

H. C. F. Mansilla

Asamblea Constituyente:

Refundación de la república o reformas parciales

En Bolivia el interés por lo que ocurre en el ancho mundo – fuera de los aspectos técnico y financiero – es reducido. Una buena parte de la población se halla contenta en su limitación provinciana y se siente protegida por las altas montañas. Justamente en el terreno de las reformas constitucionales y de las ilusiones colectivas que éstas despiertan, podemos aprender bastante de las experiencias de las naciones vecinas. En varios países latinoamericanos se han intentado reformas similares, y ahora, transcurridos varios años, se puede decir que los resultados han sido decepcionantes, *sobre todo en comparación con las expectativas provocadas*. El caso más notable es probablemente Colombia, cuya constitución de 1991 ha sido imitada en numerosas naciones (incluyendo Bolivia), cuando se dieron remodelaciones de la respectiva ley fundamental. Hay que considerar que esta Carta Magna colombiana representa uno de los productos más refinados del derecho constitucional contemporáneo y posiblemente sea la que contiene el mayor número de elementos de la democracia participativa. Después de un primer florecimiento de las agrupaciones ciudadanas y de otros mecanismos de democracia directa, las fuerzas políticas convencionales y los partidos de vieja data

han retomado, con variantes y disfraces, su rol prevaleciente en la esfera política colombiana¹. Los otros países andinos (Perú, Ecuador y Venezuela) han tenido Asambleas Constituyentes y nuevas Cartas Magnas en los últimos años, y la situación general de esas naciones no ha variado gran cosa. Puesto que Bolivia no está aislada del contexto internacional y no representa un fenómeno histórico-social básicamente diferente en comparación con las otras naciones andinas, es dable afirmar que su desarrollo en el futuro inmediato después de la Constituyente no será distinto del ya experimentado en la región.

A lo largo de la historia de toda sociedad existen momentos en los cuales el proceso de desarrollo interno y el contexto internacional obligan a cambios en sus leyes y naturalmente también a modificaciones de la Constitución Política del Estado. A partir aproximadamente del año 2000, experimentamos en Bolivia esa necesidad de transformaciones sociales e institucionales², lo que significaría, entre otras labores, rehacer el texto constitucional. Lo complejo de la constelación boliviana del presente se manifiesta en que no hay un modelo único de reforma constitucional, es decir no hay un proyecto ampliamente aceptado de transformación de las estructuras fundamentales de la sociedad. Más aun: dilatados sectores poblacionales tienen opiniones contrapuestas sobre lo que hay que cambiar, sobre cómo hacerlo y en qué grado. Varios grupos consideran imprescindible la convocatoria a una Asamblea Constituyente, para que esta elabore una nueva Constitución Política del Estado, pues se espera que este

¹ Cf. Fernando Giraldo, *Referéndum y constituyente en Colombia. Dos experiencias de democracia directa*, en: Jorge Lanzaro et al., op. cit. (nota 1), pp. 105-125.

² Cf. Jimena Costa Benavides / Gonzalo Rojas Ortuste, *Informe de Milenio sobre el acontecer político en Bolivia*, La Paz: Fundación Milenio 2004

proceso equivaldría al surgimiento de una sociedad más justa y equitativa³. Pero es indispensable consignar que simultáneamente otros sectores tienen opiniones mucho más escépticas acerca de esta posibilidad y no comparten las mismas esperanzas ni el mismo optimismo sobre las potencialidades de una Asamblea Constituyente.

El designio de convocar a una Asamblea se enfrenta, entonces, a toda clase de opiniones divergentes sobre los fundamentos mismos que pueden animar a una nueva Carta Magna, como la eliminación del publicitado y controvertido *colonialismo interno*. Para muchos ciudadanos la mera existencia de ideas como "refundación del país" o "reencuentro de la nación consigo misma" es una quimera convencional que encubre el propósito de ampliar y consolidar el poder político de partidos y grupos de orientación radical nacionalista y socialista.

Puede ser que la mayoría de los bolivianos no sepan qué es la Constitución Política del Estado y que por ello tampoco comprendan en el fondo la necesidad de elaborar un texto nuevo. Pero los que hablan por esa mayoría suponen que la Carta Magna actual ha sufrido el desgaste de todo estatuto político, y más aun debido a los nuevos retos a los cuales se enfrenta el país desde comienzos del nuevo siglo⁴. Ahora la nación boliviana se halla ante una constelación política, económica y cultural llena de conflictos de la más variada intensidad y naturaleza: controversias acerca de las autonomías regionales, conflictos por recursos cada vez más escasos (como tierra, agua y energía), disputas acerca del modelo económico y diferencias

³ Ilustrativo para esta posición es el artículo de Héctor Arce Zaconeta, *¿Qué debe hacer la Asamblea Constituyente?*, en: PULSO (La Paz), vol. 6, N° 341, 31 de marzo de 2006, p. 10.

⁴ Fernando Mayorga, *Los desafíos de la nación boliviana: Estado plurinacional y nación multicultural*, en: Carlos Toranzo Roca (comp.), *Bolivia: visiones de futuro*, FES / ILDIS 2002, pp. 35-65.

sobre la significación de los factores étnico-culturales. Se supone que ha llegado la hora de concertar un nuevo pacto social. Estas creencias pueden ser ciertas o equivocadas; sólo la historia puede emitir un juicio definitivo y bien fundamentado sobre esta temática.

En los últimos años estos designios han sido alimentados por factores como el constante desprestigio del sistema de partidos⁵, el descrédito creciente del Parlamento, la notable persistencia de los fenómenos de corrupción y corruptibilidad, la inalterada continuidad del prebendalismo y el nepotismo y la poca confianza de la población en las instituciones públicas. Estos factores exhiben una pervivencia muy sólida, lo que permite la suposición de una cultura política de rasgos premodernos, irracionales y autoritarios profundamente arraigada en la sociedad boliviana, lo que probablemente no se modificará mediante mecanismos de ingeniería constitucional, por más refinados que éstos fueran⁶.

Los partidos tradicionales, que en diferentes coaliciones tuvieron la responsabilidad gubernamental hasta octubre de 2003, practicaron un pragmatismo lindante en el cinismo, lo que generó fenómenos de corrupción y prebendalismo en gran escala. Para la población el resultado fue que los partidos y la cultura de los pactos ingresaron en una crisis de legitimidad, de la cual están lejos de recuperarse.

⁵ Cf. los interesantes ensayos de René Antonio Mayorga, *La crisis del sistema de partidos políticos: causas y consecuencias. Caso Bolivia*, en: [sin compilador], *Partidos políticos en la región andina: entre la crisis y el cambio*, Lima: IDEA / Agora Democrática 2004, pp. 27-49; René Antonio Mayorga, *Crisis de descomposición del sistema de partidos políticos*, en: *Los partidos políticos ante la crisis*, La Paz 2005, pp. 9-36 (serie TEMAS DE REFLEXION Y DEBATE de la Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria).

⁶ Datos derivados de encuestas de alta representatividad referidos a estos fenómenos: Unidad de Análisis e Investigación, *Cultura política y democracia en Bolivia. Segundo estudio nacional*, La Paz: Corte Nacional Electoral 2004.

Los partidos políticos tradicionales salieron muy debilitados de las elecciones municipales de diciembre de 2004 y de las generales de diciembre de 2005, pero no los hábitos cotidianos y los valores profundos que los partidos encarnan. La declinación de los partidos, por un lado, y la instauración de las *Agrupaciones Ciudadanas* y los *Pueblos Indígenas* (en cuanto actores electorales), por otro, no dieron paso a nuevas fuerzas de alcance nacional y tampoco ayudaron a crear propuestas novedosas de políticas públicas.

Algo similar puede ocurrir con la Asamblea Constituyente. Una auténtica refundación del país, por ejemplo, aparece como algo poco probable. Si se toma en serio esta concepción, se tendría que rehacer totalmente la nación boliviana, sus instituciones y *sus valores de orientación, y hacerlo precisamente de manera radical y novedosa*. Es conveniente, por lo tanto, recordar la situación prevaleciente en 1825, que es cuando se estuvo más cerca en la historia boliviana de un punto cero, de una "refundación del país". El largo régimen colonial español fue reemplazado por una república soberana e independiente, y, por consiguiente, la estructura institucional de carácter colonial-monárquico fue sustituida por una de naturaleza republicana y democrática. Es útil mencionar el hecho de que la Constitución Bolivariana de 1826 fue el primer estatuto codificado expresamente como una Carta Magna, pues durante toda la era colonial no existió ningún texto jurídico que regulase de manera global la vida político-institucional de la Audiencia de Charcas. Y, sin embargo, la Constitución Bolivariana no modificó importantes aspectos de la vida social y política de este territorio. El régimen de propiedad en casi todos sus aspectos (minas, tierras, propiedad inmobiliaria) prosiguió inalterado. Sólo hubo cambios importantes en lo referente a las posesiones de la Iglesia Católica. La estructura social (la pirámide de clases y estratos) no sufrió variaciones. Las leyes civiles, penales, mercantiles y familiares

siguieron en vigencia hasta la promulgación de los llamados *Códigos Santa Cruz*. Una gran parte de la administración pública, del aparato judicial y de la estructura de autoridades en el interior del país permaneció incólume. Los trámites, los procedimientos burocráticos y el estilo judicial y administrativo mantuvieron largamente su vigencia (parcialmente hasta hoy). Y lo más importante: las estructuras familiares, los valores normativos del comportamiento social, la vida religiosa, la moral pública y la ética privada, las metas orientadoras de los esfuerzos individuales y colectivos y, en general, la llamada cultura popular no sufrieron cambios dignos de mención. Y este estado de cosas no se debió a una pérfida conspiración de las élites tradicionales para salvaguardar sus privilegios coloniales, sino a una constelación y a una consciencia intelectual que intentaron – como hoy en día – estar a la altura de los tiempos en materia constitucional y que no pueden ser juzgadas de manera *ahistórica* desde la perspectiva interesada de nuestros días y nuestros prejuicios⁷.

La situación global a comienzos del siglo XXI es aun más desfavorable al intento de recrear la nación. Pese a todos los obstáculos e infortunios, la sociedad boliviana se ha estabilizado de manera notable en 180 años de vida independiente. Se han consolidado las relaciones de propiedad, sobre todo en lo referente a los medios de producción y al sector de bienes raíces, tanto en el ámbito urbano como el rural (aunque en este último han surgido cuestionamientos y controversias de gran envergadura). Se han afianzado los códigos legales (civil, penal mercantil, etc.), a pesar de sus carencias. Y se ha fortalecido una cultura urbana, fuertemente influida por la moderna civilización occidental y basada en la tecnología vinculada al mercado mundial.

⁷ Esta visión convencional de la izquierda sobre las presuntas bondades de la refundación de la república está resumida en: Héctor Arce Zaconeta, op. cit. (nota 3), p. 10.

En suma: no estamos en una especie de 1825, en una reedición de la fundación de la república. A comienzos del siglo XXI no hay una base histórica ni social suficientemente amplia y aceptada por la mayoría de la población para la creación de una nueva nación o para un pacto fundacional que ponga en cuestionamiento *todas* las estructuras ya existentes, pese a los aspectos de justicia y equidad que animan este propósito. Lo que extensos grupos quieren dar a entender bajo esta terminología emotiva y ampulosa es otra cosa: la Asamblea Constituyente debería elaborar un texto constitucional de facultades casi mágicas, que por el mero hecho de su existencia empiece a implementar un programa que termine con la pobreza generalizada, el subdesarrollo económico y las discriminaciones sociales. Es decir: la nueva constitución no debería ser únicamente una obra perfecta del derecho constitucional, sino también un conjunto adecuado de políticas públicas para un futuro largo y luminoso.

