

Democracia participativa

¿Realidad o espejismo?



Democracia participativa: **¿Realidad o espejismo?**

Rastreando demandas,
propuestas y normas sobre participación
y control social.

Bolivia 2000 a 2008

Título:

Democracia participativa:

¿Realidad o espejismo?

Director Ejecutivo:

Marco A. Gandarillas Gonzáles

Responsables de edición:

Equipo Problemática Urbana CEDIB

Investigación y redacción primera parte:

Luis Alberto Aguilar Miranda

Investigación, redacción segunda parte.

Revisión y edición final:

Miguel A. Miranda Hernández

Ilustración tapa: Efraín Ramos Y.

Cochabamba, 2012

DEPÓSITO LEGAL: 2-1-1894-12



Centro de Documentación e Información Bolivia

Calle Calama N° E-255, entre Nataniel Aguirre y Esteban Arze

Teléfono: 4 25 78 39 Fax: 4 25 24 01 www.cedib.org

Cochabamba - Bolivia

Esta publicación es posible gracias al apoyo de:



**Govern
de les Illes Balears**

Introducción	5
PRIMERA PARTE: 2000 – 2005.	
La participación política: Entre la concesión institucional y la conquista popular	7
La participación en el ámbito institucional-estatal	9
• Los antecedentes en los años 90	9
• El Diálogo Nacional y la estrategia boliviana de lucha contra la pobreza	11
- El Foro Jubileo 2000	11
- La estrategia de lucha contra la pobreza	11
- Los límites del proceso de consulta Jubileo y Diálogo 2000	12
- La realidad desborda la mesa de diálogo	13
• La experiencia del Mecanismo de Control Social	14
- Directorios Nacionales y departamentales del MCS	16
- Liquidación y balance del MCS	16
• Crisis e innovaciones en el sistema político	18
- El malestar manifiesto respecto al sistema político	18
- Las agrupaciones ciudadanas	19
• Reforma constitucional o AC en el escenario estatal	22
- Asistémicos aspirantes a sistémicos	22
- El Consejo Ciudadano	22
- Entendimientos y cumbres partidarias	24
- Nuevamente los partidos niegan tramitar cambios	24
- La institucionalización de la AC	25
La participación en la visión de las organizaciones y sociedad civil	27
• Las primeras marchas indígenas	27
• Primeras expresiones y propuestas respecto a la AC	28
• La Guerra del Agua, la propuesta de la Coordinadora	30
• Octubre de 2003 y la Agenda de Octubre	30
• Nueva propuesta de los pueblos indígenas de tierras bajas	32
• El Pacto de Unidad, su propuesta	33
SEGUNDA PARTE. Periodo 2006 a 2008:	
Entre “refundar el país” o renovar el “pacto social”	35
Entre “refundar el país” o renovar el “pacto social”	37
Gestación institucional del proceso constituyente	40
• El proceso de elaboración de la Ley Especial de Convocatoria a la AC	40
• LECAC: Gobierno excluye propuesta indígena y pacta una ley en el Parlamento con los partidos conservadores	42
• Resultados para las organizaciones: ¿nueva forma de relacionarse entre partidos políticos y organizaciones sociales?	47
• Balance sobre participación	49
Participación y Control Social en las demandas y propuestas de las organizaciones a la Asamblea Constituyente	51
• Contextualización histórica de la AC en referencia a participación y control social	52
- La AC se concibe como demanda y conquista de las organizaciones indígenas	52
- Actual proceso constituyente: quiebre histórico en el modelo de democracia	52
• Modelo de Estado y Gobierno con repercusiones respecto a participación	54
- Estado Plurinacional que permita el ejercicio de autodeterminación	54
- Democracia participativa y comunitaria	54

• Participación y control social en enunciados y postulados generales	56
- Postulados generales	56
- Enunciados de principios y valores	57
- Enunciados de derechos y garantías	57
• Mecanismos o instancias de participación y control social	58
- Instancias grandes de control social articuladas a la estructura estatal	58
- Mecanismos o instancias específicas de control social y participación	61
• Propuestas de participación vinculadas a demandas estratégicas de pueblos indígenas	63
• Propuestas vinculadas a reestructuración/reordenamiento territorial en general, autonomías y descentralización	67
- Sobre las propuestas de reestructuración territorial	67
- Sobre las propuestas en el nivel subnacional	70
• Vínculo con propuestas sobre RRNN y otros temas sectoriales estratégicos	71
• Medidas de control y límite a las autoridades y al ejercicio de la función pública	74
• Participación y control social en otros ámbitos sectoriales: salud y educación	74
Participación y control social en los informes de las Comisiones de la AC	77
• Algunas estadísticas	78
• Modelo de Estado y de Gobierno, con repercusiones respecto a participación	83
• Participación y control social en principios generales y enunciados de derechos	84
• Mecanismos o instancias de participación y control social	86
• Propuestas vinculadas a reordenamiento territorial en general, autonomías y descentralización	87
- El informe por Mayorías	87
- El informe por Minorías	89
• Vínculo con propuestas sobre RRNN y otros temas estratégicos	91
- Otros temas estratégicos	94
• Medidas de control y límite a las autoridades y al ejercicio de la función pública	96
• Participación y control social en otros ámbitos sectoriales	97
Participación y control social en tres textos constitucionales completos	98
• Estructuración y contenido de las referencias a PyCS	98
- Apreciaciones globales: Características generales	101
- Participación y temas de la agenda de los pueblos indígenas	101
- Entre poder de decisión y recurso consultivo: recortes en el texto final	103
• El capítulo específico dedicado a Participación y Control Social	104
- Elocuentes recortes en el texto final	104
- Balance de lo que queda en vigencia	108
En el apartado específico dedicado a PyCS (2da. Parte, Título VI, Art. 241 y 242)	108
En el resto del texto constitucional: atravesando diferentes ámbitos y temas	110
- Las instancias operativas. Debilidad estructural de la propuesta constitucional sobre participación y control social	112
Octubre de 2008: ¿Quién toma las decisiones sobre el texto constitucional final?	115
• Los antecedentes	116
• La composición de escenarios y actores en torno a la aprobación del texto constitucional final	117
- Escenario 1: La negociación entre prefectos del CONALDE y autoridades del gobierno central (18 Septiembre a 5 Octubre 2008)	117
- Escenario 2: La Comisión Parlamentaria de Concertación (8 a 20 Octubre 2008)	120
- El “control social”, uno de los temas objetados por los opositores	127
Conclusión transitoria	128
Anexos	131
Abreviaciones usadas	134
Bibliografía	135

Introducción

Uno de los componentes principales del denominado “Proceso de Cambio” es, en el discurso de sus protagonistas y panegiristas, el avance hacia una democracia participativa. Junto con el modelo de Estado Plurinacional, y el nuevo sistema de autonomías, el tema “participación y control social” es otro de los referentes de legitimación de la gestión gubernamental del MAS.

Como todo discurso construido para dar legitimidad a determinadas políticas, acciones o decisiones en torno a lo público, el discurso sobre participación y control social puede contener tanto elementos que abren luz a los hechos reales, como también elementos que encubren la realidad. Por ello, el tema –y no sólo el discurso- debe ser analizado a partir de hechos y datos reales. En un tema que tiene la particularidad de poner de manifiesto la compleja relación entre Sociedad Civil y Estado, se hace necesaria una revisión pormenorizada de los enmarañados mecanismos y procesos que se producen en esta relación, pues ésta atraviesa, de manera transversal, todos los temas sectoriales de interés público.

En torno a participación y control social se perfila una elevada pretensión de transformación social, tanto, que se habla de que con la profundización de ella estaríamos arribando a un nuevo paradigma de democracia, la democracia participativa. Razón aún más fuerte para asumir el desafío de pasar a un riguroso examen de realidad, sobre los componentes, términos, procesos reales que se dan en su aplicación no sólo en las normas, sino en las relaciones entre actores estatales y sociales.

Éste es el desafío que asume esta publicación: hacer un minucioso rastreo de las demandas, propuestas, dinámicas y normas que se han venido produciendo sobre participación y control social, tanto desde la sociedad civil como desde el Estado, en el periodo que va desde el año 2000 hasta ahora.

Por necesidad de que este aporte salga a la luz en un momento oportuno, hemos decidido dividir la publicación en dos tomos. El tomo I, el presente libro, corresponde al periodo 2000 a 2008. Incluye, tanto la fase que se suele denominar de “emergencia social” (2000-2005), y que marcó el punto más alto de la crisis del Estado y del modelo neoliberal, como el periodo constituyente (2006-2008), en el que se pretendió recoger en un escenario de transformación estatal, todo el vigor de la emergencia popular antecedente.

Asumiendo que el tema participación y control social tiene características y enfoques muy distintos si proviene de la sociedad civil (sobre todo de los sectores con mayores carencias) o si proviene del Estado, en este rastreo histórico hacemos una división metodológica a partir de estas dos grandes fuentes, que corresponden –a nuestro entender y como lo justificaremos en el libro- a dos lógicas distintas. Revisamos lo que se ha producido, como demanda o propuesta en las organizaciones sociales. Y revisamos también lo que se ha producido desde el Estado –generalmente como respuesta posterior a la acción y demanda social- en cuanto a normas y propuestas sobre participación y control social.

Mayormente se ha recurrido a fuentes primarias, a documentos producidos tanto desde las organizaciones como desde el Estado. Asimismo, destacan en nuestro estudio las fuentes hemerográficas y bibliográficas.

El segundo tomo que seguirá a esta publicación abordará el periodo postconstituyente, donde se observará de manera más clara los caminos y tendencias –si son avances, estancamientos o retrocesos- que recorrerá la sociedad boliviana hacia el horizonte de una democracia de mayor calidad. Sin embargo, en este tomo se puede vislumbrar ya las tendencias dominantes de este proceso.

Asimismo, este trabajo se inserta en un contexto en que se está elaborando, en los distintos niveles del Estado, un conjunto de normativa sobre participación y control social; tanto la norma general que está instruida en el artículo 241 de la nueva CPE y las normas básicas de los gobiernos departamentales e indígenas (Estatutos Autonómicos) como de los gobiernos municipales (Cartas Orgánicas Municipales). Es decir, esta publicación pretende aportar de manera directa al debate que debería darse en el momento de elaborar esta normativa. Sobra decir que la concretización de las disposiciones constitucionales sobre control y participación social será determinante para avanzar –poco, mucho o nada- hacia el horizonte de una democracia participativa en nuestro país.

Cochabamba, Mayo 2012

Primera parte

Periodo 2000 a 2005

**La Participación Política.
Entre la concesión intitucional
y la conquista popular**

La participación en el **ámbito** **institucional-estatal**

Los antecedentes en los años 90

A fines de la década de los 80 surgieron en el escenario político demandas de descentralización y elección directa de prefectos impulsadas por los Comités Cívicos. La reforma electoral comprometida por los partidos políticos tras la polémica elección presidencial de 1989 (que llevó a la presidencia a la tercera fuerza política con apenas 19% de los votos) hizo que afloraran distintas propuestas de los partidos para reformar la Constitución Política del Estado (CPE). La idea de hacerlo sin seguir los procedimientos “rígidos” del artículo 230 de la CPE hizo reflotar la idea de una Asamblea Constituyente (AC).¹

La Iglesia Católica, en julio de 1989, después de las elecciones, tomó la iniciativa de convocar a los jefes de los tres partidos más votados (MNR, ADN y MIR). Al cabo de dos días de reunión a puerta cerrada se hizo conocer un comunicado por el que se reconocían “deficiencias legales” que debían ser “corregidas”, para que “retorne la confianza en la institucionalidad democrática”. Para ese propósito, acordaron una serie de medidas para transparentar los procesos electorarios, y reconocieron la necesidad de realizar reformas constitucionales que “perfeccionen el actual sistema electoral”.²

La reforma a la Constitución, sin embargo, adelantó para entonces una agenda concertada entre los partidos del sistema político, que comprendía:

¹ Lazarte Jorge, “El proceso político de la AC en Bolivia”, en www.nuevamayoria.com

² Documento de la CNE.

- Incorporar en las elecciones de 1993 reformas constitucionales como la descentralización política, segunda vuelta, el referéndum, la parlamentarización del sistema de gobierno y la reforma del Poder Judicial, en el marco de un proceso de “modernización del Estado”.
- Que el mismo Congreso Nacional se ocupe de legislar y de reformar la Constitución.

Las definiciones, entonces, se tomaron en el escenario exclusivo de los partidos políticos con presencia parlamentaria: Primero en un acuerdo por “cortes imparciales” (Acuerdos de 5 de febrero de 1991), donde los partidos priorizaron el aspecto electoral; y luego, en febrero y julio de 1992 mediante el acuerdo “por la modernización del Estado y el fortalecimiento de la democracia”, que definió que las reformas constitucionales se harían en el “marco de la Carta Magna en vigencia” por una “comisión de alto nivel” de representantes de los partidos políticos firmantes, desahuciendo la vía de la AC. Los pactos y acuerdos entre los partidos del espectro político se vieron entonces “como señal de una nueva cultura política”.

Como un hecho inédito en la historia política de nuestro país, y pese a los pedidos de una reforma ágil y urgente, la reforma se realizó ceñida a los procedimientos constitucionales. Para Carlos Mesa, fue “uno de los mejores ejemplos de la institucionalización democrática de Bolivia.” El consenso para hacerla fue producto de acuerdos logrados en 1992 (febrero y julio), al que hicimos referencia.

En abril de 1993 se declaró mediante la Ley 1473 la Necesidad de Reforma de 37 artículos, en julio de 1994, en el siguiente período constitucional, el Congreso dio inicio a su tratamiento, finalmente por Ley 1585 de Reforma a la CPE se sancionó la nueva Constitución, con treinta y cinco artículos modificados (agosto de 1994).

Así se dieron las reformas constitucionales del 1994, bajo:

- el acuerdo entre partidos,
- los procedimientos constitucionales vigentes (el artículo 230), y
- mediante una Ley de Necesidad aprobada en abril de 1993.

La Ley de Necesidad proponía la enmienda de 37 artículos. En la Ley de Reforma se aprobaron 35 artículos. No se modificaron tres artículos precisados en la Ley de Necesidad; se reformó sin introducir cambios solo uno, nueve se modificaron en la forma y veinticinco en la forma y en el fondo. Las reformas referentes a la participación política promulgadas en agosto de 1994 fueron:

- Reconocimiento del carácter multiétnico y multicultural del país;
- Ampliación del universo sufragante con la reducción de la edad para votar a 18 años;
- La ampliación del mandato presidencial a 5 años;
- La elección de diputados uninominales.

Los cambios constitucionales e institucionales llevados a cabo entre 1993 y 1997 mostraron a un Estado boliviano con capacidad de negociación y con estabilidad suficiente para encarar mayores reformas, por lo que los organismos internacionales impulsaron un nuevo ciclo de reformas complementarias a la implementación del modelo “neoliberal”. Sin embargo, las reformas de éste período tuvieron la característica de haber sido hechas desde “arriba”, impuestas desde el gobierno,

por lo que el nuevo ciclo de reformas, que el nuevo gobierno debía encarar, requería la presencia legitimadora de la sociedad civil. De esta manera el siguiente gobierno inventó el “Diálogo Nacional” y otros mecanismos de acercamiento a la Sociedad Civil.

El Diálogo Nacional y la estrategia boliviana de lucha contra la pobreza

El Foro Jubileo 2000

El Foro Jubileo 2000, antecedente inmediato del Diálogo Nacional, fue un proceso de consulta a la sociedad civil y diálogo, iniciativa de la Iglesia Católica, cuyo protagonismo –como se explicó entonces- se debía a que la concesión del HIPC³ II fue producto en gran parte de la presión que ejerció la Iglesia Católica a los países desarrollados bajo los términos del Jubileo 2000⁴.

Su realización fue precedida por una serie de eventos que tuvieron como fin acopiar información. El Foro mismo se desarrolló sobre la base de plenarias generales, revisión de diagnósticos realizados con antelación, paneles y mesas de trabajo, para finalizar con el debate en torno a la Construcción del Mecanismo de Control Social y de una propuesta nacional.⁵

Aunque se desarrolló de forma separada y paralela al Diálogo del Gobierno, el Foro se propuso hacer que los requerimientos recabados de la sociedad civil sean incluidos por el gobierno en el Plan de Lucha contra la Pobreza⁶. Sus organizadores tuvieron la perspectiva, cuanto menos, de que las conclusiones de los foros regionales y nacionales católicos fueran usadas como insumos para los talleres del Diálogo gubernamental.⁷ Sin embargo, la propuesta aprobada por el Foro del Jubileo fue desestimada para servir de base del Diálogo Nacional 2000. El Presidente Banzer calificó el documento del Jubileo 2000 como un “buen intento” pero que “no representaba a toda la sociedad civil”⁸.

El proceso de consulta realizado por la Iglesia Católica fue catalogado por entendidos como “un formidable levantamiento empírico de las demandas de la sociedad civil organizada, casi como si fuera un censo general de las necesidades y expectativas de la gente” como lo manifestó Horst Grebe López en el Semanario Pulso.⁹ Por una parte, se ponderó el que se haya intentado suprimir las mediaciones de la representación social y política, ya que la metodología de la Iglesia buscó trabajar con la población de base. Por otra, la información levantada debía ser antes procesada: organizada, preparada e interpretada para constituirse en materia prima de discusión.

La estrategia de lucha contra la pobreza

La Iniciativa de Alivio a la Deuda para países Pobres Altamente Endeudados (HIPC), en realidad fue un programa impulsado por organismos multilaterales de crédito, como el Fondo Monetario

3 Iniciales en inglés de “Iniciativa de alivio a la deuda para países pobres altamente endeudados”

4 La Razón, 19 de febrero de 2000

5 Presencia, 20 de abril de 2000

6 Ibídem

7 La prensa, 11 de febrero de 2000

8 Opinión, 5 de junio de 2000

9 Semanario Pulso, julio 14 a julio 20 de 2000

Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y países donantes como Alemania y Japón entre otros. El eje central del programa fue el perdón de la deuda externa, pero este beneficio junto a la continuación de los programas económicos (de préstamos y donaciones) estaba doblemente condicionado: por una parte al desarrollo de una estrategia de lucha contra la pobreza; y por otra, a la aplicación del Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (ESAF, por sus iniciales en inglés); esto es, a la aplicación de las políticas del Fondo Monetario Internacional (FMI) en el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, y también, a las privatizaciones y otros ajustes para conducir al país en los marcos de la economía de libre mercado.¹⁰

Bajo ese marco se desarrolló en La Paz en octubre de 1997 el primer Diálogo Nacional, cuyas conclusiones sirvieron como programa de gobierno de Banzer.¹¹ El mismo presidente calificó el Diálogo inaugurado en 1997 como “la mejor forma de hacer participar a la ciudadanía en el fortalecimiento de la democracia, en el manejo de los recursos y en la programación de la vida del país”.¹²

Aunque el gobierno no pretendió darle al proceso del Diálogo mayor perspectiva que el de una consulta de asignación de los recursos del alivio a la deuda, los organismos internacionales le impusieron realizar una “estrategia consensuada” de asignación de recursos, participativa y monitoreada por la sociedad civil.¹³ Aunque sobre este último aspecto los organismos internacionales previnieron de que no sea una reunión corporativa sino estrictamente territorial.

También los representantes de la Iglesia Católica abogaron por la implementación de mecanismos de control social para garantizar que los recursos aliviados del pago de la deuda externa vayan efectivamente a la reducción de la pobreza, considerando que gran parte de los recursos “aliviados” producto del primer diálogo se habrían destinaron a gasto corriente o simplemente fueron a la corrupción. De esta forma el proceso de consulta denominado Diálogo Nacional 2000 giró en torno al destino y administración de los recursos del alivio.¹⁴

Los límites del proceso de consulta Jubileo y Diálogo 2000

Muy a pesar de los organizadores del Foro Jubileo 2000, sus conclusiones fueron dejadas de lado por el Diálogo del gobierno. La misma Conferencia Episcopal de Bolivia (CEB) en voz de su secretario general Fernando Rojas, clamó porque “no se archiven las demandas de la sociedad”.¹⁵ La

¹⁰ Semanario Pulso, 28 de abril de 2000. De igual forma, Osvaldo Calle en el mismo semanario Pulso de julio-agosto de 2000 detalla algunas condiciones pactadas en la carta de intenciones que el gobierno acordó con el FMI, en diciembre de 1999:

- desarrollar una “propuesta de reforma para la educación superior destinada reducir la porción de recursos para las universidades” con plazo a octubre de 2000,
- una reforma tributaria y,
- una reforma laboral: “un adecuado funcionamiento del mercado laboral, tanto en su rol productivo como de asignación de ingresos, es requisito para el aumento sostenido de la productividad, el ingreso y la calidad de vida”, documento del banco interamericano de desarrollo (BID).

Además, el documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DECP) a ser elaborado con la participación de la sociedad civil debía ser sometido “a la aprobación de los directorios del banco y el fondo en lo que se refiere a políticas y programas respaldados por cada institución, lo que proporcionará la base para el respaldo que estos organismos otorguen a través del crédito concesionario y para el alivio de la deuda”.

¹¹ La Prensa, 11 de febrero de 2000

¹² Opinión, 5 de junio de 2000

¹³ Última Hora, 27 de marzo de 2000

¹⁴ La Razón, 19 de febrero de 2000

¹⁵ Presencia, 20 de julio de 2000

misma Iglesia señaló que el gobierno pretendió ocuparse de las consecuencias de la pobreza sin atacar sus causas. “Hay una marcada atención por atender a los sectores que mueven la economía del país y no así a los pobres-pobres” manifestó entonces Rojas.¹⁶

En realidad el Diálogo Nacional II del año 2000, que fue financiado casi en su totalidad por el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), vino prescrito por un documento “preparado por las autoridades bolivianas en colaboración con el staff del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial”.¹⁷

Aunque, cuando la sociedad civil comenzó a reunirse, lo primero que cuestionó fue la idoneidad de las políticas de ajuste impulsados por los organismos internacionales. El FMI, a través de su representante en Bolivia Eliahu Kreis, se preocupó en recalcar que las conclusiones del Diálogo Nacional debían respetar los compromisos suscritos por el país en materia económica con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y los organismos internacionales de crédito.¹⁸

El Diálogo, según los organismos foráneos, únicamente debía remitirse a la forma en la que se invertirían los 854 millones de dólares condonados a Bolivia, como servicio de su deuda externa. Es decir que el gobierno boliviano, bajo la presión de los organismos internacionales, permitiría que las organizaciones definan los programas en los que serán invertidos los recursos provenientes del alivio, siempre que estos programas no vulneren los marcos del modelo económico y las reformas impulsadas con el financiamiento de esos organismos.¹⁹

En lo que hace a su organización, las directrices de los organismos internacionales fueron claras en sentido de reunir en el Diálogo Nacional a la representación territorial prescindiendo de organizaciones sectoriales. De esta forma la amplia y diversa participación no fue posible. Incluso representantes municipales como Alcaldes, Concejales y Comités de Vigilancia llegaron a rechazar la participación con voz y voto de “organizaciones sectoriales” bajo el pretexto de que no habrían sido elegidos en los diálogos municipales y departamentales.²⁰

Por otra parte, la consulta fue objeto de permanente presión por los partidos políticos que pretendieron el control de las decisiones y, mediante ello, el destino de los recursos financieros. La Mesa Nacional del Diálogo fue reiteradamente pospuesta, y sometida a consultas, consensos y pactos previos con el sistema político.²¹

La realidad desborda la mesa de diálogo

El Diálogo, bajo el slogan “Bolivia tiene la palabra”, movilizó una importante representación social y gran cantidad de recursos económicos. Sólo en lo que respecta a los delegados de los 314 municipios de entonces, el número de representantes alcanzó a 2500 participantes, cada uno de los cuales, según la Secretaría Técnica del Diálogo Nacional II, costó 440 dólares (360 dólares pagados por Naciones Unidas y otros organismos internacionales, y 80 dólares por el propio gobierno).²²

16 Ibidem

17 La Prensa, 11 de febrero de 2000

18 Presencia, 25 de abril de 2000

19 Semanario pulso, 28 de abril de 2000

20 La Prensa, 30 de agosto de 2000

21 El Diario, 21 de julio de 2000

22 Última Hora, 30 de julio de 2000

Sin embargo fue evidente que los escenarios propiciados por los organismos internacionales, el gobierno y la Iglesia, no fueron capaces de contener la protesta social generalizada a partir del mismo año 2000. La misma prensa entonces refería lo paradójico de la situación: “Mientras el Gobierno arma diálogos, la gente sale a gritar a la calle”, titularon entonces.²³

Las reivindicaciones y expectativas de la población desbordaron los estrechos márgenes previstos por los organizadores del Diálogo. La misma discusión devino en la incorporación de temas que no estaban en la agenda política: se plantearon en el Diálogo demandas que ya estaban siendo exigidas por los sectores sociales en las calles mediante su movilización y protesta, por ejemplo la modificación de la Constitución Política del Estado.²⁴

Las propuestas para la Mesa Política del Diálogo Nacional –por ejemplo– llevaban la demanda de cambios en el sistema político: democracia participativa, y fin del monopolio de los partidos políticos en la representación de los ciudadanos, entre otros planteamientos.²⁵ Pero los partidos políticos rápidamente desahuciaron cualquier cambio en ese sentido.²⁶

La misma Central Obrera Boliviana (COB), denunciando que el Diálogo tenía como fin la legitimación de medidas antipopulares, manifestó su pretensión de organizar una “gran asamblea de los pobres”, una consulta nacional con participación de trabajadores, campesinos y profesionales independientes, para hacer frente a la convocatoria de Banzer.²⁷

Paradójicamente el empresariado, en voz del presidente de la Confederación de Empresarios Privados, Carlos Calvo, lamentó que los planes gubernamentales no sean resultado de la negociaciones del país con los organismos internacionales “porque más que negociaciones son imposiciones”, señalando que el Diálogo no habría servido “para nada”.²⁸

La experiencia del Mecanismo de Control Social

Un tema tratado en el Diálogo Nacional fue la forma en que los recursos del alivio serían fiscalizados. Se planteó inicialmente la constitución de un Consejo Nacional, conformado por las organizaciones participantes del Diálogo en representación de la Sociedad Civil, como los Comités de Vigilancia, y por instituciones funcionales, como los sindicatos.²⁹ Las Redes de Instituciones Privadas de Desarrollo Social (IPDSs) propusieron al Foro Jubileo 2000 y al Diálogo Nacional II la conformación de un “Directorio Nacional” conformado con representantes del Gobierno, la Conferencia Episcopal de Bolivia, la cooperación internacional, y los gobiernos municipales fundamentalmente. El directorio tendría también la representación de las federaciones sindicales, capitanías u organizaciones de base, ONGs, organizaciones económicas de Bolivia y la Contraloría General de la República.³⁰

23 La Razón, 31 de agosto de 2000

24 La Prensa, 28 de agosto de 2000

25 La Razón, 11 de agosto de 2000

26 Última Hora, 26 de septiembre de 2000

27 Los Tiempos, 1 de septiembre del 2000

28 Opinión, 28 de diciembre de 2000

29 La Prensa, 30 de agosto de 2000

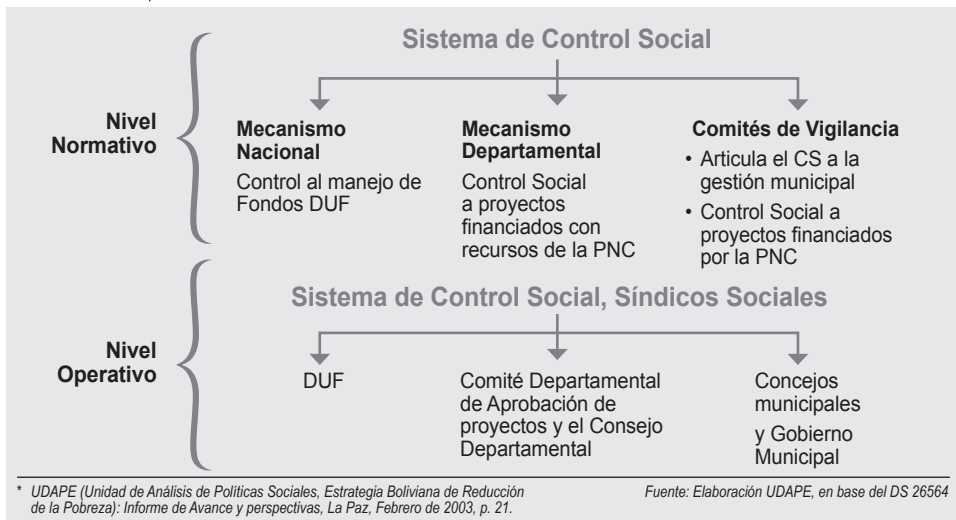
30 Presencia, 01 de junio de 2000

Sin embargo, la concepción del MCS surgió en el Foro Jubileo 2000; y luego, en las mesas de diálogos departamentales, se hizo más evidente la necesidad de una instancia de fiscalización de los recursos del alivio. La Iglesia Católica, entonces beneficiada por encuestas como la institución de mayor credibilidad ante la opinión pública, fue mocionada para presidir dicha instancia, pero criterios contrarios determinaron que su labor llegará sólo hasta la convocatoria, que efectivamente fue realizada desde la Comisión Episcopal de Pastoral Social-Cáritas y la Comisión de Hermandad.

Para su conformación, se desarrolló todo un proceso. Primero se diseñó una metodología de constitución y de convocatoria. La propuesta fue sometida a validación, mediante una encuesta a la ciudadanía y a instituciones, que en líneas generales denotó respaldo a la propuesta de la conformación de una comisión para la verificación de la solvencia moral y profesional de los postulados a la instancia de Control Social, y a la estructura nacional propuesta. La propuesta bajo la forma de estatuto y reglamento fue socializada para ser sometida a observaciones y comentarios.³¹ En cinco departamentos se crearon comisiones de revisión del estatuto. En marzo del 2001 se llevó adelante el evento denominado “Mecanismos, estatutos y Ley del Diálogo Nacional”.

