

Fundación REDES

Documentos de Investigación y Ensayos Políticos

Franco Gamboa Rocabado

Consultor en el Área de Gobernabilidad y Democracia

La Paz, octubre de 2007

Dilemas y Laberintos Políticos en la Asamblea Constituyente

**Cinco tesis políticas para explicar por qué no hubo
Constitución el 6 de agosto de 2007**

Por **Franco Gamboa Rocabado**

Sociólogo, magíster en Políticas Públicas

Y especialista en Gestión Pública

francogamboa@fundacionredes.org

Contenido

Introducción

Esferas de influencia política en la Asamblea Constituyente

El movimiento de los actores en el tratamiento del reglamento de debates

Abstención de PODEMOS

Solución parcial y consenso sobre el artículo 70

El difícil entramado político después de los encuentros territoriales

Cuando el agua se escurrió de las manos

Conclusiones preliminares: la Asamblea como laberinto de la soledad

Introducción

Con gran esperanza fue inaugurada la Asamblea Constituyente en Bolivia el domingo 6 de agosto de 2006. Sin duda era la culminación de un largo camino recorrido para responder a las continuas crisis políticas desde la caída del régimen de Gonzalo Sánchez de Lozada el 17 de octubre de 2003. Al mismo tiempo, la Asamblea significaba una respuesta inicial del nuevo gobierno de Evo Morales a las demandas indígenas que parecían haber encontrado una expresión política y representatividad sobre la base de un discurso radical que declaraba el fin del colonialismo interno, así como el comienzo de visiones multiculturales del Estado boliviano, abriendo oportunidades para encaminar la democracia hacia un conjunto de aspiraciones que provengan desde las identidades étnicas.

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

estatal, perpetuando la desigualdad y fragmentando nuestras posibilidades para reconocernos como una compacta unidad nacional.

La preocupación sobre el nacimiento, desarrollo y consolidación del Estado Nacional en Bolivia continuaba viva y presente desde el comienzo de la Asamblea, pues surgían una vez más viejas preguntas al calor de un nuevo contexto y renovación de perspectivas políticas: ¿la presencia indígena en el poder con Evo Morales y el Movimiento Al Socialismo (MAS) significaba una continuación del Estado Nacional surgido en la revolución de 1952?, o contrariamente, ¿las fuerzas de izquierda nacional habían decidido asumir la ruta indigenista para construir un proyecto hegemónico totalmente distinto, donde la modernización económica, política y las perspectivas de una diferente revolución nacional, se transformaban en la lucha por la equidad desde las determinaciones de los pueblos originarios? Los acontecimientos más relevantes aquel histórico 6 de agosto de 2006 fueron cuatro.

En primer lugar, un desfile congregó a 36 etnias de toda Bolivia, con lo cual se ratificó una de las influencias dominantes: la orientación *indigenista* y *multicultural* en el proceso constituyente, sobre todo defendida por el MAS como primera mayoría estratégica en la Asamblea. Aunque esta situación generó reticencias por parte de los Comités Cívicos de la “media luna” como Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija, la visibilidad indígena fue democrática y claramente política, exigiendo reconocimiento al fomentar un diálogo y conflictos entre las viejas prácticas de la democracia sustentada en los pactos de gobernabilidad y las expectativas liberadoras del movimiento indígena vinculadas con el constitucionalismo multicultural, los derechos colectivos y la ciudadanía post-nacional donde se planteaba superar un contrato social apoyado en criterios de exclusión y concentrados únicamente en el consenso democrático liberal, es decir, en la promoción internacional de ciertas concepciones minimalistas de la democracia erigidas como condición que los Estados debían cumplir primero para luego acceder a los recursos financieros internacionales.

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

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

En tercer lugar, fue importante ubicar el posicionamiento tajante del Presidente de la República, Evo Morales, quien establecía que el poder de la Asamblea Constituyente sería *absoluto*, incluso por encima de los tres poderes del Estado. Morales afirmó también que los resultados esperados de antemano apuntaban hacia una Constitución *fundacional, originaria y comunitaria*, lo cual definía claramente la intención de convertir al Movimiento Al Socialismo (MAS) en un partido de hegemonía única, cuyo principal instrumento sea una Asamblea que fortalezca la legitimidad del partido de gobierno y desactive un trabajo ya demasiado debilitado en la oposición política desde las elecciones presidenciales del 18 de diciembre de 2005. Los postulados de una Asamblea fundacional afirmaban también que la sociedad esperaba ansiosa el diseño de un nuevo modelo estatal, aunque sus características institucionales y alcances democráticos no tenían propuestas homogéneas.

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

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

En el otro lado de la medalla está la democracia directa que implica la representación del máximo número posible de grupos sociales y étnicos, que se sustenta en mucha tolerancia para respetar a las minorías políticas y compensar, con criterios de justicia real, a la mayor parte de sectores marginales como los pobres. Por lo tanto, los *conflictos* en la Asamblea Constituyente mostraron un endeble equilibrio entre la *lógica del poder* de los grupos más fuertes, y el respeto a la *lógica de igualdad política* que exige la *democracia participativa*, hoy día imposible de ser obviada.

Esta investigación presenta un análisis político sobre lo que significó el desarrollo de los debates específicos para reformar el texto de la Constitución, específicamente, el conjunto de pugnas en torno al reglamento de debates, así como un mapeo sobre las esferas de influencia, el posicionamiento de los principales actores y el surgimiento de

diversas disputas, vacilaciones e incertidumbres que caracterizaron al escenario constituyente en Bolivia.

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

El desarrollo de esta investigación implicó el acompañamiento fiel de plenarias, reuniones reservadas y múltiples diálogos con todo tipo de actores políticos; sin embargo, es un punto de vista dentro de muchas otras perspectivas. Lo que vale la pena recalcar es que todo el estudio demandó altas dosis de objetividad e interpretación, buscando en todo momento alejarse de las influencias provenientes de intereses personales y políticos. Por lo tanto, aquí se asume de manera contundente que las verdades históricas son en muchos casos relativas y admiten interpretaciones o relativizaciones dentro de contextos variados. No niego que existan una verdad y una mentira, sino que la frontera que las separa pueda ser establecida por el poder político en una sociedad libre. Precisamente, lo que diferencia a ésta de una que no lo es, es que en una sociedad abierta las verdades establecidas están siempre sometidas al escrutinio y la crítica, para ser confirmadas, matizadas, perfeccionadas o rectificadas por la libre investigación.

La Asamblea Constituyente en Bolivia mostró los esfuerzos de un país para reencontrarse consigo mismo; de esta manera, aún a pesar de tener resultados frugales, sin duda instituyó un logro: el ejercicio de moverse en un péndulo que va caminando entre la democracia y los desacuerdos, combinación tolerante que poco a poco cava los surcos para el establecimiento de un derecho a decidir libremente, incluso a pesar de estar equivocados.

Esferas de influencia política en la Asamblea Constituyente

Tesis Primera: Si bien la Asamblea mostraba una representatividad democrática con una composición enriquecida por constituyentes de toda clase social y culturas, las 16 agrupaciones políticas no poseían un perfil

ideológico homogéneo. La primera mayoría del MAS con 137 asambleístas representaba una fuerza abrumadora que controlaba los principales puestos de la directiva, mientras que la segunda mayoría, PODEMOS con 60 asambleístas estaba conciente de sus difíciles condiciones numéricas y limitaciones decisionales. El resto de las organizaciones políticas fue una verdadera minoría fragmentada sin homogeneidad ideológica, ni experiencia política y donde tampoco fructificaron relaciones de confianza.

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

Tipo de partidos/agrupaciones ciudadanas y principales orientaciones políticas

Partido/Agrupación ciudadana	Número de representantes	Discurso y líneas ideológicas
Movimiento Al Socialismo (MAS)	137	Instrumento político instaurado para la liberación y soberanía de los pueblos originarios, la defensa del socialismo como régimen político y el combate hacia los efectos destructivos del liberalismo económico. Se identificó durante mucho tiempo como un partido anti-sistema.
Poder Democrático y Social (PODEMOS)	60	Defiende un sistema de democracia representativa como régimen de gobierno para garantizar los derechos y garantías de la ciudadanía política, así como un sistema económico asentado en la propiedad privada y las

		fuerzas del libre mercado. Es considerado como un partido tradicional y parte de las élites neoliberales.
Unidad Nacional (UN)	8	Defiende la democracia política como sistema de representación afincado en el equilibrio y balance de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Se pronuncia a favor de una ampliación de los derechos ciudadanos, el respeto de la propiedad privada y el desarrollo de una economía social de mercado. Es considerado como un partido que también forma parte de las élites tradicionales y neoliberales.
Autonomía Para Bolivia (APB)	3	Agrupación localista que profesa la descentralización política como una estrategia para efectivizar la autonomía regional en Tarija. No tiene un perfil ideológico y político definido.
Alianza Social (AS)	6	Agrupación sin un perfil ideológico y político definido.
Alianza Social Patriótica (ASP)	2	Agrupación sin un perfil ideológico y político definido.
Movimiento Bolivia Libre (MBL)	8 (4 asambleístas eran militantes del MAS pero	Defiende las posiciones de una izquierda tradicional relacionada

	obtuvieron un escaño por medio de una alianza con el MBL como estrategia de campaña)	con la liberación nacional, el fomento de la igualdad y los derechos democráticos. Este partido actualmente perdió su personería jurídica; también es considerado como un partido tradicional porque estuvo ligado a los dos gobiernos de Gonzalo Sánchez de Lozada y Carlos D. Mesa.
Movimiento Originario Popular (MOP)	3	Agrupación localista defensora de las autonomías municipales en Potosí, sin un perfil ideológico y político definido.
Movimiento AYRA (que significa alma en aymara)	2	Agrupación sin un perfil ideológico y político definido.
Concertación Nacional (CN)	5	Agrupación sin un perfil ideológico y político definido, que inicialmente se organizó a partir de algunas iglesias evangélicas de Bolivia.
Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) – Frente Revolucionario de Izquierda (FRI)	8	Defiende los postulados de la revolución nacional de 1952 y algunas posiciones localistas en Tarija que se adscriben a una fuerza de izquierda tradicional, vinculada también a los pactos de gobernabilidad con los ex presidentes Jaime Paz y Hugo Banzer Suárez.

<p>Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR)</p>	<p>8</p>	<p>Partido histórico y tradicional que defiende los postulados de la revolución nacional de 1952. Es considerado tradicional e identificado con los intereses de Gonzalo Sánchez de Lozada; además de ser uno de los partidos protagónicos en la aplicación de las reformas neoliberales y los ajustes estructurales en Bolivia desde 1985 con el Decreto Supremo 21060, epítome de las políticas de mercado y de las acciones en contra de los movimientos sociales.</p>
<p>Movimiento Nacionalista Revolucionario A3 (MNR-A3)</p>	<p>2</p>	<p>Defiende los postulados de la revolución nacional de 1952 y algunas posiciones localistas en el oriente de Bolivia.</p>
<p>Movimiento de Izquierda Revolucionaria Nueva Mayoría (MIR-NM)</p>	<p>1</p>	<p>Actualmente el MIR-NM perdió su personería jurídica y es considerado un partido tradicional y el único vestigio ligado al ex presidente Jaime Paz Zamora.</p>
<p>Alianza Andrés Ibáñez (AAI)</p>	<p>1</p>	<p>Agrupación sin un perfil ideológico y político definido que defiende posiciones localistas en Santa Cruz.</p>

Movimiento Ciudadano San Felipe de Austria (MCSFA)	1	Agrupación con un perfil ideológico que postula el marxismo tradicional para interpretar la realidad (materialismo histórico); sin embargo, sus principales orientaciones políticas defendían posiciones localistas en el departamento de Oruro.
--	---	--

Fuente: Franco Gamboa, 2007.

Las principales líneas ideológicas de estas 16 agrupaciones políticas no tenían un perfil discursivo homogéneo, pero apuntaban hacia algunos planteamientos políticos que se detallan a continuación.

La preponderancia de identidades étnicas como la raíz para el desarrollo de nuevas estructuras de poder a partir de un Estado multinacional no occidental, como lo propuesto por el MAS. Este partido popularizó la idea de una descolonización de la sociedad, el Estado y la cultura, planteamiento que responde más a la ideología katarista antes que a las posiciones políticas del movimiento cocalero, cuyo principal dirigente es Evo Morales quien nunca estuvo identificado con el katarismo pero incorporó en su discurso la descolonización como parte de una estrategia de campaña política destinada a interpelar a grandes masas indígenas, víctimas de la discriminación racial y la exclusión de las políticas ejecutadas por los gobiernos de coalición como el MNR, MIR y Acción Democrática Nacionalista (ADN) del dictador Hugo Banzer.

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

El fortalecimiento de un sistema político que representa la instancia de mediación entre el Estado y la sociedad civil, como las ideas características de representación democrática expresadas por PODEMOS y el MNR.

Otra línea ideológica fue el desarrollo de una estructura de regiones autonómicas con plena legitimidad, defendida por diversas agrupaciones ciudadanas de carácter regionalista.

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

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

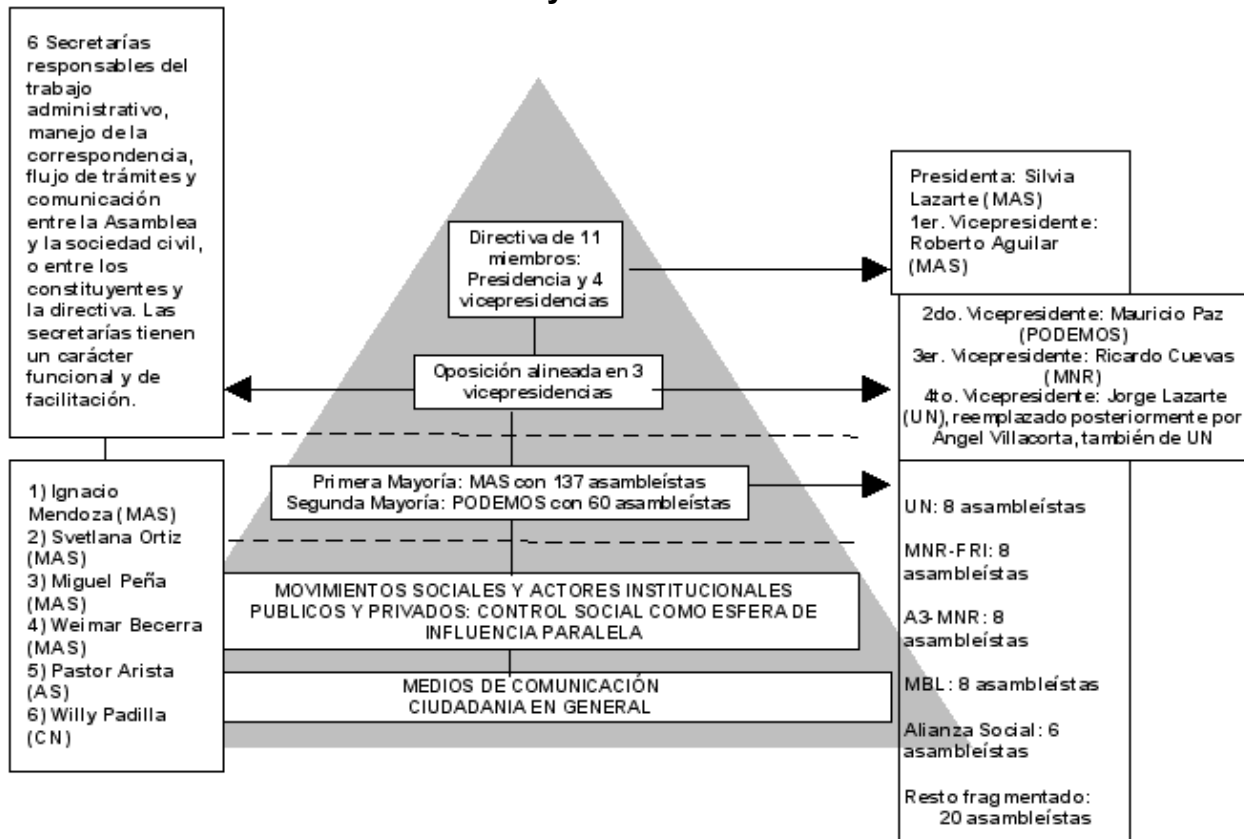
Esta actitud obedeció a una *instrumentalización* de opciones y recursos a disposición del MAS al haber logrado una mayoría de 137 asambleístas y ratificado su legitimidad electoral en los comicios del 2 de julio. De cualquier manera, la bancada masista no fue un grupo uniforme, ni desde el punto de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

Al caracterizar las estrategias políticas del MAS en la Asamblea Constituyente, se encuentra que el Presidente actuó como el nuevo líder liberador, indígena y dinamizador de confrontaciones que interpelaba al pueblo como un actor colectivo invocando a los de abajo y a los pueblos originarios para desatar una oposición frontal contra el viejo régimen de la democracia representativa y las políticas neoliberales. Esto implicó que, de una forma u otra, los canales institucionales existentes para la transmisión de las demandas sociales habían perdido su eficacia y legitimidad, y que la nueva configuración hegemónica debía suponer una reestructuración del espacio público. De aquí surge la mediación directa de Evo Morales y la defensa crucial de una Asamblea con poder originario destinado hacia una refundación estatal definitiva.

