

La Asamblea Constituyente y la democracia en riesgo: corporativismo, rentismo y capitalismo político como pilares de la nueva Constitución boliviana

The Constituent Assembly and democracy at risk: corporatism, capitalism and rent-seeking and political pillars of the new Bolivian Constitution

Diego Ayo*

Universidad Mayor de San Andrés

ISSN: 2219-4142

Ayo, Diego. 2014. «La Asamblea Constituyente y la democracia en riesgo: corporativismo, rentismo y capitalismo político como pilares de la nueva Constitución boliviana». *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 5, primer semestre, N° 8: pp. 49-68.

* Doctor en Ciencias Políticas por el Instituto Ortega y Gasset. Actualmente es Profesor en la Universidad Mayor de San Andrés, La Paz y profesor de Descentralización y Autonomías en la Universidad Mayor de San Andrés y en la Universidad Católica. Trabajó como investigador en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, fue gerente del proyecto de descentralización municipal en USAID. Fue últimamente profesor visitante en la Universidad de Mc Gill, Montreal, Canadá. Ha escrito diversos textos sobre democracia y descentralización como los *Desafíos de la Participación Popular*, *Voces Críticas de la Descentralización* o *Municipalismo*.

Resumen

¿La nueva Constitución Boliviana del 2009 motivó un cambio sustancial en su modelo democrático? La tesis del artículo argumenta que la poca variación sustancial en el producto elaborado –la Constitución– por la Asamblea Constituyente, en comparación a Constituciones anteriores, fue fruto de cómo se llevó a cabo el proceso de elaboración de la misma aunque se debe resaltar algunas consideraciones históricas. Las constricciones históricas de la economía boliviana así como la polarización de actores en la elaboración de la nueva Constitución tuvieron una gran influencia al impedir una refundación de la misma. Si bien hubo un gran recojo de elementos progresistas fruto de la revolución boliviana como Derechos Humanos, Plurinacionalidad y Autonomías Regionales, aún se mantuvieron ciertas prerrogativas constitucionales a actores que protegían el status quo. La presencia de actores corporativistas, rentistas y estatistas se ha mantenido a lo largo del tiempo, por lo que se permite la reproducción de las relaciones políticas internas del modelo boliviano y se inhibe la posibilidad de su reemplazo o refundación. Esto derivó en una situación posconstitucional que consolidará una democracia que dificultosamente podrá quebrar las ataduras de un pasado que condiciona su carácter híbrido.

Palabras claves: *Constitución, polarización, dependencia, mayoría, contra-mayoría, corporativismo, rentismo, estatismo.*

Abstract

Did the new Bolivian Constitution of 2009 influence a change on its democratic model? The thesis of the article claims that as a result of how the Constitution elaboration process was carried out on a frame of certain historical conditions, the product elaborated –The Constitution– by the Constituent Assembly had little substantial change in contrast to former Constitutions. Historical constrains of the Bolivian economy and the polarization of the actors involved on the elaboration process of the new Constitution had a great influence to prevent a substantially different new one. Progressive's elements were introduced as a matter of result of the Bolivian revolution as Human Rights, Plurinationality, and Regional Autonomies, but certain constitutional prerogatives remained unchanged to preserve the status quo. The presence of corporatists, rentist and statist actors has been a trend along Bolivian history, which does allow the reproduction of the internal political relationships of the Bolivian model and inhibits the possibility of a substantial change or re-foundation. Furthermore, the pos-constititutional situation will consolidate a democracy that hardly would break the historical constrains that rules its hybrid character.

Key words: *Constitution, polarization, path dependence, majority, counter-majority, corporatism, rentism, statism.*

Antecedentes

De 1985 a 2000, Bolivia se caracterizó por la consolidación de tres ejes de consenso (Romero 1995): la democracia representativa, la economía de mercado y el multiculturalismo. Sin embargo, desde el año 2000 en adelante, este modelo entró en crisis debido a ciertos rasgos cada vez más evidentes: la pobreza se mantuvo sólida, la corrupción fue un aspecto remarcable, la economía quedó supeditada al capital transnacional y el avance indígena fue limitado. La población, por ende, creía cada vez menos en el sistema democrático vigente y se incrementaron movilizaciones sociales masivas que terminaron por derrocar a dos presidentes: Gonzalo Sánchez de Lozada en 2003 y a Carlos Mesa en 2005. De ese modo, desde la denominada «Guerra del Agua»¹ hasta la elección del primer presidente indígena en la historia de Bolivia, Evo Morales, en diciembre de 2005, el país vivió momentos de confrontación permanente.

La polarización, durante este período, estuvo marcada, desde el frente asentado en la Media Luna del país, por la defensa del sistema tradicional, contra el esfuerzo por establecer nuevos ejes propugnados desde el otro frente del occidente de Bolivia.² A la democracia partidaria se antepuso la democracia directa; a la economía de mercado, la intervención del Estado como garante del desarrollo; y al multiculturalismo, la noción de plurinacionalidad. Sin embargo, en 2005, la pugna irreconciliable entre estas dos formas de ver el mundo llegó al inicio de su fin: Morales ganó la presidencia con el 54% del apoyo electoral. El empate que caracterizó el quinquenio anterior empezó a quebrarse. Empero, la elección por primera vez en la historia de prefectos departamentales³ resultó contraproducente a los intereses gubernamentales: seis de nueve prefectos pertenecían a la oposición. El empate se mantenía inalterable.

En este escenario de reiterada polarización, se realizó la Asamblea Constituyente como mecanismo ideal para ponerle fin a este enfrentamiento. No se consiguió, como se analiza en este ensayo. Todo lo contrario, la Asamblea agudizó esta dualidad. Aunque es importante reconocer que la Asamblea Constituyente fue un evento sustancial en la historia política de Bolivia, es fundamental preguntarse si esta nueva constitución, además de sus laureles históricos por el simple hecho de haberse llevado adelante, ha promovido y promueve una mejor democracia. Este ensayo pretende responder estas interrogantes tratando de comprender la *esencia constitucional* misma.

Se parte de la hipótesis de que esta esencia exhibe tres rasgos que impedirían consolidar una democracia verdaderamente representativa/liberal.

- La preservación de diversas prerrogativas constitucionales faccionales/ corporativas de una gama de actores.
- La ponderación (casi) religiosa de los recursos naturales como estandartes de progreso.

1 La Guerra del Agua se refiere a las enormes movilizaciones en la ciudad de Cochabamba en abril de 2000 en contra del incremento de tarifas al servicio por parte de la empresa extranjera Bechtel. La población no toleró esta alza en la provisión del agua, así que se lanzó a las calles y terminó exigiendo la expulsión de la empresa. Ello tuvo lugar a causa del inminente caos reinante y la pavorosa debilidad gubernamental.

2 Bolivia se divide en nueve departamentos distribuidos en dos regiones étnicamente diferenciadas. La primera, con población mayormente indígena, reúne a cinco departamentos: Cochabamba, Chuquisaca, La Paz, Oruro y Potosí; y la segunda, de población mayormente no-indígena, agrupa a Santa Cruz, Beni y Pando y Tarija. La primera región ha sido bautizada como «Media Luna». Término no aceptado como válido desde el otro polo geográfico nacional. Sin embargo, sin perder de vista la limitación intrínseca a una división marcadamente dual, es útil usar esta denominación para comprender la doble demanda de este periodo: del lado no indígena se demandó, de 2003 en adelante, las «Autonomías» y del lado inverso la Asamblea Constituyente.

3 Hasta antes de 2005, los prefectos fueron autoridades designadas por el presidente. A partir de esa fecha, fueron elegidos por el voto pero aún mantenían el apelativo de prefectos teniendo en cuenta que la descentralización no existía en el país. Sin embargo, con la nueva Constitución de 2009, se realizaron las primeras elecciones autonómicas que permitieron elegir a los gobernadores departamentales como sustitutos de los prefectos.

- La aclamación explícita del Estado como motor de la economía a pesar de la mención a la economía plural.

Ello no resta peso a la inserción masiva de derechos humanos, el reconocimiento a la plurinacionalidad o la implementación de las autonomías como factores democratizadores novedosos, pero considera que estos rasgos resultan funcionales a una dinámica constitucional que libera, siguiendo *los tres sellos constitutivos mencionados, un fuerte tenor corporativo, rentista, y estatista o de capitalismo político*.

Por ello, para lograr el cometido propuesto, este trabajo desarrolla dos acápites más una escueta reflexión conclusiva final. El primero de ellos describe lo sucedido, partiendo de la tesis de que fue este péndulo mayoría/contra-mayoría lo que impidió verdaderas renovaciones constitucionales. El segundo analiza el *status quo* que preservó actores corporativos, rentistas y estatistas.

