poder, del Estado y sus conocimientos. Para lograrlo, desde nuestro punto de vista, se requeriría de nuevas constituciones

sociales verdaderamente refundantes del Estado y las sociedades, descolonizando la racionalidad del orden occidental y del tiempo como linealidad irrefutable. Y para que esto ocurra, Santos (2009, 2010) plantea la ‘sociología de las ausencias’ y la ‘sociología de las emergencias’, como actos y realidades que permitirían refundar lo que la colonia y la historia imperial han impedido. Esto, a través de abrir las esperanzas y contraer los ‘sin sentidos’ de la historia para, según Santos, refundar el Estado (*ibid.*).

En cuanto a la Constitución boliviana de 2009, se debería plantear todo un diseño de eclosión de la totalidad del tiempo y espacio para que el ‘nuevo’ Estado sea el espacio histórico de inclusión de razones diversas de la vida política y social. Todo ello es un buen punto de lo que es posible, sin embargo, el detalle está en considerar la realidad fáctica de la historia material y subjetiva de los hombres-mujeres, las instituciones y las reglas, como son las mismas constituciones públicas en Bolivia.

Si bien la Constitución de 2009 ciertamente inscribe nuevas retóricas, las prácticas no están en la línea del arco histórico de la transformación institucional y constitucional de la sociedad y del propio Estado. En varios sentidos, la parte operativa niega, por ejemplo, dar el mismo nivel histórico a las autonomías indígenas. Esto parece ser parte del protectorado de ese Estado Plurinacional (Mamani, 2017). Por otra parte, tampoco se llevó a cabo la gran reforma de los aparatos represivos del Estado ni se implementaron cambios profundos en las instituciones jurídicas para hacer posible la constitución del arco histórico. Casi todo funciona igual o peor que el pasado histórico. Esto, según el propio Boaventura de Sousa, se debe a que se ha dado peso a la funcionalidad central de control de la constitucionalidad a los tribunales, que luego acaban siendo herramientas operativas de los deseos del gobernante de turno o del grupo de poder en función del gobierno. La famosa frase “la ley se acata, pero no cumple”, es real en nuestro medio. La ley está a gusto de los operadores del poder y no del principio de la ciudadanía y de sus derechos inalienables; es decir, de aquellos que un día ‘decidieron’ ser parte del Estado. Estos hechos son reales, a pesar de las críticas indianistas al Estado colonial (Reinaga, 1970).

Por tanto, la existencia de una Constitución liberal, un constitucionalismo social emergente u otros, no tienen un sentido de cumplimiento, porque están supeditados a la voluntad de los poderosos y

del sistema poscolonial del poder, factores que impiden que la ley se cumpla, sino es para el buen postor. En el sistema judicial, la justicia es para quien tiene plata e influencias, por más injusto o antiley o anticonstitucional que sea el hecho. Éste es un hecho estructurante en la historia política boliviana, que obedece a todo lo anteriormente analizado, como la organización o racionalidad del poder en su forma verticalista afín a grupos o gobernantes de cualquier signo ideológico. El poder o su racionalidad, al igual que su institucionalidad, funciona bajo lógica piramidal. Aunque se pueden hacer revoluciones desde abajo, una vez estando arriba, se reproduce nuevamente la pirámide con nuevos o viejos actores, pero con mayor legitimidad y mayor sentido de fuerza histórica (Mamani, 2013). Éste es un hecho que ocurre hoy en Venezuela, Nicaragua o, en su forma democrática, en Estados Unidos.

La lógica de la pirámide no sólo es un tipo de orden de las relaciones, sino que es la razón misma de la poscolonialidad colonial del poder. En lo alto de la pirámide aparece el poderoso, que gusta e impone los intereses de clase, etnia o región. Y no lo hace para cambiar la pirámide, sino para reproducirla con mayor sentido y legalidad. Este orden piramidal del poder es la gran causa estructural del orden constitucional del poder, del Estado, de las leyes y de las conductas, tanto entre humanos como en no humanos. Es una totalidad histórica que compite exactamente con otras totalidades universales, como la del occidente europeo. Se ha hablado del autoritarismo, las dictaduras, la injusticia social e histórica, pero no se ha tocado esta racionalidad y su subjetividad dada como relaciones sociales constituyentes e instituyentes. Aquí, se requiere que ese fenómeno sea desmontado e impugnado en un sentido de nuevo pluralismo más propio, pero preciso.

Si se diera un nuevo momento histórico, tendría que ser Histórico (con H mayúscula), marcado por un radical cambio de la visión de los dirigentes, académicos, políticos y organizaciones mediante la inversión de la pirámide del poder o la imagen que ésta crea como viejas subjetividades.

Ésa es la razón por la que existen miles de conflictos sociales que unas veces han dado pie a nuevos momentos constituyentes y otras, simplemente, han terminado como masacres y como razón de Estado. Por una parte, se carece de normas claras, verificables y aplicables y, por otro, se promulgan constituciones pluralistas, pero *in situ*, sin

realidad social e histórica. Las nuevas normas sociales y leyes no deberían limitarse a un buen verbo, hablado o escrito, sino que deberían generar una práctica real desconstituyente de lo constituido. Así, la práctica real y descolonizadora sería el fundamento de una vida social realmente poscolonial.

¿El *Otro poder* para invertir la imaginación piramidal?

Existe la necesidad de explicar y hacer visible otra racionalidad y otra subjetividad del poder. Para ello, el primer principio básico es dejar de imaginar y practicar el poder en su forma piramidal, puesto que esta estructura es la base de la crisis cíclica de la experiencia política e institucional de un Estado anómico. Hemos podido observar y estudiar la existencia de otro tipo de poder en nuestro trabajo entre 2010 y 2013 (Mamani, 2013) y luego en 2019 (Mamani, 2023), mediante la observación de diferentes casos que están dados en la institución asamblearia y en la vida social

El problema radica en que la imagen espacio-temporal de la pirámide es una realidad inscrita en todo el sustrato del sentido común de hombres y mujeres poscoloniales y europeos. Bajo este sentido común funcionan, por ejemplo, las dictaduras y las democracias civiles en tanto institución, normas sociales y leyes o Constituciones.

Por ello, es imprescindible pensar en otro imaginario histórico constituyente que habilite el *Otro poder*. De otro modo, no será posible escapar de esta estructura piramidal profundamente establecida, que es un sentido común constituyente de la vida social y de las instituciones, incluso en el Estado Plurinacional.

El *Otro poder* se imagina y funciona en la forma diagonal o transversal, no concentra el poder en uno, sino que éste fluye y se comparte de forma operativa y rotativa, como sucede en ciertas organizaciones sociales o historias territoriales, como la de los *ayllus-marka* y tantos otros. La rotación, en este contexto, no es simplemente un “me toca a mí y luego te toca a ti”, sino que, en aymara, rotar significa *muyu*, entendido como el espacio-tiempo territorial y social constituido por un centro múltiple que irradia su orden en diferentes direcciones que, a la vez, confluyen. De esta manera, se asumen responsabilidades en la forma moderna y en la propia, originada en el *thaki* o la constitución social de la vida, del poder, del territorio, de la economía y del mundo.

Estas experiencias de poder existen de diferentes formas tanto en sindicatos y sus complicaciones, en los *ayllus-markas* andinas, en los barrios urbanos de El Alto o Cochabamba, en los pueblos indígenas del oriente boliviano, y en otras organizaciones y cosmovisiones de la vida política e institucional. Aunque tal vez no a nivel de dirigentes en el último tiempo.

El *thaki*, o gran camino de la vida social o del poder, es un principio básico del cual nadie en la vida se excluye, salvo la muerte. Es el caminar por la historia de otras totalidades y, a la vez, de nuevas formas de ver el mundo frente a las viejas formas del poder piramidal. Este poder no se construye sobre la voluntad y del deseo del Uno, del Rey, del Monarca, del Presidente u otros de los principales actores del orden poscolonial. El turnarse es un principio de legitimidad porque obliga a compartir el poder de forma abierta y relativa tanto a los intereses generales como a los particulares.

El *Otro poder* lo definimos como

el principio de múltiple complejidad de las relaciones sociales (...), dado que las relaciones sociales son hechos que están atravesados por un conjunto de acciones, situaciones, visiones, idearios y cuerpos, que pueden ser *cambiantes* y la vez *dados* (...) así el otro poder es el poder limitado del mismo poder en referencia al poder vertical o dominación y el poder horizontal u obediencial. Es el poder-hacer, el poder-pensar concertadamente. Y, es el poder como fuerza social (Mamani, 2013: 60).