Estas influencias expresaron asimismo una tendencia fuertemente *neo-populista* en la Asamblea Constituyente, afincada en un llamamiento del MAS hacia las masas urbanas y rurales; *masas* en el sentido de grupos provenientes de sectores populares e indígenas, junto con una parte de la clase media para construir una alianza con el Estado. Esta propensión *neo-populista* ocasionó distorsiones en el trabajo

constituyente por la presión de varios grupos de interés corporativo. Finalmente, la estructura de influencias marcó la siguiente distribución:

Estructura de la Asamblea Constituyente



Fuente: Franco Gamboa, 2007.

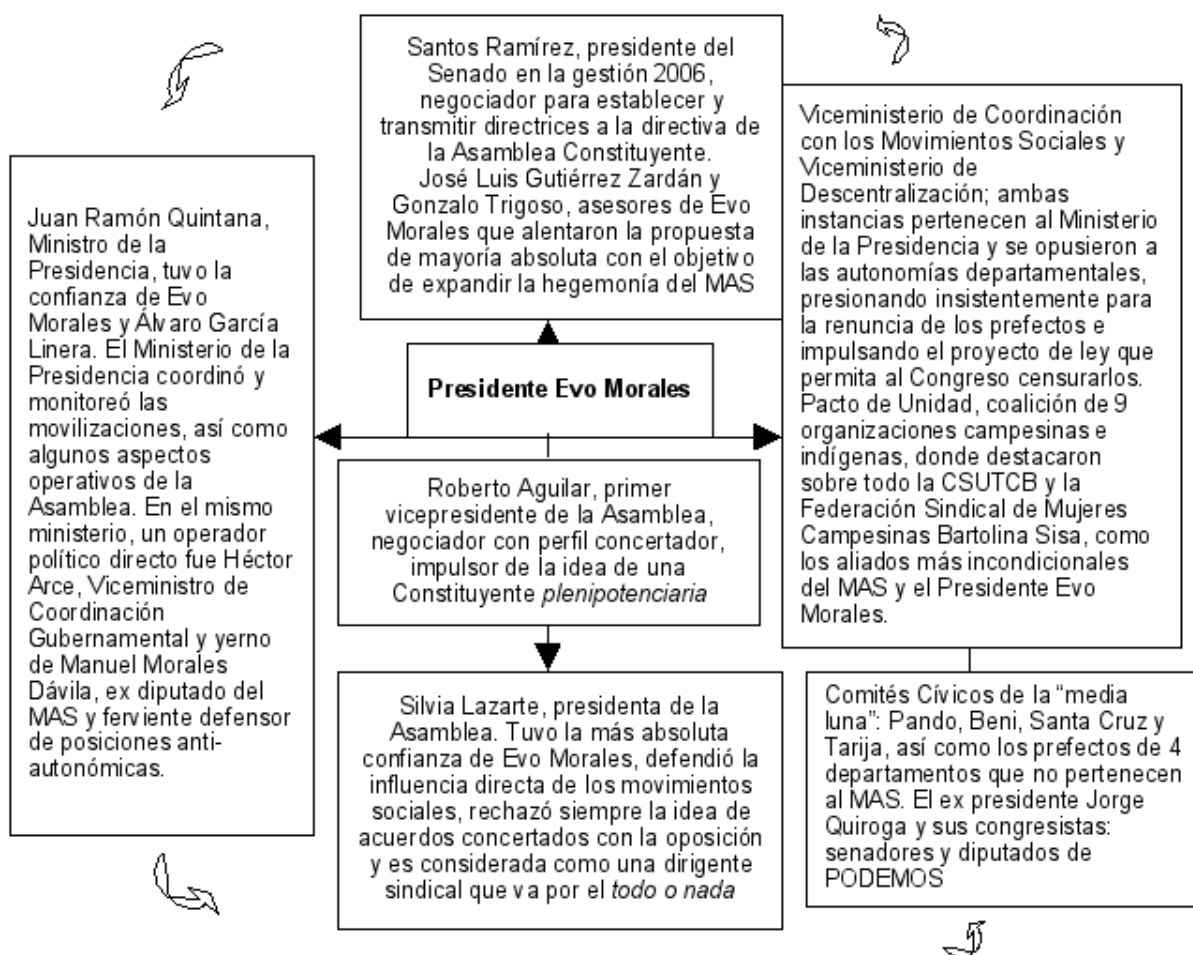
Al analizar las principales tendencias se vio la existencia de condiciones políticas para establecer acciones hegemónicas de partido único bajo el patrocinio del MAS. De aquí viene su propuesta para la aprobación de todo tema por mayoría absoluta, aspecto que marcó la conducta de presión a lo largo de todo el proceso constituyente, aun cuando causó el rechazo de la oposición o la crítica de los medios de comunicación. Diversos editoriales de prensa consideraban que desde antes de la inauguración de la Asamblea Constituyente y después de su instalación, el Presidente de la República estaba empeñado en lanzar sugerencias a los asambleístas, planteando que la Asamblea contara con poderes por encima de los tres órganos en que se basaba la institucionalidad del Estado, es decir, el Ejecutivo, Legislativo y Judicial; los medios no coincidían con Evo Morales cuando éste afirmó que inclusive dejaría su cargo en manos de los constituyentes si lo vieran conveniente. Para los medios, el respeto de los tres poderes debía merecer un especial cuidado porque las transformaciones radicales por presión corporativa o por concepciones únicamente hegemónicas, podían salirse fuera de control.

Al mismo tiempo, los canales de televisión y periódicos consideraban negativa la movilización indígena y campesina organizada desde el Poder Ejecutivo. Los dirigentes de la Central Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB), la Confederación Nacional de Ayllus y Markas del Qollasuyu (CONAMAQ) y la Confederación de Colonizadores reconocieron que el Presidente les ofreció disponer de una oficina y manutención para que vigilen a los constituyentes. La oferta no se quedó en una invitación presidencial para estas organizaciones porque el Ejecutivo decidió monitorear la presión sindical en la Constituyente, según pudo establecer el periódico *La Razón* en contacto con varios dirigentes campesinos afines al MAS. Además de la sugerencia del Presidente para que los movimientos sociales se trasladen a Sucre con el objetivo de controlar el trabajo de la Asamblea, los representantes de cinco sindicatos campesinos se reunieron en el palacio de gobierno con el presidente Evo Morales el miércoles 9 de agosto, recibiendo oficialmente una oficina para instalar sus centros de control, además de financiamiento para la alimentación de sus delegados.

Esto también está estrechamente relacionado con las posiciones drásticas del Presidente, el Vicepresidente y el Ministro de la Presidencia para no respetar la institucionalización de cargos públicos y convocar a un copamiento del Estado con la militancia del MAS, pues durante los meses de septiembre y diciembre de 2006, las pugnas clientelares del partido fueron tales que virtualmente el proyecto político se vio casi reemplazado por la necesidad de responder a los militantes que confiaban en obtener un puesto público al viejo estilo de las prácticas políticas tradicionales.

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

Esferas de influencia



Fuente: Franco Gamboa, 2007.

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

Etapas o hitos principales del proceso constituyente

Convocatoria y elecciones del 2 de julio de 2006	Ejecución de la Asamblea Constituyente	Realización del Referéndum Constitucional	Adecuación legislativa
---	---	--	-------------------------------

<p>Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente aprobada en el Congreso por 2/3 de votos.</p>	<p>Posesión de la Directiva de la Asamblea.</p>	<p>Entrega de la nueva Constitución Política al Presidente de la República</p>	<p>Reestructuración compleja del orden político, legal y constitucional.</p>
<p>Ausencia de pactos y consensos previos entre las fuerzas políticas que iban a participar en las elecciones del 2 de julio de 2006.</p>	<p>Polarización política y debilidad en la construcción de consensos.</p>	<p>Organización del referéndum constitucional sobre la base de un intenso proceso de difusión e información.</p>	<p>Identificación de escenarios para la preservación de los pactos y la estabilidad del sistema democrático.</p>
<p>Realización de las elecciones para constituyentes el 2 de julio de 2006 y ejecución del Referéndum Autonómico vinculante.</p>	<p>Amenaza de un divorcio entre la Asamblea Constituyente y las demandas de la sociedad civil, fruto de una progresiva deslegitimación de la Asamblea. Entre octubre y diciembre de 2006 surgió la necesidad de reconciliar el proceso constituyente con las expectativas de la sociedad, pero sin resultados efectivos.</p>	<p>Protección y reforzamiento de los consensos logrados a partir de la nueva Constitución.</p>	<p>Posible realización de elecciones para la renovación y relegitimación de algunas autoridades políticas; así como una posible reelección del Presidente de la república.</p>
<p>Instalación formal de la Asamblea Constituyente el 6 de agosto.</p>	<p>Fue muy clara la necesidad de superar la polarización durante el trabajo</p>	<p>Necesidad de reconciliación en torno a las autonomías departamentales y</p>	<p>Posible aparición de rupturas y escenarios conflictivos entre el nuevo texto</p>

	<p>de las comisiones que abarque los siguientes ámbitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Acercamiento entre organizaciones sociales, circunscripciones y asambleístas. - Alimentación y legitimación de propuestas y demandas de la sociedad civil orientadas hacia los asambleístas. - Necesidad de proteger y ampliar el conocimiento que tenían los asambleístas de las demandas sociales. 	<p>generación de equilibrios entre el Poder Ejecutivo y los intereses regionales de la “media luna”: Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija.</p>	<p>constitucional y los intereses regionales en la “media luna” del país.</p>
	<p>Surgió la necesidad de instalar foros departamentales para fomentar relaciones directas con la sociedad civil. Entre agosto y diciembre de 2006 persistió la ausencia de consensos previos entre las fuerzas políticas de la Asamblea.</p>	<p>Necesidad de generar nuevos equilibrios entre los poderes constituidos y las proyecciones hegemónicas del gobierno.</p>	

Fuente: Franco Gamboa, 2007.

El movimiento de los actores en el tratamiento del reglamento de debates

Tesis Segunda: Las condiciones iniciales de incertidumbre sobre los caminos y exigencias que necesitaba la concertación, degeneraron muy temprano a comienzos de septiembre hasta polarizar la posición de los actores políticos, sobre todo con el enfrentamiento entre el MAS y PODEMOS, cuyos efectos desencadenaron acciones de suma cero para eliminar al adversario e imponer la racionalidad del más fuerte.

Entre el lunes 28 de agosto y el viernes primero de septiembre, las representaciones políticas como MAS y PODEMOS ingresaron en un proceso de *polarización*, no tanto por el contenido íntegro del “Proyecto de Reglamento General”, sino exclusivamente por la metodología de aprobación que podía utilizarse a lo largo del trabajo: mayoría absoluta defendida como un derecho táctico para viabilizar las expectativas del MAS como partido de gobierno, y los dos tercios respaldados por PODEMOS como alternativa para hacer prevalecer los intereses de la oposición.

Según el asambleísta Guillermo Richter, jefe de bancada del MNR, los contenidos del documento en borrador habían sido “concertados hasta el lunes 28 de agosto pero todo cambió cuando las instrucciones del Vicepresidente Álvaro García, Juan Ramón Quintana, Ministro de la Presidencia, Héctor Arce, Viceministro de Coordinación Gubernamental y Santos Ramírez, senador por Potosí, se orientaron hacia una visión donde debía predominar la autoridad de un partido hegemónico”. Para esto, la votación por mayoría absoluta fue una orden que no podía someterse a ningún tipo de negociación. Inmediatamente, PODEMOS asumió una posición de emergencia y abandonó cualquier tipo de contacto con la comisión redactora.


De esta manera la oposición consideró que su capacidad de negociación con el MAS, así como su movilidad respecto a otras fuerzas pequeñas estaba “acorralada”. Por lo tanto, PODEMOS apuntaba hacia la recuperación de su capacidad de acción y presión, ya no al interior de la Asamblea, sino hacia fuera; es decir, con las regiones autonómicas, especialmente Santa Cruz y los prefectos que no pertenecían al partido de gobierno. En el caso de PODEMOS, su respuesta a la mayoría absoluta fue el entorpecimiento del proceso deliberativo en la Asamblea, aunque discretamente atenuado por argumentos de carácter jurídico al interpretar la Ley de Convocatoria.

Cabe aclarar que la aprobación del reglamento general de debates de la Asamblea Constituyente el viernes primero de septiembre fue solamente “en grande”, aunque las consecuencias preliminares de dicha aprobación, finalmente se orientaron hacia la cristalización de los propósitos del MAS por dos motivos.

Primero, el senador Antonio Peredo junto con el Vicepresidente Álvaro García estuvieron presentes en Sucre para ratificar sus recomendaciones de mediados del mes de agosto, en el sentido de que la Ley de Convocatoria a la Asamblea

Constituyente preveía la utilización del Reglamento de Debates de la Cámara de Diputados mientras se apruebe un reglamento propio de la Asamblea. El objetivo central fue legitimar la aprobación de los documentos y propuestas por mayoría absoluta, de la misma manera en que se controlan las votaciones y negociaciones al interior del Congreso. El senador Peredo se presentó en la capital para impulsar esta propuesta que fue públicamente replanteada por el primer Vicepresidente de la Asamblea Roberto Aguilar. Mirtha Jiménez se convirtió en la nueva jefa de la bancada del MAS en reemplazo de Román Loayza que cayó en estado de coma por dos semanas luego del accidente dentro de la Asamblea en la madrugada del primero de septiembre.

Segundo, el presidente de la Comisión Redactora, Raúl Prada Alcoreza del MAS, jugó un papel importante negociando el reglamento donde el mismo MAS esté claramente favorecido. Prada fue el principal negociador, no tanto para concertar el documento, sino para marcar las tendencias en sus declaraciones públicas hacia la prensa donde mostró la imagen de conciliación, mientras que en el ámbito interno con la Comisión Redactora propugnó las visiones radicales del MAS. Sin embargo, el día sábado 2 de septiembre, la Presidenta de la Asamblea Silvia Lazarte criticó duramente la actitud de Prada en la reunión con los movimientos sociales y el Pacto de Unidad porque Prada abandonó la sesión de la madrugada del viernes antes de la votación, visiblemente afectado por el accidente de Román Loayza. Estas críticas mostraron que dentro del MAS no se aceptó fácilmente ninguna conducta que no estuviera totalmente alineada con las decisiones tomadas en bloque, a lo cual todos los constituyentes denominaban, incluyendo el Presidente Morales, “cerrar filas”. Prada y Loyola Guzmán se retiraron de la enmarañada sesión porque no estaban de acuerdo con la manera en que el MAS buscaba aprobar el reglamento; “en realidad aquella trágica noche – explicó Loyola Guzmán – debió aprobarse el *informe* de la comisión redactora y no todavía el reglamento”.

Para Guillermo Richter del MNR, el principal elemento decisivo fue la injerencia del Poder Ejecutivo y el Senado, tanto con la llegada del Ministro de la Presidencia el 5 de septiembre, como con las drásticas sugerencias de Álvaro García. Raúl  Prada también fue el principal impulsor para que el MAS controle la coordinación o presidencia de las principales comisiones estratégicas, sobre todo: Visión País y Tipo de Estado; Organización y estructura del nuevo Estado; Otros órganos del Estado (Defensa de la sociedad y del Estado Multinacional y Pluricultural); Organización territorial, descentralización y autonomías; Recursos naturales; Tierra, territorio y desarrollo rural; y Coca. Prada pensaba que como primera mayoría, al MAS le correspondía por derecho y condiciones políticas de poder, el control de las principales comisiones.

El Vicepresidente Álvaro García se convirtió en el principal operador del gobierno para las negociaciones de todo conflicto cívico y autonómico-regional. La reunión de emergencia convocada para el lunes 4 de septiembre entre los seis prefectos que no

eran del partido de gobierno, así como el rechazo del Comité Cívico de Santa Cruz a la aprobación en grande del reglamento general, mostraron nuevos escenarios en la estructura del sistema político.