El proceso de mayoría frente a la contra-mayoría

Lo que caracterizó el proceso constituyente fue la rivalidad entre aquellos que representaban a la media luna –en el imaginario popular alude a la región de las oligarquías extranjeras ricas- y quienes defendían a los actores emergentes: indígenas y campesinos. Por tanto, el propósito es comprender que no fue el diálogo y la reflexión lo que solventó la realización de la Asamblea Constituyente, sino el deseo de avasallar al enemigo. A decir de Jorge Lazarte, «[...] los que allí estaban no lo hacían para ponerse de acuerdo, sino para marcar sus diferencias» (2011).

Por esa razón, entender lo sucedido a lo largo del proceso constituyente obliga a comprender el *círculo político* que tuvo lugar de 2006 a 2009, caracterizado por la permanente tensión entre la voluntad mayoritaria del gobierno del presidente Morales y el tesón contra-mayoritario de la oposición.⁴ Se postula, por tanto, la tesis de que la dinámica del proceso influyó decisivamente en el *producto* final (Elkins 2009). En el caso descrito, una dinámica de mayoría absoluta impidió cambios substanciales (Dixon y Holden 2011). Es fundamental partir de esta certeza para verificar si el resultado primordial es precisamente el *no-cambio constitucional* y la preservación de porciones corporativas que actúan como verdaderas constricciones institucionales históricas.

El marco teórico sugerido por Alberts, Warshaw y Weingast describe una relación pendular entre la pujanza de la mayoría y la defensa contra-mayoritaria. Este péndulo facilita la comprensión de lo que aconteció en Bolivia partiendo de la situación de empate catastrófico entre las fuerzas políticas existentes: la región de la media luna y el nuevo bloque en el poder.⁵

4 Para este efecto ha sido fundamental el ensayo de Alberts, Susan y otros. 2012. «Democratization and Countermajoritarian Institutions: the Role of Power and Constitutional Design in Self-Enforcing Democracy», en Tom Ginsburg (ed.), *Comparative Constitutional Design*. Nueva York: Cambridge University Press, 70-100.

5 De 2000 a 2009 se produjo una situación de empate político entre lo que constituía, siguiendo las palabras del Vicepresidente Álvaro García Linera, el viejo bloque en el poder y el insurgente bloque en el poder. Lo que estuvo en juego, por tanto, usando el léxico de aquella coyuntura, fue una pugna entre la «Agenda de Octubre de 2003», que buscaba contentar al polo occidental andino del país llevando adelante la Asamblea Constituyente y la «Agenda de junio de 2004» que pretendía satisfacer los intereses del polo oriental y Tarija poniendo en marcha el proceso de las Autonomías; cfr. García, A. 2010. «El Estado en transición. Bloque de poder y punto de bifurcación», en A. G. Linera, Raúl Prada, Luis Tapia y Óscar Vega, *El Estado, campo de lucha*. La Paz: CLACSO/Muela del Diablo/Comuna, 9-42.

Se ha contemplado cinco momentos y cuatro contra-momentos,⁶ teniendo en cuenta que el gobierno cada vez tenía menos poder para imponer su rúbrica: el primer momento de *auge popular* significó el triunfo de la democracia de las calles reflejado en el derrocamiento de dos presidentes en 2003 y 2005. El primer contra-momento de *reflote conservador* implicó la realización de las primeras elecciones departamentales en diciembre de 2005 y el compromiso de que la Asamblea Constituyente iría en forma simultánea al Referéndum Autonómico en junio de 2006 (Mayorga 2007).

El segundo momento fue la *victoria electoral* de Evo Morales, que obtuvo, en diciembre de 2005, un apoyo en las urnas del 54% de la población boliviana. El gobierno creyó que con ese caudal electoral tenía cheque en blanco para impulsar una Asamblea Constituyente a su medida, similar a la realizada por Hugo Chávez en Venezuela (Romero 2008). Sin embargo, se propició el segundo contra-momento de *resistencia política* al ante-proyecto de Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente. Ello logró que la ley finalmente aprobada, luego de arduas negociaciones con la oposición cruceña, otorgara al bloque opositor al menos el 38% de los curules en la Asamblea, impidiendo la presencia de 2/3 de representantes oficialistas.

El tercer momento fue el *inicio auspicioso* de la Asamblea Constituyente. Se hacía realidad la demanda largamente esperada de los pueblos indígenas. El contra-momento respectivo estuvo marcado por la *intransigencia política* entre una mayoría (MAS) que quería imponer su condición numérica sobre el resto y una oposición que, aunque mermada, detentaba suficiente fuerza como para boicotear la posibilidad de que se diseñe una nueva Constitución. El debate no llegó nunca a darse y el periodo constituyente se vio enfrascado en la discusión por el Reglamento de Debates: el MAS sostenía que el anteproyecto constitucional debía ser aprobado por mayoría absoluta, pero PODEMOS insistía en que se lo haga por 2/3. De esa manera, la conflictividad y empantanamiento se agudizaron.

El cuarto momento retomó la *iniciativa política* del MAS a partir de un suceso verdaderamente polémico: la aprobación de la nueva Constitución sin el concurso de la oposición. Empero, el cuarto contra-momento fue de *reversión de la virtual derrota de la oposición*. Se hizo a través de la instauración de una suerte de Congreso Constituyente que tomó las riendas del asunto y, ante la imposibilidad de que se pueda convocar al Referéndum Constitucional, llevó a cabo más de una centena de reformas constitucionales aprobadas el 21 de octubre de 2008.⁷

El quinto momento atestiguó el *quebre del péndulo y el imparable ascenso masista*. Hasta aquel instante el péndulo había sido el rasgo característico del circuito político. Sin embargo, ocurrieron algunos eventos que posiblemente quebraron ese ciclo de flujo: la errada aprobación por la oposición de la ley de Convocatoria a un Referéndum Revocatorio para el Presidente y Vicepresidente y Prefectos, que permitió ratificar a Evo Morales con más de 2/3 de los bolivianos.

A esta primera derrota electoral le siguieron dos ulteriores triunfos masistas (García 2010). Uno, conceptualizado como derrota militar, que significó la persecución policial de los enemigos políticos, y el otro como derrota constitucional, que supuso la realización de un Referéndum Constitucional en que Morales triunfó con el 61,4%.

6 La intención al hablar de momentos y contra-momentos tiene que ver con el empate catastrófico que caracterizó la marcha democrática de 2000 a 2009. Los momentos aluden a las acciones de los actores que pretendían quebrar el dominio del tradicional bloque en el poder. Los contra-momentos, por su parte, aluden a las acciones o reacciones del antiguo bloque para preservar su hegemonía cada vez en mayor declive. El propósito central reside en mostrar que a causa de este bloqueo mutuo la nueva Constitución poco pudo tener de novedosa. Ello explica la parte más importante del ensayo: la permanencia del status quo en la constitución, incapaz de incentivar, por ende, la visualización de rasgos corporativos, rentistas y de estatismo-capitalismo político.

7 Para comprender este particular momento es imprescindible el texto colectivo de Romero, Carlos y otros. 2009. *Del conflicto al diálogo. Memorias del acuerdo constitucional*. La Paz: FBMP-Friedrich Ebert.

Algunas puntualizaciones

En primer lugar, una vez visto el compulsivo circuito pendular que tuvo lugar de 2000 en adelante, es imprescindible sentar una primera constatación: la nueva Constitución finalmente aprobada en este trájin de momentos y contra-momentos no fue producto del diálogo. A decir de Fernando Molina, la Constitución fue un acto emocional que

«[...] significa la victoria, la gloriosa hora en que los *q'aras*,⁸ el núcleo ciudadano de La Paz, la «oligarquía cambia»⁹, los ricos, los *otros*, morderán el polvo de la derrota. Se trata de algo imposible de argumentar razonablemente o de cuantificar mediante un cálculo de costo y beneficio. Se trata de algo más bien religioso. Es un intento de reconciliarse [...] por la vía del triunfo absoluto de la propia identidad» (Molina 2007).

De esa manera, se planteó la puesta en marcha de la Constitución en un marco racial. La Asamblea Constituyente fue entonces resultado de esta ideología de lo «indígena-originario» enfrentado a la República de la Bolivia «criolla-castellano hablante». Fue la plataforma ideal de separación ordenada (y no violenta) del «originario» en relación al «extranjero» (Loayza 2011).

En segundo lugar, los actores involucrados en este proceso hicieron poco por resurgir el debate programático y así evitar el «triunfo de las emociones».