Estas ilusiones son compartidas por una buena parte de la población boliviana. Pero: un texto jurídico, que en el fondo regula los elementos generales de una convivencia pacífica, no puede asegurar por sí mismo la terminación de todos los privilegios, las discriminaciones y las desigualdades sociales (que es lo que reclaman las corrientes indigenistas e izquierdistas). Las desigualdades tienen un viejo origen histórico-social que no se puede abolir adecuadamente mediante disposiciones legales. Las desigualdades y los privilegios tienden, además, a reproducirse bajo cualquier régimen, como lo ha demostrado la crónica del socialismo realmente existente en Europa y Asia y la Revolución Cubana. La reparación de las "víctimas de la exclusión" es una tarea de largo plazo que corresponde a políticas públicas bien diseñadas. El sentir popular – muy legítimo, ciertamente, pero muy alejado de las posibilidades reales – exige que la Asamblea

Constituyente, en una "refundación del Estado", ponga los cimientos para una solidaridad sin cortapisas, para una amplia equidad (en cuanto compensación de las víctimas históricas) y para evitar los errores políticos seculares. Todo esto está muy bien como programa utópico, pero tiene poco que ver con un texto constitucional moderno.

Por varios factores se puede pensar que la Asamblea Constituyente no tendrá un poder soberano e irrestricto, sino uno limitado y derivado. La propia Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente, el carácter vinculante del simultáneo referéndum autonómico y seguramente las instrucciones emanadas del partido gobernante convertirán la Asamblea Constituyente en un poder derivado, *es decir dependiente de quienes la convoquen y fijen sus reglas de juego*⁸. El nuevo texto constitucional no será una creación original y revolucionaria del derecho constitucional, sino probablemente una remodelación y modernización de la constitución vigente hoy en día. Las modificaciones más importantes se referirán a las autonomías departamentales⁹, a la propiedad de la tierra y al tratamiento de los recursos naturales. Pese a una desilusión inicial, el grueso de la población boliviana aceptará este resultado final y, en el fondo, se preocupará poco por el mismo.

Entre las causas de carácter social, histórico y cultural que impedirían (o, por lo menos dificultarían) una remodelación total de la nación se hallan las siguientes.

⁸ Cf. Roberto Laserna, *El poder de la Constituyente*, en: PULSO (La Paz) del 21 de enero de 2005, vol. 5, N° 281, p. 6.

⁹ Cf. la obra bien documentada: Juan Carlos Urenda Díaz, *Autonomías departamentales*, Santa Cruz de la Sierra: El País 2003; cf. también Franz Xavier Barrios Suvelza, *La descentralización en la constitución boliviana. Diagnóstico crítico*, La Paz: Unidad de Coordinación de la Asamblea Constituyente 2004.

La inmersión de Bolivia en la civilización moderna y en sus pautas de comportamiento colectivo (las que, en el fondo, determinan de modo creciente la vida social boliviana) favorece la consolidación de lo ya alcanzado y entorpece todo ensayo de revolución radical. La vigencia de derechos patrimoniales (propietarios), que vienen de muy atrás (y no sólo en las clases altas), no podrá ser alterada fácilmente por la Asamblea Constituyente. Con alguna seguridad se puede prever que la Asamblea Constituyente no tendrá ni la competencia *de jure*, ni el tiempo necesario, ni las facultades intelectuales para modificar los códigos legales vigentes (civil, penal, mercantil, familiar, etc.).

Como la mayoría de las Asambleas Constituyentes, la boliviana no podrá dictar leyes específicas. Por las mismas razones es probable que la Asamblea Constituyente no formule políticas públicas y lineamientos programáticos para la actividad de futuros gobiernos, por más algunos partidos, grupos y movimientos insistan en esta alternativa. Siguiendo los antecedentes latinoamericanos y bolivianos, es altamente probable que la Asamblea Constituyente no tenga ni las facultades ni el potencial para fiscalizar las actuaciones de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. La Asamblea Constituyente no podrá alterar o abrogar convenios internacionales ratificados por el Parlamento que tienen fuerza de ley en el país. Además: lo más previsible es que la Asamblea Constituyente mantenga el régimen presidencialista, de profunda implantación en Bolivia (y América Latina), y no discuta siquiera la posibilidad de un sistema parlamentario de gobierno¹⁰ (lo usual en Europa), que representa un modelo más adelantado de ordenamiento gubernamental y más acorde con la creciente complejidad de las labores estatales,

¹⁰ Para José Luis Exeni este debate no está concluido en el caso boliviano. Cf. J. L. Exeni R., *Presidencialismo versus parlamentarismo. Un debate inconcluso en América Latina*, en: Jorge Lanzaro et al., op. cit. (nota 1), pp. 51-74.

pese a la modesta propuesta en este sentido del Movimiento Nacionalista Revolucionario.