Específicamente, el antiguo sistema donde existía una influencia categórica de los pactos de gobernabilidad en el seno del sistema de partidos, se desplazó hacia otra estructura donde la relación entre el gobierno y la oposición estuvo sujeta a la dinámica de los gobiernos prefecturales, Comités Cívicos y organizaciones corporativas que defendían la autonomía y descentralización.

La acción de los partidos políticos no sólo fue víctima de un profundo desprestigio ante diferentes sectores de la opinión pública los últimos diez años, sino que también perdió capacidad de movilización, propuesta y negociación de espacios de poder, siendo rebasados, tanto por organizaciones civiles, movimientos sociales y grupos corporativistas con fuertes intereses regionales; en consecuencia, el sistema político boliviano dejó de ser una estructura de mediación afincada en el monopolio de los partidos.

Las nuevas mediaciones del sistema político se asientan en las pugnas de poder de caudillos locales en la media luna, prefecturas y Comités Cívicos como esferas de intereses políticos identificados con reivindicaciones de carácter focalizado en territorios específicos, y donde se disuelven las visiones más abarcadoras centradas en lo nacional. Es por esto que el gobierno del MAS y diferentes sectores nacionalistas rechazaron los planteamientos autonómicos porque éstos están inevitablemente ligados a visiones también fuertemente oligárquicas.

El reinicio de las plenarias de la Asamblea Constituyente para el tratamiento del reglamento general, los días miércoles 6 y viernes 8 de septiembre no pudo superar un clima falto de conciliación debido a la persistencia de bloqueos en la gestión política y las negociaciones. Los principales problemas fueron:

Comparación de las diferentes posiciones políticas sobre la polarización en torno a la mayoría absoluta y los 2/3

Posiciones del MAS	La incertidumbre caracterizó las discusiones porque en opinión de los constituyentes del MAS, Carlos Romero, Loyola Guzmán y Nancy Burgoa, una cosa fue lo acordado en las reuniones de bancada del MAS donde se informó de una posible concertación con la oposición, pero la conducta de la presidenta Silvia Lazarte fue totalmente diferente; es decir, más rígida en función de no transigir las demandas de mayoría absoluta, ya definidas el 31 de agosto.
---------------------------	---

<p>Visión de PODEMOS y los Comités Cívicos</p>	<p>En la plenaria del miércoles 6 de septiembre, PODEMOS solicitó a la presidencia de la Asamblea que pueda modificarse el orden del día cuyo primer punto era la lectura del índice del reglamento de debates. El argumento fue que no se podía seguir adelante después de la desafortunada reunión del viernes 1ro. de septiembre, donde la aprobación del reglamento fue tormentosa.</p> <p>La defensa de los 2/3 para las negociaciones y aprobación de la Constitución representaba una razón de supervivencia como oposición, tanto dentro del sistema político como a lo largo del desarrollo de la Asamblea. En criterio del asambleísta Carlos Alberto Goitia, “los delegados del MAS y sus aliados en la directiva de la Asamblea actuaron siempre con mala fe, lo que profundizó una atmósfera de desconfianza generada desde finales de agosto”.</p>
<p>Visión de los movimientos sociales: Pacto de Unidad</p>	<p>En la reunión de rendición de cuentas y análisis de coyuntura entre el Pacto de Unidad y sus “constituyentes orgánicos”, el viernes 8 de septiembre, los discursos mostraron confusión y dificultades para llevar adelante posiciones más radicales. Al concluir aprobaron cuatro decisiones: a) los 2/3 son viables pero solamente para la aprobación final del texto constitucional; b) los 2/3 también deben aplicarse para el desafuero de los constituyentes; c) los 2/3 son viables para la modificación del reglamento de debates de la Asamblea; y d) mantener el estado de emergencia para enfrentar las movilizaciones de los Comités Cívicos de Santa Cruz, Beni, Tarija y Pando, acusados como separatistas e instrumentos de las oligarquías regionales.</p>
<p>Fuerzas políticas minoritarias</p>	<p>En opinión del asambleísta y miembro de la directiva, Jorge Lazarte, los partidos pequeños UN, ASP, MOP, CN, MNR, MBL, FRI, AYRA, AS y MCSFA, no tuvieron un criterio claro y estaban confundidos por el clima de desconfianza que primó en la directiva, el pleno de la Asamblea y en la relación diaria entre los constituyentes. Estas organizaciones también estuvieron divididas entre los 2/3 y la mayoría absoluta, sin poder plantear alternativas para las negociaciones, en la medida en que esperaban las definiciones de las fuerzas grandes como el MAS y PODEMOS.</p>

Búsqueda de alternativas con un reglamento transitorio

<p>Posiciones del MAS</p>	<p>En la sesión plenaria del viernes 8 de septiembre, el MAS aceptó la aprobación de un reglamento transitorio que permita aprobar posteriormente el reglamento definitivo. La presidenta Silvia Lazarte</p>
--------------------------------------	--

	<p>convocó a las bancadas para que consulten a sus bases y regiones con el objetivo de plantear propuestas hasta las 8 de la mañana del martes 12 de septiembre. Según el asambleísta Jorge Lazarte, el reglamento transitorio tomó como referencia el reglamento de debates de la Cámara de Diputados, tuvo 28 artículos pero nunca hubo un acuerdo sobre la fórmula de votación: mayoría absoluta y 2/3; asimismo, afirmó que Roberto Aguilar, primer vicepresidente de la Asamblea, consideraba la mayoría absoluta como un mecanismo innegociable.</p>
<p>Visión de PODEMOS y los Comités Cívicos</p>	<p>PODEMOS afirmaba que la concertación nunca llegaría si la directiva no cumplía la Ley de Convocatoria. Mientras no se tuviera un reglamento, PODEMOS estuvo de acuerdo en aplicar el reglamento de debates de la Cámara de Diputados. De acuerdo con Jorge Lazarte, el segundo vicepresidente de la directiva representando a PODEMOS, Mauricio Paz, no pudo mostrar un liderazgo en la directiva, muchas veces se quedaba en silencio, se asumía que estaba de acuerdo y cuando era presionado por su partido en las plenarias, recién mostraba sus posturas que perjudicaron el desarrollo de nuevas negociaciones más confiables. Esto desencadenó otro problema en la sesión del 6 de septiembre donde PODEMOS buscaba cambiar el orden del día para debatir los marcos legales que viabilicen la aprobación de cualquier reglamento. Lazarte consideraba que “aprobar un índice” el miércoles 6 representó una salida “elegante” que lograba evitar enfrentamientos bochornosos en la plenaria. Para muchos asambleístas, tanto del MAS como de la oposición, aprobar un índice simplemente era algo irracional.</p>
<p>Visión de los movimientos sociales: Pacto de Unidad</p>	<p>Desde el comienzo de las plenarias el 15 de agosto, hubo tal desconcierto en la organización de los debates, que inclusive la reunión conflictiva del viernes 1ro. de septiembre no pudo especificar que la discusión principal era el análisis del “informe de la comisión redactora”, y no así un reglamento general en borrador que finalmente se aprobó en grande. El constituyente Raúl Prada críticamente comentó que la bancada del MAS instruía votar, “aun cuando no se sabía bien qué se está votando”. Supuestamente, la solución de cualquier discrepancia y aclaraciones iban a venir posteriormente. Al mismo tiempo, estas indefiniciones caracterizaron también las relaciones entre la bancada del MAS y los movimientos sociales, especialmente la relación con el Pacto de Unidad. Raúl Prada, Carlos Romero y Loyola Guzmán fueron censurados por las organizaciones</p>

	<p>sindicales al no haber votado la aprobación del reglamento el viernes 1º de septiembre, o al haberse abstenido. Para los dirigentes sindicales del Pacto de Unidad, esta conducta no mostraba “disciplina” con el mandato de las bases; sin embargo, el mismo Pacto no tenía muy claro si la mayoría absoluta iba a aplicarse a todo el proceso, o si el MAS permitiría en algún momento la votación por 2/3. Raúl Prada dejó el hemiciclo el 1ro. de septiembre en medio del caos luego del accidente de Román Loayza, a pesar de haber impulsado las posiciones del MAS. Posteriormente, Prada tuvo un altercado verbal con Álvaro García, Roberto Aguilar y Silvia Lazarte, lo cual desprestigió totalmente su liderazgo. A principios de septiembre dijo a los medios de comunicación que “el MAS cedió en su posición de los 2/3 demasiado tarde”. Esto molestó al Pacto de Unidad que lo calificó como traidor.</p>
<p>Fuerzas políticas minoritarias</p>	<p>Todas las fuerzas pequeñas y el conjunto de la Asamblea atravesaban por un ambiente de mutuos temores y desconfianzas que no sería fácil superar.</p> <p>Como miembro de UN, Jorge Lazarte propuso llevar a referéndum todo artículo conflictivo que no pueda ser aprobado por el pleno de la Asamblea. Lazarte creía que su propuesta fue aprobada por el MAS, aunque el Vicepresidente García Linera la modificó para plantear que, si la Asamblea no se ponía de acuerdo en cinco oportunidades en la aprobación del texto constitucional, se convocaría inmediatamente a referéndum.</p> <p>Lazarte estaba consciente de que la organización de constantes referéndums alargaría la Asamblea más allá de un año, y posiblemente causaría cansancio en la sociedad civil desgastando el ejercicio democrático de dicho instrumento de consulta.</p> <p>Al final, Samuel Doria Medina como jefe de Unidad Nacional (UN) negoció con Álvaro García la alternativa de un sistema de votación mixto, donde la aprobación de la futura Constitución en la instancia en grande sea por mayoría absoluta, pero la aprobación del texto en detalle fuera por 2/3. Todos los artículos conflictivos pasarían a ser concertados al interior de una Gran Comisión de la Asamblea como un ente multipartidario. Si persistían los desacuerdos, todos los artículos complicados pasarían a un referéndum para que el país se pronuncie. Luego de conocer sus resultados, la Asamblea aprobaría de hecho la decisión del pueblo. Al final, el referéndum constitucional aprobaría la Constitución, tal como lo establecía la Ley Especial de Convocatoria.</p>

Este planteamiento fue abandonado en octubre de 2006 y regresó con fuerza el 10 de enero de 2007 mediante un documento firmado por Ricardo Pol de UN; sin embargo, fue contradictorio conocerlo luego que UN y Doria Medina hicieran una férrea huelga de hambre defendiendo los dos tercios entre noviembre y diciembre de 2006.

En medio de un escenario de posicionamientos calculados, PODEMOS, UN y MNR veían como recurso estratégico de oposición políticamente útil, alinearse con los Comités Cívicos y las demandas de la “media luna”.

Muchos asambleístas discretamente expresaban su temor por el descontrol que podía surgir si persistía la polarización regional. Asimismo la cúpula del MAS había informado que PODEMOS no iba a asistir a la plenaria del miércoles 6 de septiembre, lo cual afectaría la credibilidad política de esta fuerza ante la sociedad civil. Sin embargo, PODEMOS se presentó (en total estuvieron 249 asambleístas). Luego, la bancada del MAS repartió un mensaje en plena sesión donde se instruía “dejar hablar a la oposición todo lo que quisiera”; sin embargo, esto nunca sucedió porque la presidenta Silvia Lazarte e Ignacio Mendoza, primer secretario de la directiva, sistemáticamente impidieron el uso de la palabra de los asambleístas de PODEMOS y otras fuerzas pequeñas que solicitaban una moción de orden para modificar el orden del día y ajustarse a una deliberación concentrada en la Ley de Convocatoria.

La oposición fue sorprendida con la lectura completa del índice del reglamento aprobado en grande, no pudo hablar pero tampoco desalojó el hemiciclo. Para la sesión del viernes 8 de septiembre, el conjunto de la bancada de PODEMOS no se presentó. Solamente Mauricio Paz, segundo vicepresidente de la Asamblea, participó en las negociaciones entre la directiva y los jefes de bancada ratificando la demanda de 2/3. Al declararse cuarto intermedio hasta el martes 12 de septiembre, Silvia Lazarte en tono molesto convocó a todos los asambleístas para que presenten alternativas finales, pero se abstuvo de hacer cualquier alusión a la oposición, pidiendo disculpas al país por los retrasos y la ausencia de un reglamento definitivo.

En opinión de los asambleístas del MAS Raúl Prada, Carlos Romero, Loyola Guzmán y Nancy Burgoa, había plena conciencia de los graves problemas que sobrevendrían por la conducta poco equilibrada de la presidenta Lazarte; también había claridad en torno a los duros conflictos que podían surgir con Santa Cruz. De cualquier manera, las instrucciones más duras del Presidente Evo Morales, el Vicepresidente Álvaro García y del Ministerio de la Presidencia, consideraban que la “media luna” **no** era una crucial amenaza porque el MAS tendría un recurso mucho más estratégico como la movilización de las Fuerzas Armadas y los movimientos sociales que neutralizarían a los Comités Cívicos, además de confiar en el apoyo de grandes sectores de la opinión pública que veían con resquemor la actitud secesionista de Santa Cruz. Por último, es importante mostrar la dinámica de las posiciones del MAS sobre la mayoría absoluta:

Dinámica de las decisiones políticas en torno a la mayoría absoluta

Semana del 21 al 25 de agosto	<p>El presidente del Senado Santos Ramírez exhortó a los asambleístas del MAS defender solamente la mayoría absoluta en todo tipo de decisiones y debates.</p>
Viernes 1 de septiembre	<p>El Vicepresidente, Álvaro García declaró al periódico <i>Correo del Sur</i>: “Se recoge el hecho histórico de que en democracia la mayoría manda. Nos tocó ser minoría y nos aguantamos 20 años y, en algunos casos los indígenas, mucho más. Ahora toca ser mayoría democrática y política”.</p> <p>En una conferencia de prensa, el Vicepresidente precisó los planteamientos, diciendo: “en defensa de la legitimidad y del derecho democrático de las mayorías, la aprobación de cada uno de los textos y el debate de las comisiones en la Asamblea Constituyente debe ser por mayoría absoluta. Luego, el texto final debe pasar por la aprobación de 2/3 de la Constituyente. Si falla ese texto debe ir directamente al Referéndum”, dijo, dando por terminado el debate sobre el sistema de votación al interior del MAS.</p>
Fin de semana 2 y 3 de septiembre	<p>Las discusiones regresaron a la posibilidad de aceptar los 2/3 mientras se mantuviera la posición firme sobre el carácter originario de la Asamblea.</p> <p>Después, el MAS nuevamente concluyó que al ceder en los 2/3 para la aprobación del texto constitucional, el gobierno podría perder la hegemonía que por derecho le pertenecía hasta llevar adelante su proyecto, el cual se vería afectado si se daba cabida a la oposición.</p>
Viernes 8 de septiembre	<p>El Pacto de Unidad, luego de haber defendido intensamente la mayoría absoluta, se abrió ante la posibilidad de aprobar la Constitución en borrador por 2/3, el desafuero y la modificación del reglamento también por 2/3.</p> <p>Este devaneo de los movimientos sociales marcó un desencuentro, falta de liderazgo y línea política clara entre el MAS y el conjunto de la organizaciones sindicales que no sabían, en el fondo, hacia dónde apuntar respecto a un proyecto hegemónico cuyos contenidos y estrategias nunca fueron explicitados.</p>

La lectura íntegra del reglamento general de la Asamblea Constituyente mostraba un *instrumento funcional* para delimitar el trabajo posterior. No era un documento negativo, sino plenamente instrumental y, por lo tanto, no debió generar tantos problemas. El primer conflicto de fondo fue la metodología de votación pero aún así, todos los artículos del reglamento general donde se preveía la toma de una decisión, tenían escrito entre paréntesis *mayoría absoluta/dos tercios*, de tal manera que hasta el 29 de agosto no hubo tampoco una postura única. El segundo punto de confrontación fue el artículo primero sobre el carácter de la Asamblea (si era originaria o no); sin embargo, también aquí estaban presentes varias posiciones: tanto del MAS como de UN, MNR y PODEMOS, porque tres párrafos recogían claramente todas las visiones sin ningún tipo de imposición. El nudo de los enfrentamientos radicó en las estrategias políticas de las élites dirigentes que estaban detrás de cada partido.