- a) Los partidos políticos ejecutaron campañas electorales mediocres que, a pesar de lo que estaba en juego, no hicieron mucho para alentar el debate programático. Las razones tienen que ver con la cercanía de la elección presidencial de 2005 y el cansancio electoral, la falta de candidatos experimentados que llamaran la atención ciudadana y la falta de dinero para emprender esta elección, habiéndose gastado ya «todo» en diciembre del año previo (Romero 2006).
- b) Los medios apuntaron al sensacionalismo, publicando noticias sobre conflictos en la Asamblea, y se parcializaron con algún frente. Solo en el 3% de las editoriales de la época analizaron las propuestas técnicas presentadas a la Asamblea.¹⁰
- c) Las organizaciones departamentales no presentaron nada relevante como plataforma de discusión nacional: Santa Cruz defendió su posición regional; La Paz no presentó ningún documento relevante; Cochabamba se adhirió acriticamente a las órdenes partidarias nacionales; y el resto de departamentos no propuso más que planteamientos demasiado puntuales (Torrez et al 2007).
- d) Las mismas organizaciones indígenas y campesinas propusieron poco al debate. Se limitaron a exaltar su propia presencia con propuestas referidas al número de representantes que deberían tener en la Asamblea Legislativa Plurinacional,¹¹ cuotas étnicas que al final quedaron en siete a pesar de que inicialmente se hablaba de al menos 30.¹²

8 Término referido a la población blanca o que se cree blanca.

9 Alude a la gente del oriente del país, Santa Cruz, Beni y Pando.

10 ONADEM. 2009. *Medios a la vista. Informe sobre el periodismo en Bolivia 2005-2008*. Fundación UNIR.

11 Lo afirma un intelectual de izquierda de conocida trayectoria académica: «Básicamente se negociaron cuotas de inclusión en el ejecutivo y legislativo y también para la Asamblea Constituyente» (p. 70). Cfr. Tapia, Luis. 2011. *El Estado de Derecho como tiranía*. La Paz: CIDES-UMSA.

12 Me baso en el artículo de René Orellana quien escribe con la intención de visualizar la capacidad propositiva del movimiento indígena/campesino. En mi criterio, lejos de lograr su cometido, termina precisamente corroborando esta lógica cuantitativista/electoralista que poco tiene que ver con una verdadera solidez programática. Cfr. Orellana, René. 2005. «Asamblea Constituyente. Inventario de propuestas campesino-indígenas, sus características y procedimientos». *Participación política, democracia y movimientos indígenas en los andes*. Ed. Rubén Vargas. La Paz: Fundación Pieb/IFEA/Embajada de Francia, 53-73.

- e) Los mismos asambleístas, a pesar de tener una formación profesional en una proporción relativamente alta –el 43,2% de las mujeres y el 62,3% de los hombres son titulados universitarios (Albó 2008: 98)- no tenían experiencia política ligada al debate y respondían ante todo a sus respectivas cúpulas partidarias y no propiamente al bien común.

En tercer lugar, no basta afirmar que la quiebra del «constitucionalismo oligárquico» que caracterizó largamente la dinámica constitucional boliviana (Whitehead 2001: 22) y la simultánea entrada de un constitucionalismo más inclusivo, es un rasgo suficiente como para celebrar el avance democrático. Se ha ensalzado demasiado este aparente mérito democrático que, en una visión general, habría facilitado el paso de acciones de «distopía social» –linchamientos, en especial- a acciones de utopía social –encuentro de bolivianos en el seno de la Asamblea- (Goodale 2009).

Pero, desde una visión de corto plazo, habría posibilitado el despliegue de encuentros democráticos de representantes de la Asamblea con la ciudadanía, la realización de nutridos procesos de debate en el seno de las diversas comisiones dentro de la Asamblea,¹³ y/o la incursión de representantes de esferas sociales tradicionalmente marginales a la arena política. Recuérdese que el 55% de los representantes se autodefine como miembro de algún pueblo originario (Albó 2008: 54-59).

¿Qué significó todo ello? La respuesta posiblemente se asemeje a lo ocurrido en República Dominicana o Haití, donde la Constitución no se erigió como la plataforma capaz de permitir establecer las reglas para resolver el conflicto, sino como parte del conflicto.¹⁴ La Constitución fue otro objeto de disputa más en el escenario de clarificación de lo que pueden o no pueden hacer los sujetos involucrados en una disputa. En verdad su intención fue menos de renovación institucional que de hegemonía política. Si el propósito hubiese sido institucional es evidente que lo avanzado durante el gobierno de Hugo Banzer hubiese sido suficiente.

Téngase presente que, en 2001, Banzer propuso al país un documento de reforma constitucional elaborado por un consejo de notables –el llamado Consejo Ciudadano para la Reforma Constitucional- cuyo resultado tangible fue la promulgación de la Ley 2410 de Reforma Constitucional de agosto de 2002. Por tanto, es imprescindible rebasar el elogio fácil basado en la constatación de que el constitucionalismo oligárquico ha sido finalmente enterrado.

Finalmente resta mencionar un aspecto para dar pie al siguiente acápite: este péndulo descrito está más cerca de lo que es la *construcción* de una Constitución de lo que es el *diseño* de la misma. La construcción apunta a lo posible, el diseño a lo deseable (Horowitz 2002: 15-36). Esta nueva Constitución tenía aproximadamente 45 mil palabras. La comparación es útil, pues el promedio de palabras de 935 constituciones revisadas entre 1789 y 2005 es de 15 mil.¹⁵ ¿Por qué semejante ampliación? ¿Qué significó? En principio, teniendo en cuenta que un tercio del texto constitucional comprende la redacción de cuestiones relacionadas a los derechos humanos¹⁶ significó que la nueva Constitución se puso a la par del avance mundial a favor de ellos (Elkins et al 2013: 61-90).

Sin embargo, también significó que los actores hicieron todo lo posible por lograr que sus identidades entren, in extenso, en el texto constitucional, derivando en el excesivo «casuismo

13 Así queda visualizado en los testimonios recogidos en el libro de Moira Zuazo y Cecilia Quiroga (coord.), *ob.cit.*

14 Elkins, Zachary y otros, location 4040 (56%)-4201 (59%).

15 Elkins, Zachary y otros, *ob.cit.*, location 2342 (32%).

16 La Constitución de 1967 reconocía los derechos de primera y muchos de los de segunda generación, pero la de 2009 engloba además los derechos de tercera y cuarta generación.

reglamentarista» (Elkins et al 2013: capítulo 4). De ese modo, es evidente que la mayor inclusión y/o la mayor especificación, asumidos como centrales en la posibilidad de una mayor durabilidad constitucional no necesariamente son ponderables en el caso boliviano. Se corre el riesgo de consolidar rasgos constitucionales «feudalizados». ¹⁷ Es ello lo que precisamente se analiza en el siguiente acápite.

Los rasgos constitucionales «feudalizados»: corporativismo, rentismo y estatismo/capitalismo político

En este acápite se pretende exponer los rasgos que caracterizan a la nueva Constitución boliviana. Siguiendo el orden metodológico del primer acápite, se busca comprender que la tensión mayoría versus contra-mayoría impidió debatir abiertamente los tópicos de mayor relevancia en la agenda nacional, como el cambio climático o los adelantos científicos y el desarrollo tecnológico, temas relativamente desconocidos en la nomenclatura constitucional boliviana.

Además, ni siquiera se debatieron los elementos vigentes en las constituciones previas. ¹⁸ De ese modo, lo que se pretende relevar en este ensayo es la persistencia de constricciones históricas (path dependences) que moldean el presente con inobjetable rigor, algo que, al parecer, es una rutina política boliviana (Matus 2004).

La Constitución actual reproduce esa esencia sin demasiada originalidad, convirtiendo la revolución proclamada en mero reformismo, capaz de recrear los moldes del pasado sin modificaciones.

La pregunta que surge inmediatamente, por tanto, es comprender entonces por qué hay una volatilidad constitucional relativamente alta en la historia boliviana si los cambios al final son menores. Téngase en cuenta que el promedio de vigencia constitucional en Bolivia fue de 11,2 años de 1826 a 2004 (Miguel 2002: 595).

Asimismo, el trabajo colectivo de Elkins y sus colegas observan que, si bien estas constituciones son más volátiles, son las más propensas a inhibir posibles modificaciones constitucionales, algo que los autores consideran intrigante: más inestabilidad por demandas de cambio con un saldo de menor cambio.

El caso boliviano refleja precisamente ambos aspectos: se trata de una sociedad heterogénea que, aunque tiene una alta volatilidad constitucional, el producto final es igualmente *conservador*. La explicación ofrecida para este caso tiene que ver con la tesis defendida en este ensayo: el modelo corporativo, rentista y estatista funciona más por agregación que por reemplazo: no se sustituyen actores en lo que sería una verdadera dinámica revolucionaria sino que se convive con ellos.

Por ejemplo, Evo Morales proclamó una «revolución democrática» que quebró ideológicamente con el modelo político previo (Pincus 2007: 399). Pero el cambio se ha producido de forma acumulativa a lo existente, sin suprimirlo.

