

## Nueva Constitución Política y estructura de poder en Bolivia

### New Political Constitution and power structure in Bolivia

Mauro BENENTE\*

**RESUMEN:** El proceso constituyente boliviano que se desarrolló entre 2006 y 2009, fue el más democrático y democratizador de la historia del cono sur. Sin embargo, autores como Roberto Gargarella, han sostenido que la Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia mantuvo intacta la estructura de poder. En este trabajo planteo que esa afirmación no tiene sustento empírico y que se en una deficiente concepción de las estructuras de poder.

**PALABRAS CLAVE:** Democracia; presidencialismo; poder económico; neoliberalismo; asamblea constituyente.

**ABSTRACT:** Bolivia's constitutional process developed between 2006 and 2009, was the most democratic and democratizing history of South America. However, authors like Roberto Gargarella, argued that the new Constitution of the Plurinational State of Bolivia remained intact the power structure. In this paper I argue that this assertion has no empirical support and it is based on a poor conception of power structures.

**KEYWORDS:** Democracy, Presidentialism; economic power; neoliberalism; constituent assembly.

---

\* Doctor en Derecho por la Universidad de Buenos Aires. Contacto: <maurobenente@yahoo.com>. Fecha de recepción: 01/07/20. Fecha de aprobación: 13/10/20.

## I. INTRODUCCIÓN

**E**l preámbulo de la Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, promulgada el 7 de febrero de 2009, enuncia una ruptura con el Estado colonial y neoliberal: “dejamos en el pasado el Estado colonial, republicano y neoliberal. Asumimos el reto histórico de construir colectivamente el Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, que integra y articula los propósitos de avanzar hacia una Bolivia democrática, productiva, portadora e inspiradora de la paz, comprometida con el desarrollo integral y con la libre determinación de los pueblos.” Este tono rupturista también se subraya en el discurso pronunciado por el Presidente Evo Morales en ocasión de su promulgación: “después de 500 años de rebelión, invasión y el saqueo permanente; después de 180 años de resistencia contra un Estado colonial, después de 20 años de lucha permanente contra un modelo neoliberal, hoy 7 de febrero de 2009, es un acontecimiento histórico, un acontecimiento inédito, singular para Bolivia y para Latinoamérica, reunido acá para promulgar la nueva Constitución Política del Estado”<sup>1</sup> La Nueva Constitución representa un intento de refundación de un Estado boliviano marcado por matrices coloniales, políticas neoliberales, y democracias de baja intensidad articuladas por alianzas entre partidos políticos de élites, elecciones presidenciales con escasa participación, bajos porcentajes de sufragios de Presidentes electos, y ex dictadores devenidos en Presidentes. Este intento de refundación no fue un capricho de Evo Morales y el Movimiento Al Socialismo (MAS), sino que fue una demanda que se presentó en las voces de organizaciones campesinas, indígenas, y sociales, sindicatos y una

---

<sup>1</sup> MORALES EVO, “Palabras del Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, Evo Morales Ayma, en la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado”, en *Enciclopedia Histórica Documental del Proceso Constituyente Boliviano. Preámbulo*, La Paz, Vicepresidencia del Estado Plurinacional, 2012.

parte de la izquierda urbana. Además, la demanda de la Asamblea permitió la articulación de esas organizaciones, que conformaron el *Pacto de unidad*.

La convocatoria a la Asamblea Constituyente se realiza durante los primeros meses de la Presidencia de Evo, que marca hito en la historia de Bolivia: por primera vez desde la restauración de la democracia, un candidato, Evo, accede a la Presidencia sin necesidad de ser nombrado por el Parlamento. Pero no era cualquier candidato, sino que, en un país con mayoría indígena, estamos frente al primer Presidente indígena del Cono Sur, y el segundo de Nuestra América –el primero había sido Benito Juárez en México–. Este gran momento democrático se complementó con la democratizadora Asamblea Constituyente, que tuvo paridad entre varones y mujeres, presencia de indígenas, campesinos y campesinas, y sindicalistas, y que desarrolló distintos foros participativos a lo largo del territorio. Estos grandes momentos constitucionales y democráticos, no fueron sencillos, sino que sufrieron el constante asedio de las derechas conservadoras y racistas.

Frente a una historia de gobiernos de élites, y de Asambleas Constituyentes protagonizadas por varones blancos de saco y corbata, este proceso constituyente pintado de un pueblo indígena y mestizo cobró la atención de las ciencias sociales. El proceso político boliviano fue observado por mucha atención y celebración por autores de izquierdas como Antonio Negri<sup>2</sup>, y otros enfoques como los de Boaventura de Sousa Santos<sup>3</sup> no dudaron en sostener que se estaba frente a un constitucionalismo trans-

---

<sup>2</sup> NEGRI, Antonio. “El poder constituyente”, en AA. VV., *Imperio, multitud y sociedad abigarrada*. La Paz, Muela del Diablo-Clacso. 2008.

<sup>3</sup> SOUSA SANTOS, Boaventura, *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*, Lima, Instituto Internacional de Derecho y Sociedad-Programa Democracia y Transformación Global, 2010, pp.71-80. SOUSA SANTOS, Boaventura “Refundación del Estado en Bolivia”, en AA. VV. *Pensando el mundo desde Bolivia*, La Paz, Vicepresidencia del Estado Plurinacional, 2012, p.123.

formador. Por su parte, posturas más liberales e institucionalistas objetaron que la constitución boliviana mantuvo el sistema presidencialista<sup>4</sup>. Finalmente, Roberto Gargarella ha combinado un discurso de izquierdas con esta preocupación por el presidencialismo, sugiriendo que la Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional mantuvo intacta la estructura de poder, y ello atentó contra la consagración de derechos que la propia Constitución incluía.

En este trabajo mi intención será problematizar la tesis de Gargarella. Postularé que sus hipótesis no se encuentran debidamente corroboradas, y que afirmar la continuidad de la estructura de poder supone no prestar atención al poder económico, variable clave para cualquier enfoque que se presume de izquierdas.

## II. LA LARGA NOCHE NEOLIBERAL EN BOLIVIA

El punto de partida de las políticas neoliberales en Bolivia se sitúa en el año 1985, durante la presidencia de Víctor Paz Estenssoro, cuando se inició “un nuevo régimen de acumulación basado en el fomento de la inversión privada extranjera”<sup>5</sup>. Tras un largo ciclo de gobiernos militares, el 10 de octubre de 1982 asumió la Presidencia Hernán Siles Zuazo, quien en medio de una crisis llamó a elecciones anticipadas para el 14 de julio de 1985. El ex dictador

---

<sup>4</sup> NEGRETTO, Gabriel L. “Political Parties and Institutional Design: Explaining Constitutional Choice in Latin America”, en: *British Journal of Political Science*, 39, 2009 pp. 117-139. “Shifting Constitutional Designs in Latin America”, a Two-Level Explanation. *Texas Law Journal*, vol. 89, 7, 2011, pp. 1777-1805. UPRIMNY, Rodrigo, “The Recent Transformation of Constitutional Law in Latin America: Trends and Challenges”, en *Texas Law Review*, vol. 89, núm. 7, 2011.

<sup>5</sup> ERREJÓN GALVÁN, Iñigo, *La lucha por la hegemonía durante el primer gobierno del MAS en Bolivia (2006-2009) análisis discursivo*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2012, p.6.

Hugo Banzer, por la Acción Democrática Nacionalista (ADN), obtuvo el primer lugar con el 32,83% de los votos. A tres años de reinstauración del régimen democrático, el candidato más votado era un ex dictador, pero al no alcanzar más del 50% de los sufragios, el nombramiento del nuevo Presidente quedó en manos del Congreso, que nominó a Paz Estenssoro.

El 29 de agosto de 1985 Paz Estenssoro puso en práctica la *Nueva Política Económica* (NPE), que clausuró el modelo de industrialización por sustitución de importaciones que con vaivenes se venía desarrollando desde 1952, se abrió al capital transnacional, eliminó subvenciones estatales, despidió trabajadores, privatizó empresas, suprimió barreras arancelarias, reformó el sistema de pensiones, regularizó los pagos de la deuda externa, y firmó créditos con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Las medidas fueron acompañadas con el dictado del Estado de sitio que habilitaba la represión, y con un acuerdo parlamentario –el *Pacto por la Democracia*– con la ADN<sup>6</sup>. La política económica de Paz Estenssoro se tradujo, como es la regla del neoliberalismo en aumento de la pobreza, incremento en el índice Gini, y caída del salario<sup>7</sup>, y al desarticular el poder de los sindicatos, se reconfiguró el entramado social<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> ARRIARÁN, Samuel, *La Derrota del Neoliberalismo en Bolivia*, México, Torres Asociados, 2007, p.71.

MORALES, Juan Antonio, “Cambios y consejos neoliberales en Bolivia”, en *Nueva Sociedad*, Argentina, Nuso, núm. 121, 1992, pp.135-136.

<sup>7</sup> DUNKERLEY, J., *Bolivia. Revolution and the power of history in the present*, London, Institute for the Study of the Americas, 2007, pp. 150-154. GIGLI, Juan Manuel, “Neoliberalismo y ajuste estructural en América Latina” en *Revista del Centro de Estudios Internacionales para el Desarrollo*, vol. 1, mayo, 1999. pp. 21-22.

<sup>8</sup> KOHL, Benjamín, *et. al., Impasse in Bolivia: Neoliberal Hegemony and Popular Resistance*, Bolivia, Zed Books, 2006, p. 131. TAPIA, Luis. “El estado en condiciones de abigarramiento”, en A. GARCÍA LINERA, *et. al., El Estado. Campo de lucha*, La Paz, Muela del Diablo-Comuna-Clacso, 2010, p. 247.

En las elecciones de 1989 los dos primeros lugares fueron ocupados por candidatos que se habían pronunciado en favor de la continuidad de la NPE: Gonzalo Sánchez de Lozada –Ministro de Planeamiento de Paz Estenssoro- del MNR, y Hugo Banzer de la ADN. Como ninguno alcanzó la mayoría, fue el Congreso el encargado de nombrar al Presidente, y por una alianza entre el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y la ADN, Jaime Paz Zamora, que había salido tercero, asumió la Presidencia. Durante su campaña había prometido modificar la NPE, pero dio continuidad al programa neoliberal.<sup>9</sup> Sin embargo, no privatizó las empresas estatales más importantes: la petrolera YPFB, la eléctrica ENDE, la telefónica ENTEL, la siderúrgica ENAF, los ferrocarriles ENFE, y la aerolínea LAB. Sí lo hizo su sucesor: Sánchez de Lozada.

En 1993 “Goni” asumió la Presidencia con una agenda de reforma en tres planos: el sistema educativo, la descentralización del Estado, la profundización del neoliberalismo. En el marco del *Plan para Todos*, una de las medidas más emblemáticas fue la *Ley de Capitalización*, gracias a la cual se privatizaron ENDE, YPFB, ENFE, ENTEL, ENAF, y LAB.<sup>10</sup> En las elecciones presidenciales de 1997 el ex dictador Banzer ganó con el escaso 22,3% de los votos, y el Congreso lo nombró Presidente. Banzer profundizó las políticas neoliberales, y en el marco de un mayor alineamiento con los Estados Unidos intensificó la campaña de erradicación del cultivo

---

<sup>9</sup> MORALES, Juan Antonio, *op.cit.* p. 137

<sup>10</sup> El gobierno del “Goni”, que llevó como Vicepresidente a Cárdenas –referente del katarismo moderado-, combinó políticas neoliberales con la inclusión de pueblos indígenas. GARCÉS Fernando, “Pacto de Unidad”, *Propuesta para la nueva Constitución Política del Estado*, Bolivia, Preview Gráfica, 2009. De este modo, la Constitución de 1995 definió a Bolivia como un Estado multiétnico y pluricultural, y reconoció derechos y márgenes de autonomía a las comunidades indígenas.

de la hoja de coca<sup>11</sup>. De todas maneras, hacia fin de la década de 1990, las resistencias a las políticas neoliberales fueron ganando en intensidad, y en diciembre de 1999 estalló la *Guerra del Agua*.

### III. LA GUERRA DEL AGUA Y LA DEMANDA POR LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

En un escenario de presiones del BID y el BM, en septiembre de 1999 el gobierno firmó una serie de contratos de concesión para privatizar SEMAPA –la empresa estatal de agua de Cochabamba-, y en noviembre se aprobó la Ley 2029 de Agua Potable y Alcantarillado, que legalizaba los negocios de Bechtel -con la subsidiaria Aguas del Tunari- en Cochabamba y de Suez en La Paz. En oposición a estas medidas, en octubre se conformó en Cochabamba la *Coordinadora de Defensa del Agua y de la Vida*, que entre noviembre y marzo organizó distintas manifestaciones. En abril las protestas se radicalizaron, y en el marco de la “batalla final” para impedir la privatización se levantó la bandera de una “Asamblea constituyente para cambiar el país sin intermediación política para construir el país en el que queremos vivir”<sup>12</sup>. A partir de un asunto común, como el acceso al agua, emergió la herramienta de la Asamblea Constituyente, que se fue perfilando “como una organización política de nuevo tipo gestada de participar, discutir y decidir sobre asuntos colectivos”<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> TORRICO TERÁN, Mario Alejandro, *La economía política del período democrático y neoliberal en Bolivia en el orden mundial*, México, Flacso, 2006, p.88.

<sup>12</sup> GUTIÉRREZ AGUILAR, Raquel, "Los ritmos del Pachakuti: movilización y levantamiento indígena-popular en Bolivia (2000-2005)", Buenos Aires, Tinta Limón, 2008, p. 80, VIAÑA, Jorge, *Configuración y horizontes del Estado plurinacional*, La Paz, Fondo Editorial de la Vicepresidencia, 2014, p. 92.

<sup>13</sup> GUTIÉRREZ AGUILAR, *op.cit.*, p.84.

En paralelo a los reclamos por una Asamblea Constituyente que se sintieron en la *Guerra del Agua*, varias instituciones estatales venían y fueron abordando la reforma constitucional<sup>14</sup>. Por su parte, entre los meses de mayo y de junio de 2002 se desarrolló la *Marcha por la Soberanía Popular, el Territorio y los Recursos Naturales* protagonizada por pueblos indígenas de tierras bajas, que históricamente habían reclamado por territorio, recursos naturales, y autonomía, y ahora incluían la novedad de la convocatoria a una Asamblea Constituyente<sup>15</sup>. Es así que, en el comunicado de prensa circulado al inicio de la marcha, se exigía la “convocatoria a una asamblea constituyente con la participación de todos los sectores sociales del país sin la exclusiva mediación de los partidos políticos”.<sup>16</sup>

La *Guerra del Agua* debilitó el gobierno de Banzer, quien tras ser diagnosticado de cáncer renunció, y el 6 de agosto de 2001 asumió su Vicepresidente “Tuto” Quiroga. “Tuto” intentó mantener vivo el proyecto de reforma constitucional, pero no contó con el apoyo de los movimientos sociales. A pesar de esto, el 9 de

---

<sup>14</sup> RODRÍGUEZ OSTRIA, G. “La larga marcha a la Asamblea Constituyente”, en *Enciclopedia Histórica Documental del Proceso Constituyente Boliviano*, t. I, vol. 1. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional, 2012, pp.108-109.

<sup>15</sup> CHÁVEZ, Patricia, *et.al* “Los movimientos sociales en la Asamblea Constituyente. Hacia la reconfiguración de la política” en OSAL, Buenos Aires, CLACSO, Año VIII, núm.22, septiembre, 2007, p. 58.

<sup>16</sup> (AA. VV., 2002a).Asimismo, cuando el 5 de agosto de 2006 el *Pacto de unidad* presentó su *Propuesta para una nueva Constitución política del Estado*, situó en esta *Marcha* un episodio fundacional: “el 13 de mayo de 2002 marca un hito histórico en el país cuando los excluidos de siempre iniciamos una marcha [...] con una demanda que no sólo interesaba a los campesinos indígenas originarios sino a toda la población del país: la convocatoria a la asamblea constituyente para refundar Bolivia” (Pacto de Unidad, 2006: 2). Finalmente, en la relectura que desde el *Pacto* se hizo del proceso constituyente, se recordó que la *Marcha* ubicó “en el escenario nacional el planteamiento de una Asamblea Constituyente soberana y participativa” Pacto de Unidad, 2010, p.31.



mayo el Congreso aprobó por unanimidad la Ley de Necesidad de la Reforma Constitucional, que tenía que ser ratificada por la legislatura del nuevo período constitucional.

En las elecciones presidenciales del 30 de junio de 2002 resultó ganador Sánchez de Lozada con el 22,46% de los votos, pero lo novedoso fue el segundo lugar, con el 20.9%, ocupado por un partido organizado en torno a la izquierda nacional, el movimiento campesino, indígena y el sindicalismo: el MAS. Su candidato, Evo Morales, criticaba las políticas neoliberales, el alineamiento con los EE. UU. En la persecución del cultivo de hoja de coca, y proponía la refundación de Bolivia mediante una Asamblea Constituyente<sup>17</sup>. Tras la reñida elección, el Congreso nominó a “Goni”, que renunció el 17 de octubre de 2003, en el marco de la *Guerra del Gas*.

#### IV. LA GUERRA DEL GAS Y EL INCREMENTO DE LA DEMANDA POR UNA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

Antes de las protestas de octubre, presionado por el FMI, el “Goni” estableció un aumento de impuestos a quienes ganaran por encima de dos salarios mínimos, lo que desató protestas en distintas ciudades, y en La Paz la Policía se sumó a las manifestaciones. Tras una represión del ejército que dejó un saldo de 34 muertos, el gobierno dio marcha atrás con el impuestazo. Sin embargo, el ciclo de protestas y represión más intenso se desarrolló en la *Guerra del Gas*.

En septiembre de 2003 tomó estado público que Sánchez de Lozada proyectaba exportar gas licuado a California a través de Chile, lo que trajo manifestaciones y cortes de ruta, que fueron

---

<sup>17</sup> DO ALTO, H, “Cuando el nacionalismo se pone el poncho”, en *Bolivia: memoria, insurgencia y movimientos sociales*, Buenos Aires, El Colectivo-Clacso, 2007, p.37.

respondidas con represión y encarcelamiento de referentes de distintas organizaciones. El 8 de octubre en El Alto se inició un paro indefinido, en las calles se escuchaba “Gas, constituyente, renuncia”<sup>18</sup>, y tanto la *Coordinadora Nacional de la Defensa del Gas* cuanto el MAS publicaron documentos exigiendo una Asamblea Constituyente. Al igual que en la *Guerra del Agua*, la asociación entre gas y Constituyente vinculaba “recuperación de la riqueza pública saqueada o de los bienes comunes enajenados; y reorganización completa de las formas y modos de convivencia y regulación política en el país”<sup>19</sup>. Las manifestaciones se fueron intensificando y el ciclo de protestas terminó el 17 de octubre con la renuncia de “Goni”, más de 250 heridos y de 60 muertos. En este escenario las organizaciones sociales conformaron la *Agenda de octubre*, que exigía la nacionalización de los hidrocarburos, un juicio de responsabilidades a Sánchez de Lozada por la represión, y la convocatoria a una asamblea constituyente<sup>20</sup>.

Tras la renuncia de Sánchez de Lozada, al asumir la Presidencia Carlos Mesa se comprometió en convocar a una Asamblea Constituyente, y el 20 de noviembre creó la *Unidad de Coordinación para la Asamblea Constituyente*. Asimismo, en febrero de 2004 el Congreso aprobó nueve de los artículos de la Ley de Necesidad de Reforma Constitucional que había sido dictada durante el gobierno de Quiroga, e incluyó en el artículo 4 la figura de la Asamblea Constituyente<sup>21</sup>. Si bien se estableció un cronograma de trabajo para terminar en la Asamblea Constituyente, esto no desmovilizó a las organizaciones populares, que en septiembre de 2004 conformaron el *Pacto de Unidad*, que tuvo un rol importante

---

<sup>18</sup> GUTIÉRREZ AGUILAR, *op.cit.*, p.254.

<sup>19</sup> *Idem.*

<sup>20</sup> GORDON Gretchen, *et.al.*, “Petróleo y gas: la riqueza ilusoria debajo de sus pies”, en J. Shultz, Jim, *Desafiando la globalización: Historias de la experiencia boliviana.*, La Paz, El Centro para la Democracia, Plural, 2008. p.103.

<sup>21</sup> RODRÍGUEZ OSTRIA, *op.cit.* p.125.

en el ascenso de Evo Morales a la Presidencia, y en todo del proceso constituyente.<sup>22</sup>

A modo de disputa con la *Agenda de octubre*, a inicios de 2005 se conformó la *Agenda de enero* que, en reclamo de las autonomías departamentales, se fue construyendo alrededor de los Comités Cívicos y círculos reaccionarios de Santa Cruz, y luego se extendió a Tarija, Beni y Pando. A partir de estas presiones de la Media Luna, el 28 de enero de 2005 Mesa dictó el Decreto Supremo 27988 convocando a elecciones de Prefectos en simultáneo a las elecciones presidenciales del 18 de diciembre. Por su parte, para mantener viva la *Agenda de octubre*, en septiembre de 2005 el *Pacto de Unidad* realizó en Santa Cruz el encuentro *Hacia una Asamblea Constituyente y Participativa*, y entre los objetivos estaba “la recuperación de la independencia y soberanía nacionales, para que las decisiones que nos afectan a todos no las sigan tomando organismos multilaterales y gobiernos extranjeros”<sup>23</sup>.

En medio de presiones de las dos *Agendas*, el 9 de junio de 2005 Mesa renunció y asumió el Presidente de la Corte Suprema, Eduardo Rodríguez Veltzé, quien a los siete meses entregó el mando a Evo Morales.

---

<sup>22</sup> El Pacto de Unidad fue conformado por la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB), la Federación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia “Bartolina Sisa” (FN-MCIOB-“BS”), la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), el Consejo de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ), la Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC), la Asociación Nacional de Regantes y Sistemas Comunitarios de Agua Potable (ANARESCAPYS), el Movimiento Sin Tierra (MST), la Confederación de Pueblos Étnicos Moxeños del Beni (CPEMB), la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) y el Movimiento Cultural Afrodescendiente.

<sup>23</sup> RODRÍGUEZ OSTRIA, *op.cit.* p.131.

## V. EL ASCENSO DE EVO MORALES A LA PRESIDENCIA Y LA CONVOCATORIA A LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

En las elecciones presidenciales de diciembre de 2005, Evo Morales ganó con el 53,72% de los votos, el porcentaje más alto desde la restauración de la democracia, y accedió al cargo sin pasar por la instancia parlamentaria. Sin embargo, no logró la mayoría en la Cámara de Senadores, y el MAS salió derrotado en las elecciones a Prefectos de Santa Cruz, Beni, Pando, Tarija y Cochabamba.

En el discurso de asunción, el 22 de enero de 2016, Evo se refirió al desastre de las políticas neoliberales, y encontraba en la Asamblea Constituyente una herramienta para “profundizar la democracia donde todos tengamos derecho no solamente a votar sino también a vivir bien, cambiando esas políticas económicas”<sup>24</sup>. En un contexto de polarización y de negociaciones entre el MAS, los partidos tradicionales y los Prefectos de la Media Luna, y entre el MAS y el *Pacto de Unidad*, el 4 de marzo se sancionó la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente. La gran derrota del *Pacto de Unidad* fue la convocatoria con mediación partidaria en perjuicio de las organizaciones de base, pero igualmente las organizaciones apoyaron –críticamente– el proceso constituyente. También resultó derrotado el MAS, porque de acuerdo al sistema electoral, incluso ganando todas las circunscripciones locales y departamentales, no se alcanzaban los dos tercios de la Asamblea.

A diferencia de los casos de Venezuela (1999) y Ecuador (2008), cuyas asambleas constituyentes forzaron alguna regla institucional para transformarse en poderes constituyentes originarios, en Bolivia el proceso constituyente se realizó respetando los contornos constitucionales y legales, lo que para Martínez Dalmau y Viciano Pastor “fue el peor error del proceso constituyente

---

<sup>24</sup> MORALES, EVO, *Bolivia: Ganó el SÍ a la Nueva Constitución Política del Estado (CPE)*. Disponible en: <<https://www.youtube.com/watch?v=apgpD-Mwu5Ak>>, 2009, p.360.

boliviano, porque [...] le impidió tomar decisiones clave cuando las condiciones sociales y políticas lo requerían”<sup>25</sup>. Es difícil saber si fue un error, o si la correlación de fuerzas, en un escenario en que la derecha de la Media Luna amenazaba con independizarse, estaba dada para saltar las reglas institucionales. Sin embargo, no se puede negar que el respeto de las reglas obligó al MAS a negociar con los sectores de derecha conservadora y racista, y ello se tradujo en un proceso constituyente más lento, y menos democratizador y anti-neoliberal.

Las elecciones para conformar la Asamblea se desarrollaron el 2 de julio de 2006, y el MAS obtuvo 137 de las 255 bancas en juego (53,7% del total con el 50,8% los votos), y en segundo lugar quedó el Polo Democrático y Social (PODEMOS) que, siendo una alianza entre “Tuto” Quiroga y la ADN, obtuvo 60 bancas (23,5% del total con 15,3% de los votos). Ese mismo día se realizó el Referéndum por las Autonomías, y a nivel nacional el No obtuvo el 57.5%, pero el Sí ganó en la Media Luna -Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija-.

Previo al inicio de la Asamblea, el *Pacto de Unidad* organizó varias reuniones técnicas y dos encuentros nacionales, y si bien los ejes más importantes eran la plurinacionalidad y la autonomía política, también se plantó la conformación de un nuevo modelo económico<sup>26</sup>. Asimismo, entre el 3 y el 5 de agosto se desarrolló en Sucre la *Asamblea Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Originarias*, en la que se aprobó la *Propuesta de las Organizaciones Indígenas, Originarias, Campesinas y de Colonizadores hacia la Asamblea Constituyente*, un borrador de texto constitucional que fue entregado al Presidente Morales el 9 de agosto. La *Propuesta* incluía seis capítulos, uno de los cuales era

---

<sup>25</sup> MARTÍNEZ DALMAU, Ruben, *et.al.*, “Los procesos constituyentes latinoamericanos y el nuevo paradigma constitucional”, en *Ius Revista del instituto de ciencias jurídicas de Puebla AC*, México, Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A. C. núm. 25, 2010, pp. 22-23.

<sup>26</sup> Pacto de Unidad, 2010, pp. 43-50.

el Régimen económico, con un notorio énfasis en la propiedad y administración común de los bienes comunes, y un fuerte rechazo a la extranjerización de los resortes de la economía<sup>27</sup>. El 23 de mayo de 2007 se confeccionó una segunda versión, que mejoró el articulado y mantuvo los ejes centrales del modelo económico propuesto.<sup>28</sup>

## VI. LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE Y EL ASEDIO DE LA DERECHA

El 6 de agosto de 2016, en las afueras del Teatro Gran Mariscal, lugar de sesión de la Asamblea Constituyente, los empleados a cargo de la seguridad del acto pidieron a un grupo de cholas –campesinas de pollera, manta y sombrero– que se apartaran porque por allí pasarían los constituyentes: “ellas se levantaron pero

---

<sup>27</sup> Pacto de Unidad, 2006, pp. 17-18.

<sup>28</sup> Se declaraba que los recursos naturales debían ser propiedad de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, siendo el Estado el encargado de administrarlos y distribuir sus utilidades (art. 160), y se establecían restricciones para la explotación privada de recursos no renovables (art. 163 a 165) y de recursos hídricos (arts. 166-172). Asimismo, había un capítulo dedicado a la tierra, donde se tutelaba la propiedad colectiva (arts. 194-195), y se enfatizaba que la propiedad individual debía tener función social y no perjudicar al interés colectivo (art. 197). Se estipulaba que el Estado debía reconocer seis formas de organización económica: pequeña producción urbana y rural; comunitaria; pública estatal; mixta; empresarial capitalista; y cooperativa (art. 215), se prohibían los monopolios y oligopolios (art. 217), y se estipulaba que la economía privada no debía poner en riesgo la soberanía estatal, agravar las desigualdades, ni aumentar la pobreza (art. 216), y las empresas de servicios públicos debían ser estatales o mixtas (arts. 227-228). Finalmente se disponía que los derechos humanos tenían jerarquía por sobre los tratados bilaterales e inversión y los acuerdos comerciales, y que las controversias entre el Estado y empresas multinacionales debían regirse por las leyes bolivianas (art. 236).

no para retirarse, sino para participar del desfile: eran las mujeres constituyentes”<sup>29</sup>. Dentro del teatro, Silvia Lazarte Flores, la presidenta de una Asamblea con paridad entre mujeres y varones, recordaba que en los anteriores procesos constituyentes “nosotras como mujeres, nuestros hermanos indígenas nunca habíamos participado”<sup>30</sup>. Muy por el contrario, este proceso constituyente “lo tenemos en nuestras manos”<sup>31</sup>. Evo reiteró que estaban participando quienes históricamente habían sido excluidos, y se dirigió a los constituyentes como “soldados de la lucha por la libertad, de la dignidad, de la igualdad, [...] soldados para recuperar los recursos naturales de esta noble tierra”<sup>32</sup>. Finalmente, García Linera puso de relieve que los históricamente excluidos y marginados de poder político, y del bienestar y las riquezas, “reclaman su legítimo e histórico derecho a ser parte del poder político” y “el derecho a compartir, el derecho a distribuir esas riquezas económicas”.<sup>33</sup> La presencia de quienes históricamente habían estado ausentes no es

---

<sup>29</sup> SCHAVELZON, Salvador, *El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia*, Bolivia, CLACSO-Plural Editores, 2012, p.1.

<sup>30</sup> LAZARTE FLORES, Silvia, “Discurso de la Presidenta de la Asamblea Constituyente, Silvia Lazarte Flores, en la instalación de la Asamblea Constituyente,” en *Enciclopedia Histórica Documental del Proceso Constituyente Boliviano. Preámbulo*, La Paz, Vicepresidencia del Estado Plurinacional, 2012, p. XXVIII.

<sup>31</sup> Ídem

<sup>32</sup> MORALES EVO, “Palabras del Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, Evo Morales Ayma, en la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado”, en *Enciclopedia Histórica Documental del Proceso Constituyente Boliviano. Preámbulo*, La Paz, Vicepresidencia del Estado Plurinacional, 2012, p. 523.

<sup>33</sup> GARCÍA LINERA, A. “Palabras del Vicepresidente de la República de Bolivia, Álvaro Marcelo García Linera”, en *Enciclopedia Histórica Documental del Proceso Constituyente Boliviano t.1, I, vol. 1*, La Paz, Vicepresidencia del Estado Plurinacional, 2012, p. 535.

una anécdota ni un juego de palabras: es una de las dimensiones más democráticas de un proceso constituyente democratizador.

Desde el inicio del debate, el 16 de agosto de 2006, hasta el 14 de febrero de 2007, el conflicto entre el MAS y la oposición reaccionara fue tan intenso que la discusión giró en torno al reglamento y al modo de aprobación de la nueva Constitución: el MAS quería aprobarla por mayoría absoluta, la oposición con dos tercios. Cada intento del MAS de aprobar un reglamento fue respondido con judicializaciones, bloqueos de rutas, huelgas de hambre y llamados a la desobediencia civil<sup>34</sup>. Finalmente, el 14 de febrero se votó que el informe final de las Comisiones y el primer borrador de la Nueva Constitución serían aprobados por mayoría absoluta, los artículos serían aprobados por dos tercios, y si no se llegaba a ese número, el artículo en cuestión pasaba a la Comisión de Concertación, que debía elaborar un informe y ser aprobado por dos tercios del plenario, y si no se alcanzaba esa mayoría se resolvía en una consulta ciudadana, como sucedió con el artículo que limitaba al latifundio. Por último, se dispuso que el proyecto completo de la Constitución debía ser aprobado por dos tercios. Durante todo este forcejeo, las organizaciones del *Pacto de Unidad* desarrollaron encuentros en apoyo de la continuidad de la Asamblea, y en denuncia de los sectores conservadores que exigían los dos tercios.<sup>35</sup>

Resuelta la cuestión reglamentaria, a partir del mes de marzo de 2007, y pese a la oposición de PODEMOS, la Asamblea realizó encuentros territoriales para intercambiar propuestas de re-

---

<sup>34</sup> CARRASCO ALURRALDE, Ines Valeria, et.al, “Cronología de la Asamblea Constituyente” en *Tinkazos*, Vol. 11, núm. 23-24, 2008.

<sup>35</sup> Entre otras, se organizó la “Cumbre Nacional Social” en Sucre los días 25 y 26 de septiembre de 2006, en la que se conformó el “Equipo Técnico del Pacto de Unidad”, y la reunión de todas las organizaciones del Pacto el 19 de enero de 2007, en la que se formó un equipo técnico que quedó conformado con 7 representantes del Poder Ejecutivo, 2 de CIDOB, 2 de FNMCB-BS, 2 de CSUTCB, 1 de CONAMAQ, 1 de CSCB, y 1 de REPAC.



formas. Sin embargo, tras el conflicto del reglamento, en junio se inició la disputa sobre la ciudad capital: PODEMOS y los Prefectos de la Media Luna plantearon la capitalía de Sucre, y con ello se obstaculizó nuevamente la Asamblea. Finalmente, en medio de protestas de sectores conservadores y vigiliadas de las organizaciones indígenas, y ya no en Sucre sino en Oruro, el 24 de noviembre de 2007 se aprobó en general la Nueva Constitución Política del Estado y el 9 de diciembre se aprobaron por dos tercios todos los artículos, con la excepción del artículo 398, relativo a los límites del latifundio, que debía ser definido en el mismo Referéndum que debía resolver la totalidad del texto constitucional

La aprobación de la Constitución en diciembre de 2007 no garantizaba que el referéndum fuera convocado de inmediato, y de hecho se celebró el 25 de enero, pero no de 2008, sino de 2009. El fin de la labor de la Asamblea no terminó con el rechazo al MAS y a la Nueva Constitución: esos mismos días el Prefecto de Sucre sancionó un Estatuto Autonómico, y en varias ciudades de la Media Luna se desarrollaron protestas para desconocer la Nueva Constitución. El 31 de enero de 2008, el Prefecto de Santa Cruz convocó para el 4 de mayo a un Referéndum para aprobar un Estatuto autonómico colonial y neoliberal<sup>36</sup>. Entre mayo y junio de 2008 se realizaron referéndums por la autonomía en Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija, en todos los casos ganó el Sí a la autonomía, pero con altísimos niveles de ausentismo. Sin embargo, hubo otra cita con las urnas: el 9 de mayo se aprobó la Ley de Referéndum Revocatorio del Mandato Popular para el Presidente, el Vicepresidente y los nueve Prefectos.

El referéndum revocatorio se desarrolló el 10 de agosto, contó una participación del 83,33% del padrón, y el 67,4% votó por la continuidad del Presidente y su Vice. Siete de los Prefectos fueron ratificados, y los de La Paz y Cochabamba, opositores al MAS,

---

<sup>36</sup> CLAVERO, Bartolome, “Bolivia entre constitucionalismo colonial y constitucionalismo emancipatorio”, en *M. Chivi Vargas, Bolivia. Nueva Constitución Política*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional. 2010.

fueron revocados. El 28 de agosto Evo dictó el Decreto Supremo 29691, convocando al Referéndum Constituyente, y a la elección de los Prefectos de La Paz y Cochabamba. Sin embargo, la oposición y los Prefectos anunciaron que no acatarían el decreto, y el 1 de septiembre la Corte Nacional Electoral suspendió el referéndum. En paralelo, los sectores conservadores de la Media Luna iniciaron un ciclo de cortes de ruta, tomas de edificios públicos y aeropuertos. La tensión tuvo su pico el 11 de septiembre, con la “Masacre de El Porvenir,” cuando campesinos que marchaban en el puente Cachuelita se encontraron con fuerzas de seguridad del Departamento de Pando, y se produjo una represión que arrojó 20 campesinos muertos, decenas de heridos, y detenciones ilegales<sup>37</sup>. Evo decretó el estado de sitio, pero la estrategia fue resolver la situación dialogando con la oposición y los Prefectos. El Presidente no logró acordar y la discusión se trasladó al Parlamento.

El 13 de octubre partió de Oruro la *Marcha por la refundación de Bolivia* –organizada por la COB y la CONALCAM– para presionar al Congreso la aprobación del referéndum constituyente, y el día 20, mientras la marcha estaba llegando a La Paz, el Parlamento aprobó un texto constitucional que incluía reformas en 122 de los 411 artículos votados en Oruro, y se fijó el 25 de enero como fecha del referéndum. A partir de entonces, el MAS inició una campaña por el Sí, y Evo remarcó que la Constitución “blinda, para que nunca más, ningún Presidente, pueda entregar nuestros recursos naturales”<sup>38</sup> El 25 de enero el Sí obtuvo el 61,3% de los votos, y en su discurso, Evo enfatizó que con el Sí “se ha terminado el neoliberalismo, y se acabó la forma de subastar los recursos naturales.”<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> ÁVILA MORALES, C. *11 septiembre 15 rehenes. La masacre de Pando*, La Paz, Unitas, 2007.

<sup>38</sup> MORALES, EVO, *Nueva Constitución - Posesión de autoridades indígenas*. Disponible en: <<https://www.youtube.com/watch?v=TvDcJlKETLg>> 2009.

<sup>39</sup> MORALES EVO, *Bolivia: Ganó el SÍ a la Nueva Constitución Política del Estado*, op.cit.

El 7 de febrero fue promulgada la Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, hija de las luchas contra las políticas neoliberales y de una durísima disputa con los sectores conservadores, racistas y reaccionarios que en todo momento intentaron frenar el proceso constituyente.

## VII. LA SALA DE MÁQUINAS DE LA CONSTITUCIÓN

Hasta aquí enfatice la dimensión participativa, democrática y democratizadora del proceso constituyente boliviano, liderado por un partido político con base indígena, campesina, sindical, acompañado por foros participativos formales e informales, que contrasta notablemente con las tradicionales asambleas constituyentes a puertas cerradas, integradas por varones blancos de clase media alta. De modo contrario a esta mirada, para Gargarella los procesos constituyentes de Bolivia, Ecuador y Venezuela comenzaron “invocando la participación del pueblo, para terminar, desafortunadamente, sometidos bajo el control de sus ‘comisarios’”. Así, “el ‘participativo’ proceso constituyente boliviano, terminó custodiado por las armas, dentro de un cuartel militar”<sup>40</sup>.

La Nueva Constitución no se aprobó en el Teatro Gran Mariscal de Sucre, sino que tuvo una primera aprobación general en el Liceo Teniente General Edmundo Andrade de Sucre, y luego una aprobación particular en el Centro de Convenciones Internacionales de la Universidad Técnica de Oruro. El traslado del Teatro al Liceo, y luego de Sucre a Oruro, se explica por los violentos enfrentamientos que se suscitaron en Chuquisaca entre organizaciones indígenas y campesinas, la policía, y sectores medios urbanos acompañados de grupos conservadores y reaccionarios. En estas trifulcas se registraron 3 muertes, más de 200 personas heridas, y

---

<sup>40</sup> *Reforma constitucional: sí, pero no así ni de este modo*. Disponible en: <<https://seminariogargarella.blogspot.com/2019/05/reforma-constitucional-si-pero-no-asi.html>>2019.

la renuncia del Prefecto David Sánchez, a quien le incendiaron la casa.<sup>41</sup> Asimismo, mientras la Asamblea sesionaba en el Liceo, la oposición tomó el Teatro, comisarías, la cárcel, cercaron el Liceo, y los y las Asambleístas debieron escapar mediante un plan de evacuación.<sup>42</sup>

La aprobación general del texto constitucional se realizó en un Liceo militar, pero a diferencia del planteo de Gargarella, ello no anula su dimensión democrática y democratizadora. Más bien, muestra otro aspecto: el constante asedio de las derechas a los procesos democratizadores en América Latina, al que no es tan sencillo resistir deliberando en una amable mesa de damas y caballeros. También expone que una crítica descontextualizada, que menciona simplemente la votación en un Liceo militar, confunde y hace confundir el lugar de los movimientos democratizadores, y el sitio de los reaccionarios. Sin embargo, la tesis más fuerte de Gargarella no se sitúa en su deficiente descripción de la Asamblea, sino en sus tesis respecto de la estructura de poder de la Nueva Constitución.

En *La sala de máquinas de la Constitución*, Gargarella plantea que los nuevos textos constitucionales latinoamericanos avanzaron en la consagración de derechos, pero no democratizaron

---

<sup>41</sup> JORDÁN PRUDENCIO, Nicolás, *El resorte de la conflictividad en Bolivia: dinámicas, riesgos y transformaciones, 2000-2008*, La Paz, Vicepresidencia del Estado Plurinacional- Centro de Investigaciones Sociales, 2016. pp. 98-99.

<sup>42</sup> RODRÍGUEZ OSTRIA “Álgido tramo final”, en *Enciclopedia Histórica Documental del Proceso Constituyente Boliviano*, t. IV, La Paz, Vicepresidencia del Estado Plurinacional, 2012. p.22. En Sucre estos niveles de violencia se mantuvieron incluso después de aprobada la Nueva Constitución: el 24 de mayo de 2008, durante una visita de Evo Morales, 25 campesinos fueron capturados por las organizaciones reaccionarias, que los desvistieron del torso para arriba, los llevaron a la Plaza 25 de mayo, los insultaron, los obligaron a arrodillarse, y a besar la bandera de Chuquisaca mientras quemaban sus ponchos y wiphalas  
JORDÁN PRUDENCIO, *op.cit.*, p.102.

el poder: mantuvieron “cerrada la *sala de máquinas*”.<sup>43</sup> La sala de máquinas es la metáfora de la estructura de poder que mueve a la Constitución, y además de sostener que no se reformó, Gargarella enuncia una hipótesis muy potente: “el poder concentrado entra fácil y previsiblemente en tensión con las demandas sociales por más derechos, lo cual termina implicando que una parte de la Constitución comienza a trabajar en contra del éxito de la segunda”.<sup>44</sup>

Para Gargarella, “las actuales Constituciones latinoamericanas han mantenido una matriz distintivamente presidencialista y de poder concentrado”<sup>45</sup>. Su diagnóstico indica que estamos frente a “Constituciones internamente contradictorias”<sup>46</sup>, puesto que “el hiperpresidencialismo tiende a trabajar en contra de los derechos”<sup>47</sup>. Es así que las transformaciones “reforzaban (o no debilitaban de manera significativa) la autoridad presidencial, algo que, por lo demás, tendía a poner en riesgo a las demás reformas”<sup>48</sup>

Afirmar que el presidencialismo trabaja contra los derechos y pone en riesgo otras reformas, necesita de un contraste empírico. Gargarella intenta corroborar la supuesta contradicción entre presidencialismo y derechos humanos con casos de Ecuador, Venezuela y México. Empero, no son estudios cuantitativos sino cualitativos, y sobre un único caso de cada país. Metodológicamente, para realizar una afirmación general que indique que el presidencialismo atenta contra los derechos, es menester realizar un estudio cuantitativo, y sería muy difícil aislar variables económicas internas y externas, sociales y culturas, y realizar un diseño

---

<sup>43</sup> GARGARELLA, Roberto, *La sala de máquinas de la Constitución*, Buenos Aires, Katz, 2014, p.7.

<sup>44</sup> *Idem.*

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 284

<sup>46</sup> *Idem*

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 293

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 309

metodológico cuyos resultados permitan sustentar que el presidencialismo es la única variable que atenta contra la realización de los derechos. Más allá de estas dificultades, aquello que no es posible, bajo ningún punto de vista, es partir de una metodología cualitativa –como el estudio de caso- y luego generalizar. De hecho, la premisa de las metodologías cualitativas indica que en ciencias sociales no es posible trazar generalizaciones. Además, todo estudio de caso necesita una enumeración de las razones por las cuales tal o cual caso es seleccionado, razones que no se enuncian en la *Sala de máquinas*. Con estas graves deficiencias metodológicas, la hipótesis de Gargarella se encuentra herida de muerte, pero aun así vale la pena continuar revisando sus argumentos.

Los casos elegidos de Ecuador, Venezuela y México tienen un denominador común: derechos de participación política que entran en competencia con las instituciones estatales. Sin embargo, tratándose de derechos políticos y de la disputa por la decisión política, el problema no es el presidencialismo sino el Estado, que es la estructura que pretende monopolizar las decisiones. Si existe una competencia por decisiones políticas, es esperable que en algunos casos el Estado predomine sobre las comunidades, pero esto no se puede generalizar para todos los derechos de las comunidades indígenas, ni para los restantes derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales.

Leído en sus propios términos, Gargarella no solamente enuncia una hipótesis no corroborada, sino que resultan desconcertantes los aplausos a dos pequeñas reformas judiciales que se desarrollaron en Costa Rica y Colombia. La primera es la creación, en 1989, de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia; la segunda el establecimiento, en 1991, de la Corte Constitucional. Gargarella reivindica la actividad jurisdiccional desarrollada por ambos tribunales, con una jurisprudencia progresista y un acceso de los tribunales carente de formalidades<sup>49</sup>. Sin embargo, estamos

---

<sup>49</sup> GARGARELLA, Roberto, *La sala de máquinas de la Constitución*, *op.cit.*, p. 335-340

frente un ejemplo que no corrobora, sino que refuta su hipótesis: la sala de máquinas se mantiene absolutamente cerrada, puesto que ni en Costa Rica ni en Colombia se ha democratizado la elección de magistradas y magistrados –en el primer caso elegidas y elegidos por la Asamblea Parlamentaria, en el segundo por el Senado-, ni hay rendiciones de cuentas verticales. A contrapelo de la tesis de Gargarella, con las puertas de la sala de máquinas cerradas, con el poder jurisdiccional bien concentrado, se han protegido y reconocido numerosos derechos.<sup>50</sup>

Por último, su tesis no solamente no se corrobora, los ejemplos que aplaude parecen refutar su hipótesis, sino que, para la historia nuestroamericana, resulta una tesis contra-intuitiva. Un primer momento de consagración de los denominados derechos sociales se produjo en el marco de presidencialismos fuertes: Juan Domingo Perón en Argentina, y Lázaro Cárdenas en México. Esta misma sensación contra-intuitiva existe en el caso boliviano: los gobiernos de Evo Morales, el último interrumpido por un golpe de Estado, acumularon poder en el Ejecutivo, pero también consagraron derechos. Si tomamos la igualdad material, de acuerdo con el BM, en 2005 el coeficiente de Gini era de 0,58 y en 2017 de 0,44. En el mismo sentido, en 2005 la pobreza extrema era del 38,2%, mientras que en 2018 del 15,2%. Respecto del derecho al trabajo, en 2005 la desocupación urbana era del 9,2%, mientras que en el último trimestre del 2018 era de 4,5%, la más baja del

---

<sup>50</sup> Además, resulta curiosa la mención a la Sala Constitucional de Costa Rica, que en 2003 declaró inconstitucional una enmienda de 1969 que había prohibido la reelección presidencial. La Ley número 7135 de 1989 impide el control material de las reformas constitucionales, pero mediante la Resolución 2003-2771 se habilitó la reelección presidencial que, para las y los críticos del presidencialismo, como Gargarella, debería representar un gran dolor de cabezas.

cono sur. Sobre el derecho a la educación, en 2005 el analfabetismo era del 12%, mientras que en 2018 era de 2,4%.<sup>51</sup>

Hasta aquí una revisión de la tesis de Gargarella en sus propios términos: a) que el presidencialismo atenta contra la realización de los derechos es una afirmación sin corroboración empírica; b) los ejemplos de la Sala Constitucional de Costa Rica y la Corte Constitucional de Colombia parecen refutar la hipótesis, puesto que con la sala de máquinas del poder judicial cerrada, se garantizaron derechos; c) los indicadores Bolivia parecen mostrar que los presidencialismos fuertes pueden convivir con la efectividad de los derechos, y en particular de los denominados derechos sociales. Esto no implica que los derechos solo se pueden efectivizar con ejecutivos fuertes; solo sugiere que no existen indicadores para mostrar lo contrario.

Además de estos gravísimos problemas, me gustaría revisar la tesis de Gargarella ya no en sus propios términos, sino a partir de las debilidades de asociar, única y automáticamente, la estructura de poder con el elenco de funciones del Poder Ejecutivo. La clave para sostener que la estructura de poder de la Constitución se mantuvo intacta, es que los procesos constituyentes latinoamericanos no han atenuado el presidencialismo. Una de los dispositivos institucionales para lograr tal atenuación es el federalismo, que sustrae competencias del Estado central y las distribuye en poderes regionales. En Bolivia, la demanda del federalismo estaba presente no en la emancipatoria *Agenda de octubre*, sino en la conservadora y reaccionaria *Agenda de enero*. A partir de la Presidencia de Meza Bolivia fue construyendo un diseño institucional más federal, y durante la Asamblea Constituyente el MAS tuvo que ceder a exigencias de mayor autonomía. A primera vista, la

---

<sup>51</sup> Sí existen deudas en materia de los derechos de géneros y diversidades: en 2017 se ampliaron las causales de aborto no punible, pero la regla es su penalización; en 2016 se aprobó una ley de identidad de género, pero el matrimonio entre personas del mismo género no ha tenido reconocimiento (aunque a la luz del artículo 63 inc. 1, quizás sería inconstitucional).



consolidación del federalismo debería ser tenida como una desconcentración de Poder del Ejecutivo, y como una democratización de la estructura de poder. Sin embargo, una lectura más atenta indica lo contrario.

De acuerdo con Luis Tapia, entre 1985 y 2005 nos encontramos frente a una situación *instrumental* del Estado, en la que respondía a los intereses de los sectores económicamente dominantes, y los integrantes de las clases acomodadas ocupaban las Presidencias, Ministerios, y bancas legislativas. En el año 2005, con la victoria electoral del MAS, se genera una *autonomía relativa* del Estado: el bloque político que ocupó las estructuras gubernamentales no era el mismo que el bloque económicamente dominante. Esta *autonomía relativa* del Estado muestra el quiebre del “*continuum* o cadena de poder o ejercicio del poder económico, social y político que se establecía entre las estructuras del estado boliviano y las estructuras de poder patrimonialista”<sup>52</sup>. La continuidad entre poder económico, social y político se quebró a nivel nacional, pero no a nivel departamental, y esto último se explica por la profundización del federalismo y la elección directa de prefectos: “Una vez que el gobierno departamental dejó de ser delegado por el poder ejecutivo y se conforma a partir de un proceso de elecciones [...] está ocupado por miembros de la oligarquía local y regional, manteniéndose en ese ámbito el *continuum* señalado entre estructuras de poder patrimonial y participación como autoridad en las instancias de gobierno”<sup>53</sup>. En parte debido al diseño federal, “el gobierno departamental está en situación instrumental respecto de la clase dominante”<sup>54</sup>.

Si una típica medida para descomprimir el presidencialismo, como es el federalismo, se erigió como un dispositivo para consolidar una estructura de poder en la que existe una relación promiscua entre poder económico y político, estamos frente a un

---

<sup>52</sup> TAPIA, Luis, *op.cit.*, p.115

<sup>53</sup> *Ibidem*, p.116

<sup>54</sup> *Ibidem*, p.118

indicio de un problema de fondo: la estructura de poder no se limita al poder político, sino que debe incluir al poder económico. En este sentido, a diferencia de buena parte de los y las constitucionalistas, Gargarella otorga algo de importancia al modo en que se estructura la economía, pero cuando conceptualiza al poder, y sentencia que su estructura se mantiene intacta, jamás tiene a la vista al poder económico.<sup>55</sup>

Si hasta aquí había planteado que Gargarella no había corroborado la tesis según la cual el presidencialismo obstaculiza la realización de los derechos, y que había indicios para mostrar que tal obstáculo no existía, ahora estamos en condiciones de agregar otro problema: la sala de máquinas de la Constitución no se integra solamente con el poder político, sino también con el poder económico. Esto explica que algunas medidas que atenúan el presidencialismo, como el federalismo, pueden, al mismo tiempo, consolidar ciertas estructuras de poder económico. Además, poner el foco en el poder económico no solamente complejiza la mirada simplista de revisar las atribuciones de la o el Presidente, sino que obliga a revisar las dimensiones económicas de los textos constitucionales. En este plano, la Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia ha incluido numerosas disposiciones que regulan y limitan al poder económico y, solo para mencionar un nítido ejemplo, medidas como las que detonaron la Guerra del *Agua* serían absolutamente inconstitucionales bajo la Nueva Constitución.

Si la tradición liberal y liberal-conservadora del constitucionalismo había entendido, como Gargarella, que el único foco de poder era el Estado, la Nueva Constitución Política estableció reg-

---

<sup>55</sup> Al describir la organización del poder, Gargarella no incluye las dimensiones económicas: “al hablar de constitucionalismo estaré pensando en un sentido limitado del término, reducido fundamentalmente a las reglas que organizan el poder (típicamente, a partir de la creación de las ramas de poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial), y a la vez lo limitan, sobre todo, a partir de una lista de derechos (2014: 8 –nota-).”

ulaciones al poder estatal, pero intentó hacer lo propio con el poder económico. En este orden de ideas, encontramos limitaciones y prohibiciones hacia los poderes económicos, e intervenciones estatales en la gestión de los bienes comunes.

Además de estipular que la propiedad debe tener una función social y no ser contraria al interés colectivo (arts. 56, 393), la Nueva Constitución prohíbe los monopolios y oligopolios en la producción y comercialización de bienes, servicios y medios de comunicación (arts. 117 y 314), y rechaza el latifundio (art. 398b). La organización económica debe generar trabajo digno, contribuir a la reducción de la desigualdad y la erradicación de la pobreza, fortalecer la soberanía económica, impidiendo que la acumulación privada la haga peligrar (art. 312). La organización económica debe apuntar a una distribución justa de la riqueza, aminorar las desigualdades en el acceso a los recursos, y reducir las desigualdades regionales (art. 313). Asimismo, el Estado debe promover formas cooperativas sin fines de lucro (art. 310), priorizar la inversión boliviana frente a la extranjera, quedando esta última sometida a la jurisdicción, leyes y autoridades bolivianas (art. 320). Además, debe proteger a las organizaciones económicas campesinas, las asociaciones de pequeños productores, y la producción artesanal con identidad cultural (art. 334), y en las compras estatales, los pequeños productores deben gozar de preferencias (art. 334).

Respecto de los bienes comunes, el Estado debe intervenir en toda la cadena productiva de los sectores estratégicos, y garantizar su abastecimiento (art. 311). El Estado asume el control de toda la cadena productiva de los recursos naturales, y si se asocia con privados, éstos deben reinvertir sus utilidades (art. 351). La gestión y la administración de estos recursos debe garantizar la participación social (art. 351), y la explotación estará sujeta a un proceso de consulta a la población afectada (art. 352). La cadena productiva y de distribución de recursos no renovables tiene carácter de necesidad estatal y utilidad pública (art. 356), y se prohíbe la apropiación privada de los recursos hídricos (art. 357). Además,

solo el Estado puede explotar y comercializar hidrocarburos (art. 359), y si empresas extranjeras participan se consideran inválidas las prórrogas de jurisdicción (art. 366). Finalmente, el Estado es responsable de las riquezas minerales.<sup>56</sup>

Si nos posicionamos desde las izquierdas, como quiere o cree hacerlo Gargarella, y sin necesidad de caer en el determinismo económico que tal vez pueda leerse en la relación entre estructura y superestructura,<sup>57</sup> es urgente plantear que los poderes económicos son incluso más potentes que los poderes políticos. La tesis de Gargarella no solamente no está corroborada, sus ejemplos parecen refutar sus hipótesis, sino que resulta peligroso que desde una supuesta posición de izquierdas se desatienda al poder económico. Si revisamos las limitaciones al poder económico de la Nueva Constitución Política, es falso que la estructura de poder se mantuvo intacta, y se permite vislumbrar que ciertas medidas de desconcentración del Poder Ejecutivo, pueden concentrar los poderes económicos locales.

---

<sup>56</sup> Además de las cláusulas que expresamente regulan el accionar de los poderes económicos, y aquellas que establecen la intervención del Estado en la economía y en la gestión de los bienes comunes, la Nueva Constitución incluye el *buen vivir* o *vivir bien*. Para el MAS, el *buen vivir* se asemejaba al Estado de bienestar y a las políticas de distribución de los excedentes producidos, incluso, mediante el extractivismo. Por su parte, desde algunas organizaciones indígenas y campesinas, el *buen vivir* o *vivir bien* era concebido como un límite a la explotación de los bienes comunes de la naturaleza, que no se podía avasallar ni siquiera para desplegar políticas redistributivas. SCHAVELZON, *op.cit.*, pp. 181-267. Más allá de la disputa conceptual, estamos frente a una regulación de los poderes económicos, sea para distribuir los excedentes o para impedir el extractivismo, que no deja compatibilidad entre el *buen vivir* o el *vivir bien* y las recetas neoliberales.

<sup>57</sup> MARX, Karl. *Contribución a la crítica de la economía política*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2000, p.4-5.

## VIII. NOTAS FINALES

En el marco de las resistencias a las políticas neoliberales de fines del siglo XX y principios de este siglo, las organizaciones indígenas, campesinas y sindicales, plantearon la demanda democrática de una Asamblea Constituyente, que se transformó en una demanda popular, compartida por distintas organizaciones, unidas por y a partir de esa demanda. Fue al calor de las movilizaciones que el proceso constituyente boliviano representó un hito democrático en el que participaron los y las que históricamente habían sido excluidos y excluidas de los espacios de decisión sobre los asuntos comunes. Fue un hito democrático, pero también democratizador, porque sentó las bases de un proceso de igualación en el plano material, cultural y simbólico, que se produjo durante las presidencias de Evo Morales.

El proceso constituyente boliviano fue el más democrático y democratizador de la historia del cono sur. Desde posiciones de izquierdas podríamos haber demandado incluso más, pero desde esas mismas posiciones debemos problematizar las lecturas superficiales que minimizan toda esa dimensión democrática y democratizadora. Asimismo, quienes estamos preocupados por la histórica subalternidad de distintos grupos, debemos estar muy atentos a las estructuras de poder que moldean los distintos diseños constitucionales. Es a la luz de esta preocupación que debemos reivindicar cómo el proceso constituyente boliviano abrió el sendero de limitar constitucionalmente la concentración de poder económico. El sendero debe ser profundizado, pero para hacerlo resulta fundamental dejar de lado aquellos marcos teóricos que suponen que la estructura de poder se limita al elenco de atribuciones del Poder Ejecutivo.