El desarrollo de las discusiones, posicionamientos y declaraciones de los diferentes actores políticos de la Asamblea Constituyente ingresó en una etapa durante todo el mes de septiembre de 2006 que podría considerarse como *incertidumbre estratégica*, la cual estuvo caracterizada por una conducta rígida que redujo las posibilidades de negociación a una lógica de presiones según los recursos de poder a disposición de los actores políticos. La *incertidumbre estratégica* se ubicó en dos ámbitos.

En primera instancia, la aprobación del reglamento de debates se encerró finalmente en un juego de *suma cero* al estar atrapada en la disyuntiva de aprobación por mayoría absoluta o dos tercios. En todas las organizaciones políticas con representación en la Asamblea, hubo demasiado cálculo sobre hasta dónde permitir la mayoría absoluta y dónde prever la aplicación de los 2/3. El juego de suma cero significa que en el enfrentamiento de dos contendores polarizados, solamente uno de ellos puede vencer mediante la imposición de su fuerza y, en muchos casos, la eliminación del contrario. En la Asamblea, las posiciones de suma cero afloraron rápidamente fruto de los insultos y actitudes racistas de PODEMOS, así como producto de la mayoría absoluta, presentada ante la opinión pública como recurso para prevalecer hegemoníamente.

Las negociaciones viabilizaron un reglamento transitorio de 28 artículos con el objetivo de salvar la credibilidad de la Asamblea frente a la opinión pública y reducir la imagen negativa fruto de una falta de concertación. Sin embargo, este reglamento tampoco se aplicó en su integridad porque preponderaron las estrategias partidarias.

En segunda instancia, las bancadas trabajaron con mucha dispersión, inclusive la del MAS porque desde mediados del mes de septiembre, la directiva y los jefes de bancada desarrollaron un trabajo político reducido a 27 constituyentes que negociaron posiciones: 11 miembros de la directiva y 16 jefes de bancada. Incluso con esta lógica, las dos fuerzas que monopolizaron las negociaciones fueron el MAS y PODEMOS, de tal manera que los jefes de bancada de las organizaciones pequeñas veían el proceso como estrecho y contra sus intereses locales y sus votantes en cada circunscripción pues, en el fondo, no podían acceder a un espacio de decisión democrático y

productivo. El resto de los asambleístas regresó a sus regiones, o estaba en Sucre esperando el desenlace que podían alcanzar los operadores de las principales fuerzas políticas. La dinámica de las negociaciones mostró el siguiente marco de participación:

Negociadores para las reuniones entre directiva de la Asamblea y jefes de bancada

Directiva	Silvia Lazarte, presidenta	Roberto Aguilar, primer vicepresidente	Mauricio Paz, segundo vicepresidente	Ricardo Cuevas, tercer vicepresidente	Jorge Lazarte, cuarto vicepresidente	Secretarios: Ignacio Mendoza, Svetlana Ortiz, Willy Padilla, Pastor Arista, Weimar Becerra y Miguel Peña
Jefes y líderes visibles de las 16 bancadas	Rubén Darío Cuéllar (PODEMOS)	Samuel Doria Medina (UN)	Guillermo Richter (MNR)	Oscar Zamora Medinacelli (MNR-FRI)	Luis Serrate, Roy Moroni (APB)	Hormando Vaca Díez (AAI)
	Hugo Oliva (MIR-NM)	Jaime Zubieta (MCSFA)	Humberto Tapia (ASP)	Mario Machicado, Félix Cárdenas (CN)	Félix Vásquez (MOP)	Orlando Ceballos (MBL)
	Evaristo Pairo, Fridolino Durán (AYRA)	Román Loayza, Mirtha Jiménez (MAS)	René Muruchi (AS)	Freddy Soruco (MNR-A3)		

Fuente: Franco Gamboa, 2007.

El estado de emergencia de los Comités Cívicos de la “media luna” ratificó su resistencia al gobierno porque consideraban que la aprobación de los artículos de la Constitución por mayoría absoluta, clausuraba la posibilidad de viabilizar sus autonomías y los intereses regionales-corporativos en Santa Cruz, Beni, Tarija y Pando. De todos modos, tanto los cívicos como el gobierno se cuidaron de no llevar sus posturas extremas hasta las últimas consecuencias por temor a perder el control de la situación; finalmente, la incertidumbre sobre seguir con acciones de hecho o retomar las negociaciones, influyó en la Asamblea y retardó la toma de decisiones entre agosto y noviembre.

La racionalidad política fue entendida como la relación entre las creencias del MAS para aprovechar su mayoría electoral, y sus recursos de poder hasta consolidar los

fundamentos políticos apoyados en la refundación estatal, el carácter originario de la Asamblea, y la fuerte visión indigenista que ratificó una influencia importante por medio de las propuestas constitucionales del Pacto de Unidad que aglutinaba a nueve organizaciones campesinas e indígenas con cobertura nacional.

La discusión sobre una Asamblea originaria o derivada solamente aumentó el desconcierto en la opinión pública. En este sentido, la Constituyente dio lugar a la siguiente polarización de argumentos:

La disyuntiva entre el carácter originario o derivado de la Asamblea Constituyente

Posiciones del MAS, los movimientos sociales, organizaciones campesinas y algunas redes de organizaciones no gubernamentales alineadas con posiciones de izquierda	Posiciones de PODEMOS, los Comités Cívicos, partidos tradicionales del Congreso y algunos medios de comunicación
Asamblea originaria que otorgue preeminencia a un Estado Plurinacional.	Rechazo del carácter originario de la Asamblea y defensa de los 2/3 para la aprobación del texto constitucional, en sujeción a la Ley de Convocatoria.
Personalidad indígena-andina ancestral en el manejo del poder y sus recursos por medio de los órganos del Estado.	La insistencia en una mayoría absoluta y el carácter originario de la Asamblea es una amenaza de golpe de Estado.
Valoración del presente como sentido de oportunidad a favor de los pueblos originarios, habiendo obtenido además el apoyo electoral, inclusive de la clase media durante las elecciones generales del 18 de diciembre de 2005 y del 2 de julio de 2006.	Que la Asamblea tenga poder absoluto es un rompimiento con la institucionalidad democrática de los últimos 24 años; por lo tanto, el carácter derivado de la Constituyente representaba la mejor forma de continuidad del régimen democrático representativo.
Valoración del futuro como posibilidad real para prescindir de la oposición denominada “derecha neoliberal”. Esta concepción está fuertemente impulsada por el Vicepresidente Álvaro García Linera que manifestó a los asambleístas del MAS que “la derecha está arrinconada y se puede tranquilamente	La Asamblea debía circunscribirse únicamente a la producción y aprobación de una nueva Constitución Política del Estado, razón por la cual su carácter derivado es una forma de ser leal a la democracia y ceñirse a los aspectos jurídico-doctrinarios de la ingeniería constitucional.

<p>neutralizarla; si la vieja derecha en sus mejores momentos solamente obtuvo 36% de apoyo electoral e hicieron lo que quisieron con los pactos de gobernabilidad, el MAS y los movimientos sociales con mayoría absoluta están en plenas condiciones para ejercer el poder y lograr sus objetivos”.</p>	<p>A esto puede sumarse la posición de PODEMOS a favor de la propiedad privada, su resistencia a una nueva Ley de Reforma Agraria, defendiendo la gran propiedad rural de los terratenientes del oriente.</p>
---	---

Por último, el trabajo de la Asamblea durante los primeros tres meses estuvo ampliamente identificado con cinco pautas de acción. Primero, el MAS y PODEMOS tuvieron una visión demasiado confrontacional. Se atrincheraron en una lógica de dos polos: amigo-enemigo. El jefe nacional de PODEMOS, Jorge Quiroga en reiteradas ocasiones se refirió al MAS como el “eje del autoritarismo y la manipulación extranjera de Hugo Chávez en Bolivia”. En contrapartida, el Presidente Evo Morales atacó duramente a PODEMOS, sobre todo luego que el Senado censurara al ex Ministro de Hidrocarburos Andrés Solíz el 23 de agosto de 2006, diciendo: “asesinos, masacradores, vende-patrias”, “basura neoliberal”, “enemigos históricos”.

Segundo, hubo excesiva desconfianza que limitó un clima de acercamiento y el desarrollo de una capacidad para ceder espacios sin temor al fracaso. Tercero, no existió un centro político entre los dos polos identificados con el MAS y PODEMOS. El líder de la oposición oficial Jorge Quiroga, constantemente fue tomado como moralmente descalificado para construir consensos. Asimismo, el conjunto de sus asambleístas fueron vistos como el reciclaje de ADN, MIR y MNR, así como sus diputados y senadores que directamente aparecían como el viejo orden liberal derrotado en las urnas pero resistente a reconocer el influjo de poder de un indígena como Evo Morales.

Cuarto, algunas actitudes críticas en los asambleístas tuvieron temor de confrontar con el MAS, debido a que no querían ser percibidos como aliados de PODEMOS por representar a la derecha, desmerecida para asumir una oposición democrática.

Por último, hubo demasiado peso de las visiones y experiencias sindicales en la presidenta de la Asamblea y otros dirigentes del MAS que inviabilizaron los acuerdos; por esta razón no fue posible reducir los efectos negativos en las posiciones suma cero. Esto imposibilitó ejecutar varias plenarias, ahondándose la incertidumbre y el cansancio en la opinión pública.

Abstención de PODEMOS

Tesis Tercera: La estrategia de abstencionismo del principal partido de oposición, PODEMOS, representó una opción muy coyuntural y débil que mantuvo intacta la polarización, pues sirvió para reforzar una conducta que también se resistía a concertar con el MAS, razón por la que cansó a la misma oposición y avivó nuevos frentes de confrontación por fuera de la Asamblea.

Luego de la aprobación del artículo primero de reglamento general de la Asamblea Constituyente el 28 de septiembre, se restableció la sesión plenaria el martes 3 de octubre con importantes acuerdos y asomos de reconciliación positiva. Hubo un acercamiento entre el MAS, UN, MNR y algunas fuerzas pequeñas como AYRA, CN, MOP y ASP con lo que se aprobó por 2/3 los once primeros artículos del reglamento. En contraposición, apareció con fuerza el abstencionismo de la bancada de PODEMOS.

Retornó a la Asamblea el constituyente Román Loayza, que con un discurso de unidad y emotividad influyó positivamente en beneficio de las deliberaciones. Inclusive el constituyente Cleto Pérez convocó a todos los asambleístas para que se abracen mutuamente lo cual, a pesar de durar poco tiempo, propició un nuevo ambiente de fraternidad.

Existía la posibilidad de viabilizar un sistema mixto de votación sobre la base de las siguientes tendencias: mayoría absoluta para la aprobación de los informes de comisiones; dos tercios para la aprobación en grande del texto final de la Constitución; y surgimiento de los dos tercios para la aprobación del “Reglamento General de Debates de la Asamblea”, que empezó a funcionar con el consenso para los artículos 2 al 12.

Aunque existía un clima de incertidumbre entre el 30 de septiembre y el 2 de octubre, la directiva de la Asamblea fue logrando el consenso para salvar la legitimidad de todo el proceso. Las principales fuerzas políticas que llevaron adelante algún tipo de propuestas como el MAS, MNR y UN habrían tomado la decisión de avanzar sin PODEMOS.

Minutos antes de la plenaria del 3 de octubre, toda la bancada de PODEMOS estaba reunida con el Defensor del Pueblo Waldo Albarracín para expresarle su negativa a seguir adelante con la aprobación de un reglamento considerado ilegal y un mecanismo de votación sustentado solamente en la mayoría absoluta. Al mismo tiempo, PODEMOS tomó la decisión de abstenerse por completo durante la votación de los artículos 2 al 12 del reglamento; con esta estrategia no quería mostrar una actitud radical de abandono completo de la Asamblea, pero tampoco modificaba sus posiciones duras a favor de los dos tercios desde el 31 de agosto.

Las razones que explicaban el abstencionismo de PODEMOS se ordenan de la siguiente manera. Se podía asistir normalmente a las reuniones de la directiva junto con los jefes de bancada y estar presentes en las plenarios de la Asamblea, pero expresar un total rechazo a la actitud del MAS por haber aprobado el carácter originario de la Constituyente, lo cual era interpretado como un atentado contra la institucionalidad democrática y el conjunto de los poderes constituidos como el Congreso de la República y el Poder Judicial.

PODEMOS tenía conciencia de caer en un auto-aislamiento en los diferentes debates mientras duraba el tratamiento del reglamento; sin embargo, confiaba en que su decisión podía ir ganando apoyo paulatino en la opinión pública, los medios de comunicación y los Comités Cívicos de la “media luna” que representaban su salvaguarda y recurso de poder por fuera de la Asamblea para enfrentar al MAS.

En opinión del asambleísta Carlos Alberto Goitia, uno de los principales asesores jurídicos de PODEMOS, “si el aislamiento era el precio a pagar por ser democrático y defensor del Estado de derecho, entonces la abstención estaba plenamente justificada; además, el carácter originario de la Asamblea estaba inclusive preocupando a cerca de 30 diputados del mismo MAS por un eventual cierre del Congreso en el futuro o el cese del equilibrio de poderes en Bolivia”.

Empero, cuando se preguntaba a los constituyentes de PODEMOS sobre los procedimientos legales para interponer recursos ante el Tribunal Constitucional o la Corte Suprema sobre la ilegalidad del artículo primero del reglamento, no había respuestas claras sino incertidumbre y dudas sobre la efectividad de una oposición más radical. Goitia y Rubén Darío Cuellar, jefe de bancada, simplemente manifestaban que si no podían viabilizarse los canales formales de la justicia boliviana, recurrirían a instituciones internacionales aunque sin especificar cuáles ni cómo se iniciarían los trámites.

En criterio de Goitia, “tampoco se quería llevar a cabo un proceso judicial para bloquear el artículo primero por el temor de convertir los recursos legales en un arma de doble filo que desprestigie a PODEMOS como una fuerza de oposición intransigente; nadie buscaba inviabilizar la Asamblea y por esta razón, la estrategia más razonable era el abstencionismo”.

Finalmente, PODEMOS mostraba ciertas ambigüedades durante los debates en la Asamblea que se mostró en lo siguiente. Por un lado, sobrevino preocupación e interés para enriquecer los debates, mejorar los artículos y ser parte del proceso de análisis del reglamento. Muchos constituyentes manifestaban su opinión sobre cómo corregir o perfeccionar los contenidos en cada votación, aunque la disciplina partidaria luego los obligaba a abstenerse.

Por otra parte, el regreso de Román Loayza a la Asamblea fue muy bien recibido por PODEMOS y representó una ventana de oportunidad para la construcción de consensos, aunque siguió la desconfianza con respecto al MAS y al liderazgo del Presidente Evo Morales.

Posiciones cambiantes del MAS sobre la mayoría absoluta

<p>Aprobación de todo el trabajo por mayoría absoluta sin concesiones (agosto-septiembre)</p>	<p>Esta posición tuvo lugar con la llegada a Sucre del Vicepresidente Álvaro García el 31 de agosto, lo cual causó demasiada rigidez evitando una aproximación con la oposición, y desembocó en el enfrentamiento del 1ro. de septiembre cuando sucedió el accidente de Román Loayza.</p>
<p>Apertura hacia la aplicación de una fórmula mixta entre dos tercios y mayoría absoluta, sobre todo para los artículos más conflictivos (septiembre)</p>	<p>Esta posición surgió a iniciativa de Samuel Doria Medina, pero que fue explotada por el mismo Álvaro García para flexibilizar la mayoría absoluta y considerar informes de comisiones provenientes de las minorías políticas, planteando un referéndum que pudiera encargarse de solucionar los empantanamientos más difíciles.</p>
<p>Tratamiento político de las negociaciones a partir de acercamientos con UN y MNR para aislar a PODEMOS, específicamente cuando el presidente Evo Morales declaró que la mayoría absoluta no era suficiente (2 de octubre)</p>	<p>En estos acercamientos, se mantuvo una propuesta de fórmula mixta para utilizar la mayoría absoluta en el debate de los artículos durante la etapa en detalle, pero dando lugar a los dos tercios para destrabar los artículos conflictivos, mantener también los dos tercios para aprobar el texto final de la Constitución y recurrir nuevamente a la mayoría absoluta si las votaciones fracasaban en tres ocasiones.</p>
<p>Aprobación de un sistema mixto pero asegurando la mayoría absoluta en las comisiones, la aprobación en grande y en revisión de la Constitución, así como introduciendo un límite a las minorías para plantear redacciones alternativas,</p>	<p>Lo más interesante de esta posición que finalmente fue aprobada el 17 de noviembre, fue que casi todos los constituyentes del MAS afirmaban no haber participado en la redacción, aclarando que el artículo 70 al final fue introducido por el asesor del presidente de la República, José Luis Gutiérrez Zardán; al mismo tiempo, Samuel Doria Medina indicó que una propuesta mejor articulada estuvo a punto de ser concertada en la</p>

siempre y cuando logren el apoyo con un tercio de los votos (noviembre-diciembre)	tarde del mismo 17 de noviembre junto con Roberto Aguilar, pero que fue desautorizada por una llamada telefónica del Ministerio de la Presidencia ratificando la redacción de Gutiérrez Sardán.
--	---

La oposición irreductible de PODEMOS hizo que todo diálogo con el MAS sea fuertemente cuestionado por los sectores radicalizados, especialmente porque se asumió desde un comienzo que si se daba demasiado aire a la mayoría absoluta, el debate sobre las autonomías departamentales sería anulado por instrucciones del mismo Presidente Evo Morales. Las tres regiones de Santa Cruz, Tarija y Beni alentaron la visión única de dos tercios para todo el trabajo constituyente sin vacilar, aunque sí fueron víctimas de la duda con la estrategia de abstencionismo en la aprobación del reglamento. El discurso principal utilizado para su posicionamiento fue de carácter legal, sobre todo cuando interpretaban la Ley de Convocatoria; esta visión fue la que dio a PODEMOS una identidad específica concentrada en la necesidad exclusiva de redactar la nueva Constitución, sin tener otro discurso político para desafiar los planteamientos de revolución y refundación defendidos por el MAS.