El Mecanismo de Control Social fue constituido por efecto de la Ley 2235 del Diálogo el 31 de julio de 2001. Aunque estaba estructurado por una instancia nacional, nueve departamentales e incluía también a los Comités de Vigilancia en el nivel municipal, se pretendió que fuera una estructura sin jerarquías, donde el Mecanismo Nacional no tendría atribuciones sobre los mecanismos departamentales o los CVs, solo entre ellos debía existir niveles de articulación, información

GRÁFICO 1 | Estructura del mecanismo de Control Social*



31 PROPACS (Programa de Promoción de la Participación y del Control Social): ¿Fin de la deuda o deuda sin fin?, Un análisis de la Iniciativa HIPC y la EBRP en Bolivia; La Paz, febrero de 2005

y comunicación (Ver Gráfico N° 1). Sin embargo, no se trató de una estructura de interrelaciones y coordinación entre elementos particulares, sino de una entidad con todas las características de una organización, donde los participantes eran miembros delegados o elegidos por sus instituciones u organizaciones que a su vez estaban encabezados por un comité ejecutivo.

Por su intermedio las organizaciones e instituciones de la sociedad civil debían “ejercer el derecho a conocer, supervisar y evaluar los resultados e impactos de la gestión pública, sobre todo en temas referidos a la implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas y los procesos participativos de toma de decisiones” (Art. 25 LDN). En realidad, como criatura de la EBRP y de la LDN, los objetivos del Mecanismo se circunscribieron a la condonación de la deuda y la fiscalización de los recursos aliviados, a “apoyar la adecuada implementación de la EBRP, garantizando una asignación equitativa y ejecución transparente de los recursos públicos.”

Directorios Nacionales y departamentales del MCS

El proceso de conformación y definición de la estructura organizativa, así como el nombramiento de los miembros de los Directorios concluyó en junio de 2002. El Mecanismo Nacional estuvo conformado, por una parte, por representantes de organizaciones e instituciones de alcance nacional y por otra, por los mecanismos departamentales de control social. Como sus atribuciones se establecieron el realizar el seguimiento y control sobre la ejecución de recursos provenientes de la iniciativa-HIPC y a la implementación de políticas en el marco de EBRP; y el seguimiento a la utilización de los recursos del Directorio Único de Fondos (DUF) mediante la participación del Sindico Social con voz pero sin voto en el Comité de Asignación de Recursos. (Art. 30 LDN).

Los Mecanismos Departamentales, conformados por representantes de organizaciones de la sociedad civil de alcance departamental y un representante de los CVs de los municipios, tenía como atribuciones realizar el seguimiento a los Planes de Desarrollo Departamental (PDD) y a las inversiones provenientes del HIPC, así como el control del uso de los recursos provenientes del Fondo de Inversión Productiva y Social mediante la designación de hasta tres Síndicos Sociales en el Consejo Departamental y uno en el Comité Departamental de Aprobación de Proyectos (CDAP) (Art. 31 LDN).

Se incluyó además a los Consejos de Vigilancia, como representantes a las OTBs, las asociaciones comunitarias y a las organizaciones funcionales y productoras en el nivel municipal, para realizar el control social a los Concejos Municipales y participar en los consejos de Desarrollo Económico, Productivo y Social (CODEPES) (Art. 27 y 28 LDN).

Liquidación y balance del MCS

El fracaso de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza EBRP, origen y fin del MCS fue prematuro. A un año de su implementación la Iglesia Católica y el mismo MCS concluyeron que dicha estrategia había sido un fracaso.³² El MCS no logró cumplir con su principal cometido, como lo era, garantizar que los recursos aliviados fueran efectivamente destinados a la lucha contra la pobreza. El mismo gobierno admitió, que entre 2002 y 2003 sólo había gastado el 48% de los recursos del programa HIPC II.³³

³² Opinión, 6 de diciembre del 2002

³³ La Prensa, octubre 09, 2003

Hacia el tercer año de la aplicación de la EBRP, el MCS hizo constantes denuncias respecto a la falta de transparencia en el manejo de los recursos aliviados, haciendo evidentes limitaciones en cuanto a sus atribuciones de fiscalización cuando su presidenta entonces, Martha Lazo, confesó que el MCS no era “un mecanismo de fiscalización” y que hacía falta una instancia “de seguimiento de la inversión, instancia que debía garantizar la fiscalización del uso de recursos”.³⁴ El problema de la fiscalización nunca fue resuelto, aún cuando el decreto reglamentario de la Ley 2235 del Diálogo Nacional posibilitaba a los MCS el acceso a la información sobre los destinos de los recursos antipobreza.³⁵

Tal fue la brecha que separó a las instancias estatales de su organismo de control como lo fue el MCS, que el curso de 2005, el gobierno incluso se aventuró a tergiversar los resultados del Diálogo Nacional (la versión del año), en un documento presentado al Grupo Consultivo de París, responsable del Alivio. La presidenta del MCS entonces, denunció que a espaldas del Diálogo Nacional, el Gobierno elaboraba otro informe destinado a la cooperación internacional.³⁶ Finalmente el MCS languideció por largos años, hasta que en 2004, los continuos fracasos en la renovación de su directorio y la falta “de interés” en la discusión de sus estatutos, determinaron una crisis fulminante.³⁷

Desde su conformación, el MCS estuvo marcado por la iniciativa y liderazgo de la Iglesia, los organismos internacionales, las organizaciones no gubernamentales y redes institucionales, en desmedro de la participación de las organizaciones sociales de base. La dirigencia presente, de igual forma asumió activismo a título personal y prácticamente desvinculada de sus bases.

Que el MCS no haya podido consolidarse como una instancia de real control social fue atribuido a varios factores:

- La falta de recursos, aunque contó con el apoyo de la cooperación internacional, holandesa y alemana, particularmente.
- La falta de experiencia y de capacidad operativa para generar gestión, aunque sus directivos tenían trayectoria dirigencial,
- La falta de capacidad de articularse con las instancias departamentales y las organizaciones sociales.
- La existencia de intereses sectoriales o de grupos que imposibilitaron la consolidación de un plan de trabajo.
- La influencia de la cooperación internacional se dejó sentir en la labor del MCS doblemente:
 - Condicionó su apoyo a las prioridades propias de la cooperación
 - Distorsionó los enfoques y formas de conceptualizar el control social, que habían planteado las organizaciones sociales en el proceso de constitución de los mecanismos.
- Los directorios de los MCS carecieron de legitimidad y credibilidad.

³⁴ La Prensa, octubre 11, 2003

³⁵ La Prensa, diciembre 12, 2003

³⁶ Opinión, 12 de marzo, 2005

³⁷ El Diario, 15 de julio de 2005

En un análisis comparativo del Programa de Promoción de la Participación y del Control Social (PROPACS) se explicita que, mientras “los Mecanismos presentan una lógica en la que lo importante no es la eficiencia, los tiempos, los impactos, sino una actitud más discursiva, parsimoniosa, burocrática, desarticulada de las bases y poco efectiva” en contraposición, “los Comités de Vigilancia estaban mejor vinculados con sus bases y articulados con las autoridades locales”³⁸. Luego de la fiebre del Diálogo y cuando el tema de HIPC pasó a segundo plano en la opinión pública, los MDCS/MNCS perdieron relevancia absoluta, superviviendo de este proceso únicamente los Comités de Vigilancia como la vía institucional exclusiva de participación.

Crisis e innovaciones en el sistema político

El malestar manifiesto respecto al sistema político

En los años 90, cuando se definió el diseño de Ley de Participación Popular, sus realizadores consideraron la posibilidad de abrir la participación política a formas de representación cívicas para el caso de postulaciones al municipio y concejalías, pero -como confiesa Miguel Urioste³⁹- fue la barrera constitucional (que daba a los partidos políticos el monopolio) la que no les permitió avanzar. Incluso, el mismo articulista señala que cuando se elaboraba la ley de necesidad de reforma a la CPE se habría propuesto incluir formas de representación que no fueran necesariamente político-partidarias.

Tanto en el Foro Jubileo 2000 como en el Diálogo Nacional II, se pusieron de manifiesto demandas que tenían directa relación con el sistema político y de representación ciudadana. Las propuestas para la Mesa Política del Diálogo II, por ejemplo, se orientaban hacia el establecimiento “pleno de la democracia participativa” y “el fin del monopolio de los partidos políticos en la representación de los ciudadanos”, entre otras muchas demandas:

- La incorporación del referéndum, el plebiscito y la consulta popular como mecanismos de participación y control de la sociedad civil,
- La elección directa de prefectos, consejeros departamentales, alcaldes y concejales municipales investiduras hasta entonces definidas con la mediación de los partidos y el poder público.⁴⁰

Pero los partidos políticos rápidamente desahuciaron cualquier cambio en ese sentido. Para el MNR, los cambios podían conducir a inestabilidad institucional y desestructuración del sistema de representación. ADN ponderó las virtudes del sistema de partidos como el mejor. UCS vio viables algunos cambios pero solo a nivel municipal y el MIR desahució cualquier apertura aún en las regiones.⁴¹

La crisis latente en el sistema político, también se explicitó en la Agenda de Reformas presentada por el presidente Banzer en febrero de 2001, “Reforma Constitucional para la Participación Ciu-

38 PROPACS; ¿Fin de la deuda o deuda sin fin? Op. Cit.

39 25/11/2000

40 La Razón, 11 de agosto de 2000

41 Última Hora, 26 de septiembre de 2000

dadana”. El fin de la propuesta, ante el agotamiento de la democracia representativa y los partidos políticos -lo confesaron entonces- fue el de “recuperar la credibilidad del sistema político” y darle “un cauce institucional adecuado” a las demandas de participación de la ciudadanía manifestadas en las movilizaciones sociales de abril y septiembre de 2000.⁴² La propuesta, inscrita en los ámbitos de modernización liberal y democrática, traía aparejada la incorporación del referéndum en la Constitución “para elevar la consulta al soberano, el pueblo” como dijo en su oportunidad Banzer.

La propuesta de una democracia sin partidos contemplaba la apertura del sistema político “a la participación plena de los ciudadanos, sin más requisitos que los relativos a la proporción de firmas de apoyo necesarias que se exige a los partidos políticos y la obligación de rendir cuentas”. La propuesta entonces ya hablaba de la necesidad de cumplir exigencias, sino similares, al menos muy parecidas a las exigidas a los partidos políticos.

Por otra parte, con la Ley de Partidos Políticos de junio de 1999, bajo la máscara de institucionalización, los partidos dominantes pretendieron frenar la multiplicación de los partidos, “como una forma de preservarse a si mismos” aumentando los porcentajes mínimos, sea de afiliados o de votos, para acceder o conservar la personalidad jurídica, “de un mínimo de 0,5% en 1980, pasó a 2% en 1999; o a través de un aumento todavía mayor para no perder la personalidad jurídica, que se incrementó de 0,5% en 1991 a 3% en 1999.”⁴³

Pero va a asumir otro matiz con las reformas de 2001 por las que el sistema de partidos, a través de la democratización interna de las organizaciones políticas y a través de una serie de procedimientos administrativos, buscaron la reorganización de los componentes del sistema político. “Los partidos, o cambian o desaparecen”⁴⁴ fue el lema puesto de manifiesto en la cruzada que pretendió darle legalidad e institucionalidad a los partidos en procura de legitimidad ante la sociedad civil, un “proceso una renovación parcial e inicialmente cuantitativa del sistema político”, como definió entonces Jorge Lazarte, ex vocal de la Corte Electoral. Los partidos políticos, por efecto de la disposición transitoria II de la Ley de Partidos, debían actualizar y reinscribir a sus militantes hasta finales del año 2001. Cada uno de los 17 partidos registrados en la Corte Nacional Electoral debía reinscribir a un mínimo de 43.343 militantes, para no perder su personería jurídica.

Las agrupaciones ciudadanas

Para las elecciones de 2002 el desgaste del sistema de partidos fue patente: ninguno de los partidos políticos, sean tradicionales o “asistémicos”, alcanzaba el 20% de la preferencia electoral. Al reto de la democratización sobrevinieron profundas crisis internas, “guerras” generacionales, transfugio, etc.⁴⁵

Los resultados de los comicios de 2002 trajeron la novedad de mayor diversidad en el parlamento. Más de 30 representantes indígenas fueron electos⁴⁶. Pero la naturaleza de la democracia repre-

42 Correo del Sur, 15 de febrero de 2001

43 Lazarte Jorge, La Reforma Electoral en Bolivia, en www.juridicas.unam.mx

44 La Razón, 9 de septiembre de 2001

45 La Prensa, 1 de enero 2002

46 La Prensa, 12 de julio 2002

sentativa seguía intacta: los resultados de los comicios no dieron hegemonía a ninguno de los partidos, por tanto se llevó nuevamente al escenario de las mediaciones legislativas la potestad de elegir al gobierno. El sistema de partidos, desgastado y repudiado, tenía nuevamente en sus manos el privilegio de la decisión, anteponiendo a la voluntad popular los acuerdos y pactos partidarios.

Aunque la Ley de Necesidad de Reforma a la Constitución, aprobada en agosto de 2002, incluyó entre los planteamientos a ser reformados o innovados la figura de las agrupaciones ciudadanas como medio de postulación de candidatos nacionales y municipales (incluso yendo más allá de la propuesta del Consejo Ciudadano, que limitaba a las agrupaciones sólo a la postulación de diputados), no fue sino hasta después de los sucesos de 2003 que el sistema político recién operó cambios en ese sentido. En febrero de 2004 fue promulgada la Ley 2631 que reformó 15 artículos de la de la Constitución, entre ellos el 223, el cual finalmente estableció que “La Representación Popular se ejerce a través de los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas”.

Los partidos políticos asumieron “compartir” con las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas, la participar en el mecanismo de conformación de los poderes públicos, de tal manera que este proceso no signifique el cuestionamiento sino por el contrario la consolidación de las estructuras formales de la democracia liberal. Concebidas en ese marco las agrupaciones ciudadanas pretendieron jugar varios roles:

- Constituir un mecanismo de conformación de los poderes del estado, fuera del “monopolio” de los partidos políticos;
- Validar, por tanto, del sistema político decadente e
- Interiorizar la democracia liberal como sistema de gobierno participativo.

Con la promulgación de la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos indígenas, en Julio de 2004, y su posterior reglamentación, se terminaron de delinear las principales características de las agrupaciones ciudadanas que resultaron cualitativamente muy semejantes a los partidos políticos. Veamos cuadro N° 1.

Entre los requisitos exigidos para su conformación el porcentaje de firmas de militancia/adherencia necesario para su reconocimiento era similar: el 2% de los votos válidos en las elecciones presidenciales anteriores (Art. 8 Ley 1983 de junio de 1999) para los partidos políticos; y el 2% de votantes de la última elección (Art. 11 de la Ley 2771) para las agrupaciones ciudadanas.⁴⁷

Un elemento importante de la ley se refiere a la prohibición de establecer alianzas entre agrupaciones y partidos o pueblos indígenas. Es decir que las agrupaciones ciudadanas solo podrían aliarse entre sí, al igual que los pueblos indígenas y los partidos políticos. Sin embargo con la incorporación de las agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas al Código Electoral en 2004, se establecieron cambios en la naturaleza “cívica” de las agrupaciones ciudadanas: por una parte, se dejó sin efecto, el requisito de demostrar la no militancia en otro partido para conformar una

⁴⁷ Número de firmas necesarias en las diferentes ciudades de Bolivia para que las agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas puedan participar de las elecciones municipales: Cochabamba 3122, La Paz 5713, El Alto 3182, S. Cruz 5965, Oruro 1244, Potosí 815, Tarija 825, Trinidad 450, Cobija 122, Sucre 1366. . (Christian Ferreyra CEDIB Foro del Sur)

CUADRO 1 | Comparación entre partidos políticos y agrupaciones ciudadanas, según normas establecidas

Aspectos	Partidos políticos Ley 1983	Agrupaciones ciudadanas Ley 2771
Concepción	Se define como persona jurídica de derecho público, sin fines de lucro constituidos para participar en la conformación de los poderes públicos. (Art. 3)	Se definen como personas jurídicas de derecho público, sin fines de lucro, creadas para participar en la conformación de los poderes públicos. (Art. 4)
Ámbitos de participación	Todas las elecciones en general (Art. 18 inc. 1)	Elecciones generales, municipales, circunscripcionales y constituyentes (Art. 7)
Principales requisitos de conformación	Acta de fundación con los datos de los fundadores y la manifestación de estos de no pertenecer a ningún otro partido político. Nombre, sigla, símbolo y colores Declaración de principios Estatuto orgánico para la regulación interna de la agrupación Programa o plan de gobierno (Art. 5)	Acta de fundación con los datos de los fundadores y declaración de estos de no pertenecer a ningún partido político. Nombre, sigla, símbolo y colores Estatuto orgánico para la regulación interna de la agrupación Programa o plan de gobierno (Art. 9)
Acreditación de Firmas para su reconocimiento	El 3 % de los votos validos en las elecciones presidenciales anteriores (Art. 8)	Dependiendo del ámbito de participación el 2% de votantes en ultimas elección (Art. 11)
Fuentes de financiamiento y prohibiciones	Financiamiento estatal y restricción de recepción de fondos de parte de: - Anónimos - Gobiernos, entidades y personas jurídicas extranjeras - Organizaciones no gubernamentales - Agrupaciones religiosas - Entidades estatales	Financiamiento estatal y restricción de recepción de fondos de parte de: - Anónimos - Empresa privada - Gobiernos, entidades y personas jurídicas extranjeras - Organizaciones no gubernamentales - Agrupaciones religiosas - Entidades estatales

Fuente: CEDIB 2004

agrupación ciudadana o pueblo indígena, y fundamentalmente, la reforma al Código Electoral introdujo aún otra deformación, el permitir que las agrupaciones y pueblos indígenas puedan hacer cualquier tipo de alianzas con los partidos políticos.⁴⁸

La intervención de las agrupaciones ciudadanas en el espectro político fue totalmente fugaz. Apparentemente con las agrupaciones ciudadanas se llegaba al final del sistema de partidos y el surgimiento de nuevas formas de representación política, pero la rearticulación del aparato de partidos tuvo lugar rápidamente.

El malestar social por el sistema de partidos había dado lugar a una serie de organizaciones políticas que ponían en peligro el propio sistema de la democracia representativa. Con esta Ley muchas

48 Christian Ferreyra CEDIB Foro del Sur 2004.

de estas organizaciones fueron captadas -a través de las agrupaciones ciudadanas- por el propio sistema de partidos. Desde un principio las agrupaciones ciudadanas no tuvieron ninguna posibilidad de enfrentar en condiciones relativamente iguales a los partidos políticos, que contaban con un gran aparato partidario y sostén económico. Este proceso de aparente profundización de la democracia y de tránsito de la democracia representativa a la democracia participativa, no significa un cambio real en el sistema de la democracia de partidos.

Reforma constitucional o AC en el escenario estatal

Asistémicos aspirantes a sistémicos

Luego de los sucesos del año 2000 en Cochabamba y el Altiplano, donde se dejó evidente que la forma de definir los destinos del país “desde arriba” y sin considerar la opinión y la voluntad de la población estaba en profunda crisis, se empezó a escuchar rumores de cambios de fondo. En este contexto adquirieron repercusión propuestas como la AC y el referéndum adquirieron repercusión. Aunque estas voces provenían todavía de actores políticos e intelectuales de un ámbito reducido, fueron sistemáticamente combatidos por el sistema político y sectores conservadores que llegaron a decir que tan solo proponer tales temas era un acto de total falta de seriedad: “¿Referéndum?, ¿una constituyente? Seamos serios, no a las trivialidades”⁴⁹. Algunos analistas incluso llegaron a afirmar que “el pedido de la Constituyente es coyuntural y dentro de seis meses nadie se acordará de esta solicitud”.⁵⁰

Por otra parte, algunos personajes y movimientos que irrumpieron en ese momento vieron oportuno el descontento social hacia la “partidocracia” y aprovecharon para salir a la palestra política cuestionando la democracia representativa y hostigando al “agotado” sistema de partidos, haciendo eco a los planteamientos de referéndum y AC. No tardaron en caer en una contradicción, pues los supuestos rostros nuevos y objetores del sistema político resultaron proviniendo del mismo o aspirando a ser parte de él. René Blattmann, con su Movimiento por el Cambio Ciudadano, se declaró abiertamente “asistémico”, aunque antes había sido Ministro de Justicia del gobierno del MNR⁵¹. El ex juez Alberto Costa Obregón, otro asistémico proponente de la AC se llegó a decir que sería el acompañante de fórmula de Manfred Reyes Villa de Nueva Fuerza Republicana (NFR) para las elecciones de 2002.⁵² La conformación en 2001 de una Coordinadora Nacional de la Asamblea Constituyente “con el objetivo de informar, educar y concientizar a los bolivianos” no dejó de tener esta característica al reunir a conocidos actores del sistema político.⁵³

El Consejo Ciudadano

Aunque el debate planteado entre asistémicos y el sistema político, se circunscribía a la necesidad de transformaciones políticas en los márgenes de cambios constitucionales, los sec-

49 Semanario Pulso, 19 de enero de 2001

50 El Diario 2 de febrero de 2001

51 Semanario Pulso, 19 de enero de 2001

52 Agencia ANF 24 de enero de 2001

53 El Diario 13 de febrero de 2001

Foto: opinion.com.bo



tores sociales paulatinamente venían asumiendo posición respecto a la necesidad de transformaciones profundas. Es en ese momento cuando se generó la contrapropuesta estatal, venida del gobierno de Banzer y expresada en el documento “Agenda de la Reforma Constitucional para la Participación Ciudadana” a través del cual el régimen propuso ante el Congreso 50 reformas a la CPE, entre las que destacan la consulta ciudadana a través del Referéndum, la pérdida del monopolio de los partidos políticos y el reordenamiento del sistema electoral, entre otros temas.⁵⁴

La propuesta incluía la conformación de un Consejo de ciudadanos “notables” para la Reforma Constitucional formalizada por decreto supremo en abril de 2001.⁵⁵

Su propuesta, contenida en el Anteproyecto de Ley de Necesidad de Reforma Constitucional y que fue entregada al Congreso en noviembre de 2001 se trató, en realidad, de una sistematización de lo que el Consejo Ciudadano consideró que eran los resultados de las diversas consultas llevadas a cabo por el Programa de Reforma a la Constitución Política del Estado⁵⁶. La propuesta, y la misma instancia, fueron objeto de críticas y rechazo por parte de diferentes sectores sociales que calificaron el Consejo como una imposición vertical y su propuesta como “ilegitima, no recoge los planteamientos de los sectores sociales representativos y es producto de un proceso llevado a espaldas del pueblo boliviano y en contra de sus intereses.”⁵⁷

Como era de esperarse, y en la orientación que había sostenido el partido de gobierno a las todas las reformas, es decir, de darle un “sentido social” a “los tiempos actuales”, la propuesta del Consejo Ciudadano para la reforma de la Constitución pretendió “adecuar la norma genérica a las necesidades de mayor profundización del modelo económico vigente”.⁵⁸ En lo que hace a la propuesta, destacó el hecho que ella eluda la posibilidad de la AC, porque entre otras cosas no propuso mayores variantes para el candado que significaba el famoso Artículo 230 de la Constitución, y por tanto no se incluya dentro de la reforma a la Constitución mecanismos de reforma la Asamblea Constituyente y el Referéndum.

Pese a las críticas, el Presidente Banzer remitió el Anteproyecto a la consideración del Parlamento, sin mayores comentarios y al no existir propuestas alternativas de los partidos políticos, la propuesta de los notables sirvió de base para el tratamiento del tema en la comisión respectiva del parlamentario.

54 El Diario, 18 de febrero de 2001

55 Los miembros del Consejo Ciudadano fueron: Luis Ossio Sanjinés, Pablo Dermizaky, Carlos Gerke Mendieta, Carlos Mesa, Waldo Albarra-cín, Martha Urioste de Aguirre, María Antonieta Pízza, Jorge Asbún Rojas y Juan Carlos Urenda.

56 Instituto Prisma, La reforma de Constitución Política del estado, Noviembre 2002, en www.institutoprisma.org

57 Declaración pública S/firma 25 de febrero de 2002. Fundación Solón

58 CEDLA, “El Consejo Ciudadano y su propuesta de reforma constitucional”, marzo de 2002.

Entendimientos y cumbres partidarias

En el interregno, ante la cada vez mayor displicencia del sistema político para el tratamiento de las demandas de reformas a la Constitución, la Iglesia antepuso sus oficios para que se arribe a un compromiso⁵⁹. De esta forma los partidos políticos suscribieron con la Iglesia Católica un “Acta de Entendimiento” en junio de 2001 de forma tal que los partidos con representación parlamentaria se comprometieron a aprobar antes del 30 de noviembre de ese año la Ley de Necesidad de Reforma Constitucional que incluya la apertura del sistema político, mecanismos de iniciativa legislativa desde la participación de la ciudadana, y considerar la incorporación de otras opciones como el referéndum o la Asamblea Constituyente⁶⁰. El Acta de Entendimiento, que fuera dejada al olvido (incluso se pidió su “entierro”) fue nuevamente invocada y el MNR pidió la mediación de la Iglesia para que los partidos cumplan la misma.

En agosto de 2001 se llevó adelante la Cumbre de Jefes políticos en la que los partidos se comprometieron a realizar, hasta el mes de octubre de 2001, consultas abiertas por medio de las comisiones del Parlamento y el Consejo Ciudadano para recoger iniciativas de la ciudadanía relativas a las reformas a la CPE. La Cooperación Internacional también apuntó a que hasta el 30 de noviembre se aprobara la LNRC. La Cámara de Diputados en agosto de 2001 acordó con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) convertirse en la entidad ejecutora de los consensos para hacer las reformas a la Constitución “producto de un amplio consenso entre los partidos políticos y representantes de la sociedad civil”⁶¹.

La propuesta inicial planteada por el Consejo Ciudadano fue objeto de negociaciones y de concertación a nivel de los jefes partidarios y fuerzas parlamentarias. Al final se logró concertar la aprobación de 45 de los 145 Artículos que había planteado el Consejo Ciudadano, y se plasmaron en la Ley Declaratoria de Necesidad de la Reforma Constitucional 2410 aprobada el 1º de agosto del año 2002.⁶² Pero para las organizaciones y pueblos indígenas era una nueva imposición, aprobada sin considerar la oposición de los 35 parlamentarios indígenas, campesinos y originarios dejados “fuera de las decisiones con el rodillo de los partidos de Gobierno” y violando los acuerdos arribados tras la Marcha Indígena apenas convenidos hacía dos meses.⁶³

Nuevamente los partidos niegan tramitar cambios

El procedimiento de reforma constitucional contenido en el Artículo 230 de la CPE se fundaba en dos momentos con actores diferentes: por una parte, un primer Congreso que había redactado la Ley de Necesidad (instancia pre-constituyente); por otra parte, el siguiente Congreso, de otro período constitucional, que debe considerar el tema (Poder Constituyente Derivado). En este sentido, cuando la LNRC fue aprobada en agosto de 2001, retornó, en el siguiente período constitucional, a la Cámara que proyectó la Reforma. Así, de acuerdo al Artículo 125 del Reglamento de Debates de Diputados, el tratamiento de las reformas la asumió la Comisión de Constitución, Justicia y Policía Judicial.

59 Última Hora, 12 de mayo de 2001

60 La Razón, 9 de septiembre de 2001

61 La Prensa, 26 de agosto de 2001

62 Ministerio de Participación Popular, “Autonomías, Federalismo, Consociación, Diarquía”.

63 Rebelión 28 de enero del 2003, en Dossier “Asamblea Constituyente” CEDIB

Los partidos políticos miembros de la Comisión mostraron sus divergencias: se “evidenció la recurrente insistencia de la oposición en la alternativa de una AC, hecho que, sumado al poco interés de algunos sectores gubernamentales, interesados en conservar el monopolio de la representación partidaria, ha impedido hasta la fecha encontrar los dos tercios necesarios para proceder a la aprobación”. La propuesta de la Directiva de la Comisión, “que no sale de los marcos legales y que sería el camino para la revisión total de la Constitución”, fue introducir la AC como mecanismo de reforma a la Constitución, asumiendo que uno de los artículos incluidos en la LNRC era el referido al mecanismo de reforma, se vio la posibilidad de incorporar la reforma total de la Constitución a través de una AC.