Existen numerosos elementos adicionales, contenidos en la tradición constitucionalista boliviana y en la actual Carta Magna, que casi con toda seguridad serán reproducidos sin cambio en el nuevo texto constitucional. En primer lugar mencionaremos la definición misma del Estado como un régimen *republicano, democrático y presidencialista*. La Asamblea Constituyente adoptará la tradicional configuración de los tres poderes del Estado: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Ninguno de los grandes experimentos sociales del siglo XX, ni los más radicales, pudieron concebir otra estructura de poder estatal que no sea la repartición tripartida ideada por la tradición liberal-democrática desde el siglo XVIII. La Asamblea Constituyente proseguirá con la misma concepción de soberanía popular explicitada en la actual Carta Magna, cuya significación es, sobre todo, simbólica y retórica¹¹. Y con toda seguridad conservará, sin modificaciones, el lugar central y hasta las formulaciones referidas al Estado de Derecho, al carácter privilegiado de los derechos humanos y a la configuración democrática de la actividad política¹².

La Asamblea Constituyente puede resultar genuinamente representativa de la sociedad boliviana, y justamente por ello generar una combinación habitual de retórica altisonante, trabajo laxo y poco cuidado por los detalles. No hay que

¹¹ José Antonio Rivera Santiváñez, *Reforma constitucional en democracia*, en: Stefan Jost et al., *La Constitución Política del Estado. Comentario crítico*, La Paz: Fundación Konrad Adenauer 2003, pp. 463-502.

¹² Cf. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Mapa de progresos en derechos humanos*, La Paz: Defensor del Pueblo 2003; [sin compilador], *Derechos humanos en Bolivia. Proceso y desafíos*, La Paz: Defensor del Pueblo 2003.

descartar la posibilidad de que esta asamblea caiga bajo la influencia de políticos avezados, quienes, proclamando la soberanía de la asamblea de modo insistente, lograrán manipularla con relativa facilidad. Como seguramente no será un congreso de juristas especializados en temas constitucionales ni de científicos sociales con conocimientos de lo sucedido en otras latitudes, los diputados no tendrán más remedio que recurrir a consultores y expertos, y aun así no hay garantía de que el resultado final sea de calidad aceptable.

Me atrevo a aseverar que la Asamblea Constituyente no debatirá los problemas realmente serios del país, es decir los que perduran a largo plazo: la destrucción del medio ambiente (sobre todo del bosque tropical), el desinterés de casi toda la población por aspectos ecológicos, la degradación de los suelos agrícolas, el intenso crecimiento demográfico, la elevada tasa de emigración, el dramático incremento de la inseguridad ciudadana, la persistencia de la cultura autoritaria¹³, el poco respeto a los derechos de terceros y la falta de procesos de institucionalización¹⁴. Ante la probabilidad de que las innovaciones político-institucionales a tratarse en la Asamblea Constituyente sean modestas, la utilidad de una constitución enteramente nueva se manifiesta de inicio como incierta¹⁵. Por ello una dosis de escepticismo no es superflua en estos asuntos.

¹³ Jorge Lazarte, *Entre dos mundos*, en: Carlos Toranzo Roca et al., *Democracia y cultura política en Bolivia*, La Paz: Corte Nacional Electoral 2001; Jorge Lazarte, *Propuesta para el fortalecimiento de una cultura democrática*, en: Carlos Toranzo Roca (comp.), *Bolivia: visiones de futuro*, La Paz: FES / ILDIS 2002, pp. 111-143.

¹⁴ Cf. Carlos F. Toranzo Roca (comp.), *Bolivia: visiones de futuro*, La Paz: FES / ILDIS 2002; [sin compilador], *Para pensar el futuro*, La Paz: FES / ILDIS 2005.

¹⁵ Cf. entre otros: Hugo San Martín Arzabe, *Proceso de reforma constitucional y la posibilidad de la Asamblea Constituyente*, La Paz: Fundación Konrad Adenauer 2004.