De tal manera, frente a una franja institucional de no-cambio, se propicia simultáneamente el cambio. Aunque no se trata de un cambio de instituciones, prácticas culturales o de actores,

17 Lamentablemente Elkins no hace una distinción cualitativa de aquellas constituciones surgidas de Asambleas Constituyentes y aquellas surgidas de otros mecanismos institucionales. La única aclaración tiene que ver con la condición aún marginal de las Asambleas como mecanismos de transformación constitucional, en tanto sólo un 12% de constituciones han seguido esta vía. cf. Elkins y Ginsburg, Tom. 2013. «Can We Trusted Legislators to Write Constitutions». *Paper prepared for a Workshop at American University*. Washington DC, 17. En todo caso, hasta el momento lo que sabemos de estas Asambleas, al menos en América latina, es que conducen a regímenes populistas. Eso es algo que por ello amerita mayor atención.

18 Ya lo pronosticó certeramente el profesor H.C.F Mansilla para quien la CPE no iría a modificar prácticamente nada que no sea el régimen autonómico.

que verdaderamente marcarían una transformación –cambio cualitativo–, sino se trata de un incremento en el número de actores en juego –cambio cuantitativo–, que en esta dinámica van incorporándose al «único juego del pueblo» («the only game in town»): el aprovechamiento del Estado. Veamos.

Corporativismo, los actores clásicos

La nueva Constitución es muy pródiga en la defensa de actores corporativos. Me limito a comprender que el concepto clásico de Philippe Schmitter apunta a la existencia de un actor que monopoliza la representación de un determinado sector frente al Estado, recibiendo beneficios estatales y, en correspondencia, aceptando un grado de control del mismo Estado sobre ellos. Ambos elementos son cruciales para entender lo que sucede con la Constitución boliviana junto con los atributos apuntados por este notable académico: la singularidad, obligatoriedad, no-competitividad y jerarquía (Schmitter 1998: 75).

Es importante visualizar que el diseño de la Constitución de 1967 reconocía la existencia de ámbitos institucionales compartimentalizados –los denominados regímenes especiales– en función a la presencia de los actores corporativos prioritarios: fuerzas armadas (régimen militar), policía (régimen policial), magisterio y universidades (régimen social), cooperativas y minería nacionalizada (régimen económico), campesinos dotados de propiedad territorial inembargable e imprescriptible (régimen agrario y campesino)¹⁹, y municipios (régimen municipal). El propósito de aquella constitución recayó en el favorecimiento de identidades colectivas en un ambiente político-cultural propenso a exaltar lo colectivo por encima del individuo. Lo propio quedó expresado en la nueva Constitución. Veamos.

Las Fuerzas Armadas y la Policía, la seguridad

El propósito central, en el marco de la Asamblea Constituyente, era debatir el rol de las Fuerzas Armadas. Eso no sucedió: esta institución aún cuenta con leyes y códigos propios; tiene sus propias empresas excepcionalmente fiscalizadas; mantiene el servicio militar obligatorio, sin el cual «todos los planes militares diseñados se desbaratan» teniendo en cuenta que una porción gruesa de su presupuesto se justifica por esta labor (Barrios 1994: 89); y recibe un presupuesto fijo inalterado que se destina en una proporción del 80% a salarios (Villaruel 2005).

En suma, se propiciaron cambios menores como la inclusión de las mujeres al servicio militar, la inserción del carácter pacifista de Bolivia y/o la prohibición de bases extranjeras en territorio nacional (Figueroa 2010: 503-513), dejando intactos los beneficios mencionados. Casi dos décadas después, Fernando Mayorga recuerda que «a pesar de la existencia de una retórica sobre el cambio en múltiples aspectos, la reforma militar no ocupó un lugar importante en la agenda de la Asamblea Constituyente, ocupando el último lugar entre los temas cruciales» (Mayorga 2009: 506-520).

El tema con la Policía corrió similar suerte. La seguridad ciudadana, el fortalecimiento del crimen organizado y el narcotráfico, los linchamientos, el contrabando y/o el rol de la policía en los conflictos sociales, no fueron parte de la agenda durante la Asamblea Constituyente. Por el contrario, primó un desconocimiento de las funciones policiales, cuyo resultado final mantuvo el escueto carácter constitucional en esta área (Figueroa 2010: 506), a pesar de que la ciudadanía

19 Esta es una prerrogativa que favorece a los campesinos dándoles tierra pero simultáneamente los ata a un modelo estatal proteccionista que les impide incluso obtener crédito por sus propias tierras. Cfr: Jost et al, *ob.cit.*, p. 330.

exigía cambios inmediatos en una institución percibida mayoritariamente como corrupta (Aranibar 2006). Describe fehacientemente esta situación el relato antropológico de Shavelzon:

Otro gran conflicto de la época en las comisiones había sido el que enfrentó la Policía y el Ejército por las propuestas de cambio de la Comisión de Seguridad y Defensa. Policías del MAS y de la oposición se habían unido y proponían quitarle al ejército potestad sobre la seguridad interior [...]. Como respuesta, constituyentes que representaban intereses de los militares elaboraron un proyecto que «descuartizaba» a la Policía [...]. El Gobierno intervino la Comisión y estableció que no hubiera cambios vinculados a ese tema respecto a la Constitución anterior.²⁰

En las dos instituciones no hubo modificaciones substantivas de 1952 en adelante.

La universidad y el magisterio, la educación

La educación boliviana dista de ser de las mejores. Las explicaciones tienen que ver con distintos aspectos que no corresponde ampliar en este ensayo. Lo que aquí se requiere enfatizar es el tipo de prerrogativas constitucionales de estos sectores. En el caso de las universidades, los principales problemas detectados han sido relativos a la denominada autonomía universitaria, el cogobierno docente-estudiantil o la gratuidad en la matrícula, todos elementos preservados en la nueva Constitución. Lo cierto es que cada uno de ellos tiene efectos específicos.

La autonomía se vincula directamente con la falta de calidad educativa debido a la ausencia de mecanismos de medición externos. Por su parte, el cogobierno se relaciona con el incremento desmedido de alumnos que justifica las presiones estudiantiles permanentes por elevar el presupuesto. Finalmente, la gratuidad deriva en el ingreso selectivo a la universidad pública de ciudadanos del tercer al quinto quintil de pobreza (los menos pobres) y no de los sectores más pobres del país (Lizárraga 2002).

En el caso de la educación primaria y secundaria, la Constitución ha preservado el escalafón del magisterio intacto. Téngase en cuenta que el «escalafón no admite la evaluación del desempeño docente y establece la inamovilidad del maestro. Este privilegio feudal no solo lo convierte en intocable sino que impide que cualquier ciudadano exija una educación con mínimos de calidad y equidad» (Mariaca 2006). Ambos sectores, amparados en sus privilegios constitucionales, acaparan el 21% de la inversión pública (Fundación Jubileo 2011).

Las cooperativas mineras, los coccaleros y los gremialistas, la política

Estos sectores han sido reconocidos por la Constitución en su particular identidad. Las cooperativas mineras gozan de un privilegio particular: «El Estado promoverá y fortalecerá las cooperativas mineras».²¹

La razón es simple: de los 70.499 ciudadanos que trabajan como mineros, 58.092 lo hacen como cooperativistas. Ello los convierte en un bastión político imprescindible no solo como fuerza electoral, sino como fuerza corporativa capaz de movilizarse «para la acción directa, ejercitando medidas de presión» en defensa del gobierno del MAS. Este les da subvenciones y ellos pagan con lealtad (Oporto 2012: 24). No es casual que el anteproyecto de Ley Minera contemple una menor tributación para este sector²²

20 Shavelzon, Salvador. *ob.cit.*, p. 219.

21 Constitución, Art. 370, II.

22 Hoy por hoy no tributan el IUE (Impuesto a las Utilidades Empresariales) que si es cancelado por los otros sectores.

En el caso de los cocaleros la Constitución es aún más pródiga. «El Estado protege a la coca originaria y ancestral como patrimonio cultural, recurso natural renovable de la biodiversidad de Bolivia, y como factor de cohesión social; en su estado natural no es estupefaciente. La revalorización, producción, comercialización e industrialización se regirá mediante la ley».²³

Se otorga un reconocimiento privilegiado a la coca, aunque múltiples productos naturales son igual de originarios y ancestrales. La intención es proteger al sector posiblemente más leal al presidente Morales. Esta protección asegura que, por efecto del narcotráfico, «700 millones de dólares ingresen a la economía», reducidos grupos de poder de este mismo sector empiecen a perfilarse como nuevos ricos y la impunidad campee en esa región del país.²⁴ Téngase en cuenta que 94% de la coca del Chapare se destina al narcotráfico de acuerdo a Naciones Unidas y un 65% de la coca de esta región y Yungas no se destina al mercado legal.²⁵ El gobierno, amparado en el carácter constitucional vernacular de la hoja, pasa por alto estas estadísticas.

En el caso de los gremialistas, también se han redactado disposiciones constitucionales que apuntan a promover su desarrollo. Destacan aquellas que establecen la posibilidad de aporte fiscal de acuerdo a capacidades económicas diferenciadas.²⁶ Ello ha derivado en el diseño de un régimen tributario que privilegia la evasión fiscal tanto como la elusión: de aproximadamente 1.500.000 gremialistas, solo 38.000 tributan. La explicación pasa por el formato tributario dividido en un Régimen General, que regula casi la totalidad, y dos regímenes adicionales: el Simplificado y el Tributario, para comerciantes con reducidas cuotas de capital y transportistas de transporte menor.

El problema, sin embargo, es que múltiples sectores acaudalados se hacen pasar por comerciantes y transportistas pequeños.

En suma, el cambio prometido posiblemente ha visto menguar su incidencia al calor de las estadísticas: 130 mil maestros, aproximadamente 400 estudiantes universitarios, 50 mil policías y militares, 60 mil cooperativistas, 70 mil cocaleros y más de un millón de gremialistas, hacen un total que catapulta a cualquier líder político. Prima el afán electoralista sobre la promesa de cambio.

Si bien este apartado se ha explayado en mostrar los beneficios en cada sector abordado, es importante remarcar que estos están sujetos a determinados mecanismos de subordinación al poder político: los militares deben someterse a las autoridades para lograr sus ascensos; las universidades y magisterio deben evitar perturbar al gobierno si no quieren que el precepto constitucional sobre «la medición de la calidad educativa a cargo del Ministerio del ramo» se aplique²⁷; y/o los cocaleros deben apoyar incondicionalmente si no quieren que «el gobierno descubra narcotraficantes entre sus filas».²⁸

Por otro lado, no hay duda de que los criterios de singularidad, obligatoriedad, no-competitividad y jerarquía, se reproducen en todos estos sectores. Son únicos, la participación es obligatoria (en el caso de los cocaleros, por ejemplo, el que no marcha corre el riesgo de perder sus cultivos como sanción de la federación), no deben competir con ningún actor y se acerca más a lo que H.C.F. Mansilla define como «democracias de consenso compulsivo» (Mansilla 1993).

23 Constitución, Art.384.

24 Esta es una cifra del propio gobierno, anunciada por el Vicepresidente García.

25 Declaraciones de César Guedes, funcionario de Naciones Unidas, en *La Prensa* del 5 de junio de 2012.

26 Constitución, Art. 321, I.

27 Constitución, Art.89 y Art. 93, III.

28 Entrevista con Iván Arias, analista y periodista del 7 de mayo de 2013.

Rentismo, los actores de la discordia

Para entender lo sucedido con los dos actores más descollantes de la historia boliviana, hay que comprender que los principales clivajes de discordia social tienen que ver con dos tipos de lucha: las regionales y las étnicas.

Desde la colonia, los conflictos surgieron entre los esfuerzos de autodeterminación indígena y las reformas estatales por consolidar el dominio español. En este último caso, las reformas borbónicas que impulsaron las Intendencias determinaron la presencia de las regiones con inusitada fuerza (Barrios 2012: 266-294). Esta dualidad pretendió ser suprimida con la Revolución del 52, cuyo propósito residió en encumbrar a la nación boliviana, quebrando las lealtades regionales y étnicas. Sin embargo, a pesar de que las diputaciones uninominales y/o los municipios fueron borrados del mapa político-institucional (Rodríguez 1995), lo regional no perdió vigencia. ¿Por qué?

La explicación amerita recordar la Guerra del Chaco, una conflagración bélica entre Bolivia y Paraguay cuyo desenlace fue una profunda toma de conciencia de que el petróleo era boliviano. Los recursos naturales eran exclusivamente bolivianos y ninguna potencia internacional debía expropiarlos, como sucedió con la plata y el estaño. Esta guerra azuzó pues lo que Guillermo Francovich denominó los mitos profundos de Bolivia. Uno de ellos consistía, y lo hace aún, en temer el saqueo de fuerzas extranjeras.²⁹ Las élites regionales exigieron, por tanto, la aprobación de una norma que permitiese el aprovechamiento de los recursos desde los mismos departamentos. De ese modo, en 1938, logró promulgarse la ley que crea el concepto de regalías. Estas se conciben como transferencias fiscales destinadas a los departamentos donde se encuentran las riquezas naturales.

En 1957, el descubrimiento de petróleo en Camiri –el Chaco boliviano situado en Santa Cruz– reactivó esta ley y dio inicio a la distribución de estos recursos fiscales. ¿Quién ganó? Santa Cruz recibió, de 1965 a 1985, igual cantidad de dinero que los restantes departamentos. Así, un departamento de poco más de 50 mil ciudadanos se benefició con casi similar monto a lo distribuido a más de dos millones de bolivianos (Arze 2002). De tal manera, la obtención de las llamadas regalías es el inicio de un modelo de distribución fiscal inequitativo. La síntesis de ello es contundente: se generó un ciclo de constricción histórica institucional (*path dependence*), reconocido en las Constituciones de 1961, 1967, 1994 y 2004 (las dos últimas son constituciones que reformaron la Constitución de 1967), que predomina hasta el presente.

Los departamentos productores de hidrocarburos percibirán una regalía del once por ciento de su producción departamental fiscalizada de hidrocarburos. De igual forma, los departamentos no productores de hidrocarburos y el Tesoro General del Estado obtendrán una participación en los porcentajes, que serán fijados mediante una ley especial.³⁰

La Asamblea Constituyente buscó precisamente revertir este faccionalismo diseñando diversos modelos de distribución fiscal más equitativos, pero la consigna de la Media Luna fue radical: «las regalías no se tocan» (Ayo 2013). Y así fue: no se tocaron, dejando como resultado final una Constitución incapaz de modificar esta prerrogativa departamental.

Sin embargo, cuando esta meta no fue cumplida, la presión política de los principales aliados del gobierno –indígenas y campesinos– exigió similares prerrogativas. De ese modo, la respuesta del gobierno no fue una respuesta nacional. Todo lo contrario, pues se combatió el

29 Sobre ello es fundamental el ensayo de Fernando Molina sobre los recursos naturales antes citado.

30 Constitución, Art. 368.

faccionalismo regional con un nuevo modelo compartimentalizado: el faccionalismo indígena. La nueva Constitución evidencia esta tesis: a la existencia de regalías se contraponen la presencia de derechos indígenas preferenciales sobre los recursos naturales.

Artículo 353. El pueblo boliviano tendrá acceso equitativo a los beneficios provenientes del aprovechamiento de todos los recursos naturales. Se asignará una participación prioritaria a los territorios donde se encuentren estos recursos, y a las naciones y pueblos indígena originario campesinos.³¹

Aún más sobresalientes son los siguientes puntos referidos a algunos de los derechos de las naciones y pueblos indígenas.³²

A ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. En este marco, se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan.

«A la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios». Y «a la gestión territorial indígena autónoma, y al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por terceros».

Vale decir, los indígenas deben ser consultados, tienen el derecho a obtener beneficios de la explotación de los recursos naturales existentes en sus territorios y, sobre todo, poseen la facultad constitucional de usar de forma exclusiva esos recursos.³³

Por tanto, la apertura anti-nacional de 1938/1957 tuvo una sólida continuidad, poniendo en evidencia que la descentralización surge menos por motivos económicos, sociales y/o políticos, que por restricciones institucionales que han definido y definen una *secuencia* histórica evolutiva (Falleti 2010). Un hito institucional del presente, por ende, tiene un origen institucional de más de medio siglo de duración. La pugna entre la Media Luna y el Occidente de 2003 a 2009 o lo que llamó la disputa entre las dos agendas –aquella de la Asamblea y aquella de la Autonomía– puede rastrear a este momento constitutivo.

Además, conviene recordar lo expresado en el apartado previo: los nuevos actores no sustituyen a los viejos sino que conviven. Hoy sucede lo propio con estos actores. Los indígenas ya fueron reconocidos en la Constitución de 1994. Sin embargo, hasta aquel momento, los temas vinculados a lo indígena incluían exactamente cinco artículos constitutivos junto a más de una centena de leyes, decretos y reglamentos (Banco Mundial 2005). Hoy, el solo vocablo «naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos» se repite 69 veces en el texto constitucional.³⁴

Diversos estudios anteriores a la presente Constitución exhibían un sitial mediocre de lo indígena en la normativa nacional en comparación con otros países.

Hoy Bolivia se sitúa a la cabeza. Por tanto, el ingreso indígena ha sido contundente y, sin lugar a dudas, altamente democratizador, posibilitando la expansión de la democracia,

31 Constitución, Art. 353.

32 Constitución, Art. 30, 15, 16 y 17 respectivamente.

33 Los postulados referidos a las regalías no son malos, per se. Que una porción relativamente mayor beneficie a los departamentos donde se encuentran los recursos parece sensato. Sin embargo, este precepto llevado al extremo es anti-nacional. Lo propio sucede con los recursos de los territorios indígenas. Los indígenas creen ser dueños de esta riqueza sin tomar en cuenta que se trata de recursos de todos los bolivianos.

34 Albó, Xavier. *ob.cit.*, p.718.

enarbolada como «demodiversidad»: democracia representativa, democracia directa (referendos y asambleas constituyentes) y, sobre todo, democracias indígenas (Exeni 2011).

Sin embargo, este rostro amable de la nueva constitución convive con esta nueva fase secuencial del proceso inaugurado en 1938/1957, cuyo motor de desarrollo recae en los recursos naturales. Por eso mismo, hoy la lógica no cambia, es solo que la ponderación idealizada se refiere a los indígenas. En ese marco, los recursos naturales aparecen como la condición sine qua non para el crecimiento y consolidación del *Estado Plurinacional* (Soruco 2009).

Los departamentos tienen sus regalías y los indígenas tienen sus recursos naturales renovables. Nuevos actores corporativos se adhieren al modelo descrito. Ello, sin embargo, deja una estela de conflictividad verdaderamente preocupante.

Ya se vio que los conflictos se agudizaron una vez que, en 1997, se conoció que Bolivia poseía inmensas reservas de gas (Evia et al 2008). Esto quedó ratificado en el sector minero: existe cierta «correlación entre las movilizaciones del sector minero y la evolución de los precios de los minerales de 2005 a 2011. Esta tendencia sugiere que el fuerte incremento de precios ha sido acompañado de una multiplicación de los conflictos mineros».³⁵ Es así que «uno de los principales motores de la conflictividad social es la política neoextractivista del gobierno» (Komadina 2011).

No hay pues duda: el proceso constituyente ha disparado las expectativas sociales,³⁶ insuflando la idea de que los recursos naturales «pertenecen al pueblo boliviano». ¿Qué implica todo ello? No parece haber demasiada duda: no es la pobreza la que produce los conflictos, sino los conflictos la pobreza (Evia et al 2008).

Estado, recursos naturales y capitalismo político

La Constitución incluye un modelo económico plural, capaz de combinar cuatro diferentes formas económicas: la estatal, la privada, la cooperativa y la minera. Esta pluralidad ha sido recibida mayormente con beneplácito. Sin embargo, el mismo Presidente del Banco Central de Bolivia reconoce que estos avances chocan contra algunos elementos decisivos: los constituyentes tenían una débil o hasta inexistente formación en el área económica, primaba un enorme prejuicio contra los empresarios privados y/o resaltaba un excesivo voluntarismo, propenso a creer en las virtudes revolucionarias del Estado al margen caso de los impedimentos existentes.³⁷

Sin embargo, de acuerdo a un antiguo presidente del mismo Banco, esos detalles menores tienen una relevancia marginal. Lo relevante es que en ninguna parte del texto constitucional se define qué tipo de economía tiene o ambiciona tener la sociedad boliviana. No hay un proyecto de modelo económico y la mera mención a una economía plural reproduce una visión ideológica indigenista, estatista y socialista (Méndez 2008).

Empero, quizás más que esta confusión, lo que se persigue es algo menos difuso: el encubramiento de la economía estatal. La misma Constitución la promueve a pesar de su adhesión textual a esta «economía plural». Lo hace desde un triple lente: mermando el alcance de la economía privada; idealizando la presencia de una economía comunitaria; y sentando las bases de la cooptación de la economía cooperativa. Los dos aspectos últimos ya han sido relativamente desarrollados en los apartados anteriores. Por ello es necesario analizar con mayor énfasis lo que sucede en el caso de la economía privada.

35 Henry Oporto, art.cit., p 17.

36 *Ibid.*, p. 25.

37 *Ibid.*, pp. 582-3.

- El modelo al que se apunta tiene que ver con la industrialización de los recursos naturales y la presencia del Estado como el garante de este propósito. Ello va en desmedro de una economía más adecuada a los paradigmas del presente relacionados, fundamentalmente, al capital humano, la tecnología y la ciencia. Predomina en la Carta Magna una clara exaltación hacia los recursos naturales, la estatización de los mismos y su posible industrialización.
- La Constitución afirma que los recursos naturales son del pueblo boliviano y que los pueblos indígenas tienen el derecho a consulta sobre el destino de los recursos que se encuentren en su territorio. No hay duda de que este es un precepto democratizador cuya consecuencia es el temor a invertir. La rigidez de las reglas dificulta atraer capitales privados. Ello se complementa con el derecho indígena a poseer los recursos forestales como derecho exclusivo, dificultando la posible explotación privada de la riqueza forestal.
- Se establece como condición para las empresas privadas internacionales que el total de sus utilidades sean reinvertidas en el país. Este dispositivo indudablemente desincentiva la atracción de capitales foráneos. Lo propio ocurre con las inversiones mineras. La nueva Constitución elimina las concesiones mineras y prohíbe que los nuevos contratos permitan transferir las posesiones mineras como sucesión hereditaria. Ello, si bien abole sanamente la tendencia oligárquica presente durante las dos últimas décadas, impide mirar la inversión privada con lentes de mediano y largo plazo como exige este rubro.
- Se observa una marcada rigidez constitucional respecto a que los obreros no pueden renunciar a sus derechos bajo ninguna circunstancia, eliminando cualquier posibilidad de negociación con los empleadores. Además, se delega a rango de ley los asuntos concernientes al salario, contrato laborales, reincorporación laboral. Finalmente, se prohíbe el despido injustificado, lo que supone que ante una caída de las ventas, el empleador no puede regular su propia planilla a riesgo de incurrir en una contravención legal.
- Se afirma que toda persona tiene derecho a la propiedad privada siempre que esta cumpla una función social. La preocupación reside en el desconocimiento que se tiene respecto a qué implica esa función social.
- Se establecen los derechos de los consumidores –algo ponderable- pero no se hace alusión a los derechos de los productores contra la competencia desleal, el contrabando y/o la comercialización de productos piratas.
- Se prohíbe cualquier forma de monopolio económico pero esta disposición rige exclusivamente para los empresarios privados. En el caso de la economía estatal, el impedimento monopólico no se extiende a su diseño público.
- La Constitución afirma que la Contraloría puede ejercer su función no solo en las entidades públicas, sino en aquellas en las que el Estado tenga participación y/o interés económico. Lo que supone que será suficiente declarar el interés del Estado para que alguna empresa privada sea intervenida.
- La constitución afirma que la inversión nacional será priorizada sobre la extranjera y que esta no tiene el derecho de hacer reclamos a organización internacional alguna. Se suprime pues el arbitraje internacional.
- Se elimina la independencia del Banco Central. Se determina que es el Estado, a través del Órgano Ejecutivo (el ministerio del ramo), en coordinación con el Banco Central, fijará los objetivos de la política monetaria y cambiaria del país.
- Se prohíbe que los campesinos desarrollen actividades privadas otorgando sus propiedades –solares campesinos- como garantía crediticia (Quiroga 2007).
- Los servicios públicos no pueden ser dados en concesión a empresas privadas.³⁸

38 Morales, Juan. *ob.cit.*, p. 283.

Como se observa, el modelo constitucional se parapeta como un modelo no de complementariedad con el sector privado sino de rivalidad. La excepción es el sector privado de microempresarios, artesanos y pequeños productores –lo que vendría a conformar una economía socio-comunitaria/privada- que no rivaliza con el Estado y adopta un rol dependiente a la economía estatal (Wanderley 2010). De esta manera, frente a una economía privada constreñida, una economía comunitaria marginal o incluso imaginada, y una economía cooperativa cuya relevancia es sobre todo política más que económica, queda la economía estatal como la opción de descarte.

Se vislumbra un Estado todopoderoso. Esa es al menos la pretensión gubernamental, cuya meta apunta a un control de más del 30% del PBI nacional (García 2009). Eso se lo ha venido haciendo mediante la estatización de empresas -15 empresas ya han sido nacionalizadas- (García 2012) y transferencia de montos altos de inversión pública, destinada a su despegue y consolidación -31% de la inversión pública de 2013 está destinada a las empresas públicas- (Fundación Jubileo 2013). Los resultados no parecen ser muy prometedores.

No hay espacio para un análisis al respecto pero quede constancia de que estas empresas tienen escaso personal calificado, reciben generosos subsidios estatales, invaden espacios económicos donde la empresa privada tenía relativa prestancia y/o se involucran escandalosos casos de corrupción (Arias 2011). Aun en los casos en que su aporte fiscal sea grande –caso YPFB o ENTEL (empresas de gas y telecomunicaciones respectivamente)- los costos por concepto de la nacionalización, indemnizaciones que se debe cancelar y/o juicios que el Estado boliviano debe enfrentar, podrían ascender a más de 4 mil millones de dólares -entre el 15 y/o 20% del PIB nacional- (Zaratti 2009), lo que denota una engañosa bonanza ocasional.

Sin embargo, la situación se torna aún más problemática al constatar las intenciones del Gobierno. Conviene copiar una cita textual del Vicepresidente García Linera en la que desgrena su concepción sobre lo que debe ser el uso del excedente económico.

Al final, el resultado –vía pacto, vía triunfo o vía armisticio- tendrá que ver con la forma en que se vaya a distribuir el excedente estatal [...] Y esta realidad económica se la puede visualizar a diario desde cosas tan sencillas como las decisiones sobre a quién comprar tractores para implementar los planes de industrialización del pequeño productor. ¿Se los compra al empresario vinculado a PODEMOS? ¿al empresario vinculado al MNR? En esa decisión administrativa se juegan 30 millones de dólares. [...] En mayores dimensiones, el escenario de usos sociales, de potenciamiento o debilitamiento de tal o cual facción social, tal o cual representante de clase, se da cuando se licita la construcción de grandes carreteras o empresas [...] En esta redistribución se consolidan tales o cuales fuerzas regionales, necesidades sociales, horizontes económicos colectivos, ganancias, fuerzas sociales en detrimento de otras, personas con tales o cuales vínculos sociales, con tal o cual posición en los momentos de conflicto, etc. (García 2009).

Como se observa, es una fascinante auto-confesión de que lo que sirve es un modelo de capitalismo de camarilla donde lo que cuenta es la vinculación política antes que la competitividad productiva (Sharafutdinova 2010). La evidente paradoja es que los candados constitucionales anti-empresa privada colocados por representantes del MAS en el marco de la Asamblea Constituyente van a ser rotos por ellos mismos con el propósito de favorecer a quien dispongan legal o ilegalmente.

Reflexión final

La conclusión central es que conviene dejar en claro que lo que se viene construyendo a partir de la nueva Constitución no es otra cosa que un *modelo político, económico y social corporativo, rentista y estatista (o de capitalismo político)*.

La Constitución de 2009, de ese modo, terminó por consolidar una democracia que dificultosamente podrá quebrar las ataduras de un pasado que condiciona su carácter híbrido: sólidamente electoralista pero tenuemente liberal (Levitsky y Way 2010). En este sentido, esta reflexión de cierre pretende esclarecer que el margen de flexibilidad gubernamental es mínimo en un escenario maniatado por actores que no aportan recursos al Estado, sino que los extraen.

La sostenibilidad de este modelo estatal, por ende, descansa en el auge del recurso natural y no del aporte social-empresarial. Los actores que irrumpen fortalecidos con la nueva Constitución *reciben* recursos públicos (los actores corporativos), los *extraen* (los actores rentistas, indígenas y departamentos), los *malversan* (los actores empresariales estatales), los *evaden* el pago de recursos públicos (los actores ilegales ligados al contrabando y/o narcotráfico), *y/o* los *gastan* recursos públicos (los actores asistidos o sujetos a las políticas asistenciales del gobierno), pero no hay actores, a no ser marginales, que *produzcan* recursos públicos.

Por tanto, el modelo corre el riesgo de diluirse en coyunturas internacionales desfavorables. En ese sentido, resta poner sobre el tapete nuevamente la pregunta que guió este ensayo: ¿ayuda a mejorar la democracia la nueva Constitución promulgada en 2009? Hay diversas formas de responder a este interrogante que, no obstante su utilidad, resultan insuficientes.

Primero, la respuesta de *visión coyuntural*. Esta evalúa la democraticidad en función a los aspectos tanto ponderables como reprochables de la realidad post-constitucional que han tenido lugar. La realidad tiene cosas buenas y cosas malas, argumentan. En esta visión hay pues elementos democráticos tanto como tenuemente democráticos y/o quizás inclusive no-democráticos. No hay duda que la ruta de lo real transcurre estos derroteros. Pero decirlo aporta poco a la comprensión de lo que podría ser una orientación constitucional dominante. Por tanto, poco se avanza al aseverar ello.³⁹

Segundo, la respuesta de *visión político-ideológica*. Esta acomoda su discurso político en función a la Constitución promulgada en 2009. El gobierno precisamente delinea el futuro como un eslabón más en la larga cadena de sucesos revolucionarios. La CPE es un eslabón más y la Agenda 2025 su continuación lógica. En su antípoda se coloca la oposición que ve en esta coyuntura de imposición autoritaria, un hito más en una larga serie de agresiones oficialistas (Oporto 2009). Por ende, aunque con un tenor inverso, la orientación político-ideológica no varía: la Constitución fue el resultado de un afán democrático/autocrático y su puesta en ejecución no puede ser menos positiva y democrático/adversa y despótica (Quiroga 2010).

Tercero, la respuesta de *visión prescriptiva-utópica* que evalúa la democraticidad de la Constitución de acuerdo a lo que deseaban que suceda. Ejemplo: si fue la comunidad indígena la que determinó el curso de las movilizaciones de 2000 en adelante, la Constitución debe posibilitar «una revolución institucional [...] que integralmente se comprenden como la emergencia de un modelo civilizatorio y cultural alternativo al capitalismo y a la modernidad» (Prada 2011). Lo contrario implica el fracaso del proceso constituyente y el consecuente quiebre democrático. Por ende, desde esta óptica la correlación entre la nueva Constitución y el avance democratizador no se produce.

Cuarto, la respuesta de *visión teórica sesgada o a medias* que se explaya en amoldar la realidad a cánones teóricos coherentes pero insuficientes para entender la realidad en su conjunto. Destaca el ensayo de Jonas Wolff sobre la condición post-liberal de la democracia boliviana.

39 Exposición de Michael Coppedge en el Workshop at American University, Washington DC, may 28-29, 2013.

En él se argumenta que la democracia boliviana post-constitucional habría rebasado la barrera liberal erigiéndose una democracia de otro cuño, no solo capaz de defender los derechos individuales, sino aquellos colectivos; no solo en condición de desplegar fuerzas políticas partidarias, sino mecanismos de democracia directa y étnica; y no dedicada únicamente al ritual electoral como sinónimo de democracia sino a la participación social (Wolff, 2013: 31-59) Se habría dado un ingreso incuestionablemente democratizador a un régimen democrático que, aunque detenta un corazón liberal, viene adherido a formas institucionales novedosas: la autonomía indígena, la jurisdicción indígena o el armazón institucional plurinacional del Órgano Electoral Plurinacional y/o el Tribunal Constitucional Plurinacional (Wolff 2012)

Este ensayo ha querido ofrecer una quinta respuesta: sí hay y puede haber más democracia, pero estará constreñida por algunos elementos potencialmente anti-democráticos: el corporativismo, el rentismo y el estatismo. Aunque no sean infranqueables, su existencia condiciona la partida. O, para ser más preciso, condiciona la partida hacia una democracia liberal mientras facilita la consolidación de una democracia electoral. Esta alienta la constitución de grupos de poder leales electoralmente y diestros en su capacidad de movilizarse para defender a su gobierno. En todo caso, como vimos, es un formato de democracia frágil pues depende de su capacidad distributiva, no siempre garantizada.

Referencias

- Albó, Xavier. 2008. «El perfil de los constituyentes». *Revista Tinkazos No. 23-24*. La Paz, 54-98.
- Araníbar, Antonio. 2006. *Policía nacional y seguridad ciudadana*. La Paz: PNUD.
- Arias, Iván. 2011. *El Estado de las empresas del Estado*. La Paz: Fundación Milenio.
- Arze, Eduardo. 2002. *Bolivia. El programa del MNR y la Revolución Nacional*. La Paz: PLURAL.
- Ayo, Diego. 2013. *Autonomías y democracia en la Bolivia de Evo Morales*. La Paz: Gente Común.
- Banco Mundial. 2005. *Hacia un nuevo contrato social. Opciones para la Asamblea Constituyente*. La Paz, 25.
- Barrios, Franz. 2012. «The Bolivian Invention: Plurinationality and Indigenous People within an Unusual Composite State Structure». *Federalism, Pluritionality, and Democratic Constitutionalism: Theory and Cases*. Ed. Ferrer Requejo y Miguel Caminal. New York: Routledge, 266-294.
- . 1994. «Militares y democracia en Bolivia: entre la reforma y la desestabilización». *La cuestión militar en cuestión. Democracia y Fuerzas Armadas*. Ed. R. Barrios y René Antonio Mayorga. La Paz: Cebem, 89.
- Dixon, Rosalina y Richard Holden. 2011. «Constitutional Amendment Rules: the Denominator Problem», en Tom Ginsburg (ed.), 196-218.
- Elkins, Zachary et al. 2013. «Getting to Rights: Treaty Ratification, Constitutional Convergence and Human Rights Practice». *Harvard International Law Journal*, vol.54, Number 1, 61-90.
- Elkins, Zachary. 2009. «Does the Constitutional Process Matter?». http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1007&context=zachary_elkins.
- Evia, Luis y otros. 2008. *Conflicto social y crecimiento económico en Bolivia*. Cochabamba: CERES, Cochabamba.
- Exeni, Jose Luis. 2011. «Entre el proceso constituyente y la refundación del Estado. Andamios de la demodiversidad en Bolivia». *Claves de la transición del poder (Cuaderno del Futuro 26, Informe de Desarrollo Humano)*. Ed. Róger Cortez. La Paz: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 303-27.

- Falleti, Tulia. 2010. *Decentralization and Subnational Politics in Latinamerica*, Cambridge University Press, New York, 2010
- Fundación Jubileo. 2011. *Destino de los gastos e inversiones del Estado, ¿cuáles son las prioridades?*
- . 2013. *Análisis del Presupuesto General del Estado 2013, Reporte de Coyuntura No. 18*, La Paz: Fundación Jubileo.
- García, Álvaro .a 2009. *El papel del Estado en el modelo nacional productivo*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional.
- . b2009. «Estado plurinacional: economía y política». *Poder y cambio en Bolivia, 2003-2007*. Ed. Roberto Laserna. La Paz: PIEB.
- . 2010. «El Estado en transición. Bloque de poder y punto de bifurcación», en A. García Linera et al, *El Estado, campo de lucha*. La Paz: Comuna, Muela del Diablo, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- García, Álvaro. 2012. *Las empresas del Estado. Patrimonio colectivo del pueblo boliviano*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional.
- Goodale, Mark. 2009. *Dilemmas of Modernity. Bolivian Encounters with Law and Liberalism*. California: Stanford University Press .
- Horowitz, Donald. 2002. «Constitutional Design: Proposals versus Processes». *The Architecture of Democracy. Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*. Ed. Andrew Reynolds. Nueva York: Oxford University Press, 15-36.
- Komadina, Jorge. 2011. «Conflictos y desafíos políticos e institucionales del segundo gobierno de Evo Morales». La Paz: *Boletín Andamios*, 23-8.
- Lazarte, Jorge. 2011. «La Asamblea Constituyente en Bolivia. El pacto era necesario: ¿por qué no fue posible?», en Moira Zuazo y Cecilia Quiroga (coord.), *Lo que unos no quieren recordar es lo que otros no pueden olvidar. Asamblea Constituyente, descolonización e interculturalidad*, Friedrich Ebert Stiftung. La Paz: Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria, 361.
- Levitsky, Steven y Lucas Way. 2010. *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes after the Cold War*. New York: Cambridge University Press.
- Lizárraga, Kathlen. 2002. *Economía y universidad pública*. La Paz: Konrad Adenauer, Fundación Milenio.
- Loayza, Rafael. 2011. *Eje del MAS. Ideología, representación social y mediación en Evo Morales Ayma*. La Paz: Konrad Adenauer Stiftung.
- Mansilla, H.C.F. 1993. *La identidad social y el rol político del sindicalismo boliviano*. La Paz: CEBEM.
- Matus, Mario. 2004. «Obstáculos y promesas del desarrollo en Bolivia: claves históricas y territoriales». *El desarrollo posible, las instituciones necesarias*. Ed. Joan Prats (coordinador). La Paz: Plural/Institut Internacional de Governabilitat, 63-148.
- Mayorga, Fernando. 2007-2009. *Encrucijadas. Ensayos sobre democracia y reforma estatal en Bolivia*. La Paz: UMSS-CESU, Gente Común.
- Méndez, Armando. 2008. «No hay sistema económico en el proyecto de Constitución». *Opiniones y Análisis No. 92, Análisis del proyecto de Constitución de la Asamblea Constituyente*. La Paz: Fundemos, Hanns Seidel, 140-141.
- Molina, Fernando. 2007. «Siete tesis y tres ensayos sobre el gobi3rno de Evo Morales». *Buscando el porvenir en el pasado. Radiografía de la ideología del gobierno*. Ed. José Baldivia, Fernando Molina y Henry Oporto. La Paz: Eureka, 130.
- Oporto, Henry. 2009. *El cielo por asalto. Cinco ensayos breves sobre política boliviana*. La Paz: Plural, La Paz.

- . 2012. «La minería en la encrucijada». Ed. H. Oporto (ed.). 24.
- Pincus, Steven. 2007. «Rethinking Revolutions: a Neo-Tocquevillian Perspective». *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Ed. Carles Boix y Susan Stokes. Nueva York: Oxford University Press, 399.
- Quiroga, José. 2007. «Régimen patrimonial, recursos naturales y tierra». *Propuestas para la Asamblea Constituyente. Regímenes económico, social y territorial del Estado con autonomías*. Ed. Instituto Prisma. PLURAL, 225
- Prada, Raúl. 2011. «Más allá del capitalismo y la modernidad». *Descolonización, Estado plurinacional, economía plural y socialismo comunitario. Debate sobre el cambio*. Ed. Gonzalo Gosálvez y Jorge Dulón. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional y Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria, 308.
- Quiroga, J.A. 2010. «El Estado Plurinacional y el fin de la República». *Miradas: nuevo texto constitucional*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional/Universidad Mayor de San Andrés, IDEA International, 282.
- Rodríguez, Gustavo. 1995. *Estado y municipio en Bolivia: la ley de participación popular en una perspectiva histórica*. La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, Secretaría Nacional de Participación Popular.
- Romero, Salvador. 2008. «Comparación de los procesos constituyentes en el área andina: de Colombia (1990) a Bolivia (2009)». *Opiniones y Análisis No. 97 El proyecto de Constitución reformado: perspectivas previas al Referéndum*. La Paz: FUNDEMOS, Hanns Seidel Stiftung, 27.
- . 2006. «Análisis de la elección de la Asamblea Constituyente y del Referéndum sobre Autonomías Departamentales». *Opiniones y Análisis No. 80 Estudios de los resultados de la Asamblea Constituyente y el Referéndum sobre Autonomías Departamentales*. La Paz: FUNDEMOS, Hanns Seidel Stiftung, La Paz, 138-9.
- . 1995. «Los tres ejes del consenso boliviano». La Paz: *Opiniones y Análisis No. 23*.
- Sharafutdinova, Gulnaz. 2010. *Political consequences of crony capitalism inside Russia*, Indiana: University of Notre Dame Press.
- Soruco, Ximena. 2009. «Los recursos naturales como condición de posibilidad del Estado Plurinacional». San Andrés: Vicepresidencia del Estado Plurinacional, Universidad Mayor de San Andrés, IDEA International, 599-608.
- Tórrez, Yuri y otros. 2007. *La agenda de la Asamblea Constituyente*. La Paz: Corte Nacional Electoral.
- Schmitter, P. 1998. «¿Continúa el siglo del corporativismo?». *El fin del siglo del corporativismo*. Ed. Jorge Lanzaro. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 75.
- Villarroel, Serio. 2005. *Servicio civil y escalafón híbrido para puestos jerárquicos*. La Paz: FAM, Ministerio de Participación Popular, AECEI.
- Whitehead, Laurence. 2001. «The Emergence of Democracy in Bolivia», en John Crabtree y L. Whitehead, *Towards Democratic Viability. The Bolivian Experience*. Ed. John Crabtree. New York: Palgrave, 22.
- Wanderley, Fernanda. 2010. «Pluralismo económico, mercado y Estado». Ed. G. Gosálvez y J. Dulón. 237-264.
- Wolff, Jonas. 2012. «La nueva Constitución de Bolivia: un comentario desde la teoría de la democracia». *El primer gobierno de Evo Morales. Un balance retrospectivo*. Ed. Tanja Emst y Stefan Scmalz. La Paz: Plural, 77-91.
- . 2013. «Towards Post-Liberal Democracy in Latin America? A conceptual Framework applied to Bolivia», en *Journal of Latin America Studies No. 45*, 31-59.
- Zaratti, Francesco. 2009. «La descapitalización: cómo se hizo, cuánto costó». *Nacionalización, los costos de una ilusión*. Ed. Fernando Molina. La Paz: Quatro Hermanos, 136.