

H. C. F. Mansilla

Apuntes en torno a la cultura constitucional en Bolivia

INDICE

La ley en cuanto programa

La ley como formalismo engorroso

El populismo y la cultura política

La complejidad de la discusión contemporánea

Conclusiones provisionarias

La Paz 2006

La ley en cuanto programa

El presente texto está pensado y elaborado desde la perspectiva de las ciencias políticas, no desde las ciencias jurídicas¹. El peso de la argumentación no está, por lo tanto, en el estudio de las normas legales, sino en el análisis de aquellos códigos informales que se han sedimentado en la mentalidad colectiva con el paso de los años. Códigos y estatutos formales legales coexisten desde épocas inmemoriales con *reglas informales y normas no escritas*, pero de vigencia indubitable y de legitimidad muy enraizada en todas las capas sociales y los grupos étnicos del territorio boliviano. La validez obvia y sobreentendida de los códigos informales otorga a éstos su fuerza normativa y su aceptación popular en dilatados sectores poblacionales. En América Latina y especialmente en Bolivia los códigos escritos poseen, en general, sólo una función *programática*, es decir: señalan los límites dentro de los cuales se podría construir, en un futuro incierto y brumoso, un conjunto de reglas racionales y obligatorias. La ley en cuanto programa significa que la sociedad no niega ni renuncia a los estatutos formales, sino que los considera como algo todavía lejano, como un horizonte que señala el rumbo normativo, pero que no entorpece los acontecimientos de la vida cotidiana, la que, como es usual, se rige por principios prosaicos y por intereses materiales del momento.

Esta constelación y muchas usanzas vigentes en la administración pública pueden ser rastreadas hasta la época colonial española², en la cual era proverbial la existencia paralela de estatutos legales (*poco respetados*) y códigos informales (*seguidos estrictamente*). Desde entonces se puede constatar una constante que subyace a toda la cultura constitucional boliviana: un edificio majestuoso de leyes, muchas de ellas muy progresistas, humanitarias y

¹ Cf. la obra básica de Rodrigo Borja, *Derecho político y constitucional*, México FCE 2001, donde el autor analiza tanto las distinciones como las vinculaciones entre ambas disciplinas.

² Cf. los tratados más conocidos: Eleazar Córdova Bello, *Las reformas del despotismo ilustrado en América*, Caracas: Universidad Católica Andrés Bello 1975; Mario Góngora, *El Estado en el derecho indiano*, Santiago: Universidad de Chile 1951; José María Ots y Capdequí, *El Estado español en las Indias*, México: FCE 1976.

ejemplares a nivel mundial, y paralelamente una praxis alimentada por códigos informales, de índole muchas veces retrógrada, una praxis que favorecía y favorece a los fuertes, poderosos y astutos en detrimento de una buena parte de la sociedad, sobre todo de aquellos que apuestan por la honradez, la previsibilidad y la corrección en las relaciones interhumanas. Como se decía en tiempos virreinales: “Se acata, pero no se cumple”.

Por consiguiente, lo que podría llamarse la cultura constitucional boliviana está enmarcado por una apreciación colectiva de la ley que mantiene los estatutos legales en un plano mayoritariamente teórico, donde éstos no influyen gran cosa sobre el terreno de la praxis. Por lo demás vale el famoso principio práctico-pragmático: “*Para el amigo todo, para el enemigo la ley*”. Esta máxima de comportamiento cotidiano describe la estima ciertamente modesta de que probablemente gozan los códigos formales en el grueso de la población y, simultáneamente, señala la admiración tácita que esta sociedad profesa hacia los logros obtenidos (generalmente al margen de la ley) mediante un proceder astuto y sin muchos miramientos por consideraciones éticas. Es posible, por consiguiente, que la estimación popular por textos constitucionales sea de índole retórica y circunstancial, alentada ocasionalmente por tendencias exitosas en un momento dado, que consideran y aprecian la reforma constitucional en cuanto mecanismo instrumental para otros fines.

La vigencia sólo relativa de estatutos legales y la preeminencia de códigos informales conforman los elementos centrales de lo que se podría llamar la cultura constitucional en suelo boliviano. Esta última denota sólidas raíces: la contraposición entre leyes escritas que no se cumplen y reglas informales que se respetan escrupulosamente pertenece al núcleo de la tradición colonial española y al comportamiento de dilatados sectores de la población durante la época virreinal y la era republicana. Durante la era colonial la administración estatal desconocía una vocación de servicio a la comunidad. Ni las normas legales ni las prácticas consuetudinarias preveían algo así como prestaciones de servicios en favor del público, a las cuales la burocracia hubiera estado obligada por ley.

Esta constelación ha demostrado ser fuerte y perdurable, entre otros motivos a causa de su vigencia *obvia* – como un fenómeno natural – en casi todos los estratos sociales y regiones geográficas del país. La validez sobreentendida de un valor de orientación significa que éste se halla internalizado exitosa y profundamente por una porción extensa de la población y que este

proceso no necesita de modelos educativos, argumentos racionales o esfuerzos sistemáticos para que las capas prerracionales de la consciencia colectiva se comporten según las normativas heredadas de tradiciones culturales – como la indígena precolombina o la hispano-católica –, las que, en el fondo, nunca han sido cuestionadas seriamente.

Un ejemplo de lo anterior (la vigencia de lo obvio en conjunción con la validez de tradiciones culturales políticas) puede ser visto en aquel comportamiento masivo con fuerte peso político, al cual no le preocupan el fenómeno del burocratismo³, el embrollo de los trámites (muchos innecesarios, todos mal diseñados y llenos de pasos superfluos), la mala voluntad de los funcionarios en atender al público o el funcionamiento deplorable del Poder Judicial. La gente soporta estos fenómenos más o menos estoicamente, es decir, los considera como algo natural, como una tormenta que pasará, pero que no puede ser esquivada por designio humano. Hasta hoy (a comienzos del siglo XXI) ningún partido izquierdista o pensador socialista, ningún sindicato de obreros o empleados, ninguna asociación de maestros, colegio de abogados o grupo campesino, ninguna corriente indigenista o indianista había protestado contra ello. Las grandes reformas del aparato estatal y del Poder Judicial y el propósito de reducir el fenómeno burocrático no partieron de estos sectores, sino de las instituciones de la cooperación internacional y de individuos esclarecidos de la alta administración pública. Lo paradójico del caso estriba en que los pobres y humildes de la nación conforman la inmensa mayoría de las víctimas del burocratismo, la corrupción y del mal funcionamiento de todos los poderes del Estado; los partidos de izquierda y los pensadores revolucionarios, que dicen ser los voceros de los intereses populares, jamás se han apiadado de la pérdida de tiempo, dinero y dignidad que significa un pequeño roce con la burocracia y el aparato judicial para la gente sufrida y modesta del país.

Los sectores estrechamente vinculados a estos dos legados culturales – el precolombino y el hispano-colonial⁴ – tienden a una cosmovisión paternalista, colectivista e iliberal; su imaginario está sustentado por viejas y muy arraigadas tradiciones que provienen del patriarcalismo indígena precolombino y del autoritarismo ibero-católico. Se trata de grupos

³ Cf. un libro que ha pasado totalmente desapercibido: Mariano Baptista Gumucio (comp.), *El país tranca. La burocratización de Bolivia*, La Paz: Amigos del Libro 1976.

⁴ Cf. las obras clásicas: John Elliot, *La España imperial (1469-1716)*, Madrid: Vicens Vives 1965; Clarence Haring, *El imperio hispánico en América*, Buenos Aires: Solar / Hachette 1966.

que no han sido tocados sino tangencialmente por el soplo crítico-analítico de la modernidad occidental. Las personas entre ellos que profesan una fe revolucionaria prosiguen paradójicamente una convención colonial: el que obstaculiza y perjudica a la población tiene a menudo un éxito notable, sobre todo porque este tipo de protesta engloba una dilatada extorsión de terceros no involucrados. Su propensión al tumulto, que se despliega furiosamente para terminar poco después en mera retórica, encubre el hecho de que amplios sectores poblacionales tienen agravios y resentimientos seculares que se manifiestan por una vía radical que precisamente no ha conocido el Estado de Derecho y las prácticas de la democracia contemporánea.

Es innegable el profundo descontento de estos estratos sociales, justificado en muchos casos; pero en muchos contextos históricos estos sectores no ansían solucionarlo por medio de un socialismo emancipatorio (dentro de la modernidad racionalista), sino mediante un retorno al orden tradicional, aderezado con ideologías extremistas de moda. Están en contra del individualismo liberal y la responsabilidad personal; la suya es una rebelión colectivista que anhela el Estado-providencia y la autoridad severa pero justa de un caudillo-patriarca. El paternalismo es una de las constantes de la mentalidad boliviana: casi todos protestan contra el Estado, pero acuden a él cuando surge cualquier problema. Las políticas neoliberales han suscitado una fuerte repulsa entre los sectores populares, pero éstos recurren al padre Estado con innumerables motivos.

Todo esto ha contribuido a generar una atmósfera poco favorable a una cultura constitucional democrática y pluralista, enmarcada en una corriente racionalista. Los sectores izquierdistas y radicales pretenden, en el fondo, la restauración de un modelo social premoderno, jerárquico y, sobre todo, simple, en el cual todos reconozcan fácilmente su lugar y su función y tengan asegurada la existencia cotidiana. Desean como meta ulterior un orden social sin conflictos y sin discusiones ideológicas, donde el Estado les libere de la pesada responsabilidad de tomar decisiones personales y donde no tengan que exponerse al riesgo de la libertad individual. Para estos grupos lo positivo está representado por la homogeneidad social y la unanimidad política, y lo negativo por la diversidad de intereses, la división de poderes, la competencia abierta de todo tipo y el pluralismo ideológico⁵.

⁵ Cf. el ensayo clásico de Glen C. Dealy, *The Tradition of Monistic Democracy in Latin America*, en: Howard J. Wiarda (comp.), *Politics and Social Change in Latin America. The Distinct Tradition*, Amherst: Massachusetts University Press 1982, especialmente pp. 77-80. Cf. también: Juan Ignacio García Hamilton, *El autoritarismo*

Se puede aseverar que estas observaciones sólo podrían aspirar a un esclarecimiento histórico de la problemática, ya que la modernización habría incursionado exitosamente en todos los sectores sociales del país. La antigua estratificación social, rígida, poco diferenciada y proclive a producir conflictos violentos, era evidentemente la contraparte de un estado general de atraso, expresado en bajas tasas de urbanización, alfabetización y atención médica. Pero aun considerando los considerables cambios en la estructura social de la nación que se han producido a partir de la Revolución Nacional de 1952, no hay duda de que los valores convencionales de orientación han exhibido una resistencia notable a cualquier cambio profundo. Esta lentitud de las alteraciones en el plano cultural – frente a la celeridad en la adopción de parámetros técnicos – es algo que las ciencias sociales conocen de vieja data, y conforma uno de los factores centrales en la actual composición de la cultura política y constitucional boliviana.

La ley como formalismo engorroso

Una parte importante de la población ha preservado justamente estas pautas de comportamiento, que en el ámbito de la cultura constitucional se traducen en una *actitud de desconfianza primordial* ante los estatutos legales. El resultado político de esta mentalidad es la muy amplia tendencia de percibir sólo *formalidades* en los procedimientos de la democracia moderna y en los mecanismos de la democracia representativa y pluralista, formalidades que, como tales, pueden ser fácilmente echadas por la borda si se emprende el designio, presuntamente más importante y profundo, de una democracia directa y participativa o de la construcción de un modelo socialista.

En el caso boliviano se puede constatar que numerosos intelectuales y los dirigentes de izquierda han contribuido desde la Guerra del Chaco (1932-1935) al desprestigio de la democracia y de las estructuras constitucionales modernas al menospreciar la democracia liberal y al propugnar, al mismo tiempo, la restauración de modelos arcaicos de convivencia

hispanoamericano y la improductividad, Buenos Aires: Sudamericana 1998; y la obra clásica: Claudio Véliz, *The Centralist Tradition of Latin America*, Princeton: Princeton University Press 1980.

humana bajo el manto de una opción revolucionaria. Refiriéndose a las fuerzas del sindicalismo, *Jorge Lazarte* sostuvo que la democracia propugnada por éstas no estuvo orientada por el "derecho al disenso", sino por la "obligación al consenso"⁶. Esta noción de democracia y su praxis configuran unos modos de organización política existentes hasta hoy en numerosos sectores afines al populismo izquierdista. La izquierda boliviana ha celebrado largamente esta concepción de democracia y sus prácticas y las ha estimado como una alternativa válida frente a la democracia representativa y pluralista de procedencia europea occidental. Este modelo organizativo exhibe, sin embargo, unos vestigios muy serios de la tradición autoritaria: convenciones y rutinas que pertenecen indudablemente al acervo más prístino de la nación, pero que han demostrado ser obstáculos para la convivencia razonable en una sociedad pluralista y altamente diferenciada. Es sintomático que este tipo de democracia, reputado en ambientes izquierdistas e indianistas como alternativa genuinamente popular y participativa, termina habitualmente en manos de una élite muy pequeña y privilegiada, negando todo derecho a las minorías y a los disidentes y favoreciendo formas deplorables del consenso compulsivo.

Mediante el análisis de una amplia encuesta de opinión pública, Jorge Lazarte brindó pistas decisivas para comprender porqué comportamientos modernos y democráticos no se han consolidado en Bolivia pese a todas las reformas modernizantes a partir de 1985. Por un lado se puede constatar empíricamente que una mayoría notable de la población boliviana (71 %) prefiere la democracia a cualquier otra forma de gobierno⁷. Como aseveró Lazarte, se ha desarrollado en las últimas décadas una nueva sensibilidad, bastante moderna, que es "la aversión al riesgo" (que conllevan por ejemplo las propuestas y programáticas de tinte radical); de ahí se derivan la predisposición al diálogo y el rechazo a la violencia política (ésta última es favorecida sólo por el 5 % de la población⁸).

⁶ Jorge Lazarte, *Los mitos del sindicalismo boliviano*, en: HISTORIAS (La Paz), vol. 2000, N° 4, p. 244.

⁷ Jorge Lazarte, *Entre dos mundos. La cultura política y democrática en Bolivia*, La Paz: Plural 2000, p. 32 sq., 46 sq.- Estas cifras del apoyo general a la democracia coinciden casi exactamente con las de la encuesta de Mitchell A. Seligson, *La cultura política de la democracia en Bolivia*, La Paz: Universidad Católica Boliviana / USAID / Encuestas y Estudios 2001, p. 55. Cf. también: Carlos Toranzo Roca et al., *Democracia y cultura política en Bolivia*, La Paz: Corte Nacional Electoral / BID / PNUD 2001. Estos datos han sido confirmados por estudios y encuestas posteriores. Cf. Unidad de Análisis e Investigación, *Cultura política y democracia en Bolivia. Segundo estudio nacional*, La Paz: Corte Nacional Electoral 2004.

⁸ Lazarte, *Entre...*, *ibid.*, p. 48, 64.

Pero por otro lado existen persisten valores de orientación y comportamientos colectivos de vieja data que obstaculizan la praxis efectiva de la democracia moderna, como la poca importancia atribuida por la población al cumplimiento de las leyes vigentes (los cuerpos legales siguen siendo percibidos como mera formalidad), acompañada por la opinión generalizada de que la justicia es algo reservado para pocos privilegiados⁹. Más preocupante aun es el hecho de que algunos derechos humanos fundamentales aparezcan cuestionados en su ejercicio, sobre todo el derecho a la libre expresión, que una buena parte de la población no está dispuesta a conceder a los otros, a los disidentes; la tolerancia en cuanto normativa tiene una apreciación muy baja por el grueso de la población (5 % de la muestra). En conexión con este punto se halla la visión positiva del bloqueo de carreteras (vulneración de derechos de terceros) y la inclinación a no acatar una decisión de autoridad competente si ésta resultara contraria a los intereses de los encuestados. Como dijo Lazarte, una buena porción de la sociedad confunde autoridad con poder y éste último con arbitrariedad, lo que tiene ciertamente una razón de ser histórica, pero lo grave es que esto no ha sido modificado por la modernización. Los bolivianos están cada vez más conscientes de sus derechos, pero no así de sus deberes, lo que conduce a trivializar fácilmente la vulneración de derechos de terceros¹⁰.

El populismo y la cultura política

En los últimos años se percibe un renacimiento del discurso político de la época del populismo clásico, lleno de promesas que probablemente no serán cumplidas y de amenazas dirigidas a los adversarios. La retórica intelectual del populismo y neopopulismo¹¹ se asemeja a lo que *René Zavaleta Mercado* dijo de los doctores de Charcas: un "sistema tortuoso", donde "el lucimiento del ingenio era más importante que la creación ideológica [...]"¹². El "nuevo"

⁹ Ibid., pp. 50-52.

¹⁰ Lazarte, ibid., p. 67, 71 sq.- La tendencia es coincidente con la encuesta de Seligson, sobre todo en lo que se refiere al bajo nivel de tolerancia que denotan los bolivianos. Cf. Mitchell A. Seligson, op. cit. (nota 7), p. 19.

¹¹ Sobre las diferencias entre populismo y neopopulismo cf. René Antonio Mayorga, *Antipolítica y neopopulismo*, La Paz: CEBEM 1995.

¹² René Zavaleta Mercado, *La formación de la conciencia nacional* [1967], Cochabamba / La Paz: Amigos del Libro 1990, p. 32; cf. también Zavaleta Mercado, *Lo nacional-popular en Bolivia*, México: Siglo XXI 1986.

populismo retorna a sus características celebratorias, ampulosas, patriotas y también a un estilo impreciso y gelatinoso, que procede de la España premoderna y no deja vislumbrar destellos de un enfoque crítico. Los intelectuales neopopulistas no pierden una palabra sobre el autoritarismo reinante en el medio sindical y campesino o en el ámbito universitario. No se preocupan por la expansión de ideologías anti-emancipatorias y anti-humanistas con propensiones a desplazar cualquier otro tipo de pensamiento, como lo fue el marxismo criollo durante largas décadas en el ambiente académico del país.

Hay que analizar esta especie de consenso general que se ha formado nuevamente en los últimos tiempos para entender la fuerza avasalladora que tuvo y tiene el populismo en la escena política boliviana. Como se sabe, una vasta popularidad no garantiza la veracidad de las creencias colectivas y de los mitos intelectuales, y mucho menos la calidad y durabilidad de un experimento socio-político. El destino del populismo de *Conciencia de Patria* (CONDEPA) es en este sentido muy revelador¹³.

Después de la Guerra del Chaco surgieron en Bolivia nuevos partidos de corte nacionalista y socialista que jugaron un rol decisivo en los años siguientes¹⁴. El nacionalismo y el socialismo han adoptado desde entonces formas de organización y manifestaciones culturales populistas y neopopulistas, que han impedido y aun impiden el surgimiento de una cultura constitucional de cuño racionalista. Estas fuerzas políticas eran la manifestación de sectores ascendientes de las clases medias, sobre todo de las provincias, que hasta entonces habían tenido una participación exigua en el manejo de la cosa pública. Un ejemplo histórico es aquí esclarecedor. Paradójicamente fueron los partidos "clásicos" los que antes de 1952 intentaron a su modo modernizar las actuaciones políticas, dando más peso al Poder Legislativo, iniciando tímidos pasos para afianzar el Estado de Derecho y estableciendo una cultura política liberal-

¹³ Stéphanie Alenda, *CONDEPA o el mito del "Jach'a Uru"*, en: HISTORIAS, vol. 2000, N° 4, pp. 143-168; Stéphanie Alenda, *Das Wiederaufleben des Populismus in Bolivien. Der Einfluss von "Conciencia de Patria" bei der Konstruktion neuer urbaner Identitäten in einem Wettbewerbs-Kontext* (El renacimiento del populismo en Bolivia. La influencia de "Conciencia de Patria" en la construcción de nuevas identidades urbanas en un contexto de competencia), en: Rafael Sevilla / Ariel Benavides (comps.), *Bolivien – das verkannte Land?* (Bolivia – el país mal comprendido?), Bad Honnef: Horlemann 2001, pp. 60-86; Salvador Romero Ballivián, *Reformas, conflictos y consensos*, La Paz: FUNDEMOS 1999, pp. 89-129.

¹⁴ Cf. entre otros los estudios clásicos: Herbert S. Klein, *Orígenes de la Revolución Nacional boliviana. La crisis de la generación del Chaco*, La Paz: Juventud 1987; Herbert S. Klein, *Parties and Political Change in Bolivia 1880-1952*, Cambridge: Cambridge University Press 1969.

democrática¹⁵. Estos esfuerzos no tuvieron éxito porque precisamente una genuina cultura liberal-democrática nunca había echado raíces duraderas en la sociedad boliviana y era considerada como extraña por la mayoría de la población.

La cultura constitucional que se deriva de estos factores se inclina a ver en la Magna Carta y en los estatutos legales meros formalismos, a los que hay que acatar sólo si esto es instrumentalmente favorable a los designios políticos de los populistas. El respeto a la constitución y a las leyes se transforma en algo aleatorio e incierto, que depende de decisiones e intereses que, de manera habitual y repetitiva, se pueden sobreponer fácilmente a normas jurídicas. En este contexto es imprescindible llamar la atención sobre un problema olvidado premeditadamente por historiadores y sociólogos que se han ocupado del nacionalismo revolucionario y del populismo: la declinación de la calidad intelectual de los debates parlamentarios – lo que puede repetirse en la Asamblea Constituyente – desde la Revolución Nacional de 1952¹⁶.

Esto también pertenece a los factores de la cultura constitucional del presente: la baja calidad intelectual de la discusión parlamentaria fomenta la poca originalidad del texto constitucional que debe emerger como resultado de estos debates. Adicionalmente estas limitaciones de la calidad intelectual de las asambleas obligan en estos casos a la contratación de expertos, asesores y consultores de toda laya, en cuyas manos queda, en realidad, la redacción del texto constitucional. Es una experiencia repetida a lo largo de la historia universal que la soberanía popular, encarnada por los miembros de las asambleas constituyentes, pasa rápidamente a los especialistas contratados o a los políticos que manejan la asamblea. Por ello es útil referirse a un hecho lamentable de carácter casi universal: en la dura praxis cotidiana, la soberanía popular, aparte de los actos retóricos, se condensa en pequeños grupos privilegiados.

Por otra parte hay que recordar que en el último medio siglo esta cultura liberal-democrática fue combatida ferozmente por las nuevas fuerzas nacionalistas y revolucionarias, que estaban

¹⁵ Cf. Marta Irurozqui, *A bala, piedra y palo. La construcción de la ciudadanía política en Bolivia 1826-1952*, Sevilla: Diputación de Sevilla / Serie Nuestra América 2000.

¹⁶ Franco Gamboa Rocabado, *Itinerario de la esperanza y el desconcierto. Ensayos sobre política, sociedad y democracia en Bolivia*, La Paz: Muela del Diablo 2001, pp. 15-94; Franco Gamboa Rocabado, *El péndulo desencajado: 50 años después de 1952*, en: LA PRENSA (La Paz) del 9 de abril de 2002.

imbuidas del espíritu autoritario de la época. La lucha contra la "oligarquía minero-feudal" antes de 1952 encubrió eficazmente el hecho de que estas corrientes radicalizadas detestaban la democracia en todas sus formas y, en el fondo, representaban la tradición autoritaria, centralista y colectivista de la Bolivia profunda¹⁷, tradición muy arraigada en las clases medias y bajas, en el ámbito rural y las ciudades pequeñas y en todos los grupos sociales que habían permanecido secularmente aislados del mundo exterior. Los grupos radicalizados políticamente conformaban una amplia contra-élite deseosa de ascenso social y económico y de reconocimiento público y que no podía y no quería contentarse más con roles subalternos. Entre ellos se hallaban los partidarios de un incipiente nacionalismo revolucionario y de las diversas ideologías de izquierda.

En el ámbito socio-político el periodo gubernamental (1952-1964) del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR)¹⁸ no significó una modernización y ni siquiera un mejoramiento de las condiciones imperantes¹⁹. Al asumir el gobierno en 1952 el MNR dio paso a una constelación muy común y popular en América Latina y en casi todo el Tercer Mundo. Lo que puede denominarse la opinión pública prefigurada por concepciones nacionalistas, populistas y anti-imperialistas – es decir: la opinión probablemente mayoritaria durante largo tiempo y favorable a un acelerado desarrollo técnico-económico – asoció la democracia liberal y el Estado de Derecho con el régimen presuntamente "oligárquico, antinacional y antipopular" que fue derribado en abril de 1952. En el plano cultural y político esta corriente desarrollista-nacionalista (como el primer peronismo en la Argentina) promovió un renacimiento de prácticas autoritarias y el fortalecimiento de un Estado omnipresente y centralizador. En nombre del desarrollo acelerado se reavivaron las tradiciones del autoritarismo y burocratismo, las formas dictatoriales de manejar "recursos humanos" y las

¹⁷ No existe un estudio fundamentado en datos empíricos sobre las pautas generales de comportamiento y el arraigo de la tradicionalidad en Bolivia. Algunos datos aislados se encuentran en: Herbert S. Klein, *Prelude to the Revolution*, en: James M. Malloy / Richard S. Thorn (comps.), *Beyond the Revolution. Bolivia since 1952*, Pittsburgh: Pittsburgh University Press 1971, pp. 25-51; James M. Malloy, *Bolivia: The Uncompleted Revolution*, Pittsburgh: Pittsburgh University Press 1970, pp. 15-68; Herbert S. Klein, *Bolivia Prior to the 1952 Revolution*, en: Jerry R. Ladman (comp.), *Modern-Day Bolivia: Legacy of the Revolution and Prospects for the Future*, Tempe: Arizona University Press 1982, pp. 15-26.

¹⁸ Sobre el MNR, fundado en 1941, el mejor estudio sigue siendo el de James M. Malloy, *Bolivia: The Uncompleted Revolution*, op. cit. (nota 17).

¹⁹ Cf. Franco Gamboa Rocabado, *La revolución del 52 bajo la luz del presente*, en: T'INKAZOS, vol. 2, N° 3, abril de 1999, pp. 42-71.

viejas prácticas del prebendalismo y el clientelismo en sus formas más crudas. Todo esto fue percibido por una parte considerable de la opinión pública como un sano retorno a la propia herencia nacional, a los saberes populares de cómo hacer política y a los modelos ancestrales de reclutamiento de personal y también como un necesario rechazo a los sistemas "foráneos" y "cosmopolitas" del imperialismo capitalista. Recién a partir de 1985 el mismo MNR hizo algunos esfuerzos por desterrar esta tradición socio-cultural tan profundamente arraigada²⁰.

La cultura política del populismo se ha distinguido, sobre todo, por la predominancia de elementos manipulativos y demagógicos; se repitió el lugar común de las ideologías revolucionarias y nacionalistas del Tercer Mundo, que mediante una crítica parcializante de la tradición liberal-democrática, justifican comportamientos autoritarios y la negación efectiva de una democracia pluralista.

Contra esta crítica del populismo puede aducirse que los caudillos neopopulistas son sólo "líderes minimalistas"²¹: poseen muchas destrezas retóricas y manipulativas frente a pocas concepciones originales de cómo recomponer la nación de modo efectivo y creíble. En general se puede afirmar que los diversos sectores populistas no fueron ni están acosados por el aguijón de la duda acerca de su actuación política. Siempre tenían y tienen razón en el momento de emitir un juicio o realizar una actuación. No cambiarán sus hábitos porque desconocen el moderno principio de la crítica y el auto-análisis. Estas rutinas y convenciones no están codificadas por escrito, pero muy probablemente reglamentan la vida interna y cotidiana de los partidos, establecen las diferencias reales entre dirigencia y masa, determinan los canales fácticos de comunicación entre los diversos grupos, atribuyen autoridad decisiva a ciertas personas y delimitan la verdadera significación de programas e ideales. Estos hábitos perviven pese a todos los intentos de modernización y democratización²².

²⁰ Para una visión más benevolente del nacionalismo revolucionario y sus ulteriores modificaciones, cf. Fernando Mayorga, *Discurso y política en Bolivia*, La Paz: ILDIS/CERES 1993, pp. 21-120.

²¹ Fernando Mayorga, *Neopopulismo y democracia. Compadres y padrinos en la política boliviana (1988-1999)*, Cochabamba / La Paz: CESU / Plural 2002, p. 89.

²² Cf. la interesante el interesante volumen: Helen Ahrens / Detlef Nolte (comps.), *Rechtsreformen und Demokratieentwicklung in Lateinamerika* (Reformas legales y desarrollo de la democracia en América Latina), Frankfurt: Vervuert 1999.

La complejidad de la discusión contemporánea

Como corolario de lo anterior se puede decir que la constitución y los estatutos legales pueden quedar reducidos a lo que siempre eran: formalismos que pueden ser desobedecidos sin mucho trámite, pues lo importante es y ha sido otra cosa: la exaltación del líder carismático, la expansión de la demagogia y de la “verdad oficial” y la lucha contra el enemigo externo²³. Los resultados en el campo de la cultura constitucional son: el desprecio por el orden legal, la domesticación y – si se puede – la anulación del orden legal-institucional. Por la experiencia histórica se puede aseverar que este tipo de régimen propaga la ilusión de un futuro mejor para las masas. Esta meta, de una enorme fuerza normativa, hace aparecer los institutos legales y cualquier procedimiento para limitar (es decir: para civilizar) el poder como un *factor obstaculizador* de ese designio de mejora y progreso. Y por ello los derechos humanos, los mecanismos para asegurar los derechos de las minorías y la invulnerabilidad del individuo adquieren automáticamente la cualidad de cuestiones de segunda importancia ante los ojos de las masas sometidas a la propaganda populista. Otros efectos secundarios son por ejemplo: el populismo alimenta la engañosa ilusión de un futuro necesariamente mejor – en vista de las desilusiones que produjo el neoliberalismo en acción –, enmudece la crítica, entibia el análisis y convierte el espíritu público en algo inofensivo. Estos valores de la tradición democrática son ahora percibidos como un lamentable anacronismo y como un residuo oligárquico, como una inaceptable constricción del poder y la justicia populares. Esta actitud es adversa a un análisis crítico de sus premisas, ya que exalta el carácter y el presunto núcleo de un poder original, no derivado, inmediato y espontáneo, y así impide el surgimiento de una mentalidad crítica y probatoria entre las masas. Este poder pretendidamente original no se manifiesta como el poder de los ciudadanos en la dura praxis histórica de la vida cotidiana, sino que se expresa como la potestad irrestricta del gobierno de turno. Como dice *Enrique Krauze*, en todos los

²³ Enrique Krauze, *Decálogo del populismo iberoamericano*, en: PULSO, vol. 6, No. 329, 22 de diciembre de 2005, p. 6.

regímenes populistas se percibe “un apego atávico a la ‘ley natural’ y una desconfianza a las leyes hechas por los hombres”²⁴. Todo esto proviene de una noción específica de soberanía popular, una noción mantenida premeditadamente en forma arcaica y simplista, que puede ser rastreada hasta los neo-escolásticos españoles de los siglos XVI y XVII y que, de manera intensificada y a causa de su carácter anti-oligárquico, jugó un rol importante en las guerras de la independencia y en muchos movimientos insurgentes de América Latina desde el siglo XIX²⁵.

Ninguna cultura constitucional seria y durable será posible si el respeto a los estatutos legales es percibido como mero formalismo desechable y si la política es considerada de manera reduccionista como el gran juego de la astucia práctico-pragmática, dentro del cual todo se limita al principio: “*Tú engañas o te engañan*”²⁶, como lo expresó claramente Felipe Quispe (alias “*El Mallku*”), representando probablemente un sentir muy expandido en toda la sociedad boliviana. En la compleja estructura de pesos y contrapesos y de estatutos legales destinados a proteger al ciudadano contra excesos del gobierno – estructura típica de la moderna democracia representativa –, las ideologías populistas sólo perciben formas exteriores de la desacreditada democracia occidental²⁷. Es verdad, por una parte, que la economía liberal de mercado y su correlato, la democracia neoliberal, no incorporaron a los ciudadanos pobres a la vida activa y plena de la nación²⁸, no consideraron adecuadamente los

²⁴ Ibid.

²⁵ Entre la amplia literatura existente sobre la temática, cf. Glen C. Dealy, *The Public Man. An Interpretation of Latin America and Other Catholic Countries*, Amherst: Massachusetts University Press 1977.

²⁶ Abdel Padilla, *Felipe Quispe, el Mallku, se retira y revela: "Yo ordené la emboscada en Warisata"*, en: PULSO del 28 de abril de 2006, vol. 6, No. 345, p. 8.

²⁷ Cf. Alvaro García Linera et al., *Democracia en Bolivia. Cinco análisis temáticos del Segundo Estudio Nacional sobre Democracia y Valores Democráticos*, La Paz: Corte Nacional Electoral 2005.

²⁸ Franco Gamboa Rocabado, *Los "agujeros negros" de la Constituyente*, en: LA PRENSA (La Paz) del 14 de mayo de 2006 (suplemento DOMINGO), p. 6. En general sobre esta temática referida a América Latina cf. Leonardo Avritzer, *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton: Princeton University Press 2002.

derechos y la cultura de los pueblos indígenas²⁹ y otorgaron a reformas meramente institucionales una relevancia exagerada³⁰, pero también es verdad, por otra parte, que desde 1982/1985 se hacen esfuerzos más o menos metódicos en el campo educativo para mitigar la cultura política del autoritarismo³¹, para crear organismos e instituciones modernas en el seno del aparato estatal, para democratizar la vida interna de los partidos políticos³² y para ampliar los derechos humanos de generaciones posteriores a los clásicos³³. Y también es verdad que la estructura social y étnica de Bolivia ha adquirido en las últimas décadas una notable complejidad general y diferenciación interna, lo que hace aparecer como obsoletas las visiones (que no son justamente un dechado de objetividad) que contraponen el colonialismo interno de una élite perenne de blancos contra los designios pretendidamente auténticos (e históricamente superiores) de los sectores indígenas, olvidando los dilatados grupos de mestizos, su cultura y sus intereses³⁴.

²⁹ Con especial relación a los nexos entre derecho constitucional boliviano y los pueblos indígenas, cf. José Antonio Rivera, *Los pueblos indígenas y las comunidades campesinas en el sistema constitucional boliviano. Pasado, presente y perspectivas al futuro*, en: ANUARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL LATINOAMERICANO (Montevideo), vol. 11 (2005), t. I, pp. 195-213.

³⁰ Carlos Bórth Irahola, *Reingeniería constitucional en Bolivia*, La Paz: FUNDEMOS 2004.

³¹ Con respecto al autoritarismo en las civilizaciones indígenas cf. la obra que no perdió vigencia: Magnus Mörner, *The Andean Past: Lands, Societies and Conflicts*, New York: Columbia University Press 1985; sobre los últimos cambios político-culturales cf. Jorge Nieto Montesinos (comp.), *Sociedades multiculturales y democracias en América Latina*, México: UNICEF 1999; José Antonio Lucero (comp.), *Beyond the Lost Decade: Indigenous Movements and the Transformation of Democracy and Development in Latin America*, Princeton: Princeton University Press 2001.

³² 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. 276-49; René Antonio Mayorga, *Crisis de descomposición del sistema de partidos políticos*, en: *Los partidos políticos ante la crisis*, La Paz: Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria 2005, pp. 9-36; Jimena Costa et al., *Los partidos políticos en Bolivia*, La Paz: FBDM 2004.

³³ Para la relación entre la ampliación de derechos y la influencia de la constitución española de 1978, cf. Ricardo Haro, *Algunas reflexiones sobre la influencia de la constitución española de 1978 en el constitucionalismo latinoamericano*, en: ANUARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL LATINOAMERICANO (Montevideo), vol. 11 (2005), t. II, pp. 57-86, especialmente p. 70. Cf. igualmente el interesante ensayo sobre esta temática de Pedro Gareca Perales, *El hábeas data en la Constitución de Bolivia*, en: *ibid.*, pp. 473-499, que va mucho más allá de lo que sugiere su título.

³⁴ Carlos Toranzo Roca, *Rostros de la democracia: una mirada mestiza*, La Paz: Plural / ILDIS 2006, pp. 431-450.

En un interesante estudio, que se ocupa de varias peculiaridades del caso boliviano, *Peter Waldmann* nos muestra adónde nos puede llevar la conformación específica del aparato estatal y de la administración pública, junto con las prácticas consuetudinarias de la cultura constitucional y política³⁵. Los siguientes puntos son especialmente importantes:

— La ola democratizadora de las últimas décadas restauró ciertamente procedimientos democráticos y electorales, pero no consolidó efectiva y profundamente el Estado de Derecho. La igualdad ante la ley aparece como un mero postulado, mientras que la impunidad³⁶ de los poderosos pertenece a la vida cotidiana de la nación.

— Tras las reformas neoliberales el aparato estatal ha dejado de ser agente económico y empresarial, pero igualmente no puede cumplir a cabalidad las funciones que le han quedado: la preservación de la seguridad y el orden públicos, el mantenimiento de los servicios básicos y la cobertura mínima de educación y salud.

— La instauración de un régimen de libre mercado y propiedad privada paradójicamente no asegura *per se* los derechos propietarios y el marco institucional estable para el despliegue económico. El Estado no debería, por lo tanto, abdicar de sus tareas regulatorias y normativas.

— El empeoramiento de la constelación actual puede llevar a un estadio de *anomia generalizada*, que se da cuando el aparato estatal "no ofrece a los ciudadanos ningún marco de orden para su comportamiento en el ámbito público, sino que es más bien una fuente de desorden"³⁷. Las actuaciones gubernamentales no ofrecen una base de certezas en cuanto a las actuaciones de los órganos estatales (Estado de Derecho), sino que contribuyen "a desorientar

³⁵ Peter Waldmann, *El Estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*, Madrid: Iberoamericana 2006, pp. 15-19.

³⁶ Sobre la temática de la impunidad cf. Kai Ambos, *Erscheinungsformen der Impunidad und Gegenmassnahmen* (Formas de la impunidad y medidas en contra), en: Thomas Fischer / Michael Krennerich (comps.), *Politische Gewalt in Lateinamerika* (Violencia política en América Latina), Frankfurt: Vervuert 2000, pp. 231-257.

³⁷ Peter Waldmann, op. cit. (nota 35), p. 18. El concepto de *anomia* proviene de un clásico de la sociología, Emile Durkheim.

y confundir a los ciudadanos"³⁸. A ésto coadyuva masivamente la cultura constitucional tradicional.

— El Estado pretende regular ámbitos sociales que no controla efectivamente y hacer valer sus leyes en regiones que no ocupa de manera real. Las acciones del Estado conducen a menudo a sobrerreacciones inesperadas de la población, que no pueden ser previstas convenientemente.

— Los funcionarios de la administración pública y del Poder Judicial son causa de irritación, temor e incertidumbre, pues ellos a menudo desobedecen premeditadamente la constitución y las leyes. No ejercen la vital función de brindar a la colectividad una muestra continua de buen ejemplo ético-político.

— El Estado que no satisface los requerimientos de la población con respecto al orden y la seguridad, pierde paulatinamente toda legitimidad ante los ojos de la sociedad, sobre todo en el caso de que este aparato exhiba grandes pretensiones de control y regulación y, simultáneamente, los resultados prácticos se muestren como exiguos. Entonces el peligro del hundimiento de las normas y del descontrol social emerge con toda gravedad y dramatismo.

Conclusiones provisionarias

Para mencionar algunos aspectos prácticos de la cultura constitucional boliviana, es útil referirse a la actual Constitución Política del Estado (promulgada originalmente el 2 de febrero de 1967), porque las carencias de la misma nos muestran ciertos elementos reiterativos. La Constitución de 1967 “presenta deficiencias de forma, vacíos, imprevisiones y contradicciones”³⁹, que se pueden resumir en los siguientes factores repetitivos, arrastrados prácticamente desde la Constitución de 1826:

³⁸ Ibid., p. 19.

³⁹ Stefan Jost et al., *La Constitución Política del Estado. Comentario crítico*, La Paz: Fundación Konrad Adenauer 2003, p. IX.

(a) Ausencia de una norma declarativa de los principios fundamentales sobre los que se estructura el aparato estatal-administrativo, es decir un principio rector tanto de la organización interna como del relacionamiento exterior del Estado-nación.

(b) Carencia de una secuencia ordenada racionalmente, lo que se percibe en la estructuración desordenada y sin jerarquía lógica interna de los capítulos que conforman el texto constitucional.

(c) Dispersión en la redacción, claramente visible en el apiñamiento de los principales derechos humanos en un solo artículo (el séptimo) y en la confusión prevaleciente entre derechos individuales y sociales.

(d) El texto constitucional debería contener normas de carácter general; la constitución boliviana actual cae rápidamente en la tentación de normar muchos casos aislados, asuntos secundarios y aspectos que pertenecen, en realidad, a políticas públicas (cambiantes) de los gobiernos sucesivos. Esta inclinación a un “casuismo reglamentarista⁴⁰” puede ser detectado desde los inicios de la república y pertenece a las tradiciones burocráticas más arraigadas de la administración colonial española.

(e) No hay, además, una norma constitucional que fije claramente la responsabilidad del Estado frente a los gobernados, sobre todo la responsabilidad civil, penal y financiera (resarcimiento) en caso de que actuaciones administrativas estatales, acciones y omisiones de los funcionarios causen daños materiales y morales en los ciudadanos.

En la Asamblea Constituyente se debatirán ciertamente temáticas como las autonomías regionales⁴¹, pero probablemente sin mencionar valiosos antecedentes históricos, como lo

⁴⁰ Ibid., p. XI.

⁴¹ Cf. entre otros: (sin autor), “*Las autonomías serán el corazón de la Constituyente*”, en: PULSO, vol. 6, No. 333, del 3 de febrero de 2006, p. 15; Fabián Yaksic (Viceministro de Descentralización), “*El 18 de diciembre se acabó el centralismo*”, en: ibid., p. 16.

fueron la discusión en la Asamblea Constituyente de 1871 y el plebiscito de enero de 1931. El tratamiento-debate de los recursos naturales y las relaciones de producción estará signado por una ideología aparentemente radical y revolucionaria. En círculos utópico-populistas se avizora el fin del “empate histórico-político”, la creación de una novedosa ciudadanía⁴², el surgimiento de un nuevo nacionalismo, la construcción de una hegemonía distinta, el traspaso de la soberanía al pueblo y, sobre todo, el anhelo de “cambiar la historia” y “frenar la soberbia del Imperio”⁴³.

Se puede aseverar que la Asamblea Constituyente⁴⁴ 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 autoritaria⁴⁵, el poco respeto a los derechos de terceros, la falta de

⁴² Sobre las dificultades en la construcción de una nueva ciudadanía, cf. Agustina Yadira Martínez, *La constitución venezolana como instrumento para la construcción de la ciudadanía*, en: REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES (Maracaibo), vol. XII, No. 1, enero/abril de 2006, pp. 21-35; Luis Salamanca, *La constitución de 1999 y la participación de la sociedad civil en el Poder Legislativo*, en: (sin compilador), *La participación de la sociedad civil en la constitución de 1999*, Caracas: ILDIS 2002, pp. 47-65; Andy Delgado / Luis Gómez, *Concepciones de la ciudadanía en las constituciones venezolanas de 1947, 1961 y 1999*, en: CUADERNOS DEL CENDES (Caracas), vol. 2001, pp. 73-100.

⁴³ Pablo Stefanoni, *El MAS prepara un cambio estructural “para los próximos 50 años”*, en: PULSO (La Paz), vol. 6, No. 329, 22 de diciembre de 2005, pp. 10-11.

⁴⁴ Sobre los fundamentos histórico-legales de la Asamblea Constituyente cf. Silvia Chávez Reyes, *Las Asambleas Constituyentes en Bolivia*, en: OPINIONES Y ANALISIS (La Paz), No. 74, abril de 2005, pp. 11-50.- Sobre la posible inconstitucionalidad de la convocatoria a la Asamblea Constituyente, cf. Jorge Lazarte Rojas, *El recorrido de la Asamblea Constituyente*, en: *ibid.*, pp. 83-110.

⁴⁵ 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.

procesos de institucionalización⁴⁶ y la necesidad de la instauración de un “pacto de acatamiento”⁴⁷.

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 retórica⁴⁸. 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 política⁴⁹.

En Bolivia el interés por lo que ocurre en el ancho mundo — fuera de los aspectos técnico y financiero — es bastante reducido. Una buena parte de la población se halla relativamente 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

⁴⁶ Cf. [sin compilador], *Para pensar el futuro*, La Paz: FES / ILDIS 2005.

⁴⁷ Jorge Lazarte, *Pacto de acatamiento: lo primario es lo primero*, en: LA PRENSA del 20 de marzo de 2005, suplemento DOMINGO No. 136, p. 10; Jorge Lazarte, “Necesitamos sacralizar la Constitución”, en: PULSO, vol. 6, No. 345, 28 de abril de 2006, p. 7.

⁴⁸ José Antonio Rivera Santiváñez, *Reforma constitucional en democracia*, en: Stefan Jost et al., op. cit. (nota 39), pp. 463-502.

⁴⁹ 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.

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*. Los otros países andinos (Perú, Ecuador, Colombia 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.