Solución parcial y consenso sobre el artículo 70

Tesis cuarta: Las posiciones que defendían a ultranza la mayoría absoluta descansaban en la legitimidad electoral y política del MAS cuando venció en las elecciones presidenciales del 18 de diciembre de 2005 con 53,7%; este logro fue entendido como suficiente prueba para vencer nuevamente en la Asamblea; sin embargo, la oposición polarizó el escenario con su demanda de 2/3 porque buscaba obtener una capacidad de veto y bloqueo, tratando, al mismo tiempo, sobrevivir como clase política.

Luego de 35 días desde el 8 de enero, momento en que se reiniciaron las actividades de la Asamblea para la gestión 2007, los acuerdos políticos alcanzaron finalmente una solución legítima la noche del 14 de febrero, logrando aprobar la modificación del artículo 70 sobre el sistema de votación con la siguiente estructura:

Dinámica de las decisiones para lograr consensos

Acuerdos definitivos	Trasfondo de las negociaciones
<p>Texto del artículo 70 aprobado el 14 de febrero.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El informe final de las comisiones de la Asamblea Constituyente 	<p>Este inciso fue impulsado por el MAS desde un comienzo en el mes de octubre de 2006. Si bien provocó la crítica de la oposición, finalmente fue negociado con</p>

<p>será aprobado por mayoría absoluta, de conformidad con el artículo 26 del reglamento de debates.</p>	<p>apertura, sobre todo por Samuel Doria Medina de UN que convenció a diferentes líderes opositores para aceptar la mayoría absoluta en los informes de comisiones. El jefe de bancada de PODEMOS, Rubén Darío Cuellar, estuvo en desacuerdo hasta el final porque su principal demanda nunca dejó de exigir 2/3 para todo el proceso: informes de comisión y las instancias de aprobación en grande, detalle y revisión.</p>
<p>2. El proyecto de la nueva Constitución Política del Estado será aprobado “en grande” por la plenaria, por mayoría absoluta de los miembros presentes.</p>	<p>Esta decisión también respondió a las expectativas del MAS, sobre todo por la posición adoptada a finales de agosto de 2006 cuando el reglamento de debates fue aprobado por mayoría absoluta. Incluso los estrategas del Poder Ejecutivo habían planteado que la aprobación por mayoría absoluta era innegociable. La oposición temía que esta decisión clausurara sus posibilidades de lograr los 2/3. Una vez más, tanto Doria Medina como Guillermo Richter del MNR estaban de acuerdo en ceder este punto, a condición de introducir la demanda sobre el respeto a los resultados del Referéndum autonómico del 2 de julio. Al mismo tiempo, el MNR planteaba negociar el apoyo al MAS con el objetivo de conseguir espacios en la directiva de algunas comisiones desde inicios de enero 2007.</p>
<p>3. El proyecto de la nueva Constitución Política del Estado será aprobado en detalle por dos tercios de votos de los miembros presentes de la plenaria de acuerdo a cronograma, hasta el 2 de julio de 2007, pasando los</p>	<p>Esta decisión fue promovida por la oposición, sobre todo recuperando la demanda de PODEMOS para aprobar con 2/3 cada uno de los futuros artículos de la Constitución. El plazo del 2 de julio fue planteado por el Vicepresidente Álvaro García Linera el 10 de enero, y rechazado posteriormente por el MNR,</p>

<p>artículos aprobados al Comité de Concordancia y Estilo.</p>	<p>que a través de Guillermo Richter, no quería introducir límites temporales de ninguna naturaleza. Doria Medina estaba de acuerdo con el enfoque global de la propuesta porque mantenía sus recomendaciones de septiembre de 2006 y, sobre todo, flexibilizaba totalmente las determinaciones radicales del MAS para avanzar con la mayoría absoluta al margen de la oposición.</p>
<p>4. En caso de existir artículos que no alcancen la aprobación por dos tercios, estos artículos de los informes de mayorías y minorías, pasarán a la Comisión de Concertación que estará integrada por la directiva, los Jefes de Representaciones Políticas y Presidentes de la Comisión o Comisiones redactoras del artículo en cuestión, respetando la composición de mayorías y minorías sin poder de decisión, a objeto de buscar consensos, cuyo informe será remitido a la plenaria para la aprobación por dos tercios de votos de los miembros presentes.</p>	<p>Este acápite causó serios problemas entre la oposición y el MAS, pues motivó que las orientaciones masistas radicales suprimieran del acuerdo toda referencia a los informes de minorías el lunes 12 de febrero. El argumento que defendió el MAS afirmaba que si se permitía el ingreso de los informes de minorías, se abriría paso a la redacción de una Constitución “paralela” haciendo peligrar el programa de reformas estructurales del oficialismo. PODEMOS utilizó esta negativa para romper las negociaciones y mostrar que el MAS estaba obstaculizando el logro de un pacto definitivo. Es importante aclarar que la propuesta de una “Comisión de Concertación” provino de Doria Medina muy temprano en septiembre de 2006. La resistencia del MAS para aceptar los informes de minoría provocó que la votación del martes 13 de febrero no lograra los 2/3 requeridos con el propósito de modificar el artículo 70, razón por la cual se ratificó el texto antiguo aprobado el 17 de noviembre de 2006. El MAS sabía que esto podía traer serias consecuencias, mientras que PODEMOS celebró la falta de acuerdos, pensando en romper el proceso porque al mantenerse intacta la estrategia de</p>

	<p>mayoría absoluta, nuevamente surgirían airadas protestas en los Comités Cívicos y Prefecturas de la “media luna”. Finalmente, la aceptación de los <i>informes de minorías</i> fue reintroducida en las negociaciones de la directiva a las 8 de la noche del 14 de febrero, dando lugar a una apertura del MAS y alcanzándose un sólido consenso con grandes sectores de PODEMOS, el Bloque Popular Alternativo y UN. El jefe de bancada Rubén Darío Cuéllar rechazó todo arreglo y obstaculizó el acercamiento con el MAS, pero finalmente la mayoría de los constituyentes de PODEMOS votó a favor y Cuéllar se abstuvo en la plenaria.</p>
<p>5. Si los artículos señalados en el inciso d) no alcanzaran la aprobación de dos tercios de votos de los miembros presentes de la plenaria, serán puestos a consideración del pueblo soberano.</p>	<p>Este planteamiento respondió también a las visiones de Samuel Doria Medina y fue retomado por Álvaro García Linera y el MAS en septiembre de 2006 y comienzos de enero de 2007. Se borró toda referencia explícita a la realización de un referéndum para solucionar la falta de concertación en la Asamblea; sin embargo, se mantuvo la decisión de consultar al “pueblo soberano” de manera general, aunque la directiva y los jefes de bancada no precisaron si se realizarían dos referéndums: uno con el propósito de de corregir los artículos sin consenso, y otro para aprobar la nueva Constitución terminada.</p>
<p>6. El texto final de la Constitución Política del Estado presentado a la Plenaria por el Comité de Concordancia y Estilo será aprobado por el voto de dos tercios de los miembros presentes de la Plenaria.</p>	<p>Aquí también hubo coincidencia entre el MAS y toda la oposición para llevar adelante el proceso, explicitando que el texto constitucional “final” se aprobaría en la plenaria por 2/3.</p>

<p>7. Se incorpora los términos del inciso 3 de la Resolución de la Plenaria del 21 de diciembre de 2006, de respetar en el marco de la unidad nacional, los resultados del Referéndum del 2 de julio de 2006.</p>	<p>Esta decisión fue impulsada por los constituyentes de la “media luna”, además de haber sido una constante exigencia de PODEMOS. Doria Medina, Guillermo Richter y Juan del Granado, en representación del Presidente Evo Morales, negociaron la necesidad de explicitar claramente que la Asamblea no cuestionaría los resultados del Referéndum del 2 de julio, abriéndose una buena posibilidad de concertación con los Comités Cívicos y Prefecturas del oriente.</p> <p>Algunos asambleístas no estaban de acuerdo en hacer referencia al referéndum autonómico como Jorge Lazarte y Loyola Guzmán, por considerar que aquéllos resultados ya eran vinculantes y no había por qué supeditar las decisiones del pueblo en un reglamento cuyo estatus legal era inferior al de un referéndum; sin embargo, apoyaron el nuevo texto del artículo 70, así como la casi totalidad de los constituyentes de Santa Cruz, Beni, Tarija y Pando pertenecientes a PODEMOS.</p>
<p>8. Las demás determinaciones que emanen de la plenaria de la Asamblea Constituyente, que no se refieran al tratamiento y aprobación del texto constitucional y lo establecido expresamente por el presente reglamento, serán aprobadas por mayoría absoluta de los miembros presentes.</p>	<p>Este punto fue aprobado sin discusión porque el núcleo del conflicto: informes de minorías que ingresarían a la plenaria, el uso de los 2/3 para la aprobación de cada uno de los artículos en detalle y el reconocimiento del referéndum autonómico, por último convencieron a la Asamblea que aprobó el nuevo texto con 201 votos a favor, 17 en contra y 19 abstenciones.</p>

Fuente: Franco Gamboa, 2007.

El texto aprobado el 14 de febrero recogió casi lo mismo que el acuerdo firmado entre Unidad Nacional y el Movimiento Al Socialismo el sábado 3 de febrero. A este acuerdo se sumaron después algunos constituyentes del MNR y los partidos pequeños del

Bloque Popular. PODEMOS rechazó todo, pidiendo 2/3 inamovibles para cualquier decisión negándose a aceptar las referencias a la mayoría absoluta; empero, muchos de sus asambleístas declararon su molestia y ánimo de concertar porque era necesario “viabilizar de una vez la Asamblea”.

El difícil entramado político después de los encuentros territoriales

El séptimo encuentro departamental entre los asambleístas y varias organizaciones de la ciudad de Santa Cruz, marcó las principales contradicciones de los foros territoriales. Fue el evento más conflictivo por los hechos de violencia que se manifestaron; en dicho encuentro surgieron cuatro características.

En primer lugar, la radicalización de las demandas por una autonomía departamental en los términos planteados por el Comité Cívico Pro Santa Cruz y la Prefectura del departamento; es decir, la exigencia de un nivel de gobierno regional intermedio con pleno estatus constitucional entre el gobierno central y las autonomías municipales.

En segundo lugar, la participación efectiva de un número amplio de oradores que representaban a instituciones de la ciudad de Santa Cruz, e inclusive de ciudadanos corrientes que hicieron el uso de la palabra para expresar sus puntos de vista sobre la transformación del país, surgiendo al mismo tiempo un clima de opinión caracterizado por el desaliento respecto a la pobreza, la falta de empleo, desigualdad y ausencia de oportunidades en el país.

Tercero, varios enfrentamientos hicieron brotar la violencia que fue provocada por grupos de choque fieles a las demandas radicales por autonomía. Gran parte de estos grupos exaltados fueron movilizados por el Comité Cívico.

Por último, muchos asambleístas del MAS y sus aliados se vieron permanentemente intimidados por los grupos de choque autonomistas, lo cual interrumpió el desarrollo normal de debates democráticos y tolerantes. Tuvo que lamentarse el surgimiento de peleas en las comisiones de Poder Legislativo, Autonomía, Coca, Poder Judicial, así como en Recursos Naturales, Tierra y Territorio. Los ánimos caldeados hicieron que las sesiones programadas para el martes 3 de abril fueran suspendidas, por lo cual todos los constituyentes del MAS abandonaron los predios de la Universidad Gabriel René Moreno donde se ejecutó el encuentro.

Desde la inauguración del evento apareció con mucha intensidad la demanda de autonomía departamental, manifestada sobre todo por el prefecto Rubén Costas, quien afirmó que “el derecho del pueblo cruceño a la autonomía departamental, está reflejado en los resultados del referéndum y en otras manifestaciones masivas como el cabildo del 15 de diciembre de 2006”. Asimismo, los constituyentes cruceños no pudieron conformar una directiva única en la representación departamental; finalmente, hicieron

uso de la palabra Armando Terrazas por el MAS (oficialismo) y Javier Limpias a nombre de las organizaciones de oposición.

Las visiones confrontadas se avivaron cuando llegó al campus universitario de Gabriel René Moreno, el presidente del Comité Cívico, Branko Marinkovic, indicando que la posición de su entidad era “una defensa del voto popular que dijo sí con un 71% a favor de la autonomía departamental”. También indicó abogar por una Bolivia unida donde los ciudadanos convivan pacíficamente en libertad y democracia, y pidió oportunidades para los bolivianos en cuanto a fuentes de empleo, salud, educación y vivienda. Una posición diferente la manifestó Saturnino Pinto quien indicó “estar a favor de la autonomía provincial, cantonal e indígena, y no la departamental que sólo iba a beneficiar a las clases altas”.

El presidente de la Unión Juvenil Cruceñista Wilberto Zurita, manifestó que su participación estaba unida a la movilización de grupos para evitar la llegada de militantes del MAS que pretendían trasladarse desde San Julián y Yapacaní para amedrentar a los Comités Cívicos. Indicó que “estaban expectantes ante cualquier intento de perjudicar las reuniones”. Contrariamente, Jonathan Marquina, de la juventud masista, denunció que la Unión reclutaba jóvenes a los que ofrecía 50 bolivianos para perjudicar el encuentro”.

Tres comisiones se trasladaron también a dos provincias para seguir recogiendo propuestas: Autonomías, Descentralización y Organización Territorial junto a la de Educación e Interculturalidad estuvieron en Montero, mientras que la de Tierra y Territorio visitó San Julián.

La presidenta de la Asamblea Silvia Lazarte, exigió igualdad de oportunidades sobre todo si los jóvenes quisieran ser elegidos por voto directo, demandando el apoyo a favor del sufragio desde los 16 años. Ya en la audiencia de Autonomías, el debate se concentró en la disyuntiva entre la autonomía departamental y provincial. Algunos sindicatos como los del Norte Integrado, hicieron escuchar su demanda de autogobierno, al mismo tiempo que la necesidad de elegir subprefectos, consejeros o asambleístas departamentales por voto directo.

La violencia emergió primero en la comisión de Tierra y Territorio cuando el constituyente de Alianza Social Patriótica (ASP) de La Paz, Humberto Tapia, fue obligado a quitarse el poncho rojo que tenía al ser acosado por un grupo de mujeres afines al Comité Cívico cruceño. Ante esta situación, la comisión tuvo que suspender su trabajo; sin embargo, por la tarde retomó sus labores y recibió propuestas.

Una situación similar se vivió en la comisión de Poder Legislativo pues el presidente, César Cocarico y su compañera asambleísta Tania Ramírez fueron agredidos físicamente por algunos ciudadanos que exigían cambiar la directiva de esa comisión. La actitud violenta llegó al extremo de que las personas que se aglutinaron en el lugar

no permitieron la salida a los constituyentes. Por ese motivo esta comisión interrumpió sus actividades y los asambleístas tuvieron que salir del lugar resguardados por policías. El hecho más dramático se produjo contra el asambleísta Saúl Ávalos, presidente de la comisión de Autonomía, quien fue perseguido por una turba de ciudadanos que lo agredieron con insultos, palos y piedras. La policía tuvo que intervenir y el asambleísta junto con sus colegas del MAS no regresaron a la sesión del día martes por la mañana. En medio de estos conflictos, los asambleístas de PODEMOS, MIR y APB trataron de modificar la directiva de la comisión sugiriendo la renuncia del vicepresidente Eduardo Yañez.

El encuentro desveló el “frágil equilibrio” que existía entre el MAS y las demás bancadas de la oposición, que luego de haber aprobado el artículo 70 sobre el sistema de votación, manifestaron su inconformidad con la estructura de la directiva en casi todas las comisiones. La ausencia de muchos constituyentes de PODEMOS durante el trabajo de sus respectivas comisiones fue notoria entre los meses de febrero y marzo en Sucre, especialmente del jefe de bancada Rubén Darío Cuéllar; empero, él junto a la mayor parte de los asambleístas orientales aparecían esta vez trabajando activamente en Santa Cruz, lamentablemente en un momento de mucha tensión donde se hostigó a gran parte de los constituyentes del MAS.

El día sábado 14 de abril concluyeron los nueve encuentros territoriales de la Asamblea Constituyente con lo cual se terminó un proceso de diálogo y consultas de 34 días entre las 21 comisiones y diferentes organizaciones de la sociedad civil, así como la participación de todo tipo de ciudadanos bolivianos. Entre algunas situaciones sobresalientes del proceso, destaca cómo el primer vicepresidente Roberto Aguilar declaró al periódico *La Razón* que en los encuentros habían participando cerca de 10 mil personas, presentado 3 mil propuestas y se habrían movilizado aproximadamente 400 instituciones. La misma fuente, Roberto Aguilar, afirmó ante el programa radial Noticias Constituyentes de la cadena ACLO-ERBOL que las propuestas entregadas a la Asamblea eran 4 mil y la participación había llegado a 15 mil ciudadanos. Este tipo de informaciones inconsistentes, de alguna manera expresaron una serie de dudas y ausencia de claridad sobre los impactos e impulso efectivo que tuvieron estos foros de consulta. Las tendencias principales de los encuentros pueden agruparse en las siguientes orientaciones.

Primero: mezcla de las discusiones y sobrecarga de demandas en las audiencias públicas y los encuentros territoriales. No hubo una diferenciación real entre las audiencias públicas que se realizaron a finales de enero y febrero, con lo sucedido en los nuevos encuentros territoriales. Las audiencias permitieron la visita de diferentes organizaciones y ciudadanos en la ciudad de Sucre para presentar propuestas y sugerencias; además, los constituyentes entendieron que dichos eventos sirvieron para “recoger demandas y sentir directamente la presencia de las fuerzas vivas”. Los encuentros se ejecutaron según la misma orientación para recoger demandas, escuchar y relacionarse con las bases, con la única diferencia de los viajes de

aproximadamente 280 personas entre asambleístas, asistentes técnicos, periodistas y organizaciones de cooperación.

En primera instancia, la Asamblea consideraba a los encuentros territoriales como el momento de *deliberación democrática* más importante que las audiencias, previsión lamentablemente incumplida debido al acelerado ritmo de viajes entre una capital y otra, donde el núcleo deliberativo se redujo a la presentación directa de posiciones ideológicas por parte de los distintos participantes regionales. En cada ciudad, los principales partidos como MAS, PODEMOS, MNR, APB, UN y Camino al Cambio invitaron y movilizaron aquellas agrupaciones y expositores que ratificaban o reforzaban la posición política asumida *de antemano* por las fuerzas de la Asamblea.

Segundo: ausencia de una metodología de trabajo y ordenamiento de la información. Las 21 comisiones obtuvieron información y demandas sin un criterio metodológico preestablecido. Esto era explicable porque se asumió de forma premeditada que el fin último de los encuentros era permitir la participación directa de toda clase de organizaciones, instituciones y personas. El problema surgió cuando hubo la necesidad de encontrar algún mecanismo y *lógica* para separar las múltiples demandas, de las necesidades específicas para la sistematización que debieron confrontar los asistentes técnicos en todas las comisiones.

El único instrumento fue la grabación en video de cada una de las presentaciones, aunque el volumen de información fue tal que el ordenamiento continuó siendo una preocupación en vista del tiempo reducido para redactar los informes y aprobarlos hasta finales del mes de mayo. En cada presentación, los presidentes y vicepresidentes de comisiones recibieron las propuestas, varias de ellas escritas a mano, firmando los originales y convirtiéndolos en “documentos oficialmente entregados a la Asamblea”, muchos de los cuales se relacionaban directamente con políticas de Estado, estrategias de desarrollo municipal, regional, económico y varias denuncias sobre la desigualdad, discriminación, pobreza estructural en Bolivia y un histórico déficit de institucionalidad y capacidades estatales desde la fundación de la república en 1825.

Tercero: confusión sobre el estatus constitucional de las demandas recibidas y falta de agendas temáticas. Ninguna comisión presentó una propuesta para rescatar aquellas ideas o planteamientos que efectivamente merecen un “estatus constitucional”. Si bien algunas comisiones como Otros órganos del Estado, Educación intercultural, Derechos, deberes y garantías, Recursos naturales, tierra y territorio, así como Poder Judicial, realizaron un trabajo previo para la delimitación de una “agenda temática”, todas éstas reconocieron que “literalmente les faltaba manos para sistematizar y clarificar todavía más la información obtenida”. El resto de las comisiones, incluyendo algunas de las más importantes como Autonomías, Visión País, Hidrocarburos, Estructura del Nuevo Estado y Poder Ejecutivo, se limitaron a

“escuchar” todo tipo de posiciones políticas sobre una infinidad de problemáticas bolivianas.

Cuarto: intensa participación ciudadana pero repetitiva. En muchos casos, los presentadores de organizaciones o ciudadanos de toda clase hicieron la misma exposición de motivos y argumentos en tres y hasta cuatro comisiones con temáticas completamente diferentes. La pregunta central en este caso era: ¿hasta qué punto la participación diversa fue verdaderamente representativa para las regiones, ciudades-capital y el propio país? La mayoría de las personas abandonaba inmediatamente la comisión luego de sus intervenciones sin preocuparse por escuchar otras alternativas o las ideas contrapuestas a sus percepciones.

Quinto: los viajes a las capitales de departamento se desprestigliaron ante los medios de comunicación. Un editorial del periódico *La Razón* afirmaba el 9 de abril que “la gira de la Asamblea se convirtió en un recorrido nacional sin sentido debido a que en los foros territoriales no se escuchó nada nuevo. Muchas de las propuestas expuestas por organizaciones ya figuran en la pila de documentos que están en Sucre hace meses”. Asimismo, hubo una dura crítica hacia el PNUD cuando el mismo texto indicaba: “en ese contexto, la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), financiadores de la gira constituyente, entusiasta y quizá inconscientemente resultaron aliados del buen beneficio que el MAS le está dando al desplazamiento de la Constituyente, y por lo mismo, en una posición incómoda. Ambas organizaciones de cooperación internacional han hecho intensos esfuerzos para desembolsar recursos directamente, lo que en el fondo y analizados los hechos han servido sólo para alimentar y dar cobijo a los movilizados del MAS”.

Sexto: participación activa de algunos grupos y organizaciones de la sociedad civil. Un aspecto bastante positivo al final de los viajes mostró que muchos ciudadanos sin filiación institucional ni partidaria, tomaron el tiempo necesario para asistir a los encuentros y hacerse escuchar, dar su propio testimonio de vida o explicar sus experiencias personales aún sabiendo que sus ideas probablemente no tenían una expresión constitucional o estaban limitadas para ser tomadas en cuenta como un planteamiento viable de reforma institucional y política. En este grupo pueden destacarse las posiciones de muchos indígenas, mujeres desempleadas, homosexuales e incluso diversos niños; es decir, las minorías democráticas estuvieron bastante activas presentando sus visiones ante las comisiones.

Séptimo: obstáculos para ordenar la información y rescatar lo específicamente constitucional. Una debilidad muy clara en el conjunto de las comisiones fue que ninguna hizo el esfuerzo por adaptar sus agendas temáticas o problemáticas de debate, según el contexto regional que les tocaba visitar. Algunos participantes afirmaban: “no es posible que a los constituyentes les dé lo mismo estar en Santa Cruz o en Potosí porque se comportaron de manera indistinta sin hacer el esfuerzo por contextualizar su trabajo para analizar y evaluar los problemas regionales más

trascendentes que merezcan ser incorporados en la nueva constitución”. Absolutamente todos los presidentes de comisiones pronunciaron el mismo discurso, exposición de motivaciones y agradecimientos para los nueve encuentros. Para la constituyente Angélica Siles, “gran parte de los asambleístas nunca se dieron cuenta del poder que tenían y dieron rienda suelta a sus temores, prejuicios y frustraciones personales que obstaculizaron el ordenamiento de la información en los encuentros y posterior redacción coherente del texto constitucional”.

Octavo: las pugnas por la autonomía fueron de permanente confrontación. El aspecto siempre políticamente conflictivo fue que los encuentros territoriales se inauguraron en la ciudad de Cobija, Pando con un discurso fuertemente regionalista que reivindicaba el cumplimiento de la autonomía inmediata para los nueve departamentos. De igual manera, los encuentros se clausuraron en la ciudad de Trinidad, Beni exactamente con la misma radicalidad en cuanto a la defensa de la autonomía y amenazas al gobierno si se implementaba una descentralización diferente a los planteamientos de la “media luna” donde la instauración de un poder autónomo estaría directamente unida al fortalecimiento de los prefectos elegidos, y a la transferencia de competencias desde el Estado central a partir de una descentralización política plena y una capacidad “legislativa” concentrada en los consejos departamentales.

En los foros de Santa Cruz y Trinidad, por ejemplo, Mauricio Paz, segundo vicepresidente de la Asamblea, se refirió públicamente a los prefectos como “gobernadores”, excitando los ánimos de aquellas organizaciones movilizadas en función de las pretensiones autonómicas. De hecho, el discurso de Fernando Ávila, constituyente por Beni durante la inauguración del último encuentro fue muy duro al acusar al presidente Evo Morales y al MAS de imponer una visión andina para el país que “el oriente jamás aceptará, así como tampoco la defensa de la coca cuando se sabe muy bien que solamente beneficia al narcotráfico”. En contraposición, las visiones del MAS ratificaron que las demandas autonómicas en la versión de la “media luna” solamente eran aspiraciones “oligárquicas de algunas élites neoliberales relacionadas con los Comités Cívicos que ni siquiera respondían a las expectativas de las provincias y los pueblos originarios, verdaderos dueños del proceso de descentralización con las proposiciones de autonomías étnicas”. El Vice-ministerio de Descentralización planteaba que “el proceso de descentralización y desconcentración debía alcanzar a los pueblos indígenas-originarios, mancomunidades, regiones y distritos” que posiblemente dibujen un mapa de 47 nuevas regiones.

Los medios de comunicación también enfatizaron que el principal resultado de los encuentros fue la reivindicación de autonomías departamentales; sin embargo, lo llamativo fue que en opinión de Rubén Darío Cuellar y Juan Carlos Velarde de PODEMOS, “Santa Cruz era la única región que poseía una verdadera propuesta autonómica porque el resto de los departamentos se caracterizaron por una falta de solidez en sus visiones”.

Este aspecto era muy problemático porque Tarija aceptaba tres tipos de autonomía: departamental, provincial donde se reconoce a la autonomía étnico-indígena, y otra municipal; es de especial relevancia la propuesta de Constitución de la Universidad Juan Misael Saracho para quien “la autonomía departamental se sustentará sobre los siguientes principios: unidad nacional, solidaridad interdepartamental, descentralización *subdepartamental*, autodeterminación, eficiencia administrativa, subsidiariedad y coordinación entre los niveles general, departamental y municipal. Tarija postuló abiertamente que su “estatuto departamental autónomico” iba a supeditarse a la “nueva Constitución con la cual debe ser compatible”, mientras que las posiciones radicales en Santa Cruz ambicionaban sancionar un “estatuto autónomico” incluso antes de tener un texto constitucional desafiando completamente la autoridad del Estado central.

Noveno: inadecuada administración del tiempo para concluir según plazos establecidos. Desde el comienzo de los encuentros se avivó más la idea de ampliar la Asamblea Constituyente. Para Roberto Aguilar estaban dadas las condiciones para extender el evento por dos meses, pero de acuerdo con algunas publicaciones de prensa, una evaluación política del presidente Evo Morales el 7 de abril había considerado una ampliación de cuatro meses. Por oposición, Silvia Lazarte, presidenta de la Asamblea siempre afirmó que contra toda adversidad se obtendría la Constitución para el 6 de agosto.

Durante los viajes, un grupo de asambleístas cada vez más numeroso promovió la idea de prolongar la Asamblea ante el reconocimiento generalizado sobre la falta de tiempo para redactar con claridad. La decisión requería un acuerdo entre los partidos para modificar la Ley de Convocatoria en el Parlamento, lo cual una vez más señalaba que la Asamblea no pudo ser originaria, es decir, ubicarse por encima de los poderes establecidos. En opinión del tercer vicepresidente de la Asamblea, Ricardo Cuevas, “no había duda de que escaseaba el tiempo; hicimos una evaluación y solamente en la sistematización íbamos a utilizar 20 días, después se requería por lo menos un mes para redactar los artículos, de aquí, cuatro o cinco meses de plenaria para aprobarlos, sin pensar en los artículos que podían ser conflictivos”.

Entre los principales argumentos para ampliar la Asamblea, se manejaban los siguientes: a) la necesidad de definir si existiría un *referéndum previo* al que autorizaba la Ley de Convocatoria para aprobar la Constitución terminada por la Asamblea; b) la exigencia de compatibilizar aquellos ejes comunes de las comisiones que no sean consensuados; c) la comisión de Estructura del Nuevo Estado Boliviano nunca presentó el bosquejo o esqueleto general de la próxima Constitución hasta el 13 de julio.

Décimo: surgimiento de fuertes visiones electorales en el proceso constituyente. Un aspecto muy controversial durante el desarrollo de los encuentros fue la declaración en La Paz del diputado suplente por el MAS y secretario ejecutivo de la CSUTCB, Isaac

Ávalos cuando indicó que “los encuentros territoriales sólo servían para hacer pequeñas correcciones sobre un borrador de Constitución ya existente”. Tal como publicaron los medios de comunicación, el anuncio cayó como un verdadero balde de agua fría sobre la bancada del MAS que en Tarija rápidamente desmintió las comprometedoras afirmaciones. La primera en negar lo dicho por Ávalos fue la presidenta Silvia Lazarte, quien aseguró que a su oficina no llegó ningún nuevo texto y fue contundente al indicar que el dirigente campesino habló a título personal. Los diputados masistas también desautorizaron las declaraciones.

Quince días después de concluidos los Encuentros Territoriales, permanecían irresueltos cinco áreas de problemas que habían aquejado bastante el desarrollo del trabajo en la Asamblea.

En primer lugar, hubo imposibilidad de la directiva para regir sobre un cronograma concertado que permita avanzar a todas las comisiones con el propósito de ordenar el proceso constituyente desde el punto de vista práctico para cumplir, sobre todo, con el plazo previsto del 6 de agosto. La directiva había instruido que todas las comisiones presentaran la sistematización final de toda la información hasta el 27 de abril pero los avances fueron parciales, inclusive el 26 de abril solamente 11 de las 16 organizaciones políticas de la Asamblea había validado sus exposiciones ante la Comisión Visión País y entre los partidos que no presentaron las versiones últimas de sus intervenciones sobre la visión de país, precisamente estaban el MAS y PODEMOS. El resto de las comisiones enfrentaba problemas más complejos para continuar sistematizando de manera eficaz sus informes y muchos presidentes decidieron simplificar todo mediante cuadros donde las posiciones de diferentes actores sociales e instituciones quedaban reducidas solamente a unas cuantas líneas.

En opinión de varios constituyentes, “hacía un buen tiempo que la directiva no dirigía nada, especialmente durante los viajes e inmediatamente después del retorno a Sucre”. De hecho, el cansancio de los asambleístas desde el 15 de abril hizo que la mayoría regresara a sus domicilios y circunscripciones sin permiso oficial de la directiva; según Weimar Becerra, sexto secretario, “nunca se había autorizado una semana regional ni viajes adicionales luego de los encuentros”; el 16 de abril apenas 83 asambleístas estaban en Sucre.

En segundo lugar, persistieron las dificultades metodológicas sobre cómo terminar la sistematización de información con un “criterio constitucional”; es decir, ninguna comisión hasta el lunes 27 de abril tenía una idea clara sobre la “artesanía y estructura formal” para una eventual redacción de los artículos. Esta dificultad se agravó por la continuación de audiencias públicas en la ciudad de Sucre donde varias organizaciones de la sociedad civil todavía presentaban demandas y propuestas en las comisiones.

A este respecto, entre los asambleístas había dos posiciones: la primera se inclinaba a terminar las audiencias públicas de una vez por todas; la segunda argumentaba que,

en realidad, desde el 15 de enero de 2007 no se dio plena apertura democrática a la participación directa de la sociedad porque las audiencias fueron realizadas recién en febrero, y súbitamente suspendidas por los viajes de la Asamblea al interior del país. Con esta misma posición estaban las organizaciones ligadas al movimiento indígena como el Pacto de Unidad, que afirmaba rotundamente que ni las audiencias, ni los encuentros podían agotar la discusión política de refundación estatal; por lo tanto, según las posturas indigenistas, los asambleístas debían necesariamente introducir en su sistematización el arsenal de demandas que estaban en el escenario político desde agosto del año 2002, cuando tuvo lugar la marcha indígena para reformar la Constitución antes de las elecciones presidenciales.

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

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

En cuarto lugar, absolutamente todas las comisiones tenían un concepto de Constitución demasiado complejo que les impedía clasificar la información obtenida para: primero visualizar una agenda de discusión, y posteriormente redactar los artículos específicos. Es muy probable que la mayoría de los asambleístas hayan entendido a la Constitución como un campo de definiciones políticas y pugnas

históricas con el propósito de hegemonizar espacios de poder y personalizar ciertos cambios ante sus votantes; sin embargo, fueron muy pocos quienes trataron de ordenar su actividad creyendo en una Constitución como conjunto normativo para identificar las directrices nacionales de un país que lograra combinar un control parlamentario efectivo con un gobierno eficiente y el respeto de derechos, ciudadanías y libertades. Cuanto más las comisiones se preguntaban si realmente se sabía **qué** debía cambiarse y **cómo** cambiarlo, tanto más se comprobaba que la principal respuesta era un desalentador “No”.

Por lo tanto, se esperaba que las futuras negociaciones políticas para ingresar a las plenarios respondieran “efectivamente” a la cuestión constitucional central: ¿sabemos como evento histórico qué reformar, hasta dónde pedirle a la realidad boliviana lo que puede dar, y cómo se ejecutarán los cambios? Durante la sistematización de cientos de propuestas, las comisiones no hicieron un análisis concentrado en la factibilidad de aquéllas, lo cual desembocó en pensar que los aspectos constitucionales eran un “agregado de fuerzas políticas”, cuando en realidad una Constitución es un “*mecanismo*” que debía funcionar y *producir algo* para ser cumplido a partir de estructuras basadas en incentivos. Con las audiencias públicas y los encuentros territoriales, los assembleístas siempre estuvieron al borde de satisfacer una Constitución plagada de ilimitadas aspiraciones que, finalmente, representaban una desvirtuación permanente y un horizonte social con demasiada sobrecarga de las capacidades constitucionales, donde nadie sabía si los nuevos artículos iban realmente a ser útiles.

En quinto lugar, el conjunto de la Asamblea estuvo nuevamente afectado por una debilidad en las reglas del juego y los límites que deben existir para todo tipo de injerencias. Cuando las comisiones trataban de utilizar algunas prescripciones para regular su trabajo por medio del “Reglamento de Debates”, se dieron cuenta que la versión publicada por la directiva en enero *no* era el texto final aprobado, sobre todo porque en dicho documento no figuraba el conflictivo artículo 70, verdaderamente aprobado el 18 de febrero, además de existir errores de edición que revelaban un documento incompleto.

Las comisiones se vieron obligadas a conseguir extraoficialmente la última versión del reglamento con la finalidad de aplicar algunas normas al desarrollo de sus debates, lo cual demostró una cruda realidad: déficit de gestión organizacional y gerencial que evitó tener a la mano un reglamento como herramienta institucionalmente válida en todo momento. Inclusive hasta el 30 de abril tampoco había sido aprobado el informe financiero de la gestión 2006 ni analizado el presupuesto 2007, documentos que debían ser discutidos en las plenarios, suspendidas desde el 9 de marzo. A esto se agregaron las constantes denuncias por supuestos casos de corrupción en las estructuras administrativas de la Asamblea.

Un hecho que causó fricciones entre el MAS y PODEMOS, fue la denuncia de un grupo de asesores nacionales y extranjeros enviados por el Ministerio de la Presidencia con el objetivo de orientar el trabajo político y constitucional del MAS. Desde finales de enero apareció un denominado “grupo de los 12” que transmitía algunas determinaciones sobre el proceso político para defender las principales posiciones a favor del partido de gobierno.

Si bien esto no era nada nuevo, fue importante analizar la manera plagada de desconfianza con que han actuado diversas líneas ideológicas y políticas dentro del MAS, de forma tal que estos grupos de élite, en el fondo, representan intentos de balance y, al mismo tiempo, expresaban varias confrontaciones en torno a las visiones hegemónicas del mismo Presidente Evo Morales. En otras palabras, los grupos de asesores no eran del todo aceptados por la mayoría de los asambleístas del MAS, e inclusive fueron resistidos por la presidenta Silvia Lazarte que abiertamente se declaró en contra de la Representación Presidencial para la Asamblea Constituyente (REPAC), con quienes rompió relaciones desde enero de 2007; empero, el Presidente Morales tampoco confiaba absolutamente ni en su bancada, ni en los resultados objetivos que no habían podido ser alcanzados y fue por esta razón que envió “coordinadores”.

En todo caso, esta lógica traslucía la necesidad de brindar coherencia a la estrategia política del MAS, y a su vez, apuntaba hacia la necesidad de distribuir “múltiples orejas” con el propósito de lograr disciplina en una bancada demasiado grande y difícil de controlar en Sucre. Para los constituyentes masistas invitados como Lidia Ordoñez de Cochabamba, que tuvo un bajo perfil durante todo el proceso, los asesores solamente causaban ruido y disonancias “De repente me dijeron que ciertos españoles iban a trabajar con mi comisión; a mi manera de ver esto significaba un abuso y daba la impresión de que todos estaban locos tratando de influenciar en un trabajo que requería el máximo de seriedad”.

Cuando el agua se escurrió de las manos

Tesis Quinta: La polarización rebrotó debido a la redacción de informes de mayoría y minoría en 19 comisiones, además que el trabajo estuvo incompleto con una serie de repeticiones. El escenario se debilitó una vez más por falta de solidez en la toma de decisiones, organización e incapacidad gerencial de la directiva entre marzo y julio de 2007, a lo cual se agregó el trabajo ambiguo y tardío de las comisiones mixtas.

El trabajo en las comisiones, si bien había sido intensivo después de retornar de los encuentros territoriales, mostraba un extraño aturdimiento a fines de mayo y principios de julio; es decir, todos los asambleístas sabían muy bien que los plazos fatales se aproximaban inexorablemente pero no se preocuparon por avanzar con coherencia en la estructuración de sus informes y la redacción de artículos constitucionales que eviten repeticiones de una comisión a otra, o requieran de concatenación para darle al texto

un cuerpo homogéneo. Tampoco se inquietaron por alcanzar consensos en los marcos mínimos con el objetivo de avanzar resolviendo primero lo más fácil y llevadero, y postergando aquello complicado hasta un momento de negociaciones políticas más delicadas.

Cuando todas las comisiones habían concluido con la sistematización de información recogida en las audiencias públicas y encuentros territoriales, los assembleístas estuvieron frente a la disyuntiva de redactar un texto constitucional regido por aspiraciones o guiado por objetivos políticos, según las previsiones de los partidos, agrupaciones ciudadanas y movimientos sociales. En este caso, el proceso constituyente boliviano mostró que la Asamblea apuntaló con fuerza sorprendente una *Constitución atrapada en aspiraciones* que resultó muy desventajosa para el trabajo diario de los constituyentes quienes se encontraron, de súbito, ante la presión de oír todas las demandas y desviarse cualquier momento para seguir atendiendo exigencias, lo cual generó una sobrecarga tremenda en las capacidades de la Asamblea que estuvo en vilo permanente sin saber hasta dónde avanzar o dejar de funcionar por un colapso de saturación y desconcierto.

Por ejemplo, uno de los temas más preocupantes para el oficialismo eran las políticas sobre la tierra y el territorio, pero ni el MAS ni Evo Morales tenían respuestas definitivas. Los grupos leales al Presidente estaban en desacuerdo respecto a reconstituir los territorios indígenas y plasmar autonomías regionales; gran parte de los assembleístas del MAS pensaba que era difícil borrar cualquier provincia del mapa boliviano. Por el contrario, los grupos indigenistas procuraban constitucionalizar el hecho de que los pueblos indígenas recuperasen sus territorios antes de la colonización española. Armando Terrazas, miembro de la directiva en la bancada del MAS afirmó que “al Presidente de la República le explicaron que no se anularía ningún límite territorial vigente pero era necesario dar a las pretensiones indígenas cierto grado de preferencia”.

Estos disensos dentro de la bancada del MAS estaban directamente relacionados con las discrepancias entre la dirigencia nacional masista y el Pacto de Unidad, problema que se arrastraba desde la reunión de constituyentes en Cochabamba a finales de mayo. Tanto CONAMAQ como CIDOB aseguraban que había varios cabos sueltos en el proyecto del MAS, razón por la cual exhortaban, de una vez por todas, para que los assembleístas asuman de manera completa y contundente el proyecto constitucional del Pacto.

La bancada masista se vio fracturada, según Roberto Aguilar porque el hecho de constitucionalizar la posibilidad de que los pueblos indígenas recuperen su territorio antes de la colonia, representaba un problema que no convencía en ciertos sectores *moderados* del MAS pues juzgaban que el tema era un elemento de enfrentamiento entre bolivianos. “Durante la reunión de Cochabamba – explicó Aguilar –, surgió una ruptura y algunos asesores del Pacto aprovecharon para diseminar en los medios de

comunicación la última versión de sus planteamientos constitucionales tratando de forzar una toma de posición mediante un golpe desde la opinión pública donde la idea era identificar al MAS con las reformas políticas del Pacto”.

El desborde en las aspiraciones constitucionales desembocó en al menos ocho problemáticas que causaban serios conflictos en las comisiones, motivando en todos los casos la presentación de informes aprobados por mayoría y minoría.

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

Segundo, el derecho a la vida desde la concepción fue una proposición defendida por creencias religiosas judeo-cristianas. En contraposición estaban aquellas assembleístas y grupos de mujeres que respaldaban criterios más globales como “derecho a la vida simplemente” tal como indicaba la Constitución de 2004; sin embargo, la discusión produjo el sentir inevitable de prejuicios sobre el aborto y un conjunto de reivindicaciones feministas que sugerían mantener muchos derechos ya existentes como en los textos constitucionales del hemisferio occidental, alejados de los dogmas de fe.

Tercero, las autonomías provinciales, regionales e indígenas propuestas por el MAS, frente lo cual se presentaron las reivindicaciones de la “media luna” para aprobar únicamente la autonomía departamental. Las negociaciones introdujeron de manera clara la necesidad de combinar diferentes formas autonómicas; empero las confrontaciones nacieron cuando políticamente se exigía que la autonomía departamental subordine a las indígenas o viceversa.

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

Quinto, los órganos de control social. Aquí el Pacto de Unidad introdujo fuertemente la posibilidad de instaurar un verdadero “poder de control” con capacidad política de veto y fortaleza decisoria, integrado por representantes de organizaciones de la sociedad civil, pueblos indígenas y movimientos sociales; sin embargo, PODEMOS y los partidos políticos tradicionales estaban en desacuerdo porque planteaban que cualquier iniciativa de control de la corrupción descansa en las instituciones vigentes como el

Parlamento, la Contraloría General de la República y los marcos normativos de la Ley SAFCO para el control gubernamental.

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

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

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

Así corrió mucha agua debajo del puente aceptándose finalmente un secreto a voces: la mayoría de las comisiones iba a aprobar dos informes, uno por mayorías y otro por minorías. El resultado traumático fue que la Comisión Visión País sorprendió a todos cuando 11 integrantes aprobaron los informes de mayoría y minoría, además de apoyar una sola orientación indigenista con el Estado plurinacional, dejando desactivada la posibilidad de que cuatro asambleístas de PODEMOS aprobara sus posiciones a favor de un Estado democrático liberal. En otras comisiones se intuía que del seno de la oposición surgiría más de un documento, y para definir cuál de los *varios informes* se presentarían a la plenaria de la Asamblea, empezaron a surgir problemas que el MAS interpretó como sabotajes y al mismo tiempo, como oportunidades para imponer sus informes de primera mayoría. El reglamento de debates una vez más mostraba un enredo legal pues no indicaba explícitamente cómo debía ser la votación de varios tipos de informes en las comisiones de trabajo.

Método de votación según el Reglamento de Debates

Lo prescrito por el artículo 26 aprobado el 31 de octubre de 2006	Lo prescrito por el artículo 70, aprobado el 14 de febrero de 2007
“Elaboración del Informe de la Comisión para su aprobación en la Plenaria de la Asamblea Constituyente”.	“El informe final de las comisiones de la Asamblea Constituyente será aprobado

<p>“En caso de disenso, la Comisión elaborará dos informes, uno por mayoría y otro por minoría para su consideración y aprobación en la Plenaria de la Asamblea Constituyente”.</p>	<p>por mayoría absoluta, de conformidad con el Art. 26 del reglamento”.</p> <p>“En caso de existir artículos que no alcancen la aprobación por dos tercios, esto artículos de los informes de mayorías y minorías, pasarán a la Comisión de Concertación que estará integrada por la directiva, los Jefes de Representaciones Políticas y Presidentes de la Comisión o Comisiones redactoras del artículo en cuestión, respetando la composición de mayorías y minorías sin poder de decisión, a objeto de buscar consensos, cuyo informe será remitido a la Plenaria para la aprobación por dos tercios de votos de los miembros presentes”.</p>
---	--

Fuente: Franco Gamboa, 2007.

La metodología no previó la existencia de posibles dos informes por minoría en una misma comisión, así como tampoco prohibía la votación de un asambleísta por ambas opciones: mayoría en el caso de algunos artículos y minoría en el caso de otras temáticas reclamando su derecho al desacuerdo y alejándose del consenso al cual podía llegar el resto de la comisión. Al mismo tiempo, estaba muy difuso cuando se hablaba de “informe final de la comisión”. ¿Éste se refería al conjunto de artículos o a un reporte global de actividades políticas y administrativas? A comienzos de mayo, ninguna de las comisiones tenía una idea cabal sobre cómo redactar sus informes, cuál sería el contenido mínimo, de qué manera clasificar los artículos constitucionales y separar las preferencias políticas adaptadas a las estrategias por mayoría y minoría.

Lo que hizo el presidente de la Comisión Visión País, Félix Cárdenas, fue aprobar con 6 votos el informe de mayoría del MAS “*Por un Estado unitario plurinacional comunitario y la autodeterminación de naciones originarias, pueblos indígenas y campesinos*”; sin embargo, no cumplía con lo establecido por el artículo 70: “el informe final de las comisiones de la Asamblea Constituyente será aprobado por mayoría absoluta”, lo cual demandaba 8 votos de los 15 miembros de la comisión. El informe de minoría “*Bolivia una comunidad de naciones*” estaba firmado por Patria Insurgente, el partido de Cárdenas, y fue admitido con 5 votos. El tercer informe también de minoría presentado por PODEMOS obtuvo cuatro votos y fue considerado como un documento subsidiario que no ingresaría a las discusiones de la plenaria.

La estrategia era aprobar sin vacilaciones el carácter de un Estado plenamente indígena y descolonizado, propósito frente al cual no se podía arriesgar ninguna concesión. Empero, esta decisión tajante cortó las posibilidades políticas de Cárdenas y los asambleístas del MAS en la comisión porque al ir hasta tal extremo, si no lograban apoyo posterior, una nueva negociación se tornaba difícil ya que los radicales de Visión País se encontrarían solos y ante la necesidad de reconocer como un error su propio fundamentalismo. Esto fue lo que ocurrió porque tanto la directiva de la Asamblea, los principales dirigentes en la bancada del MAS, como el mismo Vicepresidente Álvaro García, demandaron que Visión País retroceda y vote nuevamente con lo cual Cárdenas y su comisión aparecían como la mayor expresión de intransigencia al haber maniobrado el sistema de votación de una manera excesivamente política en pro de las perspectivas indigenistas.

Por otra parte, el constituyente Jorge Lazarte fue imposibilitado de votar ya que la directiva no titularizó su participación en Visión País desde que renunció a la directiva el 19 de marzo. Este hecho reflejaba las dramáticas rencillas personales que imperaron en la Asamblea. Lazarte fue bloqueado explícitamente y la directiva dejó pasar el tiempo vulnerando los derechos de Lazarte hasta el 13 de junio que fue cuando recién se lo habilitó para votar; empero, la carta fue entregada a la Comisión Visión País el 19 de junio.

La directiva actuó con negligencia para no titularizar a Lazarte en su debida oportunidad y de alguna manera expresó su censura hacia las declaraciones de éste que siempre acusó a toda la Asamblea de acercarse al despeñadero en cada oportunidad que encontraba de hablar frente a los medios de comunicación. Los perjuicios hicieron que Lazarte presentara un amparo constitucional, sancionado a su favor el 27 de junio, y en el cual exigía que todos los actos de su comisión sean declarados nulos de pleno derecho al haberse violado sus garantías constitucionales.

La Comisión Visión País ingresó en una confusión ideológica cuando el momento político, posiblemente recomendaba la resolución rápida de los problemas constitucionales para posteriormente encaramarse en una lucha indigenista de largo aliento pues la Asamblea había dejado de ser el caldo de cultivo de las transformaciones y expectativas refundacionales.

La gran lección histórica que se puede extraer de este entramado de dilemas y laberintos políticos, es que el proceso constituyente boliviano perdió su rumbo de manera prematura, tanto en la aprobación del reglamento de debates que cayó en un embrollo de seis meses, como en las labores de cada comisión donde casi todos los constituyentes fueron víctimas de los oídos sordos, soledad e incomunicación para solucionar las cuestiones más álgidas. Por una parte, si bien la directiva rechazó el informe de Visión País solicitando una nueva votación, esto fue de manera verbal y frente los medios de comunicación pues nunca hizo llegar una comunicación formal entre el 7 de junio y el 25 de julio sino que simplemente diferentes vicepresidentes

como Roberto Aguilar, Ángel Villacorta y Mauricio Paz emitieron opiniones en la prensa que no se plasmaron con una carta firmada por la directiva o Silvia Lazarte como presidenta, anunciando explícitamente las observaciones y dando un plazo específico para resolver el inconveniente.

Por otra parte, el vacío de comunicación y profundos errores prácticos complicaron todavía más la situación cuando el tercer vicepresidente Ricardo Cuevas, a nombre de la directiva, envió una carta el 13 de junio indicando que un acuerdo con las 21 comisiones determinó orientar y homogeneizar las votaciones. Supuestamente el acuerdo fue tomado el día martes 12 de junio pero la misma carta de Cuevas afirmaba que únicamente la directiva había definido mayores precisiones para el sistema de votación el jueves 7 de junio, es decir, un día después de que Visión País votó sus informes.

Indicaciones de la directiva el 13 de junio

Interpretación sobre el artículo 70 del reglamento	Interpretación sobre cómo presentar los informes finales en cada comisión
<p>“Los informes finales deben ser votados de manera conjunta por los constituyentes titulares que integran la comisión.</p> <p>Cada constituyente votará por una sola alternativa. La propuesta que obtenga la mayoría absoluta de votos de la comisión será el informe de mayoría. La segunda alternativa más votada será el informe de minoría. Los resultados de la votación deberán ser registrados en un acta”.</p>	<p>“Los informes finales de las comisiones deberán ser presentados en el siguiente formato: cuerpo principal con la fundamentación (mayoría y minoría), artículos, especificando cuáles fueron aprobados por unanimidad, consenso, mayoría absoluta y minoría.</p> <p>Para preservar la composición de mayoría y minoría, los presidentes de comisiones deberán participar en las votaciones”.</p>

Fuente: Franco Gamboa, 2007.

En la práctica, estas instrucciones tropezaron con una piedra cuando varios constituyentes votaron una sola vez efectivamente, ya sea por un informe de mayoría o minoría, pero también por artículos unánimes y por consenso. De repente el sistema de votación se desdobló en cuatro opciones: unanimidad, consenso, mayoría y minoría. Algunos asambleístas votaron por los informes de consenso pero abandonaron la sesión cuando vieron conflictos de mayoría y minoría. Por último, muchos firmaron los informes donde se reflejaba su votación pero no avalaron los informes finales completos.

En consecuencia, las disputas sobre el proceso de reformas institucionales dentro de las diferentes comisiones entre abril y finales del mes de julio de 2007 desnudaron una estrategia con informes por mayorías y minorías que nublaron completamente el debate constitucional, exponiendo una serie de sesgos e intereses sectarios que ahondaron la tremenda ineficiencia en la Asamblea para mostrar resultados específicos.

Conclusiones preliminares: la Asamblea como laberinto de la soledad

El 21 de junio, nueva fecha para presentar los informes finales de las comisiones, solamente cinco habían terminado el trabajo de aprobar artículos, informes de mayoría y minoría, así como acordado algunos marcos globales que les permita participar en las sesiones plenarias: 1) Visión País, 2) Coca, 3) Desarrollo productivo, rural, agropecuario y agroindustrial, 4) Poder Legislativo y 5) Desarrollo económico y finanzas. El resto entregó informes incompletos y otras comisiones como Estructura del nuevo Estado y Autonomías no presentaron nada.

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

La polarización de Visión País se reprodujo en el debate de la transferencia del Ejecutivo y Legislativo a Sucre, e inclusive la desconfianza en torno a si funcionarían los acuerdos del artículo 70 difícilmente logrados en febrero, motivaron que la Asamblea convoque a una plenaria el 2 de julio. La reunión se desgastó inmediatamente por una retahíla de discursos superfluos para decidir la prórroga del cónclave hasta el 14 de diciembre de 2007. Grandes dudas se cernían sobre si el Congreso sancionaría una nueva ley porque la Asamblea incumplió absolutamente con la Ley de Convocatoria que le dio vida el 6 de agosto de 2006. En un abrir y cerrar de ojos, los 255 constituyentes estaban al borde la ilegalidad.

El 6 de julio, a once meses de trabajo, la Asamblea Constituyente había caído en una escalada de incertidumbres e ineficiencia que solamente contribuyó a reavivar viejos enfrentamientos, discordias y traumas históricos. Desde los tortuosos callejones sin

salida en el reglamento de debates, hasta la imposibilidad de cumplir con las fechas establecidas para presentar informes concertados en las comisiones, lo cual impidió que la Constitución Política pueda terminar de escribirse el 6 de agosto, la Asamblea se caracterizó por tres errores recurrentes: primero, falta de disciplina y desconocimiento de los temas más importantes; segundo, imposibilidad de convertirse en un escenario de pactos efectivos y reconciliación pacífica entre ciudadanos; tercero, un excesivo gasto que jamás reparó en la responsabilidad para mostrar resultados ante las altas expectativas de la sociedad boliviana.

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

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

La Asamblea fracasó al mostrar que no pudo tender un puente para trasladarse de la soledad hacia un Nosotros, siendo capaces de pactar en el largo plazo, pues equivocadamente muchos constituyentes creyeron que todo contacto contaminaba. El fracaso de la Asamblea no es el fracaso del país porque quienes buscamos la esperanza, no la olvidamos y así deberemos seguir buscándola bajo todos los cielos y entre todos los bolivianos.

Los constituyentes tuvieron una excesiva visión dramática de la Asamblea Constituyente, razón por la que asumieron a la concertación como un fracaso, insistiendo en considerar a los pactos de gobernabilidad como negativos, lo cual estimuló estrategias desestabilizadoras en la oposición que desconfiaba del MAS y el gobierno. Las negociaciones muestran el enfrentamiento entre aquellos que se consideran “águilas” y quienes se asumen como “palomas”.

El águila sobrevuela y diagnostica el terreno donde cazará a su presa, es decir, el objetivo final es obtener el 100% de beneficios en cualquier negociación. Su oponente es la paloma que busca transmitir la imagen de víctima ante la opinión pública para evitar perder todo en los conflictos; sin embargo, durante la Asamblea, fue muy claro

que las palomas también aspiran a convertirse en águilas porque su interés final es cazar las mejores recompensas. Águilas y palomas ocultan sus verdaderos intereses y no es posible ceder, sino hasta que alguien sea doblegado por completo.

Las confrontaciones durante la aprobación del artículo 70 sobre el sistema de votación del reglamento de debates, partieron en dos las deliberaciones de la Asamblea: el apoyo del MAS para lograr la mayoría absoluta y las posiciones de Podemos que demandaba los 2/3 para subsistir como oposición. Estas actitudes se trasladaron a la redacción de los informes de comisiones por “mayoría” y “minoría” en julio de 2007, dando como resultado la ruptura de los canales de comunicación entre todas las fuerzas políticas. Este distanciamiento evitó la generación de relaciones de confianza que se necesitaban para identificar una visión de país renovada, inclusiva y reconciliadora dentro de la Asamblea.

Los partidos más grandes, MAS y Podemos, reforzaron y refuerzan todavía las estrategias de sometimiento total que se expresa por medio de la relación entre el águila que quiere el todo por el todo, y la paloma que pretende transmitir su posición de víctima, esperando el momento oportuno para convertirse también en águila. Esto liquida el diálogo y es muy agotador para articular consensos sobre los temas de mayor preocupación como la estructura institucional del Estado, el futuro de los hidrocarburos y los sectores estratégicos de la economía, la problemática de la tierra como recurso de desarrollo, las autonomías, los derechos y las garantías fundamentales de las personas en un régimen de libertades democráticas.

La Asamblea como espacio de construcción institucional de acuerdos nacionales negociados, no pudo generar valor público donde se destaque la posibilidad de ceder algo para evitar más enfrentamientos. Como todo el juego de las negociaciones se concentró en ser víctima o hábil cazador, entonces las aspiraciones de transformación social y política tampoco pudieron ser canalizadas adecuadamente por medio de una relación fluida entre los asambleístas y la sociedad civil.

La Constituyente abrió demasiadas brechas de confianza y aislamiento, cuyo resultado es el desprestigio de las palabras pacto o consenso. Las águilas en algún momento también quieren aparecer como palomas, estimulando un clima de opinión carente de valores reconocidos por los otros negociadores que puedan durar en el tiempo.

La Asamblea corre el riesgo de ser juzgada negativamente por la ciudadanía que, probablemente, asumió que el proceso constituyente es inapropiado para la creación de valores públicos y soluciones útiles en términos de mejores resultados para una reforma política eficaz, mejores condiciones para lograr una buena vida y mayor confianza en las instituciones democráticas que son expresión directa de un sistema político que no superó la crisis de Estado desde octubre trágico del año 2003.

Insistir en las relaciones entre águilas y palomas para las negociaciones, provoca efectos contraproducentes: primero, la eliminación del juego de aquellos considerados como enemigos políticos. Segundo, la mayoría absoluta solamente impulsa un proyecto único de poder y construcción de valores públicos con sesgos étnicos y de clase. En este caso, no se puede negar que los grupos indígenas y los movimientos sociales que defienden al MAS, son expectativas políticas legítimas que podrían considerarse como generadoras de valor público transformador; sin embargo, las águilas que estimulan excesivos sesgos de clase, étnicos y partidarios, no parecen darse cuenta de que las definiciones “valiosas” para la sociedad boliviana cambiarán constantemente como resultado de la experiencia democrática y el debate públicos. Es por esto que la existencia de la oposición adquiere relevancia para poner límites al ejercicio arbitrario del poder.

La desestabilización en la Asamblea estuvo siendo sustentada perjudicialmente por la oposición de Podemos, lo cual también conduce a la destrucción de la reconciliación y la esencia del valor público. La probabilidad de recuperar credibilidad y eficacia en la Constituyente, pasa por comprender que la combinación entre instituciones públicas y un gobierno fuerte como quería el MAS, debe fructificar junto a la competencia de una oposición política reconocida como interlocutor válido porque de esta manera un régimen democrático logra el mejor balance entre rendición de cuentas, innovación y eficiencia. Las estrategias de águila o paloma demuestran ser excesivamente costosas e inútiles para desactivar conflictos.

Las plenarios de la Asamblea Constituyente fracasaron una vez más al no poder reinstalarse el martes 6 de noviembre. El elemento central de este problema, no radica sólo en las demandas de Sucre para recuperar los poderes Ejecutivo y Legislativo, sino en la incapacidad crónica de 255 asambleístas que jamás pudieron trabajar con autonomía, compromiso con el cambio y disciplina ligada a resultados claros y substanciales. El trabajo siempre marchó por lo marginal, por lo innecesario, por la senda de lo inútil hasta transformarse en un enorme “mocoichinchi” atascado en la garganta de millones de bolivianos. Al suspenderse las plenarios desde el 15 de agosto de 2007, la Constituyente fue y es todavía, una bola que no puede ser escupida, ni tragada por nadie. Lo más peligroso es que en este atascamiento cualquiera puede morir de asfixia.

La falta de oxígeno liquidó los informes de las 21 comisiones que no tuvieron una precisión sobre cómo viabilizar una Constitución donde algunas políticas de modernización puedan conectarse, de manera realista, con participación de la sociedad civil. En la Asamblea erupcionó con demasiada fuerza la confrontación ideológica entre izquierda y derecha que culminó en la oferta irresponsable de maravillas. Muchas comisiones trataron de comprometerse con exigencias de un montón de sectores que degeneraron en una actitud populista. En este contexto, debemos entender por populismo la relación ambigua e irresponsable entre caudillos y masas embelesadas con promesas heroicas. Estos rebotes populistas se expresaron en varios artículos

constitucionales que nunca podrán cumplirse porque están atados a cosas irreales; por ejemplo, la Comisión de Desarrollo Económico y Finanzas defiende, en su informe de mayoría, una economía comunitaria sin pensar en lo más mínimo cómo enfrentar los problemas bolivianos donde el mundo de la economía informal y el contrabando son una fuerza impresionante. Los gremiales en Bolivia expresan vivamente la economía de mercado y esto lo aceptan también las clases populares para quienes una “economía comunitaria” es simplemente una fábula ininteligible y ajena.

La Asamblea trató de resolver los efectos perversos de las políticas de ajuste estructural neoliberal que fueron aplicadas en Bolivia, pero adolecieron de una falta de innovación y creatividad quedándose incapacitadas para dar un enfoque constitucional a discursos culturalistas y sueños de revolución que solamente eran retórica. En la Asamblea, todo parecía ser lo mismo, pues la oposición y el oficialismo compartieron por igual la repetición de idealismos y el conservadurismo resistente al consenso. Ningún partido o agrupación ciudadana de la Constituyente dijo algo nuevo o mostró planteamientos que no sean los mismos que ya circulaban en las discusiones políticas desde hace veinte años. Para muchos solamente había que destruir el Estado neo-colonial y la democracia representativa, mientras que para otros, la receta era siempre igual: equilibrar las cuentas nacionales, contener la inflación, tener una balanza de pagos saneada y un parlamento con dos cámaras por tradición. Finalmente, las comisiones no pudieron terminar sus planteamientos constitucionales porque se atragantaron con miles de distorsiones políticas.

Las amenazas principales provinieron de los compromisos populistas y de aquellos intereses políticos que bloquearon la Asamblea generando ingobernabilidad y confusión. La combinación entre asfixia y angustia tampoco superó las visiones elitistas de corto plazo y es por esto que la concertación se rompió estrepitosamente. Los traumas de ingobernabilidad que van desde el año 2000 hasta la actualidad, siguieron reproduciendo la ausencia de reciprocidad, la incapacidad para asumir obligaciones morales, la irresponsabilidad hacia la comunidad y la desconfianza que privilegió el cálculo político hegemónico. La Constituyente pasará a la historia como un proceso inconcluso y como el triunfo de lo irracional sobre la nación en su conjunto.

1 El Pacto de Unidad fue la coalición de organizaciones indígenas y campesinas leales al gobierno y consideradas por el MAS como los vigilantes más importantes de la Asamblea y legítimos representantes de los movimientos sociales. Estuvo integrado por la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Central Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB), la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB), la Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia Bartolina Sisa (FMCBBS), la Confederación Nacional de Markas y Ayllus del Qollasuyo (CONAMAQ), la Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC), el Movimiento Sin Tierra de Bolivia (MST), la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) y la Confederación de Pueblos Étnicos Moxeños de Beni (CPEMB). Sin embargo, CONAMAQ se retiró del Pacto por considerar que estaban siendo injustamente utilizados para beneficio del MAS y no para un proyecto político indígena de mayor trascendencia.