Al interior de la Comisión hubo voces en sentido de dar lugar al “cambio con orden” y “orden con cambio”, integrando la AC en la Ley de Necesidad de la Reforma a la Constitución. El diputado Hugo San Martín y otros parlamentarios plantearon incluir la AC, en el marco de un pacto social mediante la reforma constitucional. El MAS y NFR reaccionaron en líneas generales con simpatía hacia esa la propuesta.⁶⁴ San Martín expresó entonces que una Constituyente permitirá aproximarse a la demanda de gruesos sectores ciudadanos pero sin salir de las reglas del juego, preservando “la seguridad jurídica y la institucionalidad, sabiendo de antemano que ante la grave situación por la que atraviesa el país, los cambios aparecen como inevitables”⁶⁵

En este momento cuando algunos actores del sistema político empiezan a asumir la AC, en un sentido distinto y opuesto al planteado por los movimientos sociales movilizadas. Los partidos hablan de AC como una forma de renovar el pacto social, “como salida política a una crisis institucional y estatal que amenazaba a la propia democracia”.⁶⁶

Pero los partidos políticos no tardaron en desestimar siquiera esa posibilidad. El Presidente de la Comisión que tramitaba el tema calificó como inviable a la AC, los correligionarios del entusiasta San Martín señalaron que su propuesta no tenía apoyo partidario. Por su parte, el Secretario Ejecutivo del MNR Carlos Sánchez Berzaín, dijo que el tema de la Constituyente no fue debatido. El gobierno a través del vocero de la Presidencia Mauricio Antezana se limitó a enfatizar que “la Constituyente no está contemplada en las normas vigentes”.⁶⁷

Pero los acontecimientos no tardaron en precipitarse, y fue el mismo Presidente Sánchez de Lozada quién, en su “Manifiesto al Pueblo de Bolivia” del 15 de Octubre de 2003 y ante una situación “que podría poner en riesgo a la democracia y a la propia unidad nacional”, ofreció un referéndum consultivo, la revisión de la Ley de Hidrocarburos y la incorporación de la AC al régimen constitucional, pero ya era tarde.⁶⁸

La institucionalización de la AC

Cuando el gobierno de Carlos Mesa definió una agenda en la que incluyó la necesidad de realizar un Asamblea Constituyente lo hizo en el sentido de redefinir “un nuevo pacto Estado y sociedad,

64 La Razón 8 de Abril de 2003

65 El Diario 8 de Abril de 2003

66 Hugo San Martín Arzabe, El proceso de Reforma Constitucional y la posibilidad de la Asamblea Constituyente, Instituto del Pensamiento Democrático, La Paz 2003

67 La Razón, 9 de abril de 2003

68 Semanario Pulso N° 220

que haga posible diseñar una forma de Estado multicultural y pluriétnico que posibilite una mayor participación ciudadana y evite todo tipo de exclusiones y discriminaciones, como una forma de construir en paz”⁶⁹.

Para tal efecto, en noviembre de 2004, creó la Unidad de Coordinación y Apoyo a la Asamblea Constituyente UCAC para el Poder Ejecutivo, Unidad que definió la ruta para la “institucionalización” de la AC que consistía básicamente en la aprobación de la Ley de Reforma Constitucional, incorporando la posibilidad de la realización de la AC, la elaboración y aprobación de la Ley Especial de Convocatoria de la AC, la elección de los Asambleístas, la realización de la Constituyente y la sanción de la nueva Constitución Política del Estado.

La visión sobre la AC de esta instancia del ejecutivo, según documento de la UCAC, era diferente a la “ortodoxia” de un poder constituyente, y adoptó por el contrario una “visión más flexible” que comprendía la necesidad de refundar el “contrato social” –ante la profunda crisis política- “no tanto para dar origen a una nueva estatalidad, sino para remozar la situación jurídico - política existente”, dice el documento al que nos remitimos.⁷⁰ Desestimaba la AC como un “nuevo inicio”; la asumía más bien “en última instancia un mecanismo más de Reforma Constitucional” y como tal definió abordarla como un proceso “sobre todo técnico”.

Por otra parte el Congreso Nacional organizó una Comisión Especial de Constitución “para trabajar consensos nacionales en torno a la convocatoria”. A esa Comisión se adscribieron más de 40 legisladores y, de forma paralela a la UCAC, también realizaba seminarios, talleres y consultas. Entre la UCAC y la Comisión del Congreso existieron desencuentros, por lo que se planteó entonces al presidente Mesa fundir la UCAC y la Comisión en una Unidad a la Comisión de Especial de Constitución.

Finalmente la AC fue “institucionalizada” y bien puede citarse la frase del diputado Hugo San Martín acerca de todo este proceso: “realizar la Constituyente es el triunfo de gruesos sectores ciudadanos que clamaron por una ampliación de la democracia. El incorporar la Constituyente en la Ley de Necesidad es el triunfo del gobierno de las leyes.”⁷¹

69 Discurso Presidencial, en CEDIB Anuario 30 días, documentos.

70 Ministerio de Participación Popular-UCAC; Autonomías, Federalismo, Consociación y Diarquía.

71 Hugo San Martín Arzabe, El proceso de Reforma Constitucional y la posibilidad de la Asamblea Constituyente, Op. Cit. Pag. 90

La participación en la **visión de las** **organizaciones populares**

Las primeras marchas indígenas

Históricamente los programas políticos indianistas, han propugnado la “asamblea de nacionalidades”, como un órgano previo a la reconstitución de la comunidad-ayllu, etapa en la construcción de un Estado “plurinacional y socialista” fundado en las nacionalidades originarias. Se trata de una expresión permanente en las corrientes indigenistas e indianistas que además de inclinarse hacia modelos de democracia directa y participativa (en contraposición a la democracia liberal, representativa y occidental), orientaron sus luchas hacia la superación del Estado actual. En sintonía con estas corrientes, la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, en su Congreso realizado en 1988 definió instalar la “Asamblea de Nacionalidades Originarias” con el objetivo explícito de que “campesinos y comunidades originarias avancen hacia la recuperación de su Estado, sus tierras y territorios y su identidad cultural”¹. Una expresión de este planteamiento se dio durante los actos de conmemoración de la invasión europea el 12 de octubre de 1992 cuando, en medio de una concentración multitudinaria en Plaza San Francisco de La Paz, se instaló simbólicamente la asamblea de nacionalidades y se instauró el Estado del Qullasuyu.²

En el año 90, entre agosto y septiembre, tuvo lugar la primera de las muchas marchas indígenas que se sucederán a lo largo de las siguientes décadas. Esta primera movilización realizada por ini-

1 El Deber, 16 de agosto de 2000

2 Simón Yampara, La Razón, enero de 2001

ciativa del pueblo Mojeño pasó a la historia como la “Marcha por el Territorio y la Dignidad”, donde participaron 800 indígenas del Beni que partiendo desde Trinidad se dirigieron hacia la sede de gobierno. Seis días antes que los caminantes llegaran a La Paz, el gobierno promulgó varios decretos supremos con los que reconoció legalmente los territorios de algunos pueblos de tierras bajas. También otro logro de marcha fue la ratificación del Convenio 169 de la OIT mediante la Ley 1257 en 1991; y el logro mayor fue la inclusión, en la Reforma Constitucional de año 1994, del carácter multiétnico y pluricultural del país y el reconocimiento de la existencia y derechos de los pueblos indígenas (Art.1 y Art. 171 de la CPE 94).

La segunda marcha indígena de 1996, denominada “Marcha por el Territorio, el Desarrollo y la Participación Política de los Pueblos Indígenas”, partió desde Samaipata y fue liderizada por la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano CIDOB. Tuvo dos logros puntuales: la promulgación de la Ley INRA y el reconocimiento de 33 Tierras Comunitarias de Origen (TCOs). Es esta movilización la que por primera vez exige del Estado, bajo la premisa de inclusión, derechos de carácter político, como es la participación como uno de sus planteamientos centrales³.

La tercera marcha indígena de 2000 se denominó Marcha por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales y fue protagonizada por la CPESC, el pueblo mojeño del Beni y otros pueblos de la amazonía. Comenzó desde la localidad de Montero y tuvo como resultado inmediato la modificación de la Ley INRA y el Decreto Supremo por el se reconocía oficialmente las lenguas de los pueblos indígenas de las tierras bajas. Las marchas indígenas aún con demandas y logros puntuales, “lograron promover un gran debate nacional de la AC”⁴.

Primeras expresiones y propuestas respecto a la AC

Aunque generalmente se señala a la primera marcha indígena de 1990 como el antecedente de la AC, los documentos y prensa de la época no explicitan ningún planteamiento en ese sentido, sin embargo no cabe duda que marca un punto un hito al plantear demandas de reconocimiento que exigían un reajuste institucional y estatal importante, e iniciar un ciclo de movilizaciones que paulatinamente fueron transcurriendo de demandas sectoriales y puntuales hacia planteamientos estructurales y políticos. Por eso en agosto de 2000 con motivo de la celebración de los 10 años de la “Marcha por el Territorio y la Dignidad” de 1990 fue lanzada la demanda de AC.⁵ La CIDOB planteó entonces “una Asamblea Nacional Constituyente” y un “nuevo pacto social para rediseñar el país y evitar el enfrentamiento”⁶, en su momento los directivos de la CIDOB aclararon que el acento de la propuesta, el carácter “nacional” de la Asamblea, tenía una significación amplia e inclusiva, que incluía también al Empresariado, y estaba planteado en esos términos como una forma de diferenciar el planteamiento de otros que entonces se barajaban como el planteamiento de Asamblea Popular, enarbolado entre algunas agrupaciones políticas.

3 Edgar Ramos Andrade Bolivia: Los indígenas del oriente y la Asamblea Constituyente. Rebelión 16 abril 2004. Disponible en internet: <http://www.rebelion.org/hemeroteca/internacional/040416andrade.htm>

4 Romero Carlos, “El Proceso Constituyente boliviano”. Santa Cruz. CEJIS, 2005.

5 La Razón: La Asamblea Constituyente es un triunfo de los movimientos sociales.

6 Presentación CIDOB, en www.cidob.org

Es la Cuarta Marcha Indígena-Campesina del Oriente, el Chaco y la Amazonía de 2002, denominada “Marcha por la Soberanía Popular, el Territorio y los Recursos Naturales”, la que asumió posición y propuesta clara respecto a la AC. Demandó, en su plataforma, se archive el Proyecto de Reforma Constitucional aprobado en mayo de 2002 en la Cámara de Diputados, elaborado sobre la base del documento presentado por el Consejo Ciudadano. Entonces el proyecto fue denunciado de apuntar hacia el reforzamiento del poder partidario y de excluir la posibilidad de participación social amplia en la definición de “la norma fundamental que rige los destinos del país”. La marcha, por la proximidad de las elecciones nacionales, se enfrentó a un ambiente hostil mediático/intelectual y también al cálculo político. Un hecho significativo en este sentido, fue el que la marcha no contó con la participación de las Federaciones del Trópico. “Mientras el sector cocalero se inscribía en el cronograma electoral y de inscripción en las reglas de juego del sistema político, las organizaciones de tierras bajas proyectaban su estrategia a más largo plazo y en una perspectiva más profunda de transformación del Estado”.⁷

La propuesta dada a conocer en junio de 2002, desde la misma Marcha, entre otras cosas planteaba:⁸

- Se apruebe una Ley de Necesidad de Reforma Constitucional (LNRC) que, modificando el artículo 230 de la CPE, incorpore la AC como mecanismo de reforma constitucional antes de las elecciones de junio de 2002.
- Viabilizar, de este modo y en el siguiente período constitucional, la convocatoria a una AC sin la exclusiva mediación de los partidos políticos, previendo además, una consulta popular para la aprobación de la convocatoria.
- La conformación de la AC con 136 delegados: 68 electos en las circunscripciones uninominales (por el mayor número de votos), 34 en las circunscripciones departamentales y 34 en circunscripción nacional, por el sistema de cociente electoral.
- La posibilidad de que, junto a de los partidos y grupos de ciudadanos, las organizaciones sociales postulen candidatos en respectivas circunscripciones: Las organizaciones nacionales en la circunscripción nacional, las de carácter departamental en la circunscripción departamental, y las organizaciones sociales departamentales o locales en las circunscripciones uninominales.

Se trató de una de las primeras propuestas que tempranamente plantearon la opción de la AC por la vía de la institucionalización. Es particularmente llamativo que la propuesta, que no es extensa ni detallada, considere los estipendios de los asambleístas “equivalente al 10% de las actuales dietas parlamentarias”. El Ejecutivo y los partidos políticos con presencia en el parlamento se comprometieron con los dirigentes de la Cuarta Marcha a realizar un Congreso Extraordinario inmediatamente después de las elecciones y sancionar la Ley de Necesidad de Reformas a la Constitución, antes del cambio de gobierno. Aunque el compromiso no fue cumplido, la Cuarta

⁷ Pacto de Unidad - Fernando Garcés, El Pacto de Unidad y el Proceso de Construcción de una Propuesta de Constitución Política del Estado, Sistematización de la experiencia, La Paz 2010.

⁸ CPESC 21/06/2002, “Propuesta para una Asamblea Constituyente con participación de todos los sectores sociales sin mediación de los partidos políticos”

marcha indígena tuvo la virtud de popularizar el debate respecto a la demanda de AC, hasta entonces circunscrito a la polémica y controversias suscitadas entre personalidades del ámbito político y académico. Campañas y propuestas que involucraron, por ejemplo al ex juez Costa Obregón, al diputado Roberto Fernández, y a algunos otros representantes de partidos menores.

La Guerra del Agua, la propuesta de la Coordinadora

Las protestas sociales y movilizaciones desencadenadas en 2000 con la Guerra del Agua y las movilizaciones de septiembre del mismo año generaron “un proceso reflexivo en distintas organizaciones” permitiendo “imaginar la posibilidad de un mecanismo popular de recuperación de la autodeterminación social: una asamblea constituyente”.⁹

Según plantea René Orellana¹⁰, la Coordinadora del Agua y la Vida ya en septiembre de 2000 habría hecho pública su propuesta de realizar una AC “a través de Radio Pío XII” y a través de un afiche de difusión masiva. Sin embargo no es sino hasta marzo de 2002 que la Coordinadora hizo público un documento titulado “Por un país diferente, con participación de la gente, construyamos la democracia desde abajo”. En dicho documento la Coordinadora propuso, entre otras cosas, “legalizar” o “constitucionalizar” la AC, así como varias posibilidades de convocatoria: por iniciativa del poder ejecutivo, del congreso, o como “iniciativa ciudadana respaldada por el 15% de firmas de los inscritos en el padrón electoral”. En todos los casos la convocatoria tendría que estar refrendada por un plebiscito. La propuesta incluía la posibilidad de que, al margen de lo circunscrito a la redacción de una nueva CPE, la AC tenga la posibilidad de establecer “Mandatos Constituyentes”, es decir, la definición de líneas de políticas de Estado.

Respecto a la composición y forma de conformación de la Asamblea, señalaba que la mitad de sus miembros debía provenir de representación territorial (68 de las circunscripciones existentes) y la otra mitad de representación sectorial (trabajadores, empresarios indígenas y campesinos) e indígena-campesino, llegando a un total de 128 de asambleístas. La propuesta, planteó el sufragio como medio de elección pero circunscrito a distintos ámbitos: electoral para el caso de representación territorial y corporativo bajo “lista de afiliados”, para el caso de las organizaciones populares. La propuesta, a decir de Orellana, buscó “conciliar la contundente demanda social de una Asamblea Popular Corporativista (por sector social) y la Asamblea Constituyente”.

Octubre de 2003 y la Agenda de Octubre

Los sucesos de febrero y octubre de 2003 terminaron por desnudar el agotamiento de un sistema político que a su vez había sostenido y promovido el modelo económico neoliberal. Las organizaciones populares que vanguardizaron las movilizaciones proyectaron sus propia fuerzas, al mismo tiempo que las limitaron, al esbozar una plataforma de reivindicaciones que pasó a ser conocida

9 Pacto de Unidad - Fernando Garcés. “El Pacto de Unidad y el Proceso de Construcción de una Propuesta de Constitución Política del Estado, Reunión de construcción colectiva de la sistematización”, 24-11-09.

10 René Orellana, “Inventario de propuestas sociales sobre sus características y procedimientos”. En: <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2002074700>

Foto: educabolivia.bo



como la “Agenda de Octubre”, la misma que entre otros planteamientos se fundaba en la nacionalización e industrialización de los hidrocarburos, la convocatoria a una AC y el juicio de responsabilidades a Sánchez de Lozada. Pero la plataforma no fue formada repentinamente, transitó de reivindicaciones concretas, como el rechazo a la venta de gas a EE.UU. por Chile que el gobierno de Sánchez de Lozada pretendía formalizar, hacia planteamientos como la de recuperación de los recursos naturales, luego afinada en la consigna de nacionalización. La ausencia de un horizonte político concreto

que orientara una salida a la revuelta popular, la suplió, por defecto, el planteamiento de la AC, que hasta entonces había sido la consigna mejor proyectada sobre todo por las organizaciones indígenas/campesinas.

El Estado Mayor del Pueblo, un primer intento de articulación de las organizaciones populares bajo dirección del MAS, en los meses previos a octubre se pronunció a favor de una “Asamblea Constituyente, Popular y de Naciones Originarias con el objetivo de unir al país”.¹¹ El CONAMAQ, durante la guerra del gas llamó a conformar una comisión nacional para instalar la Asamblea Nacional Constituyente “por la reconstitución de nuestros territorios, el cambio del modelo económico, los poderes del Estado corrupto y masacrador”.¹² La CIDOB mantuvo a lo largo de las movilizaciones de octubre su propuesta de “Asamblea Nacional Constituyente”. Tras la renuncia de Sánchez de Lozada, en pronunciamiento público le recordó al recientemente investido mandatario Carlos Mesa, su compromiso de viabilizar la AC ratificando la premisa de “refundación de un nuevo país a través de la Asamblea Nacional Constituyente” cimentada en la “participación multiétnica y pluricultural, para garantizar la sostenibilidad del nuevo pacto social”.¹³ En el mismo sentido se pronunció la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) exigiendo al gobierno el cumplimiento del compromiso “asumido con la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente que sea participativa, representativa y real e los bolivianos”.¹⁴

Tal fue el posicionamiento del tema que el Encuentro Social Alternativo, paralelo a la XIII Cumbre Iberoamericana realizada en noviembre del mismo 2003, determinó “exigir la acción del gobierno ante las demandas de la sociedad civil al mismo tiempo que se debe tener claridad sobre la Asamblea Nacional Constituyente multinacional y comunitaria”.¹⁵ La COB, que realizó en agosto de 2003 su XIII Congreso ordinario, respecto al tema aún no tenía propuesta acabada; la declaración del evento afirmaba la necesidad de que los sindicatos analicen la posibilidad de organizar una Asamblea Constituyente, advirtiendo del peligro de “un simple maquillaje al Estado neoli-

11 Opinión, 7 de mayo de 2003

12 CONAMAQ, comunicado “Ante la masacre del gobierno”, Oruro 11 y 12 de octubre de 2003. en CEDIB Anuario 2003.

13 CIDOB, Pronunciamiento: “La CIDOB a los bolivianos” en El Deber, octubre 19, 2003

14 Asamblea del Pueblo Guaraní Voto Resolutivo Camiri, 30 Noviembre 2003 en Semanario Pulso, 5 de Diciembre 2003.

15 La Prensa 16 de Noviembre 2003

beral actual” apostando porque se forme “un órgano de poder, como la Asamblea Popular, que nacerá de las entrañas del pueblo trabajador combativo, movilizado y en plena lucha de clases”.¹⁶

Aunque los documentos expresaron acepciones distintas respecto a la AC, en cuanto a su alcance y proyección política, la idea de una AC “participativa y soberana” y “para la refundación del Estado” fue constituyéndose en la salida más viable, en el sentido de constituirse en una alternativa democrática e institucional que era compatible con la supervivencia del Estado, y porque, en cierta medida, correspondía a los cálculos y posibilidades que manejaban los actores políticos de entonces.

La adopción de la AC como proyecto político popular, luego complementado con el subtítulo “para la Refundación del Estado”, tuvo varias explicaciones: como el tránsito de demandas sociales a las exigencias político-sociales, donde la AC se disponía como una idea-consigna aglutinante y simbólica de la que los sectores populares se apropiaron con la perspectiva de fundar un nuevo país, “la AC había pasado de su condición de estado de opinión a su condición de fuerza de movilización”.¹⁷ Para Raúl Prada, en Octubre de 2003 el pueblo movilizado, de forma práctica, y fáctica se habría pronunciado por la realización de la AC, como una “convocatoria directa” que luego habría sido desvirtuada por el Congreso, donde habría adquirido “un carácter más bien formal, más derivado”.¹⁸ Otra interpretación asume, “la expulsión de Sánchez de Lozada después de una revuelta indígena” como el agotamiento de una Política de Estado, el quiebre del Estado HIPC, del Estado de la EBRP proyectado hacia el 2015.¹⁹

En su discurso de asunción a la presidencia, Carlos Mesa, prometió una AC donde se discutirían “las reglas del juego sobre las que este país va a funcionar” donde se “definirán temas esenciales sobre nuestros recursos naturales, sobre el tema de la tierra, sobre la concepción de la participación democrática ciudadana, sobre la estructura del funcionamiento de un mecanismo de representación como es el Congreso Nacional, sobre el conjunto de los temas”.²⁰ Con la AC aceptada por el Estado, se pusieron de manifiesto expresiones sobre la forma de su conformación y composición: “La Constituyente debe tener una representación de pueblos indígenas que existen en el territorio nacional antes de la fundación de la República...no en los términos que los q’aras plantean”, señaló en su momento Felipe Quispe a la prensa.²¹ Filemón Escobar, por su parte señalaba “Hay que llenar el Coliseo de La Paz, no es una reunión de cuatro pelagatos”.²²

Nueva propuesta de los pueblos indígenas de tierras bajas

La CSUTCB, la CSCB, la Federación de Mujeres Bartolina Sisa, el MST y otras organizaciones indígenas campesinas de tierras altas y bajas se reunieron en noviembre de 2003 concluyendo una propuesta. Durante su elaboración se debatieron varias alternativas de viabilización de la AC:

16 Documento del XIII Congreso de la Central Obrera Boliviana (COB) en La Patria, 9 de agosto 2003.

17 Lazarte Jorge, “El proceso político de la Asamblea Constituyente en Bolivia”.

18 Raúl Prada, entrevista, en Semanario Pulso, 12-11-09

19 Javier Medina, “Reforma o refundación. Ajuste estructural y Asamblea Constituyente”. En Ministerio de Participación Popular Bolivia “Autonomías, federalismo, consolidación, diarquía. Nuevas visiones de país y grandes tendencias del debate público preconstitucional boliviano” La Paz, 2004.

20 Discurso presidencial, en Anuario CEDIB 30 Días 2003.

21 La Época 2 de Noviembre de 2003

22 Semanario Pulso, No. 220

- Una posición apostaba por aprobar la Ley de Reforma Constitucional sobre la base de la LNRC aprobada en julio de 2002 pero incorporando la figura de la AC. Con la Reforma aprobada, convocar a elecciones de asambleístas para mediados de 2004. La propuesta asumía que las movilizaciones sociales habían fallado ya en favor de la constituyente haciendo innecesaria una consulta o referéndum aprobatorio de la convocatoria. También prescindía del referéndum ratificadorio de la nueva constitución en el entendido de que, seguidos los procedimientos y pasos adecuados, la legalidad y legitimidad del proceso estaría asegurada.
- Otra alternativa fue propuesta por el llamado Bloque Oriente (compuesto por las organizaciones indígenas y campesinas de tierras bajas que protagonizaron la cuarta marcha en 2002) que propugnó viabilizar la AC mediante la aprobación de una Ley Interpretativa de la CPE, específicamente sobre los artículos 2 y 35²³, prescindiendo de la LNRC y la Ley de Reforma Constitucional. Con la Ley interpretativa promulgada, el Presidente de la República podría convocar a AC a través de decreto supremo. Comprendía la necesidad de un referéndum ratificadorio de la nueva CPE.

Respecto a los aspectos de funcionamiento y características de la AC planteaba similares condiciones que las formuladas en 2002:

- Los poderes constituidos se subordinarían a la AC, suspendiendo sus funciones solamente el poder legislativo.
- Respecto a los mecanismos de conformación de la AC proponía la elección de los asambleístas por sufragio universal:
 - Tres asambleístas por cada una de las 68 circunscripciones existentes entonces “circunscripciones trinominales”, por el sistema de cociente proporcional, de tal forma que exista representación de mayorías y minorías, siempre que la primera fuerza no sea considerablemente mayor respecto al total.
 - Cinco asambleístas por cada uno de los departamentos

Asumía lo propuesto en la Marcha de 2002 en sentido que, junto a los partidos y agrupaciones, las organizaciones pudiesen postular candidatos, con el solo requisito de contar con personería jurídica antes del año de la convocatoria a AC, esta posibilidad habilitaba a un abanico amplio de organizaciones a presentar postulaciones.

El Pacto de Unidad, su propuesta

Desde el Encuentro Social Alternativo de noviembre de 2003, las organizaciones campesinas, originarias e indígenas del país buscaron formalizar el escenario en el que venían articulándose desde hacía varios años atrás y de esta forma establecer un frente único para garantizar la AC. En septiembre de 2004 en el marco del “Encuentro Nacional de Organizaciones Indígenas, Campesinas y Originarias” realizado en Santa Cruz y con la participación de más de 300 representantes,

²³ La base de la interpretación serían: del Artículo 2: “La soberanía reside en el pueblo; es inalienable e imprescriptible”; y del Artículo 35: “Las declaraciones, derechos y garantías que proclama esta Constitución no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enunciados que nacen de la soberanía del pueblo”.

se constituyó el Pacto de Unidad Programático (PU) y se elaboró la Propuesta de Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente²⁴.

El proyecto de Ley de Convocatoria de la AC propuesta de las organizaciones del Pacto de Unidad, en septiembre de 2004, fue más preciso en los planteamientos de una Asamblea participativa y soberana, que posibilite la refundación del país. De igual manera la propuesta le confirió a la Asamblea el carácter de una Asamblea “fundacional” aspecto que hasta ese momento aún no se había planteado. Según el proyecto del Pacto de Unidad la AC sería: “Soberana, expresión y depositaria de la voluntad popular”; Incluyente, abierta a la participación de todos los sectores sociales, pueblos indígenas, naciones originarias y regiones del país; Autónoma, no dependiente ni sometida a ninguno de los Poderes Constituidos y Fundacional, con potestad de redactar una nueva CPE que refunde total e integralmente el Estado Boliviano” (Art. 2 del Proyecto del Pacto de Unidad). Su funcionamiento debía restringir las atribuciones y facultades ejecutivas y parlamentarias.

En cuanto a su composición, el proyecto propone 248 constituyentes elegidos a partir de la combinación de dos sistemas:

- Mediante sufragio universal en las circunscripciones electorales:
 - 3 constituyentes por cada circunscripción uninominal ($3 \times 68 = 204$).
 - 2 constituyentes por circunscripción electoral departamental ($2 \times 9 = 18$)
 - 10 constituyentes por circunscripciones especiales étnicas en tierras bajas (minorías históricamente excluidas: Chaco, Chiquitanía, Amazonía Sur y Amazonía Norte), de entre ellos un representante de la comunidad afrodescendiente.
- Mediante representación directa 16 elegidos por usos y costumbres comunitarios.

En cuanto a la participación de las mujeres, el Proyecto del Pacto de Unidad planteaba una cuota no menor al cincuenta por ciento (50%) para las mujeres, bajo la fórmula de la alternancia “si el primer titular es hombre la segunda titular necesariamente tiene que ser mujer o viceversa”, y que debían cumplir partidos, agrupaciones, pueblos indígenas y las alianzas posibles entre ellos.

La propuesta fue presentada a la Comisión Mixta de Constitución del Congreso y en algún momento del 2005 esta Comisión aceptó el principio de representación directa de los pueblos indígenas. Durante la II Cumbre Social realizada en Camiri, en septiembre de 2005, las organizaciones del Pacto de Unidad se ratificaron en su propuesta y fue luego, en febrero de 2006, en el III Encuentro Social Alternativo y ya en el contexto de la elaboración de la Ley Especial de Convocatoria por el gobierno del MAS, que revisaron el número de representantes de los pueblos indígenas y originarios de la propuesta, pero manteniendo la forma de elección “por usos y costumbres”: 16 provenientes de tierras bajas y 16 de tierras altas.

Finalmente en marzo de 2006 se emitió la Ley de Convocatoria a la AC Ley 3364 en medio de un complejo proceso de negociación con los representantes de la oligarquía cruceña. Como veremos más adelante, a través de esta ley, que finalmente se impuso para convocar a la AC, se tergiversan varias de las propuestas de las organizaciones en relación a la Asamblea Constituyente.²⁵

²⁴ Pacto de Unidad - Fernando Garcés, El Pacto de Unidad y el Proceso de Construcción de una Propuesta de Constitución Política del Estado, Sistematización de la experiencia, La Paz 2010.

²⁵ Pacto de Unidad - Fernando Garcés, El Pacto de Unidad... Op.Cit., Pag. 27.

Segunda parte

Periodo 2006 a 2008

**Entre “refundar el país”
o renovar el
“pacto social”**

Entre “refundar el país” o renovar el “pacto social”

Bolivia experimentó durante el periodo 2006 a 2008 un singular proceso histórico caracterizado por el desarrollo, sinuoso y conflictivo, del proceso constituyente. Como ya se ha podido evidenciar en la primera parte, entre la emergencia social del anterior periodo (2000-2005) y el proceso constituyente, existe –no de manera lineal ni continua- una conexión indudable. Sea como continuidad del antecedente proceso emancipador, sea como solución pactada (y por tanto frustrada) a esa emergencia popular, el proceso constituyente articula un “después del” ciclo de emergencia popular que se produjo en torno al descontento social frente a la política económica neoliberal y su correspondiente forma de organización estatal y democracia representativa.

Tributaria de esta tensión no resuelta, la realización de la Asamblea Constituyente (AC) y la redacción y aprobación de una nueva Constitución, deja aún pendiente para la dinámica de la historia la realización o no de la expectativa popular de transformaciones profundas.

Si bien la AC fue, en el periodo de emergencia social antineoliberal, una demanda explícita de varios sectores, sobre todo indígenas de tierras bajas, otros sectores movilizadas durante ese periodo veían con escepticismo el espacio de la AC en cuanto a sus posibilidades de viabilizar las transformaciones estructurales demandadas con la movilización.

Por otra parte, ya se vio que en el terreno de los grupos de poder (terratenientes, agroindustriales, y los partidos políticos que los representan), la demanda indígena de AC encontró permanentemente rechazo, y sólo tras el agigantamiento de la movilización social y la debacle del sistema de

representación a través de partidos políticos, ellos tuvieron que ir abriendo pequeñas compuertas para la realización de la AC¹, pero siempre en un marco estrecho de cambios, sólo como unas reformas parciales al texto constitucional vigente, como una nueva articulación del “pacto social” en el país.