No se puede negar la complejidad del poder piramidal, que está dada por la voluntad del poder que éste tiene. En nuestro caso, la complejidad se entiende como algo que no siempre puede estar definido como racional, sino también como subjetividad actuante. Es complejidad además porque no es lineal ni piramidal, sino múltiple y transversal a la misma voluntad humana y, por lo mismo, institucional. Según los *jilaqatas* (autoridad mayor) de los *ayllus* andinos, “hay que saber aplicar este poder porque no es fácil con la gente”. La complejidad también es la base del cuestionante del poder, como parte de la negación de que éste se concentre en Uno y no en Todos. Esto implica que las instituciones se muevan tanto en esas complejidades racionales y técnicas como en el mundo de las subjetividades. Esta lógica-práctica, según observamos, atraviesa el poder vertical porque

lo limita, y atraviesa también el poder horizontal, porque lo constata. En ese sentido, la palabra ‘poder’, en aymara, es *atiña*, y es de signos múltiples porque los hombres-mujeres requieren ser parte de ella para no dejar de ser gente o *jaqi* (en aymara) o *runa* (en quechua). Este principio lo hemos observado en las juntas vecinales tanto en momentos extraordinarios como en la cotidianidad de la ciudad de El Alto (Mamani, 2023), en las luchas sociales de Omayusus (Mamani, 2012), en los ayllus de Carangas y Pacajes (Mamani, 2004), así como en Caranavi y el Chapare. En estos dos lugares, de modo diferente, pues la organización en ambos está basada en sindicatos campesinos, que tienen su propia particularidad. Pero, de todos modos, se mantiene un sistema vigilante, pese a las peleas, como condición para el diálogo, lo festivo, lo deportivo y lo comercial. En la ciudad de El Alto, funciona como pequeños poderes dispersos, pero, al mismo tiempo, aglutinante. Lo hemos llamado microgobiernos barriales. Se puede decir que está y no está, como observamos en Achacachi, entre 2001 y 2002.

El hecho de que el *Otro poder* atraviese tanto el poder vertical como el horizontal es una forma de existir de este poder, ya que, además de dialogar con ambos, también puede conflictuar y cuestionar. Como todo en la vida, también puede ser cuestionado, porque es un producto histórico social. Hasta ahora, estas dinámicas se han producido mediante la trama de la vida social y sus geografías humanas y mentales.

Todo esto, finalmente, en momentos extraordinarios se convierte en poder alterno al poder constituido. Surge un litigio con las formas del poder colonial y poscolonial del Estado, del gobierno y de esas instituciones que producen la voluntad del Uno. Por eso, en muchos momentos de la lucha o en la vida cotidiana, el poder formal o legal ha sido derrotado. El Estado Plurinacional es, en cierta medida, producto de este tipo de razón histórica y subjetiva del poder. El problema radica aquí en que el Estado no se ha movido del eje del poder vertical, cargado con un lenguaje democrático y novedoso. He ahí su paradoja.

Ahora, pues, el que el poder piramidal constituyente sea una realidad la podemos, además, encontrar en algunos ejemplos históricos como en aquellos gobiernos que son producto de una revolución armada. En ese tipo de historias, se encuentra el ejemplo más dramático del poder piramidal, ya que allí es más fácil practicar este

poder de arriba hacia abajo, debido a que es producto de la voluntad de unos frente a Nosotros. Los casos de Cuba o la ex Unión Soviética terminaron luego imponiendo un poder atrabiliario a sus propios revolucionarios o a su pueblo. Lo propio ocurre con las dictaduras militares y los gobiernos coloniales. Aquí, la paradoja se convierte en realidad contrapuesta porque no hubo la revolución del poder dentro del propio poder. Los hombres-mujeres o los actuales representantes del viejo poder han reconvertido a los revolucionarios en nuevos súbditos o han sido desaparecidos. Ésta es la razón de por qué allí no se produjo un cambio histórico del poder hacia una mayor democratización, sino todo lo contrario. No hubo propiamente un fundamento constitutivo en la práctica-ejercicio del *Otro poder*.

Conclusiones

¿En qué condiciones es posible pensar en un nuevo momento constituyente? ¿La actual crisis es una crisis de gestión, de gobernabilidad, de Estado, del proyecto plurinacional popular? Si es así, ¿con qué agenda de cambios? ¿Y cuál sería el sujeto constituyente? Éstas son las preguntas que se nos ha formulado para pensar este trabajo.

La primera constatación es que el Estado poscolonial no ha permitido la construcción de un gran arco histórico que sea de alcance amplio, como lo plantean Corrigan y Sayer para el caso de Inglaterra. Tampoco han surgido, desde la sociedad, pese a las corrientes descoloniales y el marxismo —o incluso el indianismo—, cuestionamientos constitutivos y de real práctica frente a ese orden estatal anómico. El Estado se asemeja a un Estado extranjero que ocupa un territorio ajeno y que, por lo mismo, inviabiliza las energías sociales e históricas de la sociedad. Es como sostiene Marramao, los pueblos colonizados ocupan su tiempo más en luchar y resistir la dominación que en dedicarse a la construcción de su propio destino libre y de historia positiva (Marramao, 1995; cit. en De Sousa, 2009).

Si se plantea un nuevo momento constituyente, lo primero que debe ocurrir es abrir el mundo poscolonial, porque éste es el territorio en el que se ejerce un tipo particular de poder, el de sus instituciones y relaciones sociales. Se trata de encontrar los contrastes de esa historia del poder que ahora, nuevamente, es demandado y cuestionado. Pero ¿cómo abrir esa historia de relaciones de poder,

sus instituciones y los imaginarios mentales y sociales de líderes o instituciones y técnicos? Ésta es una pregunta gravitante, porque implica abrir todas esas historias de modo coherente con el sentido de la crítica que se les formula.

Un segundo principio es establecer instituciones democráticas, una educación igualitaria, derechos universales a la salud y derechos políticos realmente democráticos, porque las jerarquías se reproducen en esos hechos o lugares, así como lo colonial en su forma poscolonial. Si unos siguen teniendo privilegios, incluso de casta, frente a otros que no lo tienen, el principio de igualdad es un discurso vacío, ya sea liberal, socialista o de otra índole.

El tercer principio es desmontar la historia de las trincheras sociales, que no han permitido la constitución social de la sociedad porque existen fronteras de todo tipo: étnicas, regionales y también de clase. Mientras estas fronteras existan, será difícil dialogar porque cada uno lleva consigo su propio Hobbes dentro de sí. En este contexto, lo social no fluye democráticamente, como relaciones amplias y abiertas, sino que se producen cortocircuitos permanentes, a través de desconfianzas mutuas, miedos y diferencias levantadas que finalmente se reproducen como parte de la estructura social y de la vida cotidiana.

Por ello, es vital que lo institucional y lo sociológico se transformen en un nuevo territorio de relaciones, no de tipo piramidal, de arriba hacia abajo, sino en una forma diagonal del poder, que aquí hemos denominado como el *Otro poder*. La diagonalidad de las relaciones de poder es otra forma de entender y practicar el diálogo y la democracia. Ésta es una posibilidad diferente a otras formas de pensar las constituciones sociales, las normas sociales y una Constitución Política del Estado.

La forma diagonal como horizonte del *Otro poder* consiste en saber vivir la política como una rica combinación entre todos los lados, entre más aquí y más allá, como una base ancha de la riqueza social, económica, cultural y simbólica. Como dijimos, las diagonales combinan un tipo de poder entre momentos de institucionalidad formal y momentos de lo social constituyente. Podríamos pensar lo liberal para asuntos nacionales y lo diagonal –o el *Otro poder*– para el nivel meso y lo local. Esta combinación tendría que ser elástica, para tener más democracia y más sociedad, fundada en la diversidad del poder en confluencia.

Lo diagonal, además, sería una manera de pensar las instituciones públicas (llámese Estado, partido político, sindicato) en la forma geométrica de un rombo. Esta imagen es importante, puesto que no es piramidal, sino que visibiliza una base ancha en la que fluye la riqueza social, económica y cultural, no sólo de un grupo gobernantes, sino de una relación compartida en lo posible entre todos y todas, además del mundo no humano.

Por último, el Estado Plurinacional aparece como paradójico, porque si bien se afirma que está fundamentado en los principios filosóficos de la pluralidad, institucionalmente, los sujetos políticos y burocráticos no entienden esa nueva realidad en términos plurales. Persisten jerarquías viejas y nuevas que crean espacios estancos de clases, etnia, género y regiones, con privilegios neocoloniales y, a la vez, con nuevos privilegios. El gran arco histórico sólo será posible mediante el desmontaje de las fronteras de desigualdad social, que es histórica, así como también mediante la constitución de lo social de la sociedad ausente. Tal vez ahí esté el gran arco histórico boliviano.

Referencias

- Antezana, Luis (2006). *Bolivia: Historia de las constituyentes*. La Paz: CIMA.
- Arguedas, Alcides (1975). *Los caudillos barbaros. Historia-resurrección, la tragedia de un pueblo (Melgarejo-Morales) 1864-1872*. La Paz: Gisbert.
- Corrigan, Philip y Derek Sayer (2007). “La formación del estado inglés como revolución cultural”, en: María Lagos y Pamela Calla (comp.), *Antropología del Estado. Dominación y prácticas contestarias en América Latina*. La Paz: INDH/PNUD (Cuaderno de futuro N° 23), pp. 39-74.
- Foucault, Michel (2001). *Estética, ética y hermenéutica. Obras esenciales*, vol. III. Barcelona: Paidós.
- García Linera, Álvaro *et al.* (2010). “El Estado de transición. Bloque de poder y punto de bifurcación”, en: Álvaro García Linera *et al.*, *El Estado. Campo de batalla*. La Paz: CLACSO-Muela del diablo-Comuna, pp. 9-42.

- García H., José Ignacio (1998). *El autoritarismo hispanoamericano y la improductividad*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Hobbes, Thomas (2007). *Del ciudadano y Leviathan (antología de textos políticos)*. Madrid: Tecnos.
- Irurozqui, Marta (1995). “La amenaza chola. La participación popular en las elecciones bolivianas, 1900-1930”, en: *Revista Andina*, N° 13, pp. 357-388.
- Irurozqui, Marta y Víctor Peralta (1996). “Las elecciones bajo el caudillismo militar en Bolivia, 1880-1878”, en: *Ibero Americana, Nordic Journal of Latin American Studies*, vol. XXVI: 1-2, pp. 33-62.
- Latour, Bruno (2005). *Reensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor-red*. Buenos Aires: Manantial.
- Mamani R., Pablo (2024). “De la hegemonía a los caudillos”. *El Animal Político, La Razón*, 22 de septiembre.
- Mamani R., Pablo (2023). *Microgobiernos barriales. Levantamiento y resistencia de la ciudad de El Alto (octubre de 2003 y noviembre de 2019)*. La Paz: FES.
- Mamani R., Pablo (2017). *El Estado neocolonial. Una mirada al proceso de la lucha por el poder y sus contradicciones en Bolivia*. La Paz: Rincón ediciones.
- Mamani R., Pablo (2013). “‘Todos somos presidente’. El Otro poder (Bolivia: luchas sociales y el Estado)”. (Tesis doctoral en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México).
- Mamani R., Pablo (2012). *Wiphalas y fusiles. Poder comunal y el levantamiento aymara de Achacachi-Omasuyus (2000-2001)*. La Paz: Willka-Sol de Paz Pachakuti-FLACSO.
- Mamani R., Pablo (2004). *El rugir de las multitudes. La fuerza de los levantamientos indígenas en Bolivia/Qullasuyu*. La Paz: Aruwiyiri-Yachaywasi.
- Memmi, Albert (2001). *Retrato del colonizado (precedido por el Retrato del colonizador)*. Buenos Aires: Ediciones de la Flor.

- Mansilla, H.C.F. (2014). *Una mirada crítica sobre el indianismo y la descolonización. El potencial conservador bajo el manto revolucionario*. La Paz: Rincón ediciones.
- Medinaceli, Carlos (2018). *La Chaskañawi*. La Paz: Librería editorial Juventud.
- Negri, Antonio (1994). *El poder constituyente. Ensayo sobre las alternativas de la modernidad*. Madrid: Libertarias/Prodhufo.
- Nussbaum, Martha (2019). *La monarquía del miedo. Una mirada filosófica a la crisis política actual*. Barcelona: Paidós.
- Reinaga, Fausto (1970). *La revolución india*. La Paz: PIB.
- Santos, Boaventura de Sousa (2010). *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*. La Paz: Plural-CESU.
- Santos, Boaventura de Sousa (2009). *Una epistemología del Sur: la reinención del conocimiento y la emancipación social*. Buenos Aires: CLACSO-Siglo XXI.
- Schavelzon, Salvador (2012). *El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia. Etnografía de una Asamblea Constituyente*. La Paz: Cejis-Plural.
- Waldmann, Peter (2006). *El Estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*. Madrid: Iberoamericana-Vervuet.

VIII

Reformas constitucionales para un Estado Plurinacional en crisis: Justicia, autonomía y control presidencial

Ricardo Sotillo Antezana

Dentro del desarrollo del constitucionalismo mundial, la Constitución boliviana, que se enmarca en la corriente del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano, aporta elementos novedosos y necesarios para el propio desarrollo del Derecho Constitucional. Aspectos como el reconocimiento de la plurinacionalidad como modelo de Estado, el reconocimiento del derecho a la libre determinación de las naciones y pueblos indígenas, un amplio catálogo de derechos fundamentales, entre otros aspectos, son algunos ejemplos de esta novedad constitucional. Así, el trabajo de investigación analizado destaca que estos avances son fruto de momentos de necesidad constituyente, los cuales en el pasado fueron la génesis para el cambio constitucional en Bolivia en el año 2009, y que ahora representan también una base sólida para empezar a reflexionar y proponer una necesaria reforma constitucional en los tiempos actuales.

Introducción

El proceso constituyente boliviano, desarrollado entre los años 2006 al 2009, marcó un hito en la historia constitucional de Bolivia, no sólo porque fue el único proceso verdaderamente democrático en la historia republicana del país, sino también porque representó un cambio estructural del Estado. Además, es importante destacar que el

texto constitucional boliviano vigente enmarca sus transformaciones dentro de la corriente del denominado Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano.

De esa manera, en coherencia con la referida corriente, es importante denotar que una de las principales características de la Constitución boliviana vigente es la recuperación del principio de soberanía popular, por medio del cual el poder reside en el pueblo y éste puede ejercerlo ahora también de forma directa, a diferencia de textos constitucionales anteriores, que sólo permitían su ejercicio delegado.

Si bien este nuevo impulso de la soberanía popular representa un gran avance para el sistema democrático, el mismo no debe ser entendido como un punto de llegada o un fin en sí mismo, sino que debe ser la base para que el Estado diseñe normas jurídicas y políticas públicas que profundicen este renovado poder del pueblo.

En ese orden de ideas, el expresidente de Bolivia y académico Eduardo Rodríguez Veltzé plantea una importante y necesaria reflexión sobre estos elementos, partiendo de una puntual conceptualización de la teoría del poder constituyente y los momentos de necesidad constituyente, para luego proponer elementos de debate orientados a una futura reforma constitucional. El análisis de la realidad de la sociedad boliviana actual, a través de una reflexión teórica del poder constituyente, es el elemento que debe destacarse en la investigación realizada por el referido autor, y es a partir de los puntos planteados que el presente trabajo versará sobre sus propias lecturas y reflexiones respecto a propuestas de reforma constitucional.

Desarrollo

La investigación estudiada plantea diferentes puntos de análisis, partiendo con una importante y necesaria recopilación de la historia constitucional boliviana hasta abordar los puntos centrales para una reforma constitucional. Así, se realizarán los comentarios respectivos en base a los puntos señalados.

Poder constituyente e historia constitucional

El autor identifica de manera pertinente que la historia constitucional de Bolivia inicia con un problema primario, el cual radica en

la adaptación de textos constitucionales foráneos, desde el primer texto constitucional de 1826. Este ‘constitucionalismo de adaptación’, en palabras de Martínez Dalmau (2008), representó un error inicial porque, en el afán de imitar procesos constitucionales de otras latitudes, los procesos constituyentes del siglo XIX y parte del siglo XX no atendieron las verdaderas necesidades del pueblo. De esa manera, se cumple con lo expresado por el tratadista Sieyès (1791), quien manifestó la existencia de constituciones nominales que, por un lado, carecían de fuerza normativa y, por otro, no fueron capaces de resolver los problemas reales de la población.

Si bien el autor destaca los textos constitucionales de 1938 y 1967 como una excepción al denominado ‘constitucionalismo de adaptación’, deja claro un punto de partida importante: la Constitución boliviana, desde sus inicios y a lo largo de la historia, no ha sido fruto de un poder constituyente verdadero. Este extremo puede verificarse tomando en cuenta que el primer proceso electoral en Bolivia con voto universal se materializó recién en 1956. Este hecho evidencia que los procesos constituyentes previos a esa fecha se desarrollaron sin la participación del ‘pueblo’, lo que significó una pérdida del principio de soberanía popular.

Cabe señalar que el principio de soberanía popular, si bien actualmente es un instituto del derecho constitucional, tiene sus orígenes en la Ciencia Política, donde Bodin (1992) manifiesta que la soberanía es un atributo estatal estrechamente vinculado con el ejercicio del poder. Así, este atributo del Estado realiza una transición, mediante las revoluciones liberales del siglo XVIII, hacia un poder del pueblo para elaborar una Constitución, extremo que hoy se entiende como principio de soberanía popular.

Por su parte, es importante remarcar que el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano, en el que se inscriben las Constituciones de Colombia (1991), Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009), comparte como una de sus características principales, entre otros aspectos, que las mismas fueron fruto de procesos constituyentes altamente democráticos y participativos, conforme lo refiere Viciano Pastor (2017). Entonces, es coherente afirmar que, en el marco de la historia constitucional boliviana –del mismo modo que en otros países latinoamericanos–, los textos constitucionales adolecen de una suerte de deuda histórica con el principio de soberanía popular, situación que ha comenzado a ser enmendada con la pertinente redacción del artículo 7 de la Constitución boliviana que establece:

La soberanía reside en el pueblo boliviano, **se ejerce de forma directa** y delegada. **De ella emanan, por delegación, las funciones y atribuciones de los órganos del poder público**; es inalienable e imprescriptible (las negritas son mías).

Además, el autor vincula de forma pertinente esta ausencia de materialización del principio de soberanía popular a lo largo de la historia boliviana con diferentes hechos sociales y políticos que se pueden enmarcar en el instituto jurídico del constitucionalismo contemporáneo, el cual engloba dichas situaciones bajo el término de ‘momentos de necesidad constituyente’. Sobre ello, Martínez Dalmau (2018) refiere que estos momentos están vinculados a realidades sociales donde priman un descontento generalizado de la población a raíz de problemas económicos, corrupción, inseguridad ciudadana, descrédito por la democracia representativa y los partidos políticos, entre otros factores. Así, cuando el autor hace referencia a la reforma constitucional del texto constitucional de 1967, realizada en 1994, la guerra del agua, la guerra del gas, la renuncia del expresidente Carlos Mesa, entre otros hechos, éstos se pueden catalogar como momentos de necesidad constituyente en la historia reciente de Bolivia. Es decir, la activación del proceso constituyente en el año 2006 fue fruto, en gran medida, de estos hechos sociales y políticos que requirieron de una salida institucional para su solución, donde la convocatoria a una Asamblea Constituyente fue no sólo una necesidad para atender a las demandas de muchos sectores del país, sino que también representó la oportunidad para reformar la Constitución en plena observancia al entendimiento original del principio de soberanía popular, que versa sobre que la soberanía reside en el pueblo y debe ser ejercida de forma directa por él.

De esa manera, cuando el autor hace referencia a los últimos procesos de reforma constitucional, en los años 1994 y 2004, señala que los mismos fueron producto de un ‘poder constituyente derivado’, extremo que fue superado por la Asamblea Constituyente de 2006. Respecto a este tipo de poder constituyente, es importante destacar que Martínez Dalmau (2008) hace referencia al mismo como un ‘poder constituyente constituido’ en el cual el poder de reforma del texto constitucional no es ejercido por el pueblo de forma directa sino que es el poder constituido (generalmente un Parlamento) quien tiene la facultad de reformar la norma fundamental sin la necesidad de una

participación directa del pueblo como soberano, situación que claramente también vulnera el principio de soberanía popular. Es por ello que el proceso constituyente iniciado en 2006, en Bolivia, representa un antes y un después para la recuperación del poder constituyente en manos del pueblo, así como también para una profundización de los postulados del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano.

Asamblea Constituyente y una nueva Constitución Política del Estado 2009

En este punto, Rodríguez Veltzé hace una breve relación histórica del desarrollo de la Asamblea Constituyente desde sus inicios, con los largos debates respecto a su naturaleza originaria o derivada, hasta su aprobación mediante el referendo de enero de 2009. Al respecto, no se debe dejar de mencionar que el pedido de convocatoria a una Asamblea Constituyente no se inició en la campaña presidencial de 2005, sino que fue durante la primera marcha por la tierra y el territorio de 1990, en la coyuntura internacional de la vigencia del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, suscrito en 1988, cuando los pueblos indígenas de tierras bajas marcharon históricamente por varias semanas hacia la ciudad de La Paz con dos solicitudes: la convocatoria a una Asamblea Constituyente y el reconocimiento de su derecho a la libre determinación.

Luego de diferentes luchas, ambos pedidos se materializaron: el primero 16 años después con la sesión inaugural de la Asamblea Constituyente en la ciudad de Sucre, el 6 de agosto del 2006, y el segundo 19 años después con la vigencia del actual artículo 2 de la Constitución boliviana, el cual reconoce el derecho a la libre determinación de las naciones y pueblos indígenas en Bolivia. Con ello, queda claro que fueron estos pueblos y naciones los verdaderos responsables de promover y, posteriormente, protagonizar, el proceso constituyente boliviano.

En ese contexto, no debe extrañar que uno de los principales avances de la Constitución boliviana vigente radique en el cambio del modelo de Estado, de un Estado nación tradicional hacia un Estado Plurinacional, en el cual los protagonistas son las naciones y pueblos indígenas como plenos sujetos de derechos. Así, Attard (2011) afirma que el reconocimiento del Estado Plurinacional no solamente refiere un cambio de nomenclatura del Estado boliviano, sino que representa un avance significativo en la relación con los pueblos indígenas,

procurando dejar atrás la historia de abusos y vulneraciones de derechos en su contra para ser reconocidos como parte del Estado y que sus instituciones tengan la misma relevancia, tal como es el caso de la vigencia del pluralismo jurídico en Bolivia.

Sobre este elemento, se puede identificar uno de los principales temas para una futura reforma constitucional: la profundización del Estado Plurinacional, tomando en cuenta lo ya establecido por el propio preámbulo de la Constitución boliviana, así como la previsión de su artículo 9. Entonces, las futuras modificaciones constitucionales deben estar enfocadas bajo ese norte, donde Bolivia verdaderamente deje atrás su pasado colonial republicano, bajo el cual nació en 1825, para consolidarse como un Estado Plurinacional en el siglo XXI, con todos los retos que ello implica.

Los 'sujetos' de las protestas sociales y sus propiedades constituyentes

Respecto a este apartado, Rodríguez Veltzé hace hincapié en un fenómeno social recurrente en la historia boliviana, referido al alto grado de conflictividad social. Conforme a los datos aportados, existe en Bolivia casi un conflicto social por día, los cuales no presentan una uniformidad en la temática sino que, más bien, obedecen a distintas demandas, situación que permite reflexionar sobre la efectividad del Estado para atender dichas demandas.

Es importante recordar que la corriente del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano, de la cual forma parte la Constitución boliviana, surgió, entre otras razones, debido a la falta de atención de las necesidades de la población, lo que generó situaciones de alta conflictividad, que pueden ser enmarcadas, como se mencionó anteriormente, como 'momentos de necesidad constituyente'. Es decir, las Constituciones latinoamericanas reformadas a fines del siglo XX e inicios del siglo XXI han identificado este problema de conflictividad social, determinando que una de sus múltiples causas es a la ausencia de mecanismos formales o institucionalizados que permitan a los gobiernos escuchar y atender las necesidades de su población.

En ese contexto, el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano, habiendo identificado el problema, ha propuesto el reconocimiento de mecanismos de participación directa de la ciudadanía, como el referendo, la iniciativa legislativa ciudadana o la propia Asamblea Constituyente. Martínez Dalmau (2008) considera que, desde la

Constitución colombiana de 1991, las diferentes reformas constitucionales en la región comparten esta misma característica de reconocimiento de estos mecanismos, los cuales permiten un importante tránsito del modelo tradicional de la democracia representativa hacia un modelo reciente de democracia participativa.

Este tránsito no solamente representa un cambio en el modelo democrático de los países, sino que también influye en la profundización del principio de soberanía popular y del propio poder constituyente, debido a que, mediante estos nuevos instrumentos, la población ahora sí cuenta con mecanismos que están normados para poder formar parte del ejercicio del gobierno. Entonces, la reflexión ahora debe centrarse en analizar por qué, existiendo los referidos mecanismos de participación, la conflictividad social no ha disminuido en Bolivia. En todo caso, el reto que debe plantearse el Estado en este punto es fortalecer estos mecanismos, además de promocionarlos, con la finalidad que la población conozca para evitar así acudir a otras formas no institucionalizadas de participación para poder hacer oír sus necesidades.

Otro elemento que debe destacarse en esta temática, es la constitucionalización de los institutos de la participación y control social reconocidos en los artículos 241 y 242 del texto constitucional boliviano. A través de este reconocimiento, desarrollado a su vez en la Ley 341 de Participación, el constituyente propone soluciones a los altos índices de conflictividad social, a través del uso de mecanismos institucionalizados previstos en dicha norma. Esta situación guarda coherencia también con la previsión constitucional (art. 10), que declara a Bolivia como un Estado pacifista que promueve la cultura de paz.

Entonces, se puede determinar que la Constitución boliviana advierte el problema de la conflictividad social del país, aportando mecanismos constitucionales de solución al respecto. Corresponde, en consecuencia, determinar, luego de estos años de vigencia del texto constitucional, si estos mecanismos han sido eficaces o, al contrario, si requieren de modificaciones en un futuro proceso de reforma constitucional.

El inicio de la crisis

Sobre este punto, Rodríguez Veltzé plantea una reflexión referida a la crisis social y política del año 2019, claramente explicada, desde sus inicios, a raíz de la Sentencia Constitucional Plurinacional

0084/2017, mediante la cual el Tribunal Constitucional Plurinacional de ese entonces realizó un erróneo control de convencionalidad, hasta las elecciones nacionales del 2020. Sin duda alguna, quienes fueron protagonistas y testigos en esos años pueden dar fe del riesgo en que se encuentra el Estado boliviano respecto al descrédito y/o inacción de sus instituciones. De forma clara, el autor identifica cuáles fueron esas atribuciones que las instituciones del Estado no asumieron y cómo esa ‘omisión’ puso en vilo incluso la estabilidad democrática y constitucional del país.

Es importante destacar que el constituyente boliviano identifica claramente las funciones del Tribunal Constitucional Plurinacional en su artículo 196, destacándose como primera función la de ‘velar por la supremacía de la Constitución’, función de suma relevancia en un sistema democrático, que antes y durante la crisis política del año 2019 no fue ejercida por este Órgano del Estado.

Conforme la doctrina constitucional, Kelsen (2020) determina que la importancia de la existencia de un Tribunal Constitucional radica, entre otras funciones, en la necesidad de contar con un Órgano que ejerza la interpretación de la Constitución. Así, cuando existen conflictos sociales, como los vividos durante la historia boliviana reciente, que recrudecen de forma peligrosa para la democracia, es el Tribunal Constitucional quien debe manifestarse, en aplicación de la Constitución, aportando soluciones integrales y constitucionales a dichos problemas.

No se debe temer al carácter político que pueden adquirir las funciones del Tribunal Constitucional, porque dicho carácter es intrínseco a la propia interpretación constitucional, toda vez que la función interpretativa de este Órgano implica un análisis y la toma de posición sobre la realidad, a partir de lo previsto por la Constitución. Por esa razón, la atribución de la responsabilidad que tuvo el Tribunal Constitucional Plurinacional en la crisis del año 2019, lejos de ser considerada un ataque a dicha institución, debe permitir una importante reflexión sobre la eficacia y eficiencia de la interpretación constitucional en situaciones de conflictividad social.

Entonces, se puede colegir que en aquellas situaciones donde un Tribunal Constitucional no es independiente y solamente responde al poder de turno, sus funciones, lejos de generar una protección de la Constitución generarán, en todo caso, lo contrario: una profundización de la crisis social y un descrédito de la misma institución.

Fallas a la vista

Rodríguez Veltzé identifica dos problemas estructurales sobre los cuales se puede entender, a su vez, la realidad social y política del país, y sobre los cuales tanto la Constitución boliviana como los demás textos constitucionales del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano no han generado soluciones estructurales. El primero se refiere a una ausencia de claridad en la aplicación del principio de separación de poderes y el segundo a la vigencia histórica de un sistema extremadamente presidencialista.

Si bien en este punto el autor destaca también los aspectos de avance constitucional, como el amplio catálogo de derechos fundamentales o el reconocimiento de las naciones y pueblos indígenas como sujetos de derechos, luego de 15 años de vigencia de la Constitución, los problemas estructurales están eclipsando sus avances, extremo que permite realizar una reflexión sobre el camino que se debe tomar en una futura reforma constitucional.

Luego de estos años de vigencia del texto constitucional boliviano, nuevamente se identifica un problema irresuelto en la historia constitucional del país, el cual está referido al híper presidencialismo. Al respecto, es preciso señalar que este problema estructural en el diseño constitucional no es reciente, sino que se viene arrastrando desde la primera Constitución de 1826, sin que los diferentes textos constitucionales hayan podido cambiar o mejorar esta situación.

Se puede determinar, por otra parte, que el híper presidencialismo no es solamente un problema en el diseño constitucional boliviano; en este sentido, autores como Gargarella (2015) señalan que esta realidad vendría a ser casi como un 'pecado original' de todas las constituciones republicanas de los nuevos Estados latinoamericanos hacia el siglo XIX y que se ha mantenido en los siglos XX y XXI. El problema radica, en cierta medida, en el denominado 'constitucionalismo de adaptación', tomando en cuenta que el modelo presidencialista fue replicado conforme las reglas de la Constitución federal de los Estados Unidos de 1787. Pero, además de haber replicado el modelo presidencialista norteamericano, las Constituciones latinoamericanas no han sido capaces de generar mecanismos eficientes que enfrenten el amplio poder que tienen los presidentes, como cabeza del Órgano Ejecutivo, para evitar así el abuso de poder.

Como se mencionó en puntos anteriores, el descrédito de los partidos políticos ha producido momentos de necesidad constituyente que tienden a responder a los problemas coyunturales de la sociedad pero, en su generalidad, que no generan visibilidad del problema del excesivo poder del presidente y cómo este fenómeno también afecta a la vigencia y aplicación del principio de separación de poderes.

Esta afectación, que impide un límite más efectivo al poder del presidente, ha generado también en Bolivia, y en otros Estados latinoamericanos, diferentes crisis de tipo judicial, económica y política, entre otras. Esto se debe a que, al contar con pocos límites para el ejercicio de su poder, los presidentes pueden aprovecharse del mismo para, incluso, atacar la Constitución, tal como sucedió en Bolivia con la Sentencia Constitucional Plurinacional 0084/2017, mediante la cual no sólo se ignoró la previsión constitucional del artículo 168, sino que se fue en contra de la voluntad del soberano expresada en el referendo constitucional del 21 de febrero de 2016.

Hacia el momento constituyente, los hechos posteriores y las reformas que se vienen

En este punto, Rodríguez Veltzé sostiene que, ante los problemas sociales irresueltos y la imposibilidad del actual texto constitucional de aportar respuestas a los problemas estructurales del Estado, es claramente posible establecer que Bolivia se encuentra en un momento de necesidad constituyente, el cual debe desembocar en una reforma constitucional. Así, aspectos irresueltos a raíz de la crisis política del año 2019 que siguen latentes a la fecha, como la crisis del sistema judicial y la crisis económica actual, hacen pensar en la necesidad de que nuevamente pueda activarse el poder constituyente para que el soberano defina y decida sobre las soluciones constitucionales a esta crisis.

Respecto a estas tres crisis, el autor hace énfasis en la crisis judicial, identificando hechos concretos que la agravan, refiriéndose a las decisiones políticas en los fallos del Tribunal Constitucional Plurinacional; la vigencia y alcances de las funciones de las Salas Constitucionales de los Tribunales Departamentales de Justicia; y la forma de elección de las altas autoridades judiciales por voto popular. Como colofón, el autor plantea la necesidad de una reforma judicial estructural desde la Constitución.

Es importante recordar que, independientemente los problemas que se identifiquen al momento de su aplicación, la introducción de la elección de las altas autoridades judiciales por voto popular en el texto constitucional boliviano vigente tiene un fundamento constitucional, el cual es coherente, precisamente, con el principio de soberanía popular. Esto no solamente porque su artículo 7 determina que la soberanía reside en el pueblo sino porque, de forma aún más explícita, el artículo 178 prevé que la potestad de impartir justicia emana del pueblo boliviano.

De esa manera, con la elección de las altas autoridades judiciales por voto popular, el constituyente boliviano aporta a la ciencia constitucional una solución al gran debate que se cierne respecto a la legitimidad del Tribunal Constitucional. Así, dentro de un Estado Constitucional, el Órgano intérprete de la Constitución debe tener, respecto al mandato de sus magistrados, la legitimidad de quien ha elaborado el texto, es decir, su legitimidad debe emanar de forma directa del pueblo y no así de sus representantes (Parlamento). Es decir, la labor interpretativa debe ser también fruto del poder constituyente, por el cual, el pueblo elige de manera meritocrática a los hombres y mujeres que tendrán en sus manos la más alta función de la interpretación de la Constitución.

Entonces, en ese contexto, los problemas del sistema judicial no se van a resolver con una modificación constitucional que determine volver al anterior modelo, donde el Parlamento, después de una repartición de cargos entre los partidos políticos, elige directamente a los altos magistrados, sin una participación directa del pueblo. Esta situación implicaría no solamente una modificación de los artículos 182, 188, 194 y 198 de la Constitución, sino también debería reformarse el artículo 7, quitando el avance que significa que la soberanía se pueda ejercer de forma directa por el pueblo; así como el artículo 178, porque la potestad de impartir justicia volvería al poder constituido (Parlamento). Claramente, esto representaría un retroceso para la labor que ha iniciado el constituyente boliviano en la recuperación de la soberanía popular.

Lejos de eliminar el avance que representa la elección de autoridades judiciales por voto popular, lo que debe hacerse, en todo caso, es mejorar el actual sistema con una regulación más desarrollada en el texto constitucional sobre este tema, la cual debe priorizar, de forma innegociable, un sistema meritocrático que sea encabezado por las

universidades públicas del país, evitando así la politización del proceso; situación que es atribuible a que en el actual sistema el proceso de preselección está en manos de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

De nada sirve que el Órgano Legislativo desarrolle un proceso de selección apartándose de los principios de la transparencia y la ética, porque en ese contexto el soberano tendrá que, inexorablemente, elegir entre los postulantes que hayan ‘consensuado’ los partidos políticos con representación parlamentaria, extremo que se ha verificado en las elecciones de los años 2011 y 2017, y en las que están programadas para el 1 de diciembre de 2024. Entonces, lo que corresponde radica en que el soberano elija entre los perfiles profesionales más idóneos, para la importante tarea de impartir justicia, especialmente en referencia a la justicia constitucional. Debe ser la sociedad civil, mas no el poder constituyente, el que deba encabezar este proceso de preselección; por ello, tomando en cuenta la temática judicial, deben ser las facultades de derecho de las universidades públicas y privadas quienes estén a cargo del proceso de preselección, asegurando que los mejores perfiles profesionales que se vayan a postular sean quienes queden en las papeletas de votación.

Si bien esta mejora en el proceso de selección no va a representar, ni mucho menos, la solución definitiva a los problemas del sistema judicial actual, sin embargo, eligiendo a las mejores y los mejores abogados del país, se puede iniciar un proceso de institucionalización del Órgano Judicial y el Tribunal Constitucional Plurinacional. Esta iniciativa, junto al aumento del presupuesto judicial y una política de cero tolerancia a la corrupción, encabezada por el Consejo de la Magistratura, pueden representar puntos importantes dentro del proceso largo que supone devolver la confianza de la ciudadanía en el sistema judicial.

Por otra parte, Rodríguez Veltzé vuelve a hacer hincapié en la importancia de reflexionar sobre el híper presidencialismo, para que una futura reforma constitucional pueda situar en el centro del debate constituyente esta problemática, que en los diferentes textos constitucionales promulgados a lo largo de la historia boliviana no ha sido modificada. Si bien, establecer límites al poder presidencial no resolverá todas las crisis del país, tomar conciencia de que las funciones del presidente del Estado respecto a su ejercicio en la realidad están afectando al principio de soberanía popular y división de poderes, es un punto de partida importante para ir diseñando las

fórmulas de mejora respecto a la necesidad de limitar el poder de los gobernantes en la Constitución.

Al respecto, Martínez Dalmau (2018) ha realizado una investigación que reflexiona sobre los avances y retos que tiene el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano respecto a los objetivos que se ha propuesto, los cuales versan sobre mejorar la inclusión social y disminuir los niveles de pobreza y desigualdad. En este análisis destaca, de forma autocrítica, que esta nueva corriente del constitucionalismo no ha sido capaz de generar mecanismos más eficientes que limiten el excesivo poder del Órgano Ejecutivo, por lo que, aspectos que deben introducirse como la limitación en la reelección para el cargo de presidente, gobernador y alcalde, una renovación parcial de los Órganos Legislativos a medio término de la gestión del Órgano Ejecutivo, o un eficiente procedimiento de juicio de responsabilidades sustanciado por la Asamblea Legislativa, serían algunas de las muchas sugerencias que pueden ser consideradas en una futura reforma constitucional.

Otro aspecto importante que debe tomarse en cuenta, en relación a un nuevo proceso constituyente, está relacionado con mejorar el desarrollo y consolidación del modelo autonómico boliviano. Si bien el cambio de un modelo de Estado centralista descentralizado a un Estado con autonomías, ha representado un importante avance en el proceso de empoderamiento de las regiones, éste todavía afronta muchos retos que deben encararse.

No debe olvidarse que el cambio hacia un modelo autonómico en Bolivia, el cual está previsto en el artículo 1 de la Constitución, no fue una concesión gratuita por parte del nivel central, sino que fue fruto de movilizaciones de los departamentos de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija, que en su momento solicitaron mayores competencias para poder ejercer de mejor manera las funciones y prestaciones estatales. Es decir, el reconocimiento constitucional de las autonomías en Bolivia fue producto de un momento de necesidad constituyente donde la población demandaba una mayor desconcentración del poder público.

Por ello, luego de 15 años de vigencia de la Constitución corresponde también reflexionar sobre la necesidad de mejorar el sistema autonómico boliviano para que el Estado sea más eficiente en la respuesta a las necesidades de la población, desde los diferentes niveles de gobierno existentes. Así, entre los elementos que se deben mejorar, respecto a la organización territorial del Estado, se propone como puntos de inicio para futuros debates e investigaciones los siguientes:

constitucionalización de la obligatoriedad del pacto fiscal, inversión de la cláusula residual en favor de las Entidades Territoriales Autónomas, y eliminación de las competencias compartidas y concurrentes, entre otros aspectos.

Conclusiones

Como conclusión de los comentarios realizados al trabajo del ex-presidente de Bolivia y académico Eduardo Rodríguez Veltzé, se puede determinar que la vigencia de la actual Constitución boliviana fue fruto de la activación del poder constituyente a cargo del pueblo, a consecuencia de varios factores que, a su vez, se constituyen como momentos de necesidad constituyente. En tal sentido, en la actualidad, las crisis del sistema judicial, política y económica que vive el país deben ser analizadas como un nuevo momento de necesidad constituyente, el cual precisa, de forma inexorable, derivar en una futura reforma constitucional, donde se aborden las siguientes cuestiones: introducir elementos meritocráticos en la elección y designación de autoridades judiciales, plantear mayores controles al poder presidencial y profundizar el sistema autonómico. Estos temas deberían indicar el norte para una necesaria actualización del texto constitucional vigente, donde se siga profundizando el desarrollo del Estado Plurinacional y la protección de los derechos fundamentales para todas las personas.

Referencias

- Attard, M. E. (2011). *Sistematización de jurisprudencia y esquemas jurisprudenciales de Pueblos Indígenas en el marco del sistema plural de control de constitucionalidad*. La Paz: Presencia.
- Bodin, J. (1992). *Bodin: On Sovereignty*. Cambridge University Press.
- Bodin, J. y Gala, P. B. (1992). *Los seis libros de la República*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Gargarella, R. (2015). *La sala de máquinas de la Constitución: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*. Buenos Aires: Katz editores.

- Kelsen, H. (2020). *Teoría pura del derecho*. Buenos Aires: Eudeba.
- Martínez Dalmau, R. (2018). “¿Han funcionado las constituciones del nuevo constitucionalismo latinoamericano?”, *Derecho y Sociedad*, (51), 191-205.
- Martínez Dalmau, R. (2018). “Soberanía popular, poder constituyente, poder constituido”, *Diritto Costituzionale*, 1, pp. 71-94.
- Martínez Dalmau, R. (2008) *El proceso constituyente boliviano*. La Paz: Oxfam.
- Sieyès, E. J. (1791). *What Is the Third Estate? (1789). Political Writings: Including the Debate between Sieyès and Tom Paine in 1791*, 92-162.
- Viciano, R. y Martínez Dalmau, R. (2017). “Crisis del Estado Social en Europa y dificultades para la generación del constitucionalismo social en América Latina”, *Revista General de Derecho Público Comparado*, 22, pp. 1-19.

Epílogo

El tiempo está fuera de quicio (Hamlet)

La crisis de un gobierno y, en su caso, una crisis de gobernabilidad o de Estado, aunque pueden prolongarse en el tiempo, se evidencian por la aceleración de acontecimientos que se suceden a un ritmo vertiginoso, tanto que cualquier intento por caracterizar la situación política opera a destiempo y es siempre provisional.

Durante la escritura y edición de los textos que se reúnen en esta publicación, sucedieron una serie de acontecimientos que aceleran la crisis de gobierno; no sólo del Gobierno, a secas, entendido como el Ejecutivo, sino del gobierno integral de nuestra sociedad plural. Entonces, desquiciamiento es generalizado; en el Ejecutivo, en el Legislativo, en el Electoral, en el Judicial, en la justicia constitucional a cargo del Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP), en los partidos políticos y agrupaciones ciudadanas, en las organizaciones sociales y hasta en el empresariado boliviano. El desquiciamiento alcanza también a los medios de comunicación, los comités cívicos, las iglesias, el Pacto de Unidad. Desquiciamiento que se traduce en una bajísima confianza en todo el arco institucional, de organizaciones y de liderazgos.

Partiendo de la premisa de que toda descripción de hechos sucedidos es arbitraria e incompleta, proponemos una caracterización de la aceleración de los eventos presentando un listado descriptivo de varios de ellos, a los que se pueden sumar otros más:

- Quemadas, incendios, deforestación, pérdida irreversible de biodiversidad y riesgos de catástrofes ecológicas y ambientales;
- Escasez de combustible: gasolina y, en especial, diésel, con largas filas e incertidumbre sobre los efectos de su libre importación en los precios;
- Falta de dólares, tipo de cambio paralelo (sin marcha atrás) y números rojos en las reservas internacionales;
- Decisiones y sentencias constitucionales ‘a la carta’, alejadas de la Constitución y la democracia, con serios y nocivos efectos en las instituciones y el Estado de Derecho;
- Marchas, bloqueos y nuevas amenazas de conflictividad social y sectorial, por ahora sin una demanda o bandera que articule un conflicto de amplio alcance, en un contexto de alta preocupación por la estabilidad económica;
- Implosión del MAS-IPSP con enfrentamiento terminal entre dos facciones, que contamina el campo político, la agenda institucional y la gestión pública;
- Elecciones judiciales disminuidas y en entredicho, inciertas y con alto déficit de legitimidad;
- Reconfiguración de la política mundial y regional, con preocupantes señales de crecimiento de la extrema derecha y sus narrativas, sin complejos, antidemocráticas y antiderechos;
- Creciente pesimismo en los liderazgos y en la opinión pública sobre el rumbo del país (predomina el ‘vamos por mal camino’), con énfasis en la situación política y económica y bajas expectativas de mejora en el futuro;
- Persistente y renovada polarización política, discursiva y social en torno al eje masismo/antimasismo (con centro en la figura del expresidente Evo Morales), sin ningún debate sobre visiones de país y horizonte de futuro;
- Incertidumbre respecto al próximo ciclo electoral 2025-2026 en cuanto a las reglas, la institucionalidad electoral, la división y fragmentación de las fuerzas políticas, las tentaciones autoritarias, las recurrentes narrativas de ‘fraude’ por anticipado;

- Ausencia de controles y contrapesos entre los órganos Legislativo y Ejecutivo por una decisión del sistema de control de constitucionalidad que limita las interpelaciones;
- Opacidad en la contratación de firmas extranjeras interesadas en la explotación de recursos naturales como el litio;
- Omisión de consultas previas e informadas y estudios de impacto ambiental para formalizar contratos de explotación de recursos naturales;
- Insuficiencia de información sobre la política exterior del país en materia regional y global frente a nuevos escenarios de conflictividad derivados del orden internacional;
- Pérdida de legitimidad en la representación parlamentaria por división interna en cada uno de los partidos y alianzas en la Asamblea Legislativa Plurinacional;
- Falta de interés político para iniciar y encaminar una demorada y urgente reforma del sistema judicial.

Todos los acontecimientos anteriores, y varios otros que vayan a suceder en el corto plazo, parecen situarnos en lo que se ha denominado como un ‘Estado de Cosas Inconstitucional’.

Estado de Cosas Inconstitucional

La situación en la que la Constitución Política del Estado (CPE) no se cumple y, en consecuencia, se registran vulneraciones de derechos y, al mismo tiempo, procesos de desconstitucionalización y desinstitucionalización –que no son sólo responsabilidad de algunas autoridades sino de una serie de situaciones estructurales de un Gobierno en ejercicio– ha sido denominada por la doctrina constitucional como ‘Estado de Cosas Inconstitucional’.

En la sentencia T762/15 de 16 de diciembre de 2015, la Corte Constitucional de Colombia señala que

la figura del Estado de Cosas Inconstitucional es aquella mediante la cual esta Corte, como otros tribunales en el mundo, ha constatado que en algunas situaciones particulares el texto constitucional care-

ce de efectividad en el plano de la realidad, tornándose meramente formal. Se ha decretado al verificar el desconocimiento de la Constitución en algunas prácticas cotidianas en las que interviene la Administración, y en las que las autoridades públicas, aún al actuar en el marco de sus competencias legales, tejen su actividad al margen de los derechos humanos y de sus obligaciones constitucionales, en relación con su respeto y garantía.

Entiéndase al respecto que el Estado de Cosas Inconstitucional caracteriza no sólo el incumplimiento de la CPE, sino una práctica continua y estructural de vulneración del orden constitucional y debilitamiento de las instituciones. Para explicar esta práctica, se tiende a acumular todos los casos similares que de manera conjunta evidencien esta disociación entre el Derecho, sus instituciones y la realidad.

La tarea de determinar la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional no es meramente cognoscitiva/descriptiva; es decir, no sólo se trata de identificar y acumular las situaciones continuas de desconstitucionalización y desinstitucionalización, sino también de realizar una propuesta correctiva/prescriptiva a la situación, mediante un programa de acción de políticas coordinadas para afrontar una falla estructural. La finalidad es reencaminar la vida cotidiana a la vivencia y vigencia material de los derechos y garantías, es decir, traer de nuevo la vivencia del Estado Constitucional de Derecho.

La distinción entre disposiciones constitucionales y normas constitucionales facilita la comprensión de procesos de desconstitucionalización y desinstitucionalización que pueden estar ocurriendo en un determinado período de gobierno. Las disposiciones constitucionales son los enunciados de una Constitución escrita, mientras que las normas constitucionales son el conjunto de significados que la Constitución escrita expresa y que han sido aceptados por convenciones jurídicas no escritas. Dichos significados se formulan como proposiciones prescriptivas que establecen que determinadas acciones son obligatorias, prohibidas o permitidas, o asignan una determinada competencia constitucional a un órgano, a un individuo o a un grupo de personas. El problema radica en la brecha que puede presentarse entre la disposición constitucional y la norma constitucional, mediada por la interpretación de la primera para llegar a la formulación de la segunda y su correspondiente puesta en práctica a través de medidas institucionales.

Si bien el Estado de Cosas Inconstitucional resulta evidente para quienes lo padecen, algunos elementos –como los siguientes– permiten identificarlo de forma más precisa:

- a) Brecha evidente de no correspondencia entre el enunciado de la Constitución y la norma constitucional, caracterizada por un abuso en la sobreinterpretación del texto;
- b) Vulneración sistemática y generalizada de varias normas constitucionales;
- c) Prolongada omisión de las autoridades para dar cumplimiento a las normas constitucionales;
- d) Adopción de una serie de prácticas contrarias a la Constitución como si fueran normales y, en algunos casos, hasta justificadas por su excepcionalidad, aunque se empiecen a utilizar regularmente;
- e) Falta de expedición de medidas legislativas o administrativas para evitar esa vulneración e incumplimiento de las normas constitucionales;
- f) Vulneración de derechos que no proviene de una autoridad o de algunas autoridades, sino que es estructural al Gobierno en ejercicio y cuya víctima es la población en general;
- g) Quiebre institucional como resultado de la vulneración sistemática y generalizada de la Constitución, así como de la prolongada omisión de las autoridades de dar cumplimiento a las normas constitucionales y la adopción de prácticas contrarias a las estas normas, justificadas inicialmente como excepciones pero que se van volviendo regulares.

Explorando respuestas: justicia y democracia

Las respuestas para salir de este Estado de Cosas Inconstitucional no son fáciles ni expeditas, y parecen encontrarse en la planificación de un conjunto de políticas coordinadas, que podrían empezar con la reforma de los modos de comprender e interpretar la justicia y la praxis democrática en Bolivia. Veamos, como ejemplo, de manera sintética, estos dos ámbitos de reforma.

Uno de los desafíos más reconocidos, pero permanentemente desatendido es el de la reforma del sistema judicial, un servicio público indispensable no sólo para el ejercicio de los derechos, sino también para el funcionamiento del Estado en un orden democrático. Un diagnóstico plural y actualizado, que supere la sola percepción del desempeño institucional o las frías estadísticas de los tribunales, contribuiría a la realización de un imprescindible acuerdo político que conduzca un proceso que, entre muchos aspectos, deberá comprender los siguientes aspectos:

- a) Un sinceramiento sobre la cultura jurídica que rige entre los operadores y se nutre desde su formación universitaria;
- b) La actualización armónica de toda la codificación judicial;
- c) La formulación de políticas públicas sobre la criminalidad y régimen penitenciario;
- d) La provisión de un presupuesto suficiente y estable para el Órgano Judicial, el Ministerio Público y sus reparticiones;
- e) El establecimiento de un sistema de recursos humanos fundado en la meritocracia y las evaluaciones periódicas y permanentes;
- f) La adecuación de los mecanismos de reconocimiento y coexistencia de los diversos sistemas de justicia bajo el principio del pluralismo jurídico;
- g) El examen y ajuste de los alcances del control judicial de la constitucionalidad por el Tribunal Constitucional Plurinacional y las salas departamentales; y
- h) La evaluación de la conveniencia de los mecanismos de selección y nombramiento de autoridades judiciales, incluyendo el voto popular u otras alternativas.

Otro desafío fundamental tiene que ver con el ejercicio de las democracias (en plural). La Constitución reconoce tres formas de democracia: directa y participativa; representativa, y comunitaria, cuyo ejercicio complementario ha sido definido como democracia intercultural. Asimismo, la Constitución establece el principio de equivalencia de condiciones entre mujeres y hombres, dando lugar a la noción de democracia paritaria. Nuestro horizonte democrático,

pues, es intercultural y paritario, aunque estamos muy lejos de lograrlo. Se requiere, en esta dirección, una nueva generación de reformas y acciones de fortalecimiento institucional que garanticen elecciones con integridad, esto es, plurales, transparentes, confiables y competitivas, con amplia participación ciudadana. Por otra parte, más allá de su reconocimiento constitucional y normativo, es fundamental también asegurar el ejercicio del referéndum en todas sus modalidades: revocatoria de mandato, consulta previa vinculante e iniciativa legislativa ciudadana. Del mismo modo, los saberes y prácticas de la democracia comunitaria debieran permear el ejercicio democrático en todos los niveles territoriales del Estado, más allá del límite de lo local-comunitario. Es necesario derribar barreras, empezando por las que existen en las organizaciones políticas.

Todo ello implica asumir como premisa la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, no sólo en el ámbito público-político, sino también en el llamado ‘mundo de vida’. De más está decir que la esencia de este horizonte implica avanzar en una cultura democrática, intercultural y paritaria.

Sentencias a la carta y ‘anomia boba’

El Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) ha emitido tres resoluciones controversiales en el transcurso de noviembre de 2024, todas ellas criticadas por apartarse del texto constitucional vigente e invadir las competencias de otros órganos de poder:

1. La sentencia SCP 770/2024-S4, de 4 de noviembre de 2024, anuló las elecciones judiciales para el Tribunal Supremo de Justicia en los departamentos de Beni y Pando, así como las elecciones para el Tribunal Constitucional Plurinacional en los departamentos de Beni, Pando, Cochabamba, Santa Cruz y Tarija. Este fallo, al dejar sin efecto las actuaciones tanto del Órgano Legislativo como del Electoral, sienta un precedente que pone en riesgo los futuros procesos electorales en el país.
2. El auto constitucional 0083/2024-ECA, de 1 de noviembre de 2024, complementario a la sentencia SCP 1010/2023 de 28 de diciembre de 2023, precisó que la reelección de autoridades, sea

continua o discontinua, es sólo posible por dos periodos. Esta interpretación se traduce en la inhabilitación de la candidatura de Evo Morales, quien ya ejerció tres mandatos presidenciales. Sin embargo, esta sentencia ha sido señalada como una sobreinterpretación de la Constitución, que sólo regula la reelección continua y guarda silencio sobre la discontinua.

3. La sentencia SCP 0776/2024-S4, de 14 de noviembre de 2024, dio por válido el Congreso Nacional convocado por la facción arcista del MAS-IPSP, llevado a cabo en El Alto entre el 3 y el 5 de mayo de 2024, y que fue convocado sin cumplir el Estatuto orgánico del partido y sin reconocimiento del Tribunal Supremo Electoral. Esta sentencia desconoce el Congreso partidario realizado por la facción evista en Lauca Ñ (Cochabamba), en octubre de 2023, y en los hechos se traduce en la expulsión de Evo Morales de la dirección nacional del partido político que lo llevó a la presidencia desde el 2006, y deja sin efecto actuaciones del Órgano Electoral sobre esta materia. En el imaginario popular el MAS-IPSP es sinónimo de Evo Morales.

Para entender este escenario, es necesario señalar que los actuales magistrados del TCP debían haber cesado en su mandato el pasado 31 de diciembre de 2023, pues la Constitución boliviana establece que el periodo de ejercicio de estos magistrados es de seis años sin derecho a reelección. Aunque este plazo se cumplió, en lugar de cesar en sus funciones, el 11 de diciembre de 2023, los referidos magistrados emitieron la Declaración Constitucional DCP 0049/2023 determinando su (auto)prórroga de mandato sin establecer plazo alguno, argumentando que continuarían en funciones hasta ser reemplazados formalmente. Este reemplazo depende de una preselección de candidatos por parte del Órgano Legislativo y de una elección popular conocida como elección judicial, la misma que quedó parcialmente suspendida por la referida sentencia SCP 770/2024-S4, de 4 de noviembre de 2024.

También es necesario recordar que desde el inicio del Gobierno del presidente Luis Arce, en noviembre de 2020 –elegido con apoyo del expresidente Evo Morales y por el partido político MAS-IPSP–, se ha ido produciendo una ruptura y separación entre los denominados ‘MAS evista’, que reconoce como líder a Evo Morales, y el

‘MAS arcista’, que se alinea con Luis Arce. Esta división se hizo más evidente a raíz de la sentencia constitucional SCP 1010/2023, de 28 de diciembre de 2023. Dicha sentencia estableció, sin mucha precisión, que la reelección en Bolivia sólo es posible por una vez. Decimos sin mucha precisión, porque esta sentencia resolvía un tema distante a la reelección, que tenía que ver con la vulneración de derechos de un ciudadano que observó el reglamento de preselección de candidatos para las elecciones judiciales. El resultado fue la especulación sobre si el expresidente Evo Morales podría o no postularse nuevamente a elecciones generales en 2025, desencadenando protestas, marchas y bloqueos por parte del ‘MAS evista’ contra el Gobierno de Luis Arce.

A este complejo escenario se suma la crisis económica que vive Bolivia, expresada –como se ha señalado previamente– en la escasez de dólares (con un tipo de cambio oficial de Bs 6,96 bolivianos y uno paralelo de entre Bs 10 y 11), en largas filas en las gasolineras por falta de combustibles (cuya provisión no es regular por el alto costo que la subvención de los carburantes representa para el Estado) y en el encarecimiento de alimentos, medicamentos y de todos los productos importados.

Será difícil superar el actual Estado de Cosas Inconstitucional mientras persistan los fallos, autos y sentencias constitucionales ‘a la carta’, por obra del TCP y algunas de sus salas y magistrados autoprorrogados. Como se ha mencionado, en tan sólo una semana se conocieron tres decisiones de una sala constitucional que han alterado el paisaje político-electoral, al sobrepasar las atribuciones y competencias del Órgano Electoral Plurinacional. Esta situación es especialmente preocupante porque vulnera el principio de preclusión, pilar fundamental de nuestro sistema electoral. Es imprescindible, en consecuencia, poner freno a las sentencias ‘a la carta’, ya que constituyen la base de la peligrosa anomia en la que nos encontramos y que se puede caracterizar como parte de un momento destituyente –lejos de pensar, como hacemos en este libro, en un futuro momento constituyente o, al menos, de disponibilidad de reformas viables–.

Dicha anomia puede ser caracterizada como ‘anomia boba’, siguiendo las reflexiones del jurista argentino Carlos Santiago Nino, quien le atribuye dos características: por un lado, este tipo de anomia incita a una inobservancia generalizada de las normas, en la que la inseguridad (no solo jurídica, sino de confianza en la sociedad y sus instituciones) perjudica a todos. Por otro lado, esta situación fomenta

la ignorancia de los fines que persiguen las normas y las instituciones, debilitando así los escenarios posibles de solución.

El respeto hacia las instituciones –en particular, por las democráticas–, y el cumplimiento de las normas –especialmente, las constitucionales–, nos hacen mejores como sociedad y como país. Así, la anomia es ‘boba’ porque los que inobservan la Constitución y la ley son los primeros perjudicados por este comportamiento.

La combinación del Estado de Cosas Inconstitucional con la ‘anomia boba’ alimenta un sendero destituyente. En tal escenario se plantea la necesidad y el reto de pensar y trazar un nuevo momento constituyente en el país o, al menos, de impulsar reformas necesarias para preservar los mínimos de un Estado Constitucional de Derecho en democracia.

21 de noviembre de 2024

Farit Rojas Tudela
Eduardo Rodríguez Veltzé
José Luis Exeni Rodríguez

Sobre las y los autores

Eduardo Rodríguez Veltzé

Licenciado en Derecho por la Universidad Mayor de San Simón. Cursó una maestría en Administración Pública, en la Escuela de Gobierno de J. F. Kennedy, Universidad de Harvard, Massachussets. Fue becario del British Chevening, programa sobre Auditoría y Fraude.

Fue asesor legal del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (1992-1993), representante en Bolivia del Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito (ILANUD) (1989-1992), subcontralor de Servicios Legales en la Contraloría General de la República (1993-1999), Ministro/Magistrado (1999-2006) y Presidente (2004-2006) de la Corte Suprema de Justicia. Asumió la primera magistratura de Bolivia entre junio de 2005 y enero de 2006 por sucesión constitucional y designación del Congreso Nacional. En 2013 fue designado como embajador extraordinario con representación plenipotenciaria ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya para representar a Bolivia en la demanda marítima boliviana contra Chile.

Farit L. Rojas Tudela

Abogado, Máster (M.Sc.) en Investigación Social, Doctor (Ph.D.) en Ciencias del Desarrollo bajo la mención justicia, democracia y

ciudadanía. Docente de Teoría general del Derecho (Carrera de Derecho, UMSA), docente investigador en la materia de Derecho Constitucional, Pluralismo Jurídico e Interlegalidad (Carrera de Derecho, UMSA) y en de Teorías de la Democracia (Carrera de Ciencia Política y Gestión Pública). Entre sus publicaciones más recientes, cabe mencionar: *La Constitución Plurinacional* (2021), *Justicias* (2021) y *Constitución y deconstrucción* (2017).

Luciana Jáuregui J.

Doctora (c) en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Magister en Ciencias Políticas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Ecuador y socióloga por la Universidad Mayor de San Simón (UMSS). Ha sido docente de postgrado de la UMSS, así como consultora de distintas organizaciones como la Fundación para la Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB), el Programa de Naciones Unidas (PNUD), la Fundación Friedrich-Ebert, Oxfam, entre otras. Ha publicado varios libros y artículos sobre el proceso político boliviano y, en particular, sobre la relación entre los movimientos sociales y el Estado durante el ciclo del MAS. Sus líneas de investigación son: configuraciones estatales, dinámicas de poder, acción colectiva y conflicto político.

Armando Ortuño Yáñez

Economista e investigador social. Fue parte del equipo del Informe de Desarrollo Humano del Bolivia del PNUD (1999-2003) y asesor de la coordinadora residente del Sistema de Naciones Unidas en Bolivia (2007-2013). Ha sido consultor y asesor en políticas públicas y análisis político prospectivo de Naciones Unidas, PNUD, UNICEF, Banco Mundial, Oxfam Internacional y varios otros organismos internacionales en distintos países de América Latina. Ha cumplido funciones públicas como viceministro de Planificación y embajador ante la Unión Europea entre 2003 y 2006.

María Teresa Zegada C.

Socióloga con Maestría en Ciencia Política (CESU-UMSS), doctora en Procesos Sociales y Políticos en América Latina por la Universidad

de Arte y Ciencias Sociales (U-ARCIS), Chile. Miembro del Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES). Docente e investigadora en la Facultad de Ciencias Sociales de la UMSS, en la Carrera de Comunicación de la Universidad Católica Boliviana “San Pablo” (UCB) y en el Programa de Postgrado de la Universidad Privada de Bolivia (UPB). Ha publicado numerosos libros y artículos sobre democracia, movimientos sociales y partidos políticos.

Fernando García Yapur

Politólogo. Doctor en Ciencias Sociales y Políticas por la Universidad Iberoamericana (UIA) de México. Investigador y docente universitario. Es analista sociopolítico del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Bolivia. Entre sus publicaciones, cabe mencionar: *“MAS legalmente, IPSP legítimamente”*. *Ciudadanía y devenir Estado de los campesinos indígenas en Bolivia* (2014, en coautoría) y *La política desde abajo: devenir-otro de la política en Bolivia* (2020).

Pablo Mamani Ramírez

Sociólogo e investigador social. Con maestría en la FLACSO-Ecuador y doctorado en la UNAM-México. Ejerce la docencia universitaria en la Universidad Pública de El Alto (UPEA) y en varios postgrados. Fue director de la Carrera de Sociología de la UPEA y es coordinador del Círculo de Estudios Estratégicos de El Alto (CEEA). Entre otros, es autor de *Microgobiernos barriales. Levantamiento y resistencia de la ciudad de El Alto* (2023); *Solidaridad económica y potencialidades de transformación en América Latina. Una perspectiva descolonial* (2012, en coautoría); y *La Guerra del Gas en Bolivia. A diez años del levantamiento zapatista* (2004, en coautoría).

Ricardo Sotillo Antezana

Abogado. Máster en Derecho Constitucional y Procedimientos Constitucionales (UMSA). Doctor en Derecho Constitucional y Derecho Administrativo. Especialista en Derechos Humanos y Administración de Justicia. Docente e investigador universitario, con experiencia laboral como asesor constitucional en el nivel central del Estado, en Entidades Territoriales Autónomas (ENTA) y en el Tribunal Constitucional

Plurinacional (TCP). Miembro de la Academia Boliviana de Estudios Constitucionales. Con experiencia laboral en el Gobierno Autónomo Municipal (GAM) de La Paz y en el GAM Santa Cruz.

Este libro, en conjunto, ofrece un balance y análisis muy valiosos sobre el rumbo del país en su estatalidad, en la caracterización de la crisis, en el proceso de democratización, en la debilidad institucional y en el esquivo cumplimiento de la Constitución, a casi 16 años de su promulgación. Todo ello tiene que ver con la provocadora idea de ‘nuevo momento constituyente’, puesta aquí en debate. ¿Cuáles son sus condiciones, su alcance, su viabilidad, sus actores relevantes? Las diferentes miradas congregadas en este volumen dan cuenta de la complejidad del tema.

¿Nuevo momento constituyente? La sola interrogante plantea un gran desafío de reflexión y acción. La Fundación Friedrich Ebert (FES Bolivia) tiene la convicción de que esta publicación contribuirá de manera sustantiva al debate plural y a la deliberación informada sobre la crisis, las oportunidades y la necesaria reforma en el país. Lo ponemos a consideración para la lectura crítica, el intercambio de ideas y el diálogo democrático.