Además, ante la evidencia de una creciente movilización popular adversa a sus intereses y la pérdida de su hegemonía en la conducción del Estado, estos sectores articularon rápidamente una propia agenda con apoyo social en las calles (movilizaciones cruceñas por la elección de prefectos y la autonomía departamental) para bloquear la realización de una AC transformadora e introducir en ella reformas favorables a sus intereses.

En este marco de diferentes expectativas sobre la AC, el carácter de la misma (si originaria, soberana, fundacional y participativa o todo lo contrario) pronto se convirtió en el término real del debate para clarificar el carácter transformador o no de la AC.

Respecto al tipo y alcance de la democracia, este debate tiene particular importancia. Dependiendo cómo se conciba y el carácter que finalmente asuma la AC, se determinaría el real alcance transformador del proceso constituyente para el modelo de democracia y la profundización de un nuevo modelo de participación, más acorde a las características de la acción colectiva directa que asumió en la etapa de movilización, y por ello, un modelo de participación más efectivo para las expectativas, objetivos y demandas de transformación social, provenientes de los sectores populares.

En suma, la discrepancia entre una AC como mera reforma constitucional (una nueva articulación textual de un nuevo “pacto social”) o como “refundación del país”, expresa el escenario real en el que se desarrolló el proceso constituyente boliviano de inicios de siglo.

Es este escenario el que adquiere alta relevancia para comprender los temas reales del debate sobre participación y control social. Y éste es el tema y propósito centrales de esta segunda parte del libro: la pormenorizada descripción y análisis de las propuestas sobre participación y control social en el proceso constituyente boliviano.

Respecto a la metodología empleada para abordar este tema, de igual manera como hicimos en la primera parte, en esta segunda parte haremos un balance del contenido sobre participación y control social en la demanda de las organizaciones populares y, por otra parte, el contenido que aparece como oferta/respuesta estatal. Es necesario advertir que en este periodo histórico, esta distinción se hace más difusa y problemática, pues el escenario de la AC ya instalada pretende aparecer como una especie de quiebre de las fronteras entre demanda social y reconfiguración institucional estatal, hecho que en realidad no fue tal.

1 Entre hitos antecedentes más inmediatos que señalan esta dinámica están: la Ley de necesidad de Reforma de la Constitución, arrancada al gobierno de Tuto Quiroga por la IV Marcha Indígena de Tierras Bajas, con apoyo de la CONAMAQ. En Octubre de 2003, tras la huida de Sánchez de Lozada y la asunción de Carlos Mesa, el gobierno de éste pretende asumir de entrada legitimidad social comprometiéndose con la llamada “Agenda de Octubre” que, entre uno de sus puntos contempla la realización de la AC. El 13 de Abril de 2004 el gobierno de Mesa promulga la ley 2650 de reforma constitucional que introduce la AC (además del Referéndum y la Iniciativa Legislativa Ciudadana) como espacio constitucional de deliberación y gobierno popular. Establece, asimismo, la posibilidad de reforma total de la Constitución en la AC. El 6 de Julio de 2005, Eduardo Rodríguez promulga la Ley 3091 que convoca a la elección de integrantes de la Asamblea Constituyente, según ley especial que emitirá el Congreso y Decreto Supremo que conformará el Consejo Pre Constituyente y Preautonómico.



Para el análisis del contenido de participación y control social en la demanda de las organizaciones recurrimos a diferentes textos de demandas y propuestas explícitas de una variada gama de organizaciones populares y movimientos sociales², que proliferaron antes y durante el proceso constituyente. Específicamente, tomamos una muestra de 25 propuestas escritas fueron remitidas a las instancias oficiales de la Asamblea Constituyente.

Para el análisis del contenido sobre PyCS en el ámbito estatal, recurrimos a los contenidos tanto de las 21 comisiones de

la AC, como de los textos constitucionales finales: el texto de la bancada de mayorías (Septiembre de 2007), el texto aprobado en Oruro (Diciembre de 2007) y el texto finalmente aprobado, tras los pactos en la comisión especial del parlamento (Octubre de 2008). Asimismo, dado que la instalación de la AC no implicó la puesta en suspenso de los otros poderes constituidos, sino que éstos siguieron funcionando y tuvieron además –por uno y otro lado³– una implicación determinante en el proceso constituyente, es necesario leer la actuación y la expresión estatal sobre PyCS en las acciones desde los tres poderes.

Previo a este análisis de estos dos bloques de propuestas, hacemos un análisis del proceso de implementación de la AC, específicamente con la formulación de la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente (LECAC), proceso que aporta muchas luces para comprender lo que sucedió posteriormente durante el funcionamiento de la AC.

2 Sólo asumimos como actores relevantes para observar las propuestas de avance cualitativo en democracia y participación a aquellos actores sociales protagonistas de la movilización de los años precedentes. No tomamos en cuenta las propuestas de otros sectores sociales, porque asumimos que no tienen una relevante expectativa de cambio en el modelo de democracia y participación, habiendo sido hasta ahora actores centrales en el modelo de democracia representativa. Sin embargo, en la parte del análisis de las comisiones de la AC tomamos en cuenta también a estos últimos actores por la importancia metodológica de sus aportes.

3 El ejecutivo controlado por el MAS; el legislativo controlado tanto por oficialistas como por opositores y el judicial controlado por estos últimos.

Gestación institucional del **proceso constituyente**

El proceso de elaboración de la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente

La construcción de la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente (LECAC) se convirtió en el primer escenario de disputa entre demandas/expectativas populares de amplia participación con poder de decisión sobre la orientación y alcance de la AC, y la reedición de mecanismos de control de las decisiones en la misma, desde los partidos políticos con representación parlamentaria, incluido el MAS y el MSM.

El propio marco constitucional sobre el que se asienta la LECAC contiene elementos que la caracterizan como insuficiente y contradictoria respecto de la expectativa y demanda de amplia participación de las organizaciones populares. En el marco de una democracia representativa, las reformas constitucionales de abril de 2004 establecen los mecanismos típicos para precautelar el orden constituido (los artículos “candado”, en concreto el artículo 232 sobre el procedimiento para la reforma total de la CPE a través de la AC) que funcionaron efectivamente a favor de los sectores conservadores para bloquear la expectativa popular de una amplia y mayor participación en perspectiva transformadora.

Y ya en los contenidos mismos de la Ley especial de convocatoria, como ya señalamos, los temas centrales de disputa tienen que ver con la orientación de la AC, pero además con su composición, el número de asambleístas, la forma de elección y otros temas relacionados con la toma de decisiones dentro de la AC.

Foto: observatoriour.com



Sobre estos temas, en el periodo de discusión y elaboración de la LECAC aparecen dos posiciones diametralmente opuestas: la de los partidos políticos y la de las organizaciones populares y movimientos sociales, sobre todo indígenas.

Los partidos políticos denominados "tradicionales" antes contrarios a la AC, ahora se suman a la misma. Resulta revelador que tras el inusitado triunfo del MAS en las elecciones de diciembre de 2005 y en una correlación de fuerzas más adversa aún para los sectores conservadores, estos partidos comiencen casi inmediatamente a prepararse para

postularse a la AC, aún sin tener una ley de convocatoria aprobada. Distintos medios escritos del 3 de enero de 2006 coinciden en señalar que los partidos políticos "apuntan a la Constituyente" (El Deber); "continuarán en la arena política y se preparan para asumir roles protagónicos en el marco de la AC" (Correo del Sur). Incluso, el vocero de PODEMOS, Hernán Terrazas, afirma que su agrupación es "la única que presentó una propuesta de reformas constitucionales" y que "el proyecto presentado, al inicio de la campaña política, se elaboró durante dos años de trabajo en los que se estudiaron las principales deficiencias de la Constitución" (El Deber, 3 de enero 2006).

Es decir, los partidos políticos neoliberales, máxima expresión del modelo de democracia representativa y de un Estado colonial en crisis terminal, asumen la AC como campo propio de acción en el que buscan reeditar viejos mecanismos de mediación de la representación popular, mecanismos en los que ellos asumen un rol exclusivo. Mientras que por el lado de las organizaciones populares y movimientos sociales –sobre todo indígenas– para la conformación de la AC, se propugna un sistema mixto, con asambleístas elegidos por voto a través de circunscripciones locales y departamentales, además de asambleístas indígenas elegidos directamente en circunscripciones especiales indígenas, según usos y costumbres propias (Propuesta del Pacto de Unidad, ampliamente apoyada por diversas organizaciones populares en la Cumbre Social de Camiri, septiembre de 2005 y la III Cumbre Social por la AC, realizada en Santa Cruz, en febrero de 2006). Otras propuestas hablan de quitar la "mediación exclusiva de los partidos políticos" en la elección de asambleístas ("Manifiesto-Propuesta para la AC" de la Red de Trabajadores del Arte, la Cultura y la Educación Popular); se postula que la LECAC establezca "mecanismos de democracia inclusiva" (Documento de la OICH, alineada a la propuesta del Pacto de Unidad); la forma de elección de asambleístas debe ser "desde las organizaciones sociales y con control social a ellos" (Propuesta de organizaciones del pueblo afroboliviano); "la Ley especial de convocatoria debe respetar usos y costumbres para elección de asambleístas; debe establecer claramente que la AC será soberana, autónoma, participativa, incluyente y originaria" (Propuesta de la CSUTCB).

En las propuestas de elección de asambleístas para la LECAC hechas por organizaciones populares e indígenas, se imprime a la AC un sello propio de democracia participativa, que supere el estrecho marco de representación que proponen los sectores conservadores. El sistema mixto del Pacto de Unidad, aún sin quebrar del todo los mecanismos de la democracia representativa, viabilizaría una participación amplia de organizaciones campesinas y pueblos indígenas, introduciendo el principio de representación directa para 32 asambleístas de los pueblos indígenas de tierras bajas y altas, pueblos históricamente excluidos en la conformación de la república.

En las semanas en que se debate el contenido de la LECAC, los medios de prensa -habitualmente expresión de los intereses de los grupos de poder- reflejan esta polarización en la cual los actores centrales del Gobierno del MAS aparecen en una situación incómoda y tienen posturas incoherentes. Veamos rápidamente esta incómoda situación del recién estrenado gobierno del MAS que finalmente se tradujo en una componenda con los partidos de derecha.

LECAC: Gobierno excluye propuesta indígena y pacta una ley en el Parlamento con los partidos conservadores

Atrapado por el candado de los 2/3 parlamentarios para aprobar la LECAC, el gobierno comienza una rápida travesía de concesiones a los partidos políticos y a los sectores conservadores que éstos representan. Sin embargo, estas concesiones no se dan de una manera lineal y abierta. Aparecen en medio de altisonantes discursos de participación directa de los sectores populares, y la construcción, con ellos, de una “auténtica democracia participativa”. Por ello, es necesario mirar con cierto detalle las características y la coherencia o no entre el discurso y las acciones del gobierno.

En un principio –y ante público popular¹– Evo habla de constituir un “Alto Mando Social” para lograr la aprobación de una ley de convocatoria a la AC favorable a los intereses populares (La Prensa, 2 Febrero 2006). Este “Alto Mando Social” reuniría a distintas organizaciones populares y movimientos sociales como “la COB, federaciones y confederaciones de trabajadores”, articulados a actores estatales, para constituir –en términos del entonces viceministro de coordinación con los movimientos sociales y la sociedad civil, Alfredo Rada– una “instancia de coordinación entre el Estado y la sociedad civil”².

Sin embargo, pese a este discurso, en los hechos, el Gobierno va relegando las propuestas de las organizaciones, sobre todo las propuestas más consistentes, como la propuesta del Pacto de Unidad, que tiene un particular significado por las características participativas en su proceso de construcción desde el caminar de las organizaciones, pues su contenido fue siendo trabajado ya desde la IV Marcha Indígena del año 2002 (Garcés 2010, 35-39).

Más aún, la construcción de la propuesta del Pacto de Unidad se convirtió en la acción colectiva que viabilizó la articulación de todas las organizaciones matrices campesinas e indígenas en torno al Pacto de Unidad. Como señala Garcés:

¹ En una reunión de Evo Morales, junto con el vicepresidente Linera, con dirigentes de la COR El Alto, el 1º de Febrero de 2006.

² Para ilustrar las contradicciones del discurso gubernamental, el viceministro Rada, consultado por los periodistas acerca del “Alto Mando Social” referido por Evo, titubea esta inverosímil justificación: “El Estado Mayor anunciado por el Presidente será una coordinación entre el Estado y la sociedad civil; será el puente entre el Gobierno y los sectores sociales regionales, profesionales y empresariales” (La Prensa, 2 Febrero 2006).

En noviembre de 2003 se realiza una reunión de organizaciones campesinas, originarias e indígenas en Santa Cruz. De este evento sale la idea clara que es necesario conformar un Pacto de Unidad de organizaciones para garantizar el proceso constituyente; además se logra un posicionamiento único frente a la convocatoria a la AC. Para ello, ratificando lo planteado por la marcha del 2002 se propone promulgar una ley de necesidad de reforma constitucional para la reforma total de la Carta Magna. Durante la Marcha de las organizaciones de tierras bajas (en Sacaba, Cochabamba) se había afinado la propuesta del Anteproyecto de Ley de necesidad de Reforma Constitucional...

(Garcés 2010, 35).

Este anteproyecto contemplaba ya varias propuestas más operativas de la implementación de la AC, pero la promulgación de la Ley 2631 de reforma constitucional (febrero de 2004, durante el gobierno de Carlos Mesa), deja a una "ley especial" los detalles más específicos de conformación e instalación de la AC.

En Septiembre de 2004, en el "Encuentro Nacional de Organizaciones Indígenas, Campesinas y Originarias", se conforma el Pacto de Unidad, recogiendo todo este proceso de construcción de propuesta desde las organizaciones para la implementación de la AC. En este encuentro, se recogen esas propuestas plasmándolas en una propuesta de ley especial de convocatoria a la AC.

Posteriormente, esta propuesta se va enriqueciendo con la participación de otras organizaciones populares, como ya se dijo, en la Cumbre social de Camiri (septiembre de 2005) y la III Cumbre social de Santa Cruz (Febrero 2006). En suma, la propuesta del Pacto de Unidad responde a un largo proceso de articulación de propuestas de las más importantes organizaciones campesinas, indígenas y movimientos sociales del país.

Lo sorprendente es que el gobierno del MAS –que se autoproclama expresión de la movilización popular– logró suplantarse esta propuesta con la suya. Y logró imponer, con su proyecto de ley, un sistema de elección de asambleístas totalmente centrado en el criterio electoral, relegando la propuesta indígena de representación directa a través de circunscripciones especiales indígenas. Además, este hecho representa un franco retroceso, pues esta modalidad de discriminación positiva hacia los pueblos indígenas –principales actores en demanda de AC– “ya había sido consensuada y presentada el año anterior y que fue tomada en cuenta en el borrador elaborado en el Congreso Nacional, consensuando 9 de las propuestas presentadas, entre ellas la del Pacto de Unidad, y que inclusive fue aceptada por el mismo Evo Morales durante la campaña electoral”³

El punto más alto dentro de la relativa confrontación entre Gobierno del MAS y organizaciones aglutinadas en torno al Pacto de Unidad se produjo la tarde del 7 de febrero, en Vinto Cochabamba, en una reunión de las principales organizaciones del Pacto de Unidad. Según los escasos reportes de prensa⁴, el vicepresidente García Linera acudió a la convocatoria realizada por las organizaciones del Pacto de Unidad, quienes le interpellaron por las características de la propuesta de ley presentada por el Gobierno, al margen de la propuesta de las organizaciones, y le pidieron “que comprometa la lealtad del Gobierno para cumplir las demandas de ese sector en la Asamblea

3 Boletín Boliviapress CEDIB, N° 2, 28 de Febrero de 2006, pp. 6-7.

4 No se permitió el acceso a la prensa.

Constituyente”⁵ La tensa reunión finalizó con “buenos propósitos” del vicepresidente, de reafirmar “el compromiso del Gobierno con los pueblos originarios”, pero sin que se haya firmado un documento escrito ni firmado.

Asimismo, las breves noticias sobre este hecho reflejan un rol ambiguo de los altos dirigentes de las organizaciones presentes. Se habla de “una reunión tensa y discursos encendidos” en la que los dirigentes “le exigieron” al vicepresidente Linera que “comprometa la lealtad del Gobierno para cumplir las demandas de ese sector en la Asamblea Constituyente”. Sin embargo, el resultado final de la reunión fue al parecer un acuerdo para que el Pacto de Unidad retire su propuesta y se adhiera a la del gobierno.

Pese a que algunas declaraciones del entonces ejecutivo de la CSUTCB, Román Loayza, al finalizar este encuentro, dan cuenta de que “analizarán los documentos (se entiende la propuesta del gobierno y la del Pacto de Unidad) y se tendrá otro encuentro (al parecer se refieren a la III Cumbre de organizaciones llevada en Santa Cruz una semana después) donde se llegaría a un consenso sobre la propuesta de ley y las expectativas indígenas” (www.caracol.com.co); sin embargo, en declaración al periódico Opinión, el mismo Loayza indica que “las organizaciones del Pacto de Unidad están de acuerdo con el proyecto de ley presentado por el Gobierno” (Opinión, 8 de Febrero). Y unos días más adelante, el 12 de febrero, Loayza afirma que la CSUTCB “aprobará el proyecto de ley presentado por el presidente Evo Morales” (Opinión, 13 de Febrero); es decir aún antes de llegar a la Cumbre de Santa Cruz (15-17 de Febrero) ya se tiene la decisión tomada de apoyar la propuesta de ley del Gobierno, pese a que esta propuesta elimina lo central de la propuesta indígena de representación directa de los pueblos indígenas en la AC.

Los nombramientos que meses más tarde recibirán algunos de estos altos dirigentes (Saúl Chávez, como embajador en Cuba y Román Loayza, como candidato a asambleísta por el MAS) permite vislumbrar no solo el éxito de la acción persuasiva de García Linera en esta reunión de Vinto, sino también los mecanismos para lograrlo.

Estos hechos ponen claramente de manifiesto que, ya desde esta fase previa del proceso constituyente, la relación que el Gobierno del MAS propone (o impone) a las organizaciones es una relación de tutela desde su propia lógica, la del poder estatal. El discurso del “Alto Mando Social” tiene claramente las características de una iniciativa desde el poder estatal que no responde a procesos propios de las organizaciones. Como dejan entrever los reportes de prensa, la propuesta se produce en medio de ofertas y negociaciones de cargos estatales, en una relación muy cercana al clientelismo y la prebenda⁶.

En el caso de la relación del gobierno con el Pacto de Unidad, al parecer se dan unas características similares, pese a que en un inicio, el proceso muestre diferencias muy marcadas. En el proceso de elaboración de la propuesta de ley, las organizaciones del Pacto de Unidad tienen una personalidad propia e independencia de las organizaciones respecto de los sucesivos gobiernos de esos años (2002-2005). Ello perfilaría, para la coyuntura nueva de 2006, un escenario horizontal

⁵ <http://www.caracol.com.co/noticias/indigenas-del-pais-acorralan-a-garcia-linera/20060208/nota/246769.aspx>

⁶ “Aunque (Evo) negó que su Gobierno haya captado el apoyo de la COR El Alto y de la Fejuve con la promesa de pegas en la administración pública, admitió que hizo consultas con los representantes ajenos para nombrar en su gabinete a dos ministros de esta ciudad: el de Aguas, Abel Mamani, y el de Educación Félix Patzi Paco” (La Prensa, 02 Febrero 2006).

de relaciones entre organizaciones del Pacto de Unidad con el nuevo Gobierno, pero finalmente ese escenario no se dio.

Peor aún, la retirada de la propuesta de ley elaborada por el Pacto de Unidad no eliminó la presión ejercida por distintos frentes conservadores (los partidos políticos con representación parlamentaria, la prensa, los empresarios, los comités cívicos de Santa Cruz y Tarija) al gobierno y a propuestas transformadoras para la AC. Con esa presión y la desarticulación que el gobierno hizo de la propuesta del Pacto de Unidad, el resultado final de la LECAC tuvo las características de amplias concesiones a los partidos tradicionales por el MAS. La tensa negociación que se dio en el parlamento a finales de febrero y principios de marzo de 2006, logró acuerdos basados en pactos entre gobierno y oposición. La propuesta indígena para la LECAC quedó completamente al margen, marginada tanto por el gobierno del MAS que logra imponer su propuesta de ley y marginada también por los altos dirigentes del Pacto de Unidad, que no defienden lo esencial de su propuesta. El resultado final fue una negociación estrictamente partidaria, en el marco de un órgano emblemático de la democracia representativa como es el Parlamento.

Por ello, no es casual el unánime júbilo que manifestaron, tras la concertación en el parlamento, los actores partidarios, tanto del oficialismo como de la oposición. Los reportes de prensa entre el 5 y 7 de marzo de 2006, apuntan declaraciones de diferentes actores políticos en los siguientes términos:

- “Consideramos que el resultado es positivo **para todos los partidos, para este Parlamento**, para el Gobierno, para nuestro presidente y fundamentalmente para la patria. En el fondo es una victoria del país” (Vicepresidente García Linera)
- “Hubo espíritu de **concertación**” (German Antelo, Presidente Comité Cívico Santa Cruz);
- “La **democracia prevaleció**” (Hugo Moldiz, coordinador del Estado Mayor del Pueblo);
- “El **acuerdo** traerá paz social al país” (Francisco Navajas, presidente Comité Cívico Tarija);
- “Así es como debemos encarar los temas que harán **cambiar profundamente** a este país. Este acuerdo nos permite sacar una conclusión: que es posible dialogar” (Antonio Peredo, senador MAS)
- “Estamos haciendo historia, se está dando el gran **salto democrático**... El diálogo y la concertación son los instrumentos democráticos. **Este es el único Estado Mayor del Pueblo**, porque tiene legitimidad” (Alejandro Colanzi, jefe de bancada de Unidad Nacional).
- “En el país no hay ‘Media Luna’. Es momento de trabajar por **la unidad del país**” (Rubén Costas, prefecto de Santa Cruz).
- “Hemos recibido **del Parlamento nacional** y de parte de **nuestro Presidente** dos herramientas para la **transformación** de nuestro país... para construir una Bolivia más justa, más digna, más soberana” (Juan del Granado, Alcalde de La Paz y jefe del MSM).

Y también se suman las voces de emblemáticos corifeos de la vieja institucionalidad democrática-representativa y colonial:

- “Creo que ambos procesos son fruto del **consenso** y de la madurez del pueblo... (Sin embargo), existen algunas divergencias que deben ser superadas, pues esto podría poner en peligro este proceso y rearticular los movimientos sociales” (Obispo Edmundo Abastoflor, vicepresidente de la Conferencia Episcopal Boliviana).
- “Yo siempre afirmé mi convencimiento de que la actual CPE es una muy buena constitución, pero el pueblo no la sentía suya. Ahora **el país mirará que sus representantes** la discutan, la aprueben y la aprobará en un referéndum” (Carlos Mesa, ex presidente de Bolivia).
- “**El Parlamento** ha dado una muestra de madurez. Hemos podido disipar los fantasmas que veíamos venir, con problemas, dificultades y movimientos que traían dolor; es importante el **consenso** conseguido” (Roberto Mustafá, Presidente de la Confederación de Empresarios Privados).

Las palabras y expresiones destacadas (el énfasis es nuestro) señalan inflados discursos de “democracia” y de “cambios profundos” en ella y en el país. Ciertamente, un análisis menos ingenuo de estos hechos señala que no hay mucho cambio en las prácticas y las instituciones democráticas. También, muy pronto, el curso de los hechos se encargará de demostrarlo.

Desde un inicio, la estrategia de los actores conservadores (PODEMOS, Comité Cívico de Santa Cruz, UN, MNR) fue atar el referéndum autonómico departamental con la AC, poniendo asimismo un candado a la pretensión de apertura de la AC a través del carácter vinculante de la pregunta por el referéndum autonómico.

Una falacia que estos sectores tradicionales manejaron es que la polarización AC/Referéndum Autonómico Departamental era correlativa a la polarización entre Occidente/Oriente (introducen dos símbolos socio-geográficos que ilustran esta polarización: El Alto y Santa Cruz). Y, por tanto, la concertación de estas dos agendas polarizadas, contribuiría a la unidad del país. Por ello, la celebración por los acuerdos logrados es compartida por todos los partidos políticos, representantes de esa supuesta polarización.

El 7 de Marzo de 2006, en ocasión de la jubilosa promulgación de la LECAC, Jorge “Tuto” Quiroga decía:

Esperamos que El Alto y Santa Cruz puedan trabajar juntos para garantizar que tengamos una nueva CPE con autonomías, pero con mercados y con empleos... Con la misma cohesión y con el mismo espíritu de unidad, trabajemos. El referéndum y la constituyente, causantes de la división y el enfrentamiento, han permitido, en este momento, unir a los bolivianos.

(La Prensa, 7 de marzo 2006).

Palabras similares expresaba el prefecto de Santa Cruz, Rubén Costas.

No hay Media Luna. Si alguna vez hay una posición de departamento que tiene un proyecto en común, hay que celebrarlo, porque también se construye país a través de las regiones pero siempre va a estar la luna entera y el país entero que es indivisible. Hay que celebrar que en este país, que muchas veces parece estar al borde de una confrontación entre bolivianos, siempre prima la cordura y la racionalidad.

(La Prensa, 7 de Marzo 2006).

Sobre estas palabras, el periodista Leopoldo Vega, del matutino El Diario comentaba en los siguientes términos:

La autoridad cruceña se refería a la división de criterios que hubo el año pasado (2005) entre los departamentos del oriente que proponían el referéndum por las autonomías y los del occidente que intentaban imponer la Asamblea Constituyente.

(El Diario, 7 de Marzo de 2006).

Menuda simplificación y falacia, pues como ya hemos visto, si hubo unos sectores que durante muchos años demandaron y lucharon de manera explícita por la Asamblea Constituyente como mecanismo para saldar cuentas históricas con el Estado, fueron las organizaciones indígenas del Oriente, aglutinadas en la CIDOB y sus diversas organizaciones afiliadas de la Amazonía y del Chaco.

La verdad de los hechos es que el atar el Referéndum autonómico-departamental y su carácter vinculante, a la AC resultaba un extraordinario "candado" legal y político favorable a la oposición. La aceptación jubilosa de este candado por los gobernantes del "proceso de cambio" (MAS y MSM) resulta poco menos que una descomunal ingenuidad, pues no sólo se trataba de "concesiones" hechas a la derecha, sino de un triunfo de los sectores conservadores, incluso en la conciencia de los "actores del proceso de cambio", que parecen tan convencidos y jubilosos como aquéllos.

Pero la historia que seguirá el proceso constituyente se encargará de corroborar esta afirmación. La seguidilla de candados y estrategias abortistas de los sectores conservadores hacia la AC (ya sea por los 2/3, ya sea por la capitalía plena para Sucre, ya sea por el sistema de aprobación del texto constitucional o la demanda de restitución del IDH) ponen de manifiesto que esta "concertación democrática" sólo era un barniz que encubría las profundas contradicciones que vive la sociedad boliviana y que permanecen irresueltas.

Más adelante, hacia finales de 2006, los mismos actores clave del MAS en estas componendas, harán un parcial reconocimiento del "error cometido por el Congreso al haber aprobado el 6 de marzo la Ley de Convocatoria a la Asamblea con un artículo 25 ambiguo" (Los Tiempos, 23 de Diciembre de 2006). Ciertamente, el clima que se refleja en el parlamento, en diciembre de 2006 dista mucho de aquella fiesta de abrazos, optimismo y "concordia" que se dio entre el 6 y 7 de marzo del mismo año, en el entorno de los edificios emblemáticos de la institucionalidad democrático-representativa del país: los palacios del parlamento y del poder ejecutivo.

Resultados para las organizaciones: ¿nueva forma de relacionarse entre partidos políticos y organizaciones sociales?

¿Cuál fue la reacción de los actores populares, indígenas y movimientos sociales frente al pacto partidario que viabilizó la LECAC?

Al margen de lo ya mencionado sobre algunos altos dirigentes de organizaciones del Pacto de Unidad, en las fuentes hemerográficas –que son las que hemos consultado mayormente- se encuentran otras pocas pero significativas reacciones críticas.

- “La clase trabajadora rechaza la forma como fue aprobada la Ley de Convocatoria a la AC y porque no se tomó en cuenta la propuesta de la Central Obrera Boliviana... **Las organizaciones sociales y principalmente la clase trabajadora tienen usos y costumbres como son las asambleas, los cabildos, los ampliados y congresos para nominar a los delegados.** La ley promulgada ayer **restringe a la participación individual y separada, y no como organización social**” (Miguel Zubieta, secretario ejecutivo Central Obrera Departamental de Oruro. El Diario, 7 de marzo 2006).
- “La Asamblea Nacional Popular por la que hemos entregado nuestra sangre, ha sido nuevamente postergada por **las negociaciones realizadas en los pasillos del Congreso**, al mejor estilo de la política neoliberal. La (Ley de) Convocatoria **no responde a los pedidos de los movimientos sociales ni de los pueblos originarios**” (Jaime Solares, Central Obrera Boliviana. La Prensa, 7 Marzo 2006).
- “Recién entre hoy (7 de marzo 2006) o mañana habrá un pronunciamiento, porque **nosotros buscamos una asamblea fundacional, participativa, democrática y no como ahora**” (Martín Condori, dirigente de CONAMAQ, al salir de la reunión entre dirigentes el Pacto de Unidad y el vicepresidente Linera buscando persuadirlos de apoyar la propuesta del gobierno. www.caracol.com.co, 8 de Febrero).
- “La ley de convocatoria nos excluye a los movimientos sociales que protagonizamos la Guerra del gas en octubre del 2003 y las jornadas de Mayo-Junio del 2005. **Sólo se puede participar en la AC a través de los partidos políticos y las agrupaciones ciudadanas**” (delegados de 159 organizaciones sindicales, vecinales, estudiantiles y pueblos indígenas de El Alto. Gente, 29 de Marzo 2006).
- La Ley Especial de Convocatoria a la AC da continuidad al mapa de poder y estructuras neo coloniales; propone un escenario de “exclusión de los movimientos sociales; a los pueblos indígenas nos pone en condiciones desfavorables; no somos mayoría y estamos excluidos de la AC” (Presentación “Avance de la propuesta Guaraní a la Asamblea Constituyente”, Camiri, 21 mayo 2006).

Pero estas voces críticas aparecen solitarias, pues como ya hemos visto, en otros casos, altos dirigentes de organizaciones campesinas e indígenas afirman su apoyo al planteamiento del Gobierno: “Los 34 pueblos indígenas y sus siete mil habitantes (sic) respaldarán plenamente el planteamiento del gobierno” (Saúl Chávez, ejecutivo de la CIDOB). En la página web de la CIDOB se lee el siguiente texto que hace un breve reporte de la visita que hizo Evo Morales a la sede de la organización indígena el 16 de Marzo, a pocos días de la aprobación y promulgación de la LECAC:

El presidente de la CIDOB, Saúl Chávez Orosco, agradeció la visita del presidente de la república a la sede de la CIDOB, y ratificó su confianza en que un hermano indígena en la presidencia posibilitara la construcción de una nueva Bolivia en la Asamblea Constituyente. ... El presidente Evo Morales ratificó su compromiso con los pueblos y resaltó que la Asamblea Constituyente es un logro de los pueblos indígenas de Bolivia y que aquellos deben ser los protagonistas de este proceso histórico, con sus mejores hombres y mujeres.

(http://www.cidob-bo.org/index.php?option=com_content&view=article&id=55:sobre-la-visita-de-evo-morales-16-03-06&catid=70:actividades-y-eventos)

Este apoyo no es casual. Apenas unos días después, Saúl Chávez es nombrado embajador en Cuba y Román Loayza, ejecutivo de la CSUTSB, aparecerá en las listas de los principales candidatos a asambleístas. Es decir, sale a relucir el poderoso mecanismo de atracción que implican –para los mismos dirigentes de las organizaciones sociales e indígenas- los rituales y los beneficios de la democracia representativa.

En los siguientes días se produce un lamentable escenario de organizaciones sociales buscando a los partidos políticos y agrupaciones ciudadanas para estar presentes en la AC (Cf. La Prensa 10 de Marzo de 2006). Los acuerdos del Gobierno con las cúpulas dirigenciales de la CIDOB provocan resquebrajamiento internos. El MAS y los partidos tradicionales, coinciden en reeditar la vieja práctica de intromisión en las organizaciones, dejando saldos negativos a éstas, como lo atestigua la siguiente nota de prensa:

Denuncian que líder de la CIDOB se vendió al MAS. El diputado cruceño por Podemos Ignacio Urapuca Apirezai, denunció al dirigente Saúl Chávez como presidente de la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), por la traición a los indígenas al haberse vendido por una pega como embajador de Cuba, que le dio Evo Morales hace días atrás. “Por eso como indígena no puedo quedar callado y en consecuencia manifiesto y denuncio ante la opinión pública y mis hermanos”, dijo Urapuca a tiempo de ser consultado por los medios periodísticos por la actitud asumida por Chávez. “La propuesta de los pueblos indígenas del oriente, chaco y amazonía de Bolivia, consistía en tener 34 representantes en la Asamblea Constituyente, propuesta que debía ser contemplada en la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente. Saúl Chávez no hizo ni dijo nada para defender la propuesta en el parlamento, como si ese trabajo no hubiera costado tanto a la CIDOB y sus organizaciones... claro Chávez ya se había vendido al gobierno por una pega”, dijo. Urapuca también señaló que para completar los méritos que le exigía el gobierno para darle pega, Saúl Chávez engañó y destruyó totalmente la propuesta indígena, suscribiendo un acuerdo con el MAS para supuestamente incluir a los indígenas en las listas de candidatos para la Constituyente.” Con estos resultados debemos reorganizar la CIDOB y cuidarnos para no tener más traicioneros entre nosotros como falsos profetas vendidos al postor. El traidor Saúl Chávez no volverá y pagará caro su inconsecuencia con mis hermanos”, disparó Ignacio Urapuca.

(El Mundo, 11 de abril de 2006).

Balance sobre participación

Las voces críticas de esas pocas organizaciones sociales a la ley de convocatoria finalmente aprobada y a la ley propuesta del gobierno (que, como ya se dijo, se impuso marginando la propuesta de las organizaciones indígenas), apuntan algo central para el inconcluso pero necesario debate por una democracia y participación más profundas:

1. Las condiciones institucionales y normativas en las que se implementó la AC se basan en unas prácticas y protagonistas del viejo estado colonial y de una democracia representativa. No hay cambios cualitativos en cuanto a participación y democracia. Pese a la incur-

sión que habrá de nuevos rostros populares e indígenas, persisten moldes, estructuras, condicionamientos, actores, mediaciones, prácticas... de la democracia representativa.

2. Pese a los discursos, las prácticas populares y comunitarias de democracia directa y participativa (asambleas, cabildos, ampliados, congresos,...) permanecen como mecanismos y prácticas ajenas al sistema político del país. La toma de decisiones en el país se hace a través de representantes elegidos por voto en las urnas; éstos toman las decisiones a través de pactos y componendas que finalmente no resuelven las contradicciones sociales más profundas. Las instancias participativas de los niveles básicos en las organizaciones están desarticuladas respecto de estas instancias representativas del sistema oficial, constituidas a partir del voto.
3. Una ley (la LECAC) que tenía la importancia de plantear un escenario distinto para la toma de decisiones y en temas estructurales y estratégicos para el país, se vuelve a plantear sustentada en pilares fundamentales, en cuanto a participación, del más clásico sistema liberal: el mecanismo del sufragio liberal ("un ciudadano, un voto"), la participación individual y la obligatoria mediación de los partidos políticos para la toma de decisiones. Además, es necesario comprender la importancia de la LECAC por su rol de bisagra entre el momento insurreccional (2000-2005) y el momento institucional de los cambios, a partir de la instalación del gobierno de Evo Morales⁷.
4. La ley promulgada apaga la fuerza insurreccional y potencia el conservadurismo institucional, pues se hace a la medida de los intereses, las discusiones y pactos de palacio, dejando de lado las propuestas surgidas desde la marcha, deliberación y demanda de las organizaciones.
5. Tampoco se produce una nueva forma de relación entre Estado y organizaciones sociales; entre partidos políticos y organizaciones sociales. Se verifican las mismas formas de relación de subordinación. En el caso del MAS, pese a que se sostienen discursos sobre "respeto a usos y costumbres" en la forma de elección de candidatos para definir las listas ante la Corte Electoral, este procedimiento sigue sobreponiendo un partido político a las organizaciones, en una relación que no es horizontal. El MAS adopta una posición hegemónica, absorbente sobre las organizaciones y no horizontal, que permita que éstas fortalezcan su rol de sujeto político.
6. La misma relación asimétrica y de subordinación se produce entre Estado y pueblos/organizaciones indígenas, pese a que la demanda indígena viene dada precisamente por cambiar la vieja y colonial tutela estatal, para transitar a una relación horizontal.

En esta fase del proceso constituyente, en el tema participación/democracia participativa, el viejo Estado y sus actores vuelven a tomar las riendas en la toma de decisiones, reeditando –esta vez en una gestión gubernamental que se dice representante de la emergencia popular transformadora– la constante dinámica de devaluación y distorsión estatal del empuje transformador popular: a la demanda/propuesta social de transformación profunda de la forma de participación política, le sucede una respuesta estatal devaluada y restringida a representantes.

⁷ Esto, si se presupone la tesis de continuidad entre la emergencia popular de 2000-2005 y la asunción del gobierno del MAS al poder, como sostienen mucha gente.

Participación y Control Social en las **demandas y propuestas de las organizaciones a la AC**

A partir del año 2004 y con mayor intensidad el 2005, diversas organizaciones de la sociedad civil comienzan a debatir temas relacionados con la AC y contenidos mismos de un nuevo ordenamiento institucional del Estado. Es un proceso singular, porque proliferan en distintas partes del país, sobre todo entre sectores sociales marginales, que aspiran a profundas transformaciones¹, diversos espacios de deliberación en temas estructurales de la organización de lo público.

En este apartado presentamos una sistematización de un estudio que ha tomado una muestra de 25 documentos de propuesta de organizaciones de la sociedad civil. Como ya se dijo, para este estudio se ha establecido un filtro general al momento de seleccionar estas propuestas y a sus actores. El elemento común de estas propuestas es que todas provienen de sectores sociales que asumen positivamente las profundas transformaciones del Estado y la sociedad, y a partir de este previo, plantean propuestas de cambio para una “refundación” del Estado a través del proceso constitucional. Todos los actores de estas propuestas fueron directa o indirectamente protagonistas en las movilizaciones de los años anteriores 2000 a 2005, lo cual expresa su disconformidad con el ordenamiento jurídico-político y económico vigente, y por ello manifiestan una expectativa positiva sobre la AC, como espacio y mecanismo de profundas transformaciones en el Estado y en la sociedad.

En el Anexo 1 (ver atrás) se muestra las características de este conjunto de 25 propuestas que fueron recibidas por las comisiones que se establecieron en la AC.

¹ Trabajadores, indígenas, campesinos, jóvenes, mujeres, organizaciones representativas de las regiones alejadas del Eje Central, juntas vecinales, artistas, educadores sociales,...

Contextualización histórica de la AC en referencia a participación y control social

Un 44% de los documentos revisados ofrece de manera explícita una contextualización histórica de la AC relacionada con el tema participación. Mirando en conjunto estas referencias de los documentos, encontramos en esta contextualización los siguientes elementos:

La AC se concibe como demanda y conquista de las organizaciones indígenas

Se destaca varios hitos de un largo proceso de maduración de la demanda de AC como mecanismo y espacio para la “refundación del país y no sólo un evento jurídico de reforma constitucional” (Documento de la OICH y otras organizaciones indígenas del Pacto de Unidad), un espacio amplio de discusión y redefinición de “temas estructurales del país” (Documento de Unibamba). Entre los hitos destacados están las sucesivas marchas de los indígenas de tierras bajas, sobre todo la IV Marcha del 2002, “Por los derechos políticos y la Asamblea Constituyente” (Documento CIDOB y Documento CPEMB).

El contexto antecedente para la maduración de esta demanda tiene que ver con la exclusión histórica de las “mayorías indígenas del país” en la toma de decisiones del Estado (Documento APG, Documento Jesús de Machaca) su “precaria participación en las instancias de decisión del país” (Documento CPEMB). El “viejo Estado ha sido impuesto desde arriba y en base a intereses de grupos de poder” reproduciendo “estructuras de dominación anti indígenas”, cuya máxima expresión es la “apropiación de territorios indígenas” por estas oligarquías coloniales y republicanas. En este estado de cosas, “las decisiones políticas se han dado no sólo al margen sino en contra de los pueblos indígenas” (Documento de la APG). Desde la Colonia hasta el Neoliberalismo, los saqueos, el genocidio y la pobreza son hechos directamente relacionados con la vigencia de unas estructuras políticas contrarias a los intereses indígenas, ajenas a sus culturas.

Estas estructuras de dominación estatal se producen no sólo en el nivel central del Estado, sino también en los niveles subnacionales. “Es en los actuales municipios donde más se siente la imposición de modelos institucionales ajenos”. Los municipios son claramente espacios de disputa y cuoteo político, corrupción e ingobernabilidad. “Nuestras formas de autogobierno comunal son legítimas, pero no gozan de reconocimiento legal ni son respetadas por los municipios” (Documento de Jesús de Machaca).

Por tanto, la AC se concibe como un espacio para “repensar y redefinir la naturaleza del Estado y su relación con los pueblos originarios” (Documento de OICH más organizaciones del Pacto de Unidad).

Actual proceso constituyente: Quiebre histórico en el modelo de democracia

Otra línea de reflexión en las propuestas se enmarca en el significado de quiebre histórico que la AC representaría para la historia democrática del país. La movilización popular e indígena que ha precedido el proceso constituyente, “en un contexto de manifestación crítica de las contra-

dicciones estructurales que afectan al Estado”, le imponen esta característica. La demanda de los sectores populares e indígenas por “cambios estructurales” en el país, incluyen sobre todo cambios en la organización del país, en los procesos de toma de decisiones. Por ello, se percibe la AC como recurso límite para la continuidad y “la posibilidad de la democracia en el país” (Documento de la Cumbre Social por la AC).

Algunos de los documentos consideran que el actual proceso constituyente tiene unas características inéditas en toda la historia del país, por la demanda de una amplia participación ciudadana y la expectativa de una reforma total...

“Desde 1826 hasta 1995 hay una constante reducida participación del pueblo en las reformas constitucionales y las reformas sólo son parciales. El proceso constitucional de 2006 inaugura algo nuevo: participación ciudadana amplia y reforma total”.

(Documento de Organizaciones del Norte de Potosí, p. 1)

Por ello, se afirma que estamos en un periodo de transición y de transformación de un “constitucionalismo de democracia representativa a otro constitucionalismo de democracia participativa” (Documento de Organizaciones del Norte de Potosí).

En este marco de comprensión del proceso constituyente, la participación adquiere un carácter destacado, como eje articulador de todas las transformaciones. La democracia participativa aparece como el medio que da viabilidad y sostenibilidad a los procesos de transformación estructural.

Otras organizaciones llegan a similares conclusiones aunque haciendo un análisis histórico no desde la institucionalidad de la normativa constitucional, sino desde los procesos de emergencia social. Para el documento de la COD La Paz, esta crisis de la democracia tiene que ver con el “secuestro de la democracia por los neoliberales”. La lucha por la reconquista de la democracia en los años 70, tenía el telón de fondo de la abortada experiencia de la Asamblea Popular. Cuando los sectores populares (mineros, obreros, estudiantes, organizaciones vecinales,...) luchaban por “la reconquista de la democracia”, tenían en su horizonte la experiencia/proyecto de una instancia en que el pueblo realmente tome las decisiones relevantes en el país, una “democracia popular”. Sin embargo, la reinstauración de la democracia, que confluyó con la implementación del neoliberalismo, trajo como respuesta la democracia representativa, monopolizada por los partidos políticos, un modelo de democracia “garante de derechos y privilegios de las clases dominantes”.

Por ello, la crisis profunda en la que cayó este modelo de democracia representativa, articulada al andamiaje económico neoliberal, plantea la posibilidad de abrir un proceso de transformación profunda de la democracia. Sin embargo, en la perspectiva de sectores sociales como los trabajadores de la COD La Paz, el proceso constituyente tendría muchas ambigüedades que perfilan más bien dos grandes posiciones respecto a él: aquellos que lo conciben como mera “reforma constitucional”, como “rearticulación del pacto social” (sectores conservadores) y aquellos sectores sociales que quisieran empujar el proceso constituyente en directa continuidad con la movilización popular de octubre de 2003 y mayo-junio de 2005. Sólo en este último caso, el proceso constituyente tendría la posibilidad de consolidar cambios significativos en el país, entre ellos, un avance cualitativamente distinto en torno a la democracia participativa.

Modelo de Estado y Gobierno con repercusiones respecto a participación

Al hablar de modelo de Estado y tipo de gobierno, un 72% de los documentos revisados hablan participación. De éstos, casi la mitad desarrollan el tema con amplitud; el resto solamente señalan enunciados generales. Dos temas destacan en las propuestas sobre modelo de Estado y gobierno, referidas a participación y control social.

Estado Plurinacional que permita el ejercicio de autodeterminación

Respecto a modelo de Estado, una propuesta que se reitera en varios de los documentos es el Estado Plurinacional. Un 61% de los documentos que hacen referencia al modelo de modelo de estado y forma de gobierno dicen expresamente “Estado plurinacional”, como propuesta integradora de dos temas centrales de las demandas construidas por las organizaciones indígenas en los últimos años:

- Autodeterminación
- Reconstitución de sus territorios

Ambas se canalizan por medio de la constitución de autonomías indígenas y por medio de la introducción de mecanismos de representación directa de los pueblos indígenas en los poderes del Estado.

Asimismo, el reconocimiento estatal de la vigencia de “usos y costumbres” y “mecanismos propios” del ejercicio democrático indígena se constituye en la medida legal-constitucional y política que hace posible las autonomías indígenas y la representación directa, preservando a los pueblos indígenas (en este aspecto, algunas propuestas incluyen también a organizaciones campesinas y afrodescendientes) de la intromisión o mediación de partidos políticos en el ejercicio de los derechos políticos y la autodeterminación de los pueblos originarios.

Esta es, brevemente resumida, la propuesta de Estado Plurinacional, como estrategia global que da viabilidad a un nuevo modelo de democracia participativa y a la vez, conectada con las prácticas comunitarias de democracia, sobre todo en los pueblos indígenas. En términos de algunos de los documentos, las autonomías indígenas representan, por tanto, “la base del Estado Plurinacional”, que es la estrategia que encauza a los pueblos indígenas hacia su autodeterminación (Documento de pre sistematización de la propuesta del Pacto de Unidad). Otras propuestas (APG y Jesús de Machaca) perfilan de manera algo más precisa su propuesta de autonomía indígena por la vía municipal.

Democracia participativa y comunitaria

Muy estrechamente vinculada con el tema del Estado Plurinacional aparecen los postulados de “Democracia participativa y comunitaria”. De manera muy clara el documento del CPEMB describe esta articulación:

Foto: revista amauta.org



Bolivia, un país libre, soberano, plurinacional, pluricultural, multilingüe, con un sistema de gobierno democrático participativo, con identidad indígena, constituido por unidades territoriales étnico-culturales autónomas

(Documento de CPEMB).

Democracia participativa viene asociada, en las propuestas, a *toma de decisiones* por la población. El documento de las organizaciones del Norte de Potosí habla de “una democracia radical de corte participativo que consiste en el ejercicio del derecho a la participación en la toma de decisiones sobre asuntos

extraordinarios de interés público... No sólo participar en elegir a sus representantes, sino en el proceso de toma de decisiones que afectan a su vida”. Por asuntos “extraordinarios”, se entiende aquellos que tienen alta relevancia para la vida de todos, aquellos que son estratégicos para el país.

En el caso de población indígena, esta facultad de toma de decisiones sobre lo público está directamente relacionada con el reconocimiento constitucional de sus formas, estructuras y mecanismos propios de deliberación y toma colectiva de decisiones. La frase “Democracia comunitaria” resume este conjunto de prácticas y mecanismos comunitarios de deliberación y toma de decisiones. Por ello, cuando se habla de “Democracia participativa” inmediatamente se añade “Democracia comunitaria”. Otros documentos destacan en la democracia comunitaria la integración de: “participación, consulta, deliberación, consenso, rotación de representación política y control social” (Documento de la CSUTCB).

También se asocia a Democracia Participativa la acción directa de control de las acciones estatales, por la ciudadanía. El ya mencionado documento de las organizaciones del Norte de Potosí a la participación en la toma de decisiones en asuntos públicos estratégicos, añade “y la participación en el control a los gobernantes”. Control social de alcance fiscalizador, es lo que se asocia con democracia participativa. En este mismo sentido, el mecanismo de “revocatoria de mandato”, se presenta en algunos casos como principio básico vinculado al carácter participativo de la democracia. El documento de la OICH postula para el Estado Plurinacional... “la forma de gobierno democrático participativo, basado en la revocabilidad de mandato, el ejercicio de la transparencia y el control social”.

Cabe destacar en este apartado una propuesta novedosa, que aporta una mirada nueva a temas relacionados con la construcción del ordenamiento estatal, su carácter inclusivo, el concepto y alcance de ciudadanía, etc. La propuesta de organizaciones feministas postula una “profundización de la democracia y de la ciudadanía” explicitando las características propias y diversas de los

sujetos: su sexualidad, su edad, su cultura, su etnia, su opción sexual, “porque no hacerlo presupone asumir como ciudadano universal a un único sujeto: el hombre, blanco y heterosexual”. Un “nuevo estado incluyente” significa fortalecer una “ciudadanía plena”, que involucre también el ámbito privado en su acción de respeto y garante de los derechos de las personas.

Participación y control social en enunciados y postulados generales

Postulados generales

En el conjunto de los documentos revisados se encuentran postulados generales sobre participación y control social.

Se habla de:

- Participar no sólo en la elección de representantes, también en el proceso de toma de decisiones sobre temas que afectan a todos...
- Participación y consentimiento de los pueblos indígenas en la definición de políticas y acciones que les afecten. Consulta para formular políticas estratégicas del Estado
- Un control social con la participación de la ciudadanía en su conjunto.
- Crear y fortalecer una instancia que haga efectivo el Control social.
- “Los indígenas originarios campesinos y las mayorías del país debemos asumir roles de fiscalización, control, transparentación y seguimiento de los poderes del Estado”.

El carácter general –y en algunos casos hasta abstracto– de estos postulados podría conducir a relativizar su valor, por su función puramente declarativa. Sin embargo, viendo que son recurrentes en varios de los textos, y que se complementan luego con propuestas más concretas y operativas, nos parece que estos postulados tienen el valor de señalar el enfoque que se tiene de participación y control social. Posiblemente traducen el eco de unas experiencias negativas con el Estado neoliberal.

El enfoque de participación que señalan estos enunciados tiene que ver con:

- Participación entendida como toma de decisiones. Decisiones en el nivel de las políticas públicas, es decir la orientación global e integral de las acciones.
- Incluso en el caso de mecanismos que sólo hablan de “consulta”, los postulados le quieren dar un alcance más alto en el nivel de las decisiones estratégicas del Estado.

En cuanto a control social, estos enunciados señalan:

- Control social no reducido a un grupo de “especialistas” sino un tol del conjunto de la población.
- Control Social hacia el Estado con alcance de fiscalización desde “las mayorías del país”. Se entiende que se quiere hacer referencia a los sectores históricamente perjudicados por el Estado: indígenas, campesinos, trabajadores.

Enunciados de principios y valores:

- Soberanía es poder supremo del pueblo y no de los representantes. Soberanía del pueblo es poder absoluto y perpetuo.
- Soberanía popular, rotación, transparencia, revocabilidad, poder de veto, gestión comunitaria...
- Principios del ejercicio de autoridad: “Principio de transparencia (obligatoriedad de transparentar todo acto público de todo tipo de autoridades y funcionarios públicos); principio de rendición de cuentas; principio de revocabilidad de mandato; principio de imprescriptibilidad de delitos contra el bien público”
- Principios y valores de las Autonomías IOC: Democracia participativa, gestión comunitaria, transparencia, control social (sobre la gestión de los RRNN).
- El *Kandire* (Tierra Sin Mal) es la base histórica-social de los pueblos Guaraní. Principios éticos relacionados con la base económica y la organización social horizontal, de respeto a organización comunitaria.

En estos enunciados referidos a valores y principios, podemos encontrar 3 grandes aspectos:

- ***Soberanía popular.*** Se remarca que la soberanía reside en la población en su conjunto y no en los representantes. Carácter absoluto de la soberanía popular. Nuevamente se percibe aquí el eco de experiencias ingratas de la democracia representativa, en la que los representantes se arrogaron poderes contra los intereses populares y más allá de la decisión de éstos. Sobre esta idea del valor absoluto de la soberanía popular, se proyectan otros principios –incluso mecanismos– que protejan este valor absoluto de la soberanía popular. Ellos están relacionados con lo que sigue.
- ***Principios referidos al ejercicio de autoridad y función pública.*** Aquí aparecen una serie de principios limitativos del poder en el ejercicio de autoridad y función pública: transparencia, revocabilidad, rotatividad, rendición de cuentas,...
- ***Principios y valores de las autonomías indígenas originarias.*** Referidos a los valores que sustentan las formas propias de gestión comunitaria y ejercicio del poder al interior de las comunidades indígenas.

Enunciados de derechos y garantías

Otro grupo de enunciados/postulados generales sobre participación y control social está referido expresamente a derechos y garantías. Encontramos en este aspecto una gran cantidad de estos postulados (en 64% del total de documentos revisados).

La mayor parte de estos enunciados de derechos se refieren a derechos colectivos de los pueblos indígenas y se concretizan en temas estratégicos de su demanda; por ello tienen una estrecha relación con participación y control social. En los documentos revisados, encontramos 49 enunciados con estas características. Éstos se refieren a: derecho a poder de decisión sobre Tierra y Territorio; a la reconstitución de sus territorios; a la Consulta Previa y al consentimiento previo

vinculante respecto a RRNN; a representación directa de las naciones y pueblos indígenas en las esferas del Estado; derecho a la autonomía y la autodeterminación con el ejercicio de sus propias formas de organización social en sus territorios; a participar activamente en las decisiones políticas de la economía y la administración del Estado; derecho a la vigilancia, seguimiento, control social y presión.

Otros enunciados se refieren en general a derechos de toda la ciudadanía: derecho a participación política; a la información veraz y oportuna; a controlar socialmente a las autoridades; a formular peticiones individual y colectivamente a instituciones públicas; derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos directamente o a través de representantes; a decidir en la gestión pública; derecho a desobediencia civil y protesta; a plantear revocatoria de mandato; reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos por ser derechos humanos fundamentales que tienen alta incidencia en el tipo y calidad de participación política.

Mecanismos o instancias de participación y control social

Instancias grandes de control social articuladas a la estructura estatal

Un 40% de los documentos revisados incluyen propuestas de mecanismos o grandes instancias institucionalizadas en la estructura estatal, de nivel nacional, para la operativización de la participación de la población y el control de ella hacia el Estado. Veamos en el cuadro N° 2 una síntesis de estas propuestas

La gran mayoría de estas propuestas plantea la creación de un nuevo poder estatal (cuarto o quinto). Una propuesta plantea un Consejo Ciudadano y otra, plantea la figura de Consejos de Desarrollo en los distintos niveles de gobierno (incluido el nivel central), articulando la participación y control social con la planificación del desarrollo. En general, las propuestas no señalan una mayor estructuración de este nuevo poder estatal (salvo tres propuestas que las mencionamos más abajo). Sólo señalan algunas características muy generales, entre las que destacan, las que se repiten más:

- Su independencia respecto de los otros poderes
- La cobertura del control social y la participación es a todo el Estado, a todas sus instancias y acciones, sobre todo en decisiones de alta importancia y en temas estratégicos.
- Alcance fiscalizador de sus acciones. Poder de veto ante los otros poderes estatales.

Respecto a su articulación con la sociedad civil, las propuestas sugieren que este poder emana y representa a la sociedad civil, pero no están muy claros los mecanismos para la conformación y la permanencia de su vínculo con la sociedad civil:

- Las propuestas del Pacto de Unidad hablan de una diferenciación en cuanto a los mecanismos de conformación: sufragio para el nivel nacional; usos y costumbres, para el nivel local y regional.

CUADRO 2 | Propuestas de las organizaciones sociales a la Asamblea Constituyente. Propuestas de instancias grandes de PyCS articuladas a la estructura estatal

Documento / Organización postulante	Mecanismo/ Instancia	Características	Estructura/ Subdivisiones
Documento de pre sistematización de propuesta Pacto de Unidad ampliado	Quinto poder del Estado: Poder Ciudadano		a) Consejo Moral y Consejo de Control Ciudadano. b) Consejo ciudadano de fiscalización estatal. c) Consejo civil de control social
Diversas organizaciones urbanas de Tarija	Cuarto Poder del Estado: Poder Social.	Poder ejecutivo promoverá mecanismos de consulta popular para la toma de decisiones a nivel nacional, departamental, municipal.	Creación de Consejo Popular Participativo que supla a Superintendencias reguladoras.
Organizaciones rurales y urbanas Oruro	Tres instancias de fiscalización y control social: A) El pueblo, B) Un Consejo Ciudadano y C) La Contraloría (sic)		Una instancia de control social en cada departamento
Sistematización final propuesta del Pacto de Unidad ampliado. (La misma propuesta está en la Nueva CPE)	Cuarto poder: Poder Social Plurinacional	Órgano independiente y autónomo respecto a poderes estatales. Vigila y controla a los poderes del Estado. Denuncia actos irregulares en ejercicio de función pública. Sus decisiones son inapelables y de cumplimiento inmediato por el Estado. Conformado por representantes de la sociedad civil (naciones y pueblos indígena originario campesinos, representantes de organizaciones sociales y otros)	En nivel central: representantes elegidos por voto universal. En nivel local e intermedio se los elige por usos y costumbres.
Propuesta de organizaciones del Norte de Potosí	Consejos de Desarrollo municipal, regional, departamental, y nacional.	Mecanismos democráticos de planificación regional y local del desarrollo. Reconocer a las organizaciones sociales como sujetos de control de la gestión pública y a los Consejos de Desarrollo como espacios de encuentro entre sociedad civil y Estado para concertar, planificar el desarrollo, el control social".	Consejos de desarrollo desde el nivel municipal, departamental, regional hasta llegar al nivel nacional.
La Constituyente para los trabajadores COD La Paz	Creación de un nuevo poder del Estado: Poder Popular	Encargado del control social en todas las instituciones del Estado, bajo tutela y vigilancia del pueblo.	
Propuestas de organizaciones juveniles	Poder Ciudadano	Establecer mecanismos de CS desde las organizaciones, pueblos indígenas y sociedad civil, sobre tierra/territorio, RRNN a través del Poder Ciudadano.	Tres principios o poderes del Control Social: 1. Decisión; 2. Veto; 3. Revocatoria

(Pasa a la siguiente página...)

(Viene de la anterior página)

Documento / Organización postulante	Mecanismo/ Instancia	Características	Estructura/ Subdivisiones
Federación de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa	Poder Ciudadano	Atribuciones para objetar/vetar las políticas de gobierno. Ejercer control social sobre todos los poderes públicos.	
Manifiesto-Propuesta para la AC. Red TACEP	Cuarto poder del Estado: Poder Popular	Un instrumento del Pueblo, no institucionalizado. Sesiones no permanentes. Miembros ad honorem. Elección por usos y costumbres. Funciones: análisis de peticiones de referéndum y su viabilización, garantizando imparcialidad. Facultad de convocar a AC, revisar leyes.	
	Quinto poder Estatal: Poder Fiscalizador. La Contraloría General del Estado	Total autonomía de los otros poderes. Mayor capacidad de control social.	

Fuente: Elaboración propia a partir de textos originales de las organizaciones (sic)

- La propuesta de la Red TACEP habla genéricamente de los “usos y costumbres” como mecanismo de conformación del Poder Popular. Señalan que no sería una instancia permanente, sino que se reuniría en momentos que haga falta convocar a referéndum, asamblea constituyente u otra ocasión especial.
- La propuesta de las organizaciones juveniles señala que este Poder Ciudadano estará conformado por “organizaciones, pueblos indígenas y sociedad civil”

Respecto a la estructura de estos nuevos poderes estatales, dos propuestas avanzan algo y una plantea una estructura y procedimientos específicos, pues generaliza una experiencia regional exitosa:

- En la propuesta de un documento preliminar del Pacto de Unidad el “Poder Ciudadano” (así se lo denomina en este documento) aparece perfilado con tres componentes: a) Consejo Moral y Consejo de Control Ciudadano; b) Consejo ciudadano de fiscalización estatal; c) Consejo civil de control social. Lo curioso es que esta estructura luego desaparece en los otros dos documentos del Pacto de Unidad, que supuestamente tienen un mayor afinamiento.
- La propuesta de las organizaciones urbanas de Tarija describe una instancia específica (derivada o bajo la cobertura del “Poder Social” de su propuesta) cuyo carácter está mejor definido: un “Consejo Popular Participativo para suplir a las Superintendencias reguladoras”.
- La propuesta de organizaciones del Norte de Potosí se enfoca hacia la constitución de Consejos de Desarrollo en el nivel municipal, regional, departamental y nacional. Como esta propuesta tiene su base en una exitosa experiencia en la región del Norte de Potosí, la propuesta es seguir la lógica de esta experiencia que consiste en congregar en un mismo

espacio de planificación, seguimiento y evaluación del desarrollo a diferentes organizaciones de la sociedad civil y entidades estatales.

Mecanismos o instancias específicas de control social y participación

En el cuadro N° 3 se observa que destacan por su mayor volumen las propuestas de mecanismos legales de protección y garantía a los ciudadanos/as, además de las propuestas de mecanismos relacionados con el sufragio. En el primer caso, además de la ya conocida Consulta Previa –tan importante en la agenda de las organizaciones indígenas– destacan las novedosas propuestas de medidas de garantía y resguardo de los derechos de la población. En el segundo caso, destacan los mecanismos ya conocidos como el Referéndum, el Plebiscito y la AC. Asimismo en este grupo aparece repetidas veces la Revocatoria de mandato, de la que ya se tuvo una experiencia el año 2008.

CUADRO 3 | Propuestas de las organizaciones sociales a la Asamblea Constituyente. Propuestas de mecanismos o instancias específicas para el control social y la participación

Documento/Organización postulante	Mecanismos vía voto	Mecanismos vinculados con prácticas de organización comunitaria de base	Mecanismos legales de protección y garantía a los ciudadanos/as (*)	Otros
Cumbre Social por la AC			Consulta Previa (Pueblos indígenas) Derecho a veto (Pueblos indígenas)	
Documento de pre sistematización de propuesta Pacto de Unidad ampliado	Asamblea Constituyente, Referéndum, Plebiscito, Revocatoria Mandato	Cabildos y asambleas comunales, indígenas, populares.	Consulta Previa Acción popular, Veto popular	Iniciativa legislativa ciudadana,
Comunidades afrodescendientes de Bolivia			Consulta previa	
Encuentro Urbano Tarija	*Referéndum. *Elegir por voto una persona responsable de vigilar y garantizar distribución equitativa de recursos públicos.		Consulta Previa sobre la explotación y uso de RRNN Consulta a los pobladores de regiones directamente afectadas. Toma de decisiones participativa.	
Propuesta de Unibamba			Derecho a la Consulta Previa de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos.	
Organizaciones rurales y urbanas Oruro			Consulta Previa	

(Pasa a la siguiente página...)

(Viene de la anterior página)

Documento/Orga nización postulante	Mecanismos vía voto	Mecanismos vinculados con prácticas de organización comunitaria de base	Mecanismos legales de protección y garantía a los ciudadanos/as (*)	Otros
Propuesta de la OICH más otras organizaciones indígenas			Consulta Previa e Informada Consentimiento.	
Pacto de Unidad (ampliado): Propuesta de Constitución Política del Estado. Más el documento de sistematización final de su propuesta.	Referéndum, Plebiscito, Revocatoria de mandato.	Asambleas y Cabildos comunitarios (indígenas y populares), Elección, designación o nominación de representantes por normas propias.	Consulta previa Veto popular Acción de libertad personal, Acción de amparo, Acción de protección de datos y privacidad, Acción de acceso a información, Acción de inconstitucionalidad, Acciones populares (protección de derechos colectivos), Acción de cumplimiento.	Iniciativa legislativa ciudadana Presentación directa de proyectos de ley a la Asamblea Legislativa por cualquier "Ciudadano y ciudadana, naciones y pueblos IOC's, afros y Cds interculturales"
Propuesta de organizaciones del Norte de Potosí	Referéndums en distintas formas y niveles, Voto programático; Revocatoria de mandato representativo Elección directa ciudadana de miembros de Corte Suprema, Tribunal Constitucional, Defensor del pueblo; Contraloría; Fiscalía y Corte electoral.	(La propuesta de los Consejos de Desarrollo, anotados en el anterior apartado, incluye una articulación fundamental con las diversas formas de organización comunitaria en los niveles de base)	Mecanismos y órganos de cumplimiento de los derechos fundamentales y derechos de prestación. Derecho de petición y amparo constitucional.	Iniciativa legislativa ciudadana Rendición de cuentas; Acceso de la ciudadanía a información pública
Documento de la CIDOB	Plebiscito (consulta sobre integridad territorial), Referéndum, Revocatoria popular sobre mandato de autoridades; Asamblea Constituyente. Organizaciones ciudadanas pueden presentar candidatos en elecciones (eliminar monopolio de partidos políticos).			Iniciativa Popular, Veto popular sobre decisiones inconsultas del gobierno
Propuesta de la CSUTCB		Sistema de ejercicio de cargos por turno y rotación en los diferentes niveles del poder público.	Representación y participación directa de los pueblos indígenas en los órganos del Estado	
Propuesta de la Red TACEP	Asamblea Constituyente, Referéndum.			Iniciativa Le- gislativa Ciuda- dana Inicialmente Fiscalizadora Ciudadana

(*) No se incluyen los mecanismos vigentes ya en la anterior constitución y relacionados con derechos individuales

Fuente: Elaboración propia.

En contraste con esta abundante referencia a mecanismos vinculados al voto y mecanismos legales de protección y resguardo de derechos, las propuestas de mecanismos vinculados con prácticas de organización comunitaria de base son muy reducidas en número y en creatividad. No se observa una mayor riqueza de propuestas que articulen la dinámica participativa micro local o comunitaria con la dinámica y espacios decisión en los distintos niveles de organización del Estado (municipal, departamental, regional, nacional).

Ello permite advertir o por lo menos plantear la interrogante sobre lo que implica esta desarticulación con los mecanismos y espacios de decisión estatales. El vigor y sostenibilidad de un modelo de democracia participativa depende de que estos dos ámbitos estén vinculados y articulados. Una democracia participativa sostenible no sólo debe construirse con mecanismos vinculados a procesos de sufragio y con medidas legales de resguardo y protección de derechos ciudadanos.

Otra observación. Comparando con el anterior apartado, en general se percibe una desarticulación de estas propuestas de mecanismos específicos de PyCS con aquellas instancias mayores postuladas para la implementación de la PyCS en las estructuras estatales (“Poder Social”, “Poder ciudadano”; “Poder Popular”,...). Salvo algunas tímidas sugerencias de articulación, lo que destaca es la falta de conexión entre estas grandes instancias propuestas y los mecanismos específicos.

Un caso aparte es el de la propuesta de las organizaciones del Norte de Potosí, en la que por la propia característica de las instancias institucionales propuestas (los “Consejos de Desarrollo” en los distintos niveles de administración estatal), éstos se articulan con las dinámicas comunitarias y de las organizaciones sociales, en sus distintos niveles. Pero incluso en este caso, llama la atención que no haya mayores referencias explícitas a cómo estos Consejos de Desarrollo podrían operativizar también los diferentes mecanismos propuestos de democracia participativa. Y llama la atención en esta propuesta su falta de recepción de las profundas críticas al modelo de participación implementado junto con la descentralización neoliberal de los años noventa.

Propuestas de participación vinculadas a demandas estratégicas de pueblos indígenas

64% de los documentos estudiados, en sus propuestas referidas a participación establecen un vínculo directo con demandas estratégicas de los pueblos indígenas. Sistematizamos estas propuestas en base a 3 aspectos relacionados entre sí:

- Propuestas vinculadas a derecho de autodeterminación de pueblos indígenas
- Propuestas vinculadas a reconocimiento de derecho consuetudinario indígena
- Propuestas vinculada a restitución y acceso a sus territorios por los pueblos indígenas

CUADRO 4 | Propuestas de las organizaciones sociales a la Asamblea Constituyente. Vínculo de propuestas sobre PyCS con temas centrales de agenda indígena

Documento/ Organización postulante	Vínculo con derecho de autodeterminación de pueblos indígenas	Vínculo con reconocimiento de derecho consuetudinario indígena	Vínculo con propuesta de acceso/ restitución de / control de Territorio por los pueblos indígenas
Cumbre Social por la AC	*Reconocimiento de formas propias de autogobierno. Usos y costumbres: asambleas, cabildos,... formas propias de ejercicio de democracia directa.	Usos y costumbres en ejercicio de democracia comunitaria.	Entidades territoriales indígenas autónomas.
Documento de pre sistematización de propuesta Pacto de Unidad ampliado	Autodeterminación, autogobierno, autoadministración de cada nación indígena originaria. Estado Plurinacional: "Confluencia de derecho de diversos pueblos a autogobernarse"	Reconocimiento de pluralismo jurídico; reconocimiento de derecho consuetudinario indígena. Reconocimiento de Derechos colectivos.	Reconstitución de territorios indígenas vía Autonomía. Nueva territorialización del país como estrategia de consolidación de participación de los pueblos indígenas.
Comunidades afrodescendientes de Bolivia			Derecho al territorio. Equidad en distribución de tierras. Propiedad colectiva e individual.
Derechos fundamentales de los pueblos indígenas" (CPESC)	Derecho a autonomía: ejercicio de sus propias formas de organización.		
Las perspectivas del departamento del Chaco boliviano"	Reconocimiento de formas de democracia directa y comunitaria, de acuerdo a usos y costumbres		
Propuesta de Unibamba	Derecho a libre determinación de los pueblos indígenas, núcleo de la articulación de los Derechos Indígenas. Nuevo tipo de relación entre pueblos indígenas y Estado. Autodeterminación: plena vigencia de instituciones y saberes indígenas en la toma de decisiones para políticas de desarrollo.	Pueblos indígenas se regirán según sus propios principios y costumbres.	Ejercicio autónomo en la gestión de sus territorios.
Organizaciones rurales y urbanas Oruro	Autonomía es demanda histórica para los pueblos indígenas. Reconocimiento formal de autoridades indígenas, facultad de toma de decisiones y administración autónoma de recursos económicos.	Gobierno propio; justicia propia.	Reconstitución de territorios ancestrales. Derecho a territorio de los pueblos indígenas con autonomía político administrativa.

(Pasa a la siguiente página...)

(Viene de la anterior página)

Documento/ Organización postulante	Vínculo con derecho de autodeterminación de pueblos indígenas	Vínculo con reconocimiento de derecho consuetudinario indígena	Vínculo con propuesta de acceso/ restitución de / control de Territorio por los pueblos indígenas
Propuesta de la OICH más otras organizaciones indígenas: "Derechos de los pueblos indígena originarios en la nueva CPE"	Autoidentificación y autodeterminación de las naciones indígenas: autogobierno, autogestión, autoadministración dentro de sus territorios históricos. Los territorios indígenas se normarán por usos y costumbres. El Estado debe garantizar el autogobierno y desarrollo de las naciones indígenas originarias en sus territorios y/o municipios indígenas, bajo gobiernos indígenas elegidos por usos y costumbres.	Reconocimiento por el Estado del derecho consuetudinario indígena.	Procedimientos de reconstitución territorial indígena: 1. Estudio participativo sobre mejoras que terceros hubieran realizado en TCOs. En caso de no haberlas hecho, entrega de concesiones mineras, forestales, ganaderas a las TCOs. 2. Reagrupación de tierras y creación de nuevas TCOs.
Pacto de Unidad (ampliado): Propuesta de Constitución Política del Estado. Más el documento de sistematización final de su propuesta.	Para los PIOC: constitucionalizar dominio ancestral sobre sus territorios y derecho a libre determinación (autogobierno, control de sus instituciones, reconstitución de sus territorios ancestrales). Formas propias de autogobierno, de representación, administración y propiedad de sus territorios.	Idem Respeto y garantía a los derechos colectivos preexistentes de las naciones y pueblos IOC, afro, y Cds. interculturales sobre sus territorios. No necesidad de reconocimiento estatal a través de trámite de personería jurídica para pueblos indígenas. Rigen sus usos y costumbres.	Idem Enfoque básico de propuesta CPE: Respeto y reconocimiento de preexistencia colonial y republicana de las NyP IO y Afrod. Gobierno y administración IOC, basado en usos y costumbres, con poder de decisión; control y gestión comunitaria sobre el territorio, la tierra y los RRNN.
Propuesta de organizaciones del Norte de Potosí		Reconocimiento constitucional del derecho consuetudinario indígena	
Propuesta de la CSUTCB	Espacios de autogobierno para reconocimiento, validación y desarrollo de culturas y naciones indígenas. Reconocimiento constitucional de diferentes niveles de gobierno autónomo indígena. Reconocimiento constitucional de las autonomías indígenas.		
Propuesta de la CPEMB			"Reconocimiento legal por el Estado del derecho colectivo indígena a su propiedad sobre su territorio y el aprovechamiento de todos los recursos naturales "de acuerdo a su historia, usos y costumbres"
Propuesta de la Confederación de mujeres campesinas BS	Pueblos IOC tienen autodeterminación y autonomía política para gobernarse a sí mismos.		

(Pasa a la siguiente página...)

(Viene de la anterior página)

Documento/ Organización postulante	Vínculo con derecho de autodeterminación de pueblos indígenas	Vínculo con reconocimiento de derecho consuetudinario indígena	Vínculo con propuesta de acceso/ restitución de / control de Territorio por los pueblos indígenas
Propuesta de la APG	Objetivo de la propuesta guaraní: “La liberación y unidad de los pueblos indígenas en función del territorio”. Estructura político organizativa en Autonomía Indígena Guaraní: El poder reside en la Asamblea de la Nación Guaraní: representantes de las Asambleas de las Capitanías gua- raníes, más los Arakua Iyas (Sabios). El nivel operativo/representativo lo tienen -subordinados a la Asamblea- los representantes ejecutivos. De ahí se desprenden consejos operativos temáticos.	Idem	Idem. La UTIA (Unidad Territo- rial Indígena Autónoma), base territorial de la Autonomía Indígena: Me- canismo de recuperación de territorio ancestral, no sólo la TCO. UTIA: recuperación de territorio y fortalecimiento de la organización propia. Proyección nacional de esta propuesta local/ regional de autonomía indígena.
Propuesta de Jesús de Machaca	Garantías constitucionales para autoridades originarias y prácticas de autogobierno. Reconocimiento y garantía para la participación política de las comunidades indígenas y originarias según usos y costumbres. Municipio Indígena, espacio de autogobierno de las comunidades campesinas originarias e indígenas. Autodeterminación de los PIOC es la base de Estado boliviano, política y administrativamente descentralizado.	Garantías constitucionales a usos y costumbres...	TCOs, pueden conver- tirse en Autonomías Indígenas, por vía Autonomías Regionales o por vía Autonomías Municipales. Reestruc- turar el poder político a partir de nuestros Ayllus, Markas y Comunidades, es decir desde abajo”. Autonomías no desde los Departamentos, sino desde nuestras comuni- dades, ayllus y marcas”.

Fuente: Elaboración propia a partir de textos originales de las organizaciones

Este gran bloque de propuestas sobre participación en los documentos de las organizaciones a la AC, están articuladas en torno a dos ejes de demanda que las organizaciones indígenas en Bolivia, vinieron madurando durante las últimas décadas: la reconstitución de sus territorios ancestrales y el reconocimiento de su derecho de autodeterminación. A estas dos demandas se le añade una tercera directamente relacionada: el reconocimiento de los usos y costumbres (“o derecho consuetudinario indígena”) por parte del Estado, como estrategia legal y política para avanzar hacia el horizonte de la autodeterminación sobre la base territorial reconstituida de sus territorios ancestrales.

A través de esta propuesta las organizaciones indígenas plantean una nueva forma de relación –horizontal, no subordinada– entre Estado y pueblos indígenas. Esta nueva forma de relación es la base de su propuesta sobre participación, que en el conjunto de las propuestas estudiadas, constituyen uno de los aspectos más importante de la “refundación del país”, afirmada desde la perspectiva de los movimientos sociales indígenas y campesinos. Como señala uno de los documentos estudiados:

La autonomía (indígena) apunta a romper la verticalidad del estado, su estructura de poder, permitiendo la construcción de un nuevo estado “desde abajo”, desde las bases.

(Documento de pre sistematización de propuesta Pacto de Unidad ampliado, p. 12)

Estas propuestas sobre participación articuladas a las demandas indígenas de autodeterminación y reconocimiento de acceso pleno a su territorialidad, constituyen quizá el aspecto más novedoso en cuanto a participación en el conjunto de demandas sociales en este periodo constitucional. Se comprende la demanda de autodeterminación de los pueblos y naciones indígenas como una ruptura de “la tutela que hasta ahora les ha sido impuesta por la concepción y la legalidad republicana y liberal en cuanto a organización, administración y gestión del espacio y del poder”² La estrategia general para llegar a este nuevo escenario en la relación Estado y Pueblos Indígenas –relación horizontal, dentro del paradigma de la descolonización- es una nueva territorialización, un nuevo ordenamiento territorial del país. Más adelante, esta estrategia asumió el camino más específico de la creación de Autonomías Indígenas Originarias Campesinas, estrategia que después, en la nueva CPE aprobada, aparecerá integrada al conjunto del nuevo modelo de descentralización para todo el país, sin que se haya afectado aquellas otras formas de autonomía (sobre todo la departamental) y formas de administración territorial que a lo largo de la historia se constituyeron en los factores de fragmentación y desestructuración de la territorialidad indígena.

En gran medida esta desembocadura de la propuesta indígena de autodeterminación en la propuesta de Autonomías indígenas se vinculó a una acción del gobierno del MAS que, ante la estrategia de los sectores conservadores de centrar su acción en torno a la autonomía departamental, asumió él mismo la agenda autonomista, para absorber y ganar a estos sectores su propuesta de control y retoma del poder político a partir de las regiones.

En el nivel más operativo de la estrategia de implementación de las autonomías indígenas, los documentos estudiados tienen diferentes propuestas, que las analizaremos en el siguiente apartado.

Propuestas vinculadas a reestructuración/reordenamiento territorial en general, autonomías y descentralización

Sobre las propuestas de reestructuración territorial

En estas propuestas se pueden encontrar 2 tendencias no contrapuestas: la mayoría de las propuestas plantean la Autonomía Indígena como eje articulador de la reestructuración territorial y dos propuestas (del Chaco y de Pando) plantean la Región como eje de la rearticulación territorial.

Las primeras vienen de la mano de la propuesta de Estado Plurinacional y postulan diferentes formas de reestructuración territorial, donde tengan cabida las Autonomías Indígenas, sea por la vía de TCOs, la vía de Municipios o de las Regiones. Dada la gran variedad de situaciones de

² CEDIB, Boletín Boliviapress, agosto 2009, p. 2.

CUADRO 5 | Propuestas de las organizaciones sociales a la Asamblea Constituyente. Propuestas relacionadas con reestructuración/ reordenamiento territorial en general, autonomías y descentralización

Documento/ Organización postulante	Nuevo ordenamiento territorial. Niveles de gobierno. Caminos para implementación de Autonomías IOC	Estructuras de participación y control social en el nivel subnacional
Documento de pre sistematización de propuesta Pacto de Unidad ampliado	3 propuestas en debate: a) Reestructuración de la actual división política administrativa de Bolivia en base a los territorios ancestrales de las naciones originarias y pueblos indígenas (Desaparición de departamentos). b) A partir de ordenamiento territorial existente, añadir el reconocimiento de los territorios indígenas como otra entidad (coexistencia de departamentos, municipios y autonomías indígenas). c) Re estructurar la actual división territorial a partir de reorganizar los territorios indígenas en distritos, municipios y entidades territoriales indígenas (coexistencia de departamentos con municipios indígenas).	
Propuesta del Chaco	Reordenar la estructura territorial del país tomando como base las regiones, bajo 7 criterios: continuidad geográfica; historia regional común; diversidad socio cultural; unidad político administrativa de la región; espacios territoriales indígenas; capacidad económica y existencia de RRNN; unidades fisiográficas comunes.	Concejo Social Autónomo con par- ticipación de organizaciones sociales e indígenas con representatividad en regiones subautónomas. Viabilizar control social y ejercer contra- poder al legislativo y ejecutivo regional. (sic)
Propuesta de la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos Regional Madre de Dios Pando - FSUTCRMDP	Propuesta de creación de 3 Macrorregiones: Andina, Chaqueña y Amazónica. Estas Macrorregiones se estructuran vía Microregiones (espacio territorial-cultural-económico común. Comprende municipios, comunidades).	Consejo Consultivo Determinativo (articula el gobierno de las Macrorregiones) salido de las Microregiones, según usos y costumbres.
Organizaciones urbanas Tarija	Autonomía (organización territorial) debe ser consensuada participativamente, desde las bases, desde las comunidades.	Su ejercicio será afectado por el Control Social. Criterios/Principios de las Autonomías: Solidaridad, democracia, participación. Diseño de políticas regionales debe contar con la participación directa de la población.
Propuesta de UNIBAMBA	Nueva estructura estatal y reordenamiento territorial: diferentes tipos de autonomías; entre ellas la indígena. Jurisdicciones territoriales indígenas: desde nivel distrital, de municipio indígena, de TCO y de mancomunidades territoriales,... hasta nivel de Región Indígena Autónoma.	
Organizaciones rurales y urbanas Oruro		Un Control Social a nivel de cada departamento y municipio.

(Pasa a la siguiente página...)

(Viene de la anterior página)

Documento/ Organización postulante	Nuevo ordenamiento territorial. Niveles de gobierno. Caminos para implementación de Autonomías IOC	Estructuras de participación y control social en el nivel subnacional
Pacto de Unidad (ampliado): Propuesta de Constitución Política del Estado y documento de sistematización final de su propuesta.	Reordenamiento territorial del país sobre la base de la constitución de autonomías territoriales IOCs... Nueva estructura territorial autonómica: a) Regiones IOCs, Afrodescendientes y Cds. Interculturales; b) Entidades Territoriales Indígenas; c) Municipios IOCs. Afrodescendientes y Cds interculturales; d) Municipios Interculturales; e) Departamentos. Otra versión:: a) Territorios IO; b) Municipios IOC, afrobolivianos y de comunidades interculturales; c) Municipios interculturales d) Regiones IOC, afrobolivianos y de comunidades interculturales; e) Regiones interculturales; f) Departamentos *Propuesta de gobiernos autónomos: a,b,d: se rigen por normas propias en concordancia con CPE.	Competencia de las autonomías IOC y Afrod... sobre PyCS: "Determinar los mecanismos de participación y consulta en referencia a las políticas públicas del Estado Plurinacional relacionadas con asuntos de su interés"
Propuesta de organizaciones del Norte de Potosí	Reordenamiento territorial/ administrativo en base a 4 niveles: 1. Sistema de Mancomunidad (Parcialidades); 2. Naciones originarias y pueblos indígenas (Territorio reconstituido y con autodeterminación); 3. Espacios urbanos articuladores; 4. Sistema territorial metropolitano.	Los mecanismos e instancias ya mencionados: Consejos de Desarrollo en todos los niveles del Estado.
Documento de la CIDOB	TCOs: nueva unidad político administrativa en el país. Autonomía de gestión política y financiera.	
Propuesta de la Federación Nacional de Mujeres campesinas de Bolivia Bartolina Sisa		Poder Ciudadano en el nivel Municipal: Políticas municipales bajo control social de los "poderes locales": sindicatos, organizaciones de base, capitanías, ayllus, etc. OTBs y organizaciones de base deben participar directamente en los Concejos Municipales. Revocatoria de mandato municipal
Propuesta de la APG	3 niveles de Autonomías: a) Autonomías Indígenas; b) Autonomías Urbanas y c) Autonomías Regionales. Eliminar Autonomías Departamentales. En Autonomías Municipales reducir su competencia a territorios urbanos, pero éstos convertirlos en Autonomías Urbanas. La Región es espacio articulador de los territorios indígenas y urbanos. Reemplaza a departamentos. Redefinir la estructuración del espacio regional. Autonomía Urbana adopta diferentes formas de gobierno. No sólo lo municipal.	En Autonomías Indígenas y en Autonomías Urbanas, el poder reside en una Asamblea o Consejo. Éstos se conforman sobre la base de las comunidades indígenas (para el caso indígena) y de las organizaciones sociales representantes de lo urbano (para el caso urbano). El nivel ejecutivo está debajo de esta Asamblea o Consejo.
Propuesta del Municipio Indígena de Jesús de Machaca	Tres niveles de gobierno: Nacional, Regional y Local, partiendo desde las comunidades, ayllus y markas. *Gobiernos locales pueden ser Municipios y Municipios Indígenas.	Participación política directa en comunidades y municipios. Elecciones de representantes en forma escalonada y según usos y costumbres. Gobierno local participativo, elección de concejales por circunscripciones municipales indígenas; Control Social orgánico.

Fuente: Elaboración propia a partir de textos originales de las organizaciones

los pueblos y naciones indígenas respecto al territorio (y respecto también a la maduración de su carácter de nación), y el escenario de disputa con los sectores conservadores que anclaron su estrategia de reconquista del poder político por la vía de las autonomías departamentales, estas propuestas tienen una gran variedad de matices y diferencias.

Destaca entre estas propuestas el conflicto entre Autonomías Indígenas y Autonomías Departamentales; entre territorios indígenas y departamentos. Éstos se constituyeron durante la República, en una forma de división administrativa y territorial que ha continuado el despojo colonial y la fragmentación de los territorios indígenas. Además, en la coyuntura de la AC, los grupos conservadores hicieron bandera de las autonomías departamentales contra las autonomías indígenas y contra la demanda popular de nacionalización de los recursos naturales.

Efectivamente, la propuesta de autodeterminación indígena, reconstituyendo sus territorios y dotándoles de una legalidad constitucional como entidades territoriales autónomas, se convirtió en obstáculo directo a la pretensión de retoma del poder político por los partidos neoliberales y grupos económicos de poder. En este nudo conflictivo se entrampó el proceso constituyente. Por ello, la manera como iría a desatarse este nudo conflictivo –expresión de las contradicciones más profundas en la sociedad y las estructuras económicas– repercutirá más tarde en la continuidad o no de las novedosas propuestas indígenas sobre participación: autodeterminación en sus territorios reconstituidos, bajo la figura legal de entidades territoriales indígenas autónomas.

Sobre las propuestas en el nivel subnacional

Lo primero que se advierte es el escaso desarrollo de propuestas en este ámbito y –salvo algunas pocas excepciones (Propuesta de Bartolina Sisa y Norte de Potosí)– su escasa conexión con los mecanismos e instancias generales de PyCS propuestas antes para el nivel nacional.

Entre los mecanismos de participación y control social destacan la referencia a mecanismos de “usos y costumbres” o el “partir desde las organizaciones” como indicador de una participación directa de la población (7 de 9) tanto para la conformación de las instancias representativas de poder estatal subnacional (gobiernos locales y regionales) como para la conformación de instancias de participación y control social desde la sociedad civil (Consejos u otras instancias).

La figura más recurrente de participación es el “Consejo”. En algunos casos está más explícito el carácter de toma de decisiones incluyendo las decisiones del nivel estratégico (propuestas de: Jesús de Machaca, APG, Bartolina Sisa, Norte de Potosí, Federación de campesinos Pando, Chaco); en otros casos se deja la propuesta en enunciados generales (Organizaciones de Oruro, Organizaciones de Tarija).

Un dato llamativo es que no se advierten referencias de evaluación del modelo de participación y control social implementado en la década de los 90, complementario y funcional al modelo económico neoliberal. No se percibe una evaluación crítica previa de este modelo de participación y control social, aunque las propuestas tienden a superarlo, pues plantean instancias de mayor posibilidad de incidencia de la población en la toma de decisiones de los gobiernos subnacionales.

Contrariamente a la crítica y malestar generalizado en la población respecto del rol de los Comités de Vigilancia, y frecuentemente también de las OTBs y los dirigentes de distritos muni-

cipales³, no se advierte ninguna referencia al rol que jugaron los Comités de Vigilancia para reforzar estructuras y procesos de la democracia representativa, donde los partidos políticos robustecían su poder de control sobre las organizaciones utilizando entre otros mecanismos a los representantes individuales de los comités de vigilancia.

Vínculo con propuestas sobre RRNN y otros temas sectoriales estratégicos

Un primer dato a tener en cuenta es que 14 de las 25 propuestas estudiadas (es decir, 56%) aportan elementos sobre participación y control social enfocados a temas estratégicos en la construcción y gestión de lo público. Entre estos temas estratégicos destacan los recursos naturales.

En enfoque general de participación sobre estos temas tiene que ver con la toma de decisiones y no sólo con dimensiones subordinadas o limitadas de participación como son la vigilancia, la consulta, el simple aval social. Todas las propuestas se enfocan hacia una participación que tenga incidencia real en estos temas.

Este apunte es muy importante, pues marcará la diferencia de enfoque sobre participación en la nueva constitución. Y no resulta difícil advertir que la fuente de este cambio cualitativo tiene

CUADRO 6 | Propuestas de las organizaciones sociales a la Asamblea Constituyente. Propuestas sobre PyCS relacionadas con gestión de los RRNN y otros temas estratégicos

Documento/ Organizaciones proponente	Sobre RRNN	Otros temas sectoriales estratégicos
Cumbre Social por la AC	*Recuperación de todos los RRNN estratégicos. Ejercicio del derecho propietario inalienable por el Estado. Consulta Previa o iniciativa consensuada del pueblo boliviano para cualquier tratado internacional que afecte RRNN. *Establecer mecanismos de participación de la sociedad civil en elaboración de líneas maestras energéticas y fiscalización de YPFB y Min. de HC. *Continuar con movilización por nacionalización de RRNN (manteniendo independencia respecto a Gobierno). *Control sobre los RRNN por los pueblos indígenas.	
Organizaciones del Chaco	Acceso equitativo y control social en el uso racional de los RRNN	

(Pasa a la siguiente página...)

3 El hecho de que la movilización social de los años 2000 a 2005, sobre todo en las ciudades, haya rebasado las instancias oficiales de participación de los Comités de Vigilancia y las OTBs, señala una crítica en los hechos a la limitación o incluso funcionalidad de estas instancias a los gobiernos defensores del modelo neoliberal.

(Viene de la anterior página)

Documento/ Organizaciones proponente	Sobre RRNN	Otros temas sectoriales estratégicos
Propuesta de la CIOEC, régimen económico y agrario		*Soberanía del pueblo se concretiza en soberanía alimentaria: "el pueblo decide qué producir y qué comer". *Es función del Estado respetar y fomentar la economía solidaria que antepone la calidad de vida al capital. *El Estado reconoce y protege la propiedad colectiva e indivisible de los medios de producción. Debe diferenciar roles, ámbitos y responsabilidades entre la propiedad colectiva y la inversión estatal. *La participación como poder popular se concretiza en acceso de todos los campesinos e indígena originarios a tierra suficiente para tener una producción que asegure una vida digna. Idem agua. Idem semillas
Organizaciones urbanas Tarija		*Establecer constitucionalmente un Control Social que supervise la distribución de tierras, el ordenamiento catastral y contribuya a penalizar a los especuladores de suelo. *Control social sobre el tema medioambiental. Deberá ser ejercido por comunarios y autoridades comunales.
Organizaciones rurales y urbanas Oruro	Pueblos indígenas con territorios reconstituidos: dominio sobre RRNN.	
"Propuesta de la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia para la NCPE"		Régimen agrario: redistribución de tierras, "con participación de las organizaciones sociales y campesinas en las decisiones que se tomen". Organizaciones indígenas y campesinas deben ser consultadas en la nueva ley de tierras.
Pacto de Unidad (ampliado): Propuesta de Constitución Política del Estado y documento de sistematización final de su propuesta.	*PIOCs cogestionan y co-administran los RRNN con el Estado Plurinacional". *Dominio y propiedad de los RRNN: por "la población boliviana", que es descrita como "naciones y pueblos IOC, afrodescendientes, comunidades interculturales y población culturalmente diversa del campo y la ciudad"; "Gestión y administración corresponde al Estado Unitario Plurinacional Comunitario" ***"Las naciones y pueblos IOC... participan en forma directa, real y efectiva en la gestión, administración y toma de decisiones y en los beneficios provenientes del aprovechamiento de los RRNN". *"El Estado promueve y garantiza la protección, conservación y preservación de los RRNN en corresponsabilidad con las naciones y pueblos IOC,...." *Utilización de RRNN sujeta a consulta ciudadana, previa e informada de carácter vinculante a la población afectada del lugar, garantizando su participación en procesos de prevención y control socioambiental..."	*Agua: "El Estado regula, protege y planifica uso adecuado y sostenible de los recursos hídricos a través de entidades públicas con control y participación social..." *SSBB: "La prestación de los SSBB debe contemplar mecanismos de participación, cogestión y control social de los usuarios y sus organizaciones sociales de acuerdo a normas y procedimientos propios". *Desarrollo rural: "Es un proceso de gestión integral, participativo, concertado y equitativo para asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de la población y la generación e excedentes..." *Planificación del desarrollo: *Desarrollo económico y social se rige por la planificación del Estado, con participación y consulta ciudadana" (218) *Administración económica financiera: Se rige por presupuesto en todos los niveles, combina mecanismos de planificación participativa de la población con determinación técnica y ejecutiva de los órganos competentes" *Deuda pública con consulta ciudadana "Política tributaria bajo principio de transparencia, control". *Tierra: Será administrada según usos y costumbres. Dotaciones de tierras en consenso con comunidades y bajo planificación integral. Prioridad a propiedad colectiva sobre la individual.

(Pasa a la siguiente página...)

(Viene de la anterior página)

Documento/ Organizaciones proponente	Sobre RRNN	Otros temas sectoriales estratégicos
Propuestas feministas para una nueva CPE" Organizaciones feministas.		Reconocimiento constitucional de Derechos sexuales y reproductivos. Son derechos humanos fundamentales. Incidencia en tipo y calidad de participación política. Sobre todo derecho de libre decisión sobre el propio cuerpo, maternidad elegida libre y voluntariamente; derecho al placer y al erotismo. Libre opción y orientación sexual. Libertad de expresión e información.
Propuesta de organizaciones juveniles		*Participación de la ciudadanía en las decisiones económicas y en la definición de la política económica nacional. *Ciudadanía plena de jóvenes: desde 18 años. Participación de jóvenes en vida económica y política del país. *En autonomías IO se garantiza control social sobre la administración de tierra territorio y los RRNN renovables y no renovables. Recuperación de latifundios seguido de control social que asegura tierra y territorio para los pueblos indígenas.
Organizaciones del Norte de Potosí	*Para concesión, exploración, explotación el Estado tomará en cuenta la Consulta Social... (Cf Convenio 169 OIT) *Sobre Áreas Naturales protegidas... "Derecho a participación social en gestión, definición de políticas de conservación basado en conv. 169 OIT"	*Economía social mixta (economía solidaria con economía de mercado) con soberanía del Estado, bajo su dirección y "con control social directo". *Participación y control social sobre la tierra en los niveles nacional, departamental y municipal para un manejo adecuado, cumplimiento de normas y corresponsabilidad en el uso de la tierra"
Documento de CIDOB		En temas ambientales: "Debe crearse mecanismos de consulta y participación". Corresponsabilidad entre pueblos indígenas y Estado.
Propuesta de Bartolina Sisa	*Los RRNN que están en los parques y éstos mismos deben estar bajo control y administración de las comunidades campesinas e indígenas. *Una Ley especial sobre aprovechamiento de RRNN, elaborada con participación y consulta de sectores sociales involucrados"	
Red TACEP		*Modelo de Desarrollo Integral en la Diversidad. Componentes/Principios: **Coparticipación del Estado y la Sociedad Civil en la gestión del modelo de desarrollo". **Políticas de estado diseñadas con participación social, a través de sus organizaciones". ***Fortalecimiento de las organizaciones sociales". ***Democratización al interior de las organizaciones sociales" ***Nominación rotativa de los dirigentes o representantes de las organizaciones sociales".

Fuente: Elaboración propia a partir de textos originales de las organizaciones

que ver con la gran sensibilización social que provocó la movilización antecedente por los recursos naturales y la gestión de aspectos estratégicos como tierra-territorio, agua, biodiversidad, servicios básicos, etc. Este amplio consenso sobre participación con poder de decisión en temas estratégicos de la vida nacional, está estrechamente vinculado a los logros que ha tenido la movilización social interpeladora del ciclo neoliberal de los años noventa. Será importante ver, pues, en la respuesta estatal más inmediata (y también en la mediata) su capacidad y voluntad política real para estructurar estas demandas y propuestas sociales y consolidar institucionalmente estos avances. En la tercera parte de este estudio hacemos este balance.

Medidas de control y límite a las autoridades y al ejercicio de la función pública

Un 64% de los documentos revisados hacen propuestas explícitas de control al Estado y al ejercicio de la función pública por parte de la sociedad civil. A diferencia de otros enunciados (como los ya analizados en relación a derechos individuales y colectivos, que tienen una formulación positiva) estas propuestas tienen la particularidad de contener unos postulados negativos hacia el Estado, expresando una implícita desconfianza hacia él. Estas propuestas postulan que el Estado establezca obligaciones y condiciones limitativas para sí mismo, en beneficio y defensa de la ciudadanía.

Analizadas en su contexto, se comprende que estas propuestas emergen de experiencias previas del rol negativo o pasivo del Estado frente a la insatisfacción de necesidades y la conculcación de derechos de la población. Estas propuestas expresan, por ello, una forma de denuncia hacia el Estado, pero al mismo tiempo ponen de manifiesto invisibles estructuras de un Estado patrimonialista.

En la muestra que trabajamos, del conjunto de estos postulados de control ciudadano hacia el Estado destacan aquellos enunciados que tienen una directa connotación negativa de control hacia el mismo (36%): veto, veto popular, revocatoria de mandato, imprescriptibilidad y revocatoria de mandato para delitos contra el bien público y los derechos humanos; iniciativa fiscalizadora ciudadana. Otros señalan mecanismos de limitación al Estado (y en este caso en su relación habitualmente aliada con los grandes intereses del capital) en temas sensibles a la defensa de intereses y derechos de los pueblos indígenas: Consulta Previa, Consentimiento. Aunque el origen de estos mecanismos legales está enmarcado en medidas consultivas de décadas anteriores, son muy recurridas por los pueblos y organizaciones indígenas, como herramientas en su defensa.

Otras propuestas mencionadas son aquellas referidas a acciones de resguardo constitucional y garantía de derechos, algunas ya conocidas en la anterior constitución (Acción de Amparo, Acción de libertad personal, acción de Inconstitucionalidad); otras nuevas: Acción de protección de datos y privacidad; Acción Popular; Acción de Cumplimiento.

Otras propuestas tienen como eje la transparencia de información por el Estado. Entre estas propuestas están: la Acción de acceso a información y la Rendición de cuentas.

Participación y control social en otros ámbitos sectoriales: salud y educación

Dos características principales destacan en estas propuestas: a) La vinculación de estos dos servicios con el fortalecimiento del carácter plurinacional del Estado, lo cual determina que la participación y control social sea un eje transversal en la gestión de los mismos; y, derivado de ello: b) La afectación a la integralidad de la gestión de estos dos ámbitos por la participación y control de la población.

CUADRO 7 | **Propuestas de las organizaciones sociales a la Asamblea Constituyente. Propuestas sobre PyCS relacionadas con gestión de los RRNN y otros temas estratégicos**

Documento/ Organizaciones proponente	Sobre Educación	Sobre Salud
Cumbre Social por la AC	Control social en todos los niveles. Implementación de políticas soberanas y plurales controladas por la misma sociedad.	Idem
Documento de pre sistematización de propuesta Pacto de Unidad ampliado	Educación debe enfocarse a profundizar democracia participativa comunitaria; contribuir a fundar Estado Plurinacional. Sistema educativo plurinacional.	Idem
Comunidades afrodescendientes	Educación incluyente, que exprese la realidad pluricultural	
Organizaciones urbanas Tarija	Sistema educativo nacional participativo acorde a necesidades de la población. Universidades autónomas también tienen que rendir cuentas al Estado y ser afectadas por el Control Social	
Propuesta de la OICH más otras organizaciones indígenas	Derecho a definir y aplicar propios programas, instituciones, instalaciones currículo, materiales educativos. Derecho a formar, capacitar y acreditar a sus propios docentes y administradores.	
Pacto de Unidad (ampliado): Propuesta de Constitución Política del Estado y documento de sistematización final de su propuesta.	"La educación es participativa, comunitaria y democrática..." "Contribuye a fortalecimiento de lo Plurinacional y unitario del Estado, a partir de profundización de democracia participativa comunitaria. Fortalecimiento de normas propias de naciones y pueblos IOC..." "El Estado garantiza, en la definición de políticas educativas pertinentes a la realidad y diversidad, la participación con poder de decisión de los actores directamente involucrados en educación, a través de sus organizaciones..."	"El servicio de SALUD se organiza en el ámbito comunitario. Se planificará y administrará con las naciones y pueblos IOCs, ..." "El servicio de salud es intercultural"
Propuesta de organizaciones juveniles	En Educación: currículo educativo construido con participación de la población.	Control social en salud y SSBB para defender derechos de la población
Organizaciones del Norte Potosí	"Educación integral, para la vida, participativa, liberadora..."	

Fuente: Elaboración propia a partir de textos originales de las organizaciones

Comparando este enfoque con lo que había en el modelo de los años noventa, en cuanto a PyCS sobre educación y salud, evidentemente hay un avance. Sin embargo, llama la atención nuevamente que no haya referencias más específicas dirigidas a establecer mecanismos e instancias de participación que superen las limitaciones y sesgos de los procesos, mecanismos e instancias que se establecieron con las reformas neoliberales de décadas pasadas.

Una de las limitaciones más serias del modelo de participación de los años 90 respecto a estos “temas sociales”, es la nula participación de la población con poder de decisión sobre la asignación global del presupuesto. Un permanente reclamo de la población es la crónica insuficiencia de asignación presupuestaria en los municipios para salud y educación, pero aún si se compara con la asignación a rubros como infraestructura vial y ornamental.

Hasta aquí presentamos esta detallada descripción y análisis de las propuestas de las organizaciones, en cuanto a PyCS. Pensamos que este análisis puede ser de mucha utilidad, para contrastar el contexto actual con el contexto en que fueron elaboradas estas propuestas, para ver lo que se pensaba en un momento aún cercano a la fase insurreccional del proceso popular. La creatividad y riqueza de estas propuestas, así también como sus limitaciones, pueden servir de fuente de inspiración para asumir los desafíos futuros que se presentan en el momento de aplicación y desarrollo de la nueva constitución política del Estado.

Participación y Control Social en los **informes de las Comisiones**

tro capítulo aparte respecto a contenidos, enfoques, procedimientos, mecanismos,... sobre participación y control social durante el periodo constituyente se encuentra en los informes de las 21 comisiones que se establecieron durante la AC. Estos textos fueron producidos a lo largo de un proceso que involucra todo el tiempo de existencia y funcionamiento de las comisiones. Es decir, desde la segunda semana de enero de 2007 en que se crearon las comisiones, hasta la segunda semana de julio del mismo año, cuando estas comisiones terminaron su trabajo con la entrega de sus informes finales a la Directiva y el Plenario de la AC, salvo algunas excepciones de comisiones que prolongaron su trabajo por unas semanas más, –aunque de manera discontinua- dadas las dificultades internas que sostuvieron.

En las páginas que siguen exponemos una sistematización y análisis de las propuestas sobre participación y control social en estos informes. Para el análisis adoptamos el criterio general que hemos asumido en esta publicación: el contraste de la respuesta estatal¹ frente a las demandas y propuestas de la sociedad civil, en este caso expresada en las propuestas para la AC de sectores populares.

Para una mayor claridad en la comparación entre ambos grupos de propuesta, seguimos en gran medida los mismos contenidos identificados en el grupo de propuestas de las organizaciones que tomamos como muestra para este estudio. Pero antes de entrar en estos contenidos, hacemos un balance estadístico introductorio.

¹ Asumiendo que los informes de las comisiones encarnan, en una coyuntura muy particular, al actor estatal institucionalizado.

Algunas estadísticas

Los cuadros y gráficos que siguen fueron elaborados a partir de analizar los documentos de informes finales de las Comisiones de la AC. El cuadro N° 8 presenta un detalle sobre cantidad de menciones explícitas sobre “participación” (en sentido de “participación social”) y “control social” (en sentido de control ciudadano hacia el Estado). Se ha excluido otros sentidos de los términos “participación” y “control”. Cuando se ha podido, se ha diferenciado en los informes de cada comisión los informes “por Mayorías” o “por Minorías”. Asimismo, cuando se pudo, se ha hecho una diferenciación de las partes específicas de los documentos: parte de artículos propuestos para el nuevo texto constitucional, parte explicativa de fundamentos y, en algunos casos, anexos.

Asumimos que esta estadística de las menciones a “participación” y a “control social” es sólo un indicador parcial, pero abre una primera perspectiva general de la propuesta sobre PyCS en estos documentos. El análisis del contenido viene más adelante.

CUADRO 8 | Documentos de informes finales de las 21 Comisiones de la Asamblea Constituyente. Menciones sobre participación y control social

Documento	TOTAL Menciones "Participación"	Menciones "Participación" en texto artic	Menciones "Participación" en texto fundam o anexos	TOTAL Menciones "Control Social"	Menciones "Control Social" en texto artic	Menciones "Control Social" en texto fundam o anexos
Com 1 MAYORÍAS	6	6	0	1	1	0
Com 1 MINORÍAS CN Patr Insurgente	2	0	2	1	1	0
Com 1 MINORÍAS PODEMOS	0	0	0	0	0	0
Com 2. MAYORÍAS	2	2	0	0	0	0
Com 2 MINORÍAS	2	2	0	0	0	0
Com 3 MAYORÍAS	5	5	0	2	2	0
Com 3 MINORÍAS	12	4	8	1	0	1
Com 4 MAYORÍAS	6	6	0	3	3	0
Com 4 MINORÍAS	3	3	0	0	0	0
Com 5 MAYORÍAS	6	0	6	1	1	0
Com 5 MINORÍAS	2	0	2	0	0	0
Com 6 MAYORÍAS y MINORÍAS	2	2	0	0	0	0
Com 7 MAYORÍAS	4	4	0	0	0	0
Com 8 MAYORÍAS y MINORÍAS	3	3	0	3	3	0

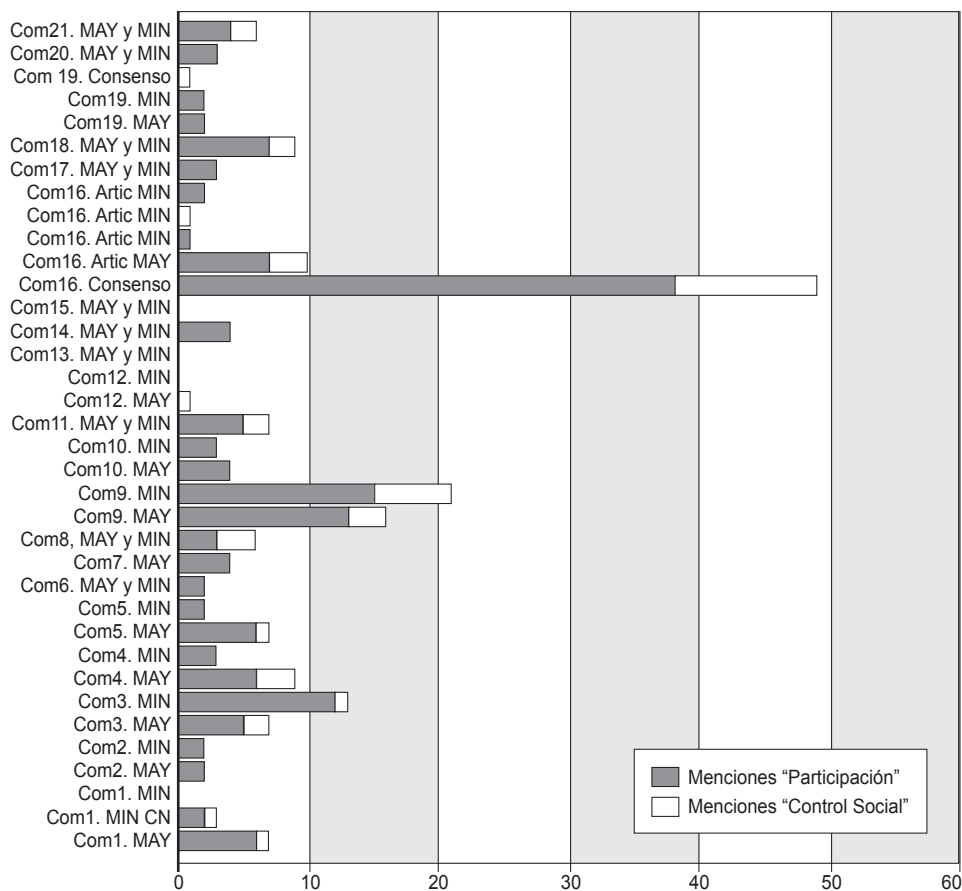
(Pasa a la siguiente página...)

(Viene de la anterior página)

Documento	TOTAL Menciones "Participación"	Menciones "Participación" en texto artíc	Menciones "Participación" en texto fundam o anexos	TOTAL Menciones "Control Social"	Menciones "Control Social" en texto artíc	Menciones "Control Social" en texto fundam o anexos
Com 9 MAYORÍAS	13	13	0	3	3	0
Com 9 MINORÍAS	15	7	8	6	2	4
Com 10 MAYORÍAS	4	4	0	0	0	0
Com 10 MINORÍAS	3	3	0	0	0	0
Com 11 MAYORÍAS y MINORÍAS	5	5	0	2	2	0
Com 12 MAYORÍAS	0	0	0	1	0	1
Com 12 MINORÍAS	0	0	0	0	0	0
Com 13 MAYORÍAS y MINORÍAS	0	0	0	0	0	0
Com 14 MAYORÍAS y MINORÍAS	4	4	0	0	0	0
Com 15 MAYORÍAS y MINORÍAS	0	0	0	0	0	0
Com 16. Consenso MAY y MIN	38	3	35	11	3	8
Com 16. Artíc MAYORÍAS MAS	7	2	5	3	0	3
Com 16. Artíc MINORÍAS PODEMOS	1	1	0	0	0	0
Com 16. Artíc MINORÍAS MAS	0	0	0	1	0	1
Com 16. Artíc MINORÍAS ASP	2	1	1	0	0	0
Com 17 MAYORÍAS y MINORÍAS	3	3	0	0	0	0
Com 18 MAYORÍAS y MINORÍAS	7	0	7	2	0	2
Com 19 MAYORÍAS	2	2	0	0	0	0
Com 19 MINORÍAS	2	2	0	0	0	0
Com 19 Consenso MAY y MIN	0	0	0	1	1	0
Com 20. MAYORÍAS y MINORÍAS	3	0	3	0	0	0
Com 21 MAYORÍAS y MINORÍAS	4	0	4	2	1	1
TOTALES	168	87	81	44	23	21

Fuente: Elaboración propia a partir de informes oficiales

GRÁFICO 2 | Documentos de informes finales de las 21 Comisiones de la Asamblea Constituyente. Menciones sobre participación y control social



Fuente: Elaboración propia a partir de informes oficiales

La participación social es mencionada en 29 de las 36 variantes de documentos de las comisiones (81%) y 17 hacen mención explícita del control social (47%). La participación es más referida en las comisiones: de RRNN Renovables, Tierra-Territorio y Medioambiente (Comisión 16); en la de Autonomías y descentralización (Comisión 9); Derechos, Deberes y Garantías (Comisión 3); en la de Organización y estructura del Estado (Comisión 4); la de Coca (Comisión 18) y la de Visión de país (Comisión 1).

Aún sin entrar en detalles ni en contenidos, estos primeros datos generales indican que el tema participación atraviesa de manera general el trabajo de la gran mayoría de las comisiones de la

AC. Como dijimos antes, indudablemente ello tiene que ver con un largo proceso emancipador desde los sectores populares que manifestaron de distintas formas su descontento con el modelo y las prácticas de democracia hegemonizada por los partidos políticos, durante el periodo neoliberal de los años ochenta y noventa; y plantearon la construcción de un nuevo estado, con mayores y mejores niveles de participación, como base para la recuperación de la soberanía nacional, principalmente sobre sus recursos naturales. En este marco, debe llamarnos la atención que entre las comisiones que no muestran referencia alguna a participación y control social, se cuente a las Comisiones de Minería (Comisión 13), Desarrollo Productivo Rural (Comisión 15) e Hidrocarburos (Comisión 12), que sólo ofrece una breve mención a “control social” en el anexo y ni siquiera menciona el mecanismo de la Consulta Previa, mecanismo tan fuertemente demandado por organizaciones indígenas.

Hay que tener en cuenta que por acuerdo general en la AC, en el trabajo de las comisiones se implementó un proceso de apertura y consulta a la población y organizaciones sociales en general, para recibir demandas y propuestas. En la parte central de este proceso se desarrollaron foros regionales o encuentros territoriales en todos los departamentos del país. Al respecto, los informes finales reflejan tres grandes situaciones en cuanto a su contenido:

- a. Los que presentan sólo los artículos para el nuevo texto constitucional (11 comisiones; 52,4%).
- b. Aquellos que presentan los artículos y textos de fundamentación (7 comisiones; 33,3%).
- c. Aquellos que además de los artículos propuestos incluyen textos complementarios explicativos o de fundamentación y además información sistematizada del proceso de trabajo que siguió la comisión (3 comisiones; 14,3% de los informes).

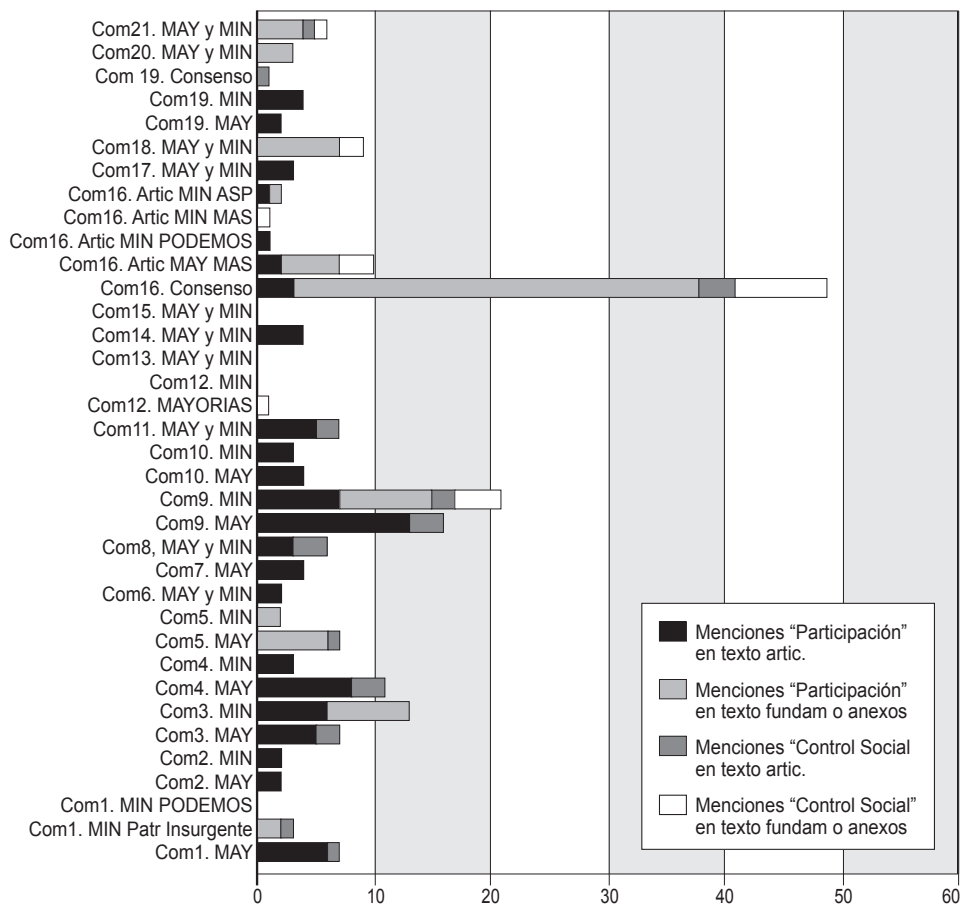
En los dos primeros casos es difícil saber cuánto de las propuestas de la población incluyen en los artículos propuestos. Sólo en el tercer caso se ve reflejada la interacción entre las demandas y propuestas sociales y el texto final de la comisión. Aún así, veamos en el cuadro N° 3 el lugar específico de los informes finales donde se hacen las menciones a “participación” y “control social”.

De manera global, un 48% del total de menciones sobre PyCS se hacen en los textos de fundamentación o anexos y un 52% en los textos de artículos. Es decir, hay en general una paridad. Sin embargo, las menciones en los anexos o son referencias textuales de las propuestas de organizaciones de la sociedad civil, o provienen de la mención a la participación de personas y organizaciones en los eventos de consulta pública realizados por las comisiones. El ejemplo más claro está en el informe que tiene, con mucha distancia, la mayor cantidad de menciones sobre PyCS (el informe de la comisión 16). En éste resalta el hecho que la mayoría de las menciones se hayan dado en los anexos, es decir los textos de fundamentación y los anexos informativos.

De todo ello, se puede inferir unas primeras conclusiones:

- El tema PyCS está muy presente como un tema transversal en los informes de las comisiones.
- El trabajo de las comisiones, analizado desde la perspectiva de la participación (tanto en su proceso como en la inclusión del término), resulta muy desigual. En algunos informes el tema ocupa un lugar central y articulador de las propuestas; en otras es una tímida men-

GRÁFICO 3 Documentos de informes finales de las 21 Comisiones de la Asamblea Constituyente. Menciones sobre participación y control social, con especificación de lugar específico de mención



Fuente: Elaboración propia a partir de informes oficiales

ción y en otras comisiones que abordaron temas estratégicos, el tema está prácticamente ausente.

- Llama la atención que el tema esté ausente en comisiones que abordaron temas estratégicos como Hidrocarburos, Minería y Desarrollo Productivo Rural.

Sin embargo, esta primera mirada a las cifras es aún muy periférica. Se requiere entrar al contenido de los informes.

Modelo de Estado y de Gobierno, con repercusiones respecto a participación

En los informes de la Comisión 1 (Visión de país) y la Comisión 4 (Organización y Estructura del nuevo Estado), resaltan los siguientes postulados en torno a participación control social dentro de las propuestas de modelo de Estado y gobierno:

- Estado Plurinacional Comunitario. Estado que reconoce la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originarios y, a partir de ello, el reconoce el dominio ancestral sobre sus territorios. Estado que admite la representación directa en él por las naciones y pueblos indígenas. Estado que garantiza la libre autodeterminación de los pueblos indígena originarios. Reconoce su derecho al autogobierno, a su cultura y a la reconstitución y consolidación de sus entidades territoriales.
- La forma como se concretiza estas características del Estado Plurinacional es la introducción del modelo de Autonomías Indígena Originario Campesinas. Éstas son la base del Estado Plurinacional.

Respecto a las propuestas de forma de gobierno, se destaca una tríada que caracteriza el modelo democrático a implementarse en la nueva CPE. Se habla de una “forma de gobierno democrática representativa, participativa y comunitaria”.

- La democracia participativa se produce a través de Asambleas y Cabildos; Consulta Previa; Referéndums; Plebiscito; Iniciativa Legislativa Ciudadana y Revocatoria de mandato.
- La democracia comunitaria, a través de: elección, designación o nominación de representantes por normas propias.

Asimismo, se destaca que la organización política se basa en los siguientes principios que tienen repercusiones sobre el modelo de participación:

- Principio de participación del pueblo en la toma de decisiones, a través de mecanismos propios y de los establecidos en la CPE.
- Principio de responsabilidad individual y social del mandato.
- Revocabilidad y alternabilidad de cargos en todos los niveles.

Este nuevo modelo de Estado y Gobierno tiene consecuencias más concretas sobre los poderes públicos:

- Entre las atribuciones del Ejecutivo nacional, departamental y municipal está: “promover y garantizar la participación directa de los ciudadanos en los procesos de gestión pública intercultural, con equidad de género y generacional” (Comisión Poder Ejecutivo Informe por Mayorías).
- El reconocimiento de coexistencia de diversos sistemas jurídicos, da pie a reconocer que “las naciones y pueblos indígena originario campesinos ejercen funciones jurisdiccionales y de competencia aplicando sus principios, valores culturales, normas y procedimientos propios” (Comisión 6 Poder Judicial, Informe por Mayorías).

- Elección de Magistrados por voto popular “sobre la base de la participación ciudadana” (Comisión 6 Poder Judicial, Informe por Mayorías).

Y sobre las estructuras estatales de control y fiscalización, se propone:

- Un “sistema de Regulación, Control y Fiscalización de los servicios públicos, actividades económicas estratégicas y financieras para la protección de los consumidores y usuarios”. Se recupera para el Estado este organismo de regulación, que estaba en el anterior régimen sostenido por las grandes empresas y la cooperación internacional. Se habla de que este Sistema de control...”garantiza el derecho al acceso universal de los consumidores y usuarios; su participación efectiva en la regulación, control y fiscalización de los servicios públicos y las actividades económicas estratégicas y financieras” (Comisión 8, Otros Órganos del Estado).
- El nivel jerárquico de este sistema de regulación, control y fiscalización... Una Comisión Estatal de los Órganos Reguladores dependiente del Ejecutivo, “como entidad descentralizada con participación y control social”

Sin embargo, se percibe en esta propuesta un marcado discurso de “consumidores y usuarios” en una perspectiva claramente liberal. Esta institucionalidad del Control Social se reduce a la prestación de servicios básicos. No se enfoca a la participación en un nivel mayor de decisiones, como es el diseño de políticas públicas, ni se dirige el control social sobre las decisiones estratégicas del país.

Por otra parte, la Contraloría General del Estado aparece sin vínculo con las instancias de control desde la sociedad civil. Con ello, el poder fiscalizador que se reconoce en otras partes a la sociedad civil, no aparece claramente encauzada.

Participación y control social en principios generales y enunciados de derechos

En cuanto a principios generales, es necesario mencionar lo que ya se anotó arriba, respecto a los principios de la organización política en el nuevo Estado, entre los que destaca “la participación del pueblo en la toma de decisiones, a través de mecanismos propios” (Comisión 4 Organización y estructura del nuevo Estado, informe por Mayorías y Comisión 1 Visión de país, informe por Mayorías). La inclusión de la participación social como principio básico de la organización estatal señala para ésta un enfoque radicalmente distinto al que se tenía antes.

En concordancia con esta afirmación, en los informes de las comisiones de la AC se señalan otros principios más:

- El Estado Plurinacional comunitario se funda en principios y valores como la equidad social en la participación (Comisión Organización y Estructura del nuevo Estado, informe por Mayorías).
- Se afirma la transparencia entre los valores supremos del Estado (Comisión 1 Visión de país, Mayorías).

- Respecto a educación, se afirma que es “democrática, participativa, intracultural, intercultural, plurilingüe” (Comisión 10 Educación e interculturalidad, informe por Minorías); “la educación es democrática, participativa, comunitaria, descolonizadora” (Comisión 10 Educación e interculturalidad, informe por Mayorías).
- Entre los principios orientadores de la cuestión agraria se señala “la participación y control social para el acceso y uso de la tierra”.

En cuanto a enunciados de derechos relacionados con participación y control social, en los informes de la Comisión 2 Ciudadanía y de la Comisión 3 Derechos, Deberes y Garantías, encontramos varias (a veces reiteradas) afirmaciones de derechos, entre las cuales destacan las siguientes:

Agrupados como Derechos Políticos y también en enunciados diversos:

- Derecho a participar, opinar, reunirse... de forma progresiva desde la niñez, en todos los ámbitos. Derecho a participar libremente en asuntos públicos, en forma individual o colectiva; directamente o por medio de representantes...
- Derecho a organizarse con fines de participación política
- Derecho a presentar (directamente) proyectos de ley
- Ser consultados vía referéndum
- Intervenir en toda forma de participación política directa o indirecta
- Derecho a solicitar y recibir información de cualquier entidad pública
- Derecho a fiscalizar los actos de los órganos de poder público
- Derecho a participar en revocatoria de mandato
- Derecho a formular peticiones individual o colectivamente ante autoridades y a ser respondido.

Derecho de las naciones y pueblos indígenas originarios y afrodescendientes:

- Derecho a autodeterminación a nivel político, jurídico y social. A identidad cultural, autodeterminación y territorialidad.
- Derecho a ejercicio de sus sistemas políticos y jurídicos, elección de autoridades, autogobierno, gestión autónoma de sus recursos
- Derecho a ser consultados, participar y ejercer el derecho a consentimiento comunitario previo, en la gestión estatal de los RRNN.
- Derecho a participación directa en estructura estatal; elección de sus representantes por usos y costumbres propias.
- A ejercer competencias y responsabilidades acorde con sus propias formas de organización (Comisión 7 Poder Ejecutivo, Mayorías).

Es decir, nuevamente, encontramos una amplia gama de propuestas de derechos y principios orientadores de la organización política y social, en los que el control social y la participación

ocupan un lugar central. Y las naciones y pueblos indígena originarios tienen un espacio propio en estos derechos.

Mecanismos o instancias de participación y control social

En el informe de la Comisión 4 Organización y estructura del nuevo Estado (Informe por Mayorías), se establece una estructura institucional para hacer viable la PyCS, a través de un Cuarto Órgano del Estado, denominado “Órgano social”. Se lo caracteriza como: independiente, con autonomía funcional y organizativa; compuesto por “representantes de las diferentes organizaciones sociales de todos los niveles del Estado”, elegidos por voto (ciudades) y representación directa de acuerdo a formas comunitarias propias en las comunidades indígenas. Apoyado con asistencia técnica especializada de universidades y colegios profesionales.

Los representantes de este órgano conformarían una Comisión Permanente que se reuniría cada 90 días con la Asamblea Legislativa Plurinacional, para hacerle una exposición de sus “informes de control social, vigilancia, investigación y prevención”.

Atribuciones del Órgano Social:

- Controlar y vigilar políticas nacionales en niveles regionales y locales.
- Controlar a nivel nacional a los otros 3 órganos del Estado.
- A nivel regional y local: a Prefecturas, alcaldías, instituciones públicas, instituciones privadas que manejan recursos públicos.
- Prevenir e investigar hechos de corrupción;
- Fundamentar e iniciar procesos de revocatoria de mandato.

El informe por Mayorías de la Comisión 4, reconoce como mecanismos de la Democracia Comunitaria (para ejercicio de soberanía popular) a las asambleas, los cabildos comunitarios y la elección-designación-nominación de representantes por normas propias. Como mecanismos de democracia participativa señala: la consulta previa, el referéndum; el plebiscito; la iniciativa legislativa ciudadana y la revocatoria de mandato. Con excepción de la consulta previa y el plebiscito, el informe por Minorías reconoce estos mismos mecanismos para consolidar la “Democracia Participativa”.

Otro grupo de mecanismos o instancias de participación se derivan de la organización de gobiernos subnacionales y de la conformación de los poderes del Estado, mediante sistemas mixtos de representación que articulen los clásicos mecanismos del sufragio con los mecanismos comunitarios de representación directa, por usos y costumbres. De las 6 formas de gobiernos subnacionales propuestos por el Informe de Mayorías de la Comisión 4, en 3 se reconocen usos y costumbres (democracia comunitaria) como medio de elección de sus autoridades: Territorios Autónomos IOC; Municipios IOC; Regiones IOC. Y en 2 se habla de “sistemas mixtos”: voto y representación directa. Este mismo informe propone un sistema mixto en la estructura y sistema de representación de la Asamblea Legislativa Plurinacional: 70 representantes de las naciones y pueblos IOC elegidos en forma directa por usos y costumbres; 70 por circunscripciones uninominales y 27 por departamentos.

Aparecen también los nuevos mecanismos de resguardo de derechos y garantías constitucionales como la Acción de Cumplimiento y la Acción Popular, que abren la posibilidad a la población de un ejercicio directo de control hacia el Estado. Se propone que sea el Tribunal Constitucional el encargado de revisar estos recursos, sin que ello impida que sean también instancias de la justicia IOC las que revisen y fallen sobre estos recursos.

Finalmente, entre otros mecanismos de control, en la Comisión 5 Poder Legislativo, Informe por Mayorías, se propone que los Diputados están “bajo el control democrático de sus mandantes”. Entre sus deberes se señalan algunos mecanismos para hacer efectivo este control: a) Informar de manera periódica a la ciudadanía sobre el trabajo desarrollado en la Asamblea; b) Consultar a la población sobre contenido de leyes; c) Recoger de la población planteamientos, sugerencias, propuestas y proyectos.

Propuestas vinculadas a reordenamiento territorial en general, autonomías y descentralización

Las propuestas de participación y control social vinculadas a los temas reordenamiento territorial, autonomías y descentralización se dan sobre todo en los informes de la Comisión 9 de Autonomías y Descentralización, la más numerosa de la AC con 25 miembros. Debido a que los grupos de poder y los partidos conservadores concentraron su estrategia de reconquista del poder político o conservación de espacios de decisión, en la defensa de unas autonomías departamentales amplias y casi fronterizas con el federalismo, este tema fue uno de los que marcó el alto nivel de polarización en la AC.

Asimismo, como contrapeso a esa propuesta de los grupos conservadores, las organizaciones indígenas y las fuerzas en torno al MAS, opusieron la propuesta de un reordenamiento territorial sobre la base de las autonomías indígenas. En este marco, la comisión mantuvo de principio a fin estas dos marcadas posiciones que, dado que no pudieron establecer consensos, presentaron finalmente dos informes completos por separado, el de Mayorías (MAS, MOP, AYRA) y el de Minorías (PODEMOS, MNR-FRI; MNR, APB, MIR, AAI).

El informe por Mayorías

En este informe podemos encontrar 2 grandes grupos de propuestas sobre participación: unas referidas a la constitución de Autonomías IOC y otras más generales para las otras formas de gobiernos subnacionales no indígenas: gobiernos departamentales, gobiernos municipales y gobiernos regionales.

Sobre Autonomías IOC encontramos las siguientes propuestas:

- El principio de preexistencia de las naciones y pueblos IO consiste en el reconocimiento de la existencia pre colonial y pre republicana de sus propias formas de gestión. A partir de este reconocimiento “se garantiza el derecho de participación y representación directa en los gobiernos de las entidades territoriales donde habiten mediante sus normas y mecanismos democráticos propios y al autogobierno”.

- La Autonomía IOC es la expresión del derecho al autogobierno como ejercicio de la autodeterminación de las naciones/pueblos IO y comunidades campesinas, sobre la base de los territorios ancestrales, con continuidad o discontinuidad geográfica. La conformación de estas autonomías se basa en esta reconstitución de sus territorios ancestrales y en la voluntad de su población expresada en consulta, conforme a normas y procedimientos propios.
- El autogobierno de la autonomía IOC se ejerce de acuerdo a sus normas, instituciones, autoridades y procedimientos.
- Autonomías IO: En el ámbito local: Municipios IO, Municipios Campesinos Interculturales y Territorios IO. En el ámbito intermedio: Regiones IOC. Las Autonomías IO pueden constituirse a partir de: Territorios ancestrales consolidados o posesiones y dominios históricos en proceso de consolidación; Municipios existentes y Distritos Municipales.
- Entre sus atribuciones: “Garantizar los mecanismos de participación y consulta en referencia a las políticas públicas del Estado y sobre otras materias de su interés”; “garantizar los mecanismos de participación, control social y fiscal, conforme a normas y procedimientos propios de gestión”; “en sus Estatutos, cada entidad territorial IOC definirá los mecanismos de participación de la población no indígena”.
- Igualdad de rango con otras autonomías, sin subordinación a ninguna de ellas.

Sobre el conjunto del modelo de descentralización y el resto de gobiernos subnacionales no indígenas, se encuentran las siguientes afirmaciones:

- Entre los principios del ordenamiento territorial y del sistema de descentralización está el “principio de participación” que afirma que (El Estado) “garantiza la participación ciudadana en la gestión y en el control social de la misma”
- La Carta Orgánica y el Estatuto Autonómico serán elaborados participativa y democráticamente con la población, mediante la Asamblea Autonómica Estatutaria.
- Carta Orgánica y Estatuto deben contener “mecanismos y formas de participación ciudadana, control social...”.
- Revocabilidad del mandato de autoridades electas en órganos de gobierno subnacional.

Es evidente que la primera parte de esta propuesta resulta novedosa y en concordancia con las diferentes propuestas de organizaciones indígenas que fueron madurando los principios básicos y mecanismos contemplados aquí, para hacer viable los objetivos de autodeterminación con reconstitución de sus territorios. Sin embargo, mirando el conjunto de la realidad de los indígenas en el país y su confrontación con esta propuesta, emergen algunas preguntas: ¿Cuán profunda es la conciencia y realidad de naciones indígenas? ¿Cómo se asume el hecho de que gran parte de los que se autoidentifican como indígenas ya no vivan exclusivamente en comunidades rurales, sino en las ciudades o estén viviendo entre dos mundos, el urbano y el rural?; más allá de la estrategia coyuntural de los grupos de poder de afincar su estrategia de reconquista del poder estatal por la vía de la autonomía departamental ¿cómo se asume en estas propuestas a la población no indígena del país, de los sectores populares?

Por otra parte, llama la atención que la propuesta por Mayorías en este segundo bloque (otras formas de gobiernos subnacionales: prefecturas, municipios y regiones), tenga un pobre aporte, considerando sobre todo que para el año 2007 se llevaba ya 13 años de experiencia de un modelo autonómico municipal, con un fuerte discurso y con ambiguas prácticas de participación y control social. No se percibe que este conjunto de propuestas esté precedido por una evaluación seria y profunda del modelo de descentralización vigente durante más de una década. En algunos casos, incluso, se puede percibir un retroceso. Por ejemplo, en esta propuesta no se aprecia nada sobre el modelo de planificación participativa, que aunque las prácticas dejan mucho que desear, el modelo ya estaba asumido en la normativa.

Sobre este aspecto, la propuesta de la Comisión 9 en su informe por Mayorías, afirma diversas unidades o ámbitos de planificación desde “las comunidades urbanas y rurales, los distritos, los territorios indígena originarios, los municipios, las regiones, las provincias y los departamentos, como también las unidades de gestión adoptadas por cada entidad territorial”. Pero no establece con claridad la implementación de mecanismos participativos en estas instancias ni mucho menos en el conjunto del sistema nacional de planificación, que es donde se definen, se evalúan, se monitorean las políticas públicas. La propuesta habla de un “control estatal” sobre estas unidades de planificación, pero no habla de un control social.

El informe por Minorías

Casi la mitad del documento está ocupado por la “exposición de motivos” que busca explicar y fundamentar la propuesta en el texto de artículos propuestos para el nuevo texto constitucional. Gran parte de su propuesta de participación y control social está expuesta en esta parte explicativa.

- El objetivo de la descentralización es “profundizar en términos cualitativos la democracia y la participación de la sociedad en el control y fiscalización de las instituciones públicas, mejorando así sustancialmente el sistema político”. El Municipio representa “el plano estatal más inmediato al cual acude el ciudadano para satisfacer sus necesidades”. Modernizar el Estado por la vía de la profundización de la democracia; profundización de la democracia por la vía de la descentralización.
- Profundización de la democracia es el principio del modelo autonómico: además de eventos electorales, “apertura de canales participación ciudadana en la identificación y promoción de acciones a desarrollar”. Y “mecanismos de control de la gestión a través de permanente rendición de cuentas y fiscalización de la administración de recursos”.
- La Autonomía Departamental es la suma de las autonomías provinciales. Ello implica mantener la actual división política-administrativa, reconocer previamente que hay 9 departamentos con identidad construida. “Importancia administrativa e histórica de los departamentos y provincias para colonización de todo el territorio”.
- Citan como respaldo a Carta Democrática Interamericana y distintas resoluciones de la OEA y Cumbres de las Américas, para afirmar las autonomías como formas de descentralización en el nivel meso que “se instituyen como instrumentos de la democracia participativa y representativa” y “sólo son posibles dentro de un estado social y democrático de derecho”.

- Respecto a Autonomías Indígenas, el Gobierno Central asume las competencias relativas a derechos indígenas y los Gobiernos Departamentales tienen “facultades plenas para perfeccionar los institutos denominados TCOs y Municipios Indígenas, así como rediseñar sus límites dentro de las actuales demarcaciones departamentales”.
 - Donde los indígenas son minoría: los pueblos IO tendrán representación directa (representantes por usos y costumbres) en Asambleas Departamentales y Concejos Municipales, “proporcional a su cantidad de población, regulados por normas autonómicas”.
 - Donde los indígenas son mayoría: “cada Estatuto Autonómico consignará derechos integrales de los pueblos IO relativos a: a) Distritos municipales indígenas; b) Municipios Indígenas; c) Provincias Indígenas; d) Regiones culturales de naturaleza espacial, no territorial; e) Departamento Indígena.
- Su propuesta de estructura territorial: 9 departamentos, municipios autónomos; provincias y cantones. Tres niveles de gobierno con competencias gubernativas y legislativas: nacional, departamental y municipal. “Los pueblos IO podrán ejercer su autonomía en el marco de esta división político administrativa”.
- Consejos de Participación Provincial al lado de subgobernador provincial. Atribuciones de planificación, participación, fiscalización y priorización en la asignación de recursos. Conformados y normados a través de Asamblea Departamental
- Revocatoria de mandato para Gobernadores, Vicegobernadores, subgobernadores y Alcaldes.
- Entre las atribuciones de las Autonomías Provinciales: “crear órganos de fiscalización y control social”.
- Entre los contenidos básicos de los Estatutos Autonómicos se afirma: “Formas de participación de la ciudadanía en la adopción de decisiones y políticas del Departamento Autónomo; Mecanismos de fiscalización y control de los órganos de autogobierno”.
- Entre las competencias de los gobiernos departamentales y municipales autónomos: “legislar sobre pueblos IO”. En el caso de gobiernos municipales: “promover y ejecutar políticas de participación y desarrollo integral de los pueblos IO, comunidades originarias y de la mujer en condiciones de equidad, inclusión y desarrollo”.

Es evidente que esta propuesta autonómica del informe por Minoría de la comisión 9 impone a las autonomías indígenas una relación de subordinación respecto de las autonomías departamentales y municipales. Para alejar la amenaza que las autonomías IO representan de quiebra del poder de control territorial en las regiones, los grupos de poder y partidos conservadores determinan para los gobiernos departamentales las competencias estratégicas relativas a TCOs y Municipios indígenas. Reducen al mínimo la representación indígena en Asambleas Departamentales y Concejos Municipales. Es decir, en suma, esta propuesta anula toda posibilidad de ejercicio de derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas, sobre todo el derecho de participación política y su aspiración a la autodeterminación.

Por otra parte, respecto a la propuesta de participación que este documento ofrece, en el marco de un modelo autonómico, su fundamento teórico y su discurso de legitimidad se retrotrae al

aparato conceptual y enfoque político de la descentralización promovida por los organismos internacionales desde los años 90. No asume una evaluación crítica seria de la experiencia vivida en el país, en más de una década de modelo de participación ciudadana adosada al modelo de descentralización que se instaló paralelamente a la implementación de la política económica del “Ajuste Estructural”. El informe por minorías propone un modelo de participación y control social es una prolongación del modelo de los años noventa, como si la historia no hubiese pasado.

Vínculo con propuestas sobre RRNN y otros temas estratégicos

Es necesario detenernos en la descripción y análisis del tratamiento que hacen los informes de las comisiones de la AC acerca de este tema. Ya vimos que en las propuestas de las organizaciones, la relación entre demanda de participación y soberanía sobre los RRNN es algo fundamental. Vimos también que ello está íntimamente relacionado con aspectos centrales de la movilización popular precedente: su carácter, sus motivaciones, las demandas, en suma, el factor que aglutinó a la diversidad de demandas en un solo cauce.

Así lo advierte el texto consensuado del Informe de la Comisión 16 sobre RRNN Renovables, Tierra- territorio y Medioambiente:

Una de las demandas sociales más importantes de los últimos años es la participación en las decisiones que afectan a los RRNN y la calidad ambiental. De la misma manera, el control social sobre las instancias gubernamentales encargadas de la administración de los RRNN, es un requerimiento importante para lograr transparencia y efectividad en la gestión pública.

En correspondencia con esta apreciación, el informe de consenso de esta comisión, afirma, en la parte de fundamentación del primer artículo que propone:

Los recursos naturales del país son de interés nacional, por ser de utilidad y beneficio colectivo, frente a los intereses particulares, cualidad que determina la primacía del bienestar de la colectividad en caso de conflicto de intereses. De esta manera, la formulación ratifica la importancia de establecer políticas de Estado, con su obligación para garantizar la explotación y aprovechamiento sostenible, basado en el equilibrio de los ecosistemas, en la participación social y la equidad en la distribución de beneficios para mejorar las condiciones de vida de la población boliviana.

Pero, mirando el conjunto de los informes de las Comisiones que abordan temas relacionados directamente con RRNN (Comisiones 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 18) el enfoque y el énfasis de este informe es la excepción. Veamos en conjunto las propuestas de estas comisiones (cuadro N° 9).

Mirando el conjunto, hay en general un criterio común respecto a que la propiedad de los RRNN recae en el pueblo boliviano y que el Estado recibe de él facultades para su administración y control. También hay cierta unanimidad en cuanto a que el Estado es un garante de acceso universal a los beneficios de estos recursos naturales. También hay cierta convergencia en la apertura de diversas modalidades de gestión, delegada desde el Estado, de estos recursos naturales: pública, mixta, corporativa.

CUADRO 9 | Documentos de informes finales de las 21 Comisiones de la Asamblea Constituyente. Menciones sobre participación y control social referidas a RRNN

Documento	Propuesta 1	Propuesta 2	Propuesta 3	Propuesta 4	Propuesta 5	Propuesta 6	Propuesta 7
Comisión 12 HI-DROCAR BUROS, Mayorías	Finalidad del documento: "Crear en el nuevo texto de la CPE, el marco jurídico supremo e imperativo, que impida en el futuro a gobernantes suscriban actos o contratos contrarios a los intereses nacionales sobre nuestros HC, recursos estratégicos.	Reconoce que "La propiedad de los recursos hidrocarbúricos son de dominio absoluto, directo, inalienable, imprescriptible e inembargable de los bolivianos y bolivianos". Adjunta al Estado la administración, regulación, control, supervisión y fiscalización, a través de una entidad específica. No hay referencia a participación social.					
Comisión 12 HI-DROCAR BUROS, Minorías	Similar, con menor tenor en los adjetivos	Similar					
Comisión 13 MINERÍA Y METALURGIA, Mayorías y Minorías	Riquezas mineralógicas son de propiedad y dominio social de los bolivianos. Administración por el Estado a través de entidades públicas autónomas. El Estado controla... la actividad minera de empresas públicas, privadas, asociaciones mixtas y cooperativas. No hay mención a participación social						
Comisión 14 RECURSOS HIDRÍCOS Y ENERGÍA, Mayorías y Minorías	Principios básicos: Agua es un derecho humano fundamental, en el marco de la soberanía del pueblo boliviano. El Estado promoverá el uso y acceso al agua sobre la base de principios de solidaridad, complementariedad, reciprocidad, equidad, diversidad, sustentabilidad.	El Estado regula, protege y planifica el uso adecuado y sostenible de los RR Hidriscos, con participación social	Consulta previa e informada a las comunidades indígenas, originarias campesinas y organizaciones sociales del lugar, antes de desarrollar cualquier actividad minera, industrial o hidrocarbúfera.	Manejo y gestión de cuencas se desarrollan en base a usos y costumbres de las comunidades	Los RRNN... son de propiedad y dominio social de los bolivianos, y su administración se ejerce de manera exclusiva por el Estado. Debiendo beneficiar su explotación a los bolivianos (Mayorías)	El Estado elaborará legislaciones específicas para normar, regular y ejercer control, mediante entidades públicas, con participación social.	Deber del Estado promover la cadena productiva energética, así como el acceso universal de energía eléctrica a través de empresas públicas, con participación social, instituciones sin fines de lucro, cooperativas comunitarias y sociales.

Comisión 16 RRNN RENOVA BLES, TIERRA Y TERRI- TORIO Y MEDIO AMBIENTE A) Artículos aprobados por unanimidad.	"Participación social" como criterio básico de las políti- cas de Estado sobre RRNN, así como la obligación de éste para garantizar explo- tación y aprovechamiento sostenible.	La población tiene derecho a la participación en la gestión ambiental y a la consulta previa e infor- mada sobre decisiones que pudieran afectar la calidad del medio ambiente. Ello, se enmarca al objetivo de "lograr la máxima racional- idad, coherencia, solvencia, equidad, en la toma de decisiones respecto al medioambiente, la biodiver- sidad y el aprovechamiento sostenible de los RRNN"	"Planificación y gestión ambiental con participación social", una de las bases de las políticas estatales de gestión ambiental. "Que la sociedad civil pueda ser parte de las decisiones sobre planificación y gestión ambiental"	La gestión y administra- ción pública de los RRNN se realiza con control y participación social en la toma de decisiones. El Control Social se hará a través de instancias representativas de la sociedad civil. En el caso de los pueblos indígenas y campesinos se reseta- ra sus organizaciones.	Para efectivo control social el Estado debe facilitar información comple- ta clara y oportuna, así como formación ciudadana.	La ciudadanía debe participar en espacios de análisis, discusión y toma de decisiones. El Estado debe facilitar mecanismos de control sobre representantes y funcionarios públicos. Creación de entidades mixtas	En el caso de áreas protegidas sobre- puestas a territorios indígenas o campe- sinos, la gestión se hará en el marco de sus propias formas de organización y conoci- mientos tradicionales de conservación, según usos y costumbres.
Comisión 16. B) Artículos por MAYORIAS MAS	Participación y control social para el acceso y uso de la tierra. Principios orienta- dos de la cuestión agraria.	RRNN son de dominio y propiedad del pueblo boliviano. Corresponde al Estado su administra- ción (por delegación del pueblo boliviano) otorgando derechos propietarios individuales y colectivos sobre la tierra, así como derechos de uso y aprove- chamiento sobre los RRNN, con participación social.	El control que efectúa el Estado sobre los RRNN, es parte de sus facultades de admini- stración, delegadas por el pueblo boliviano. Este control lo realiza con la participación de la sociedad civil. "Ella es un elemento central en la administración estatal, para dar legiti- midad a cualquier acto de los gobernantes".	Se reconocen derechos de control y regulación comunal sobre la tierra, allí donde existan posesiones familiares conocidas y delimitadas, ubicadas al interior de una comunidad.	Rol del Estado en la cuestión agraria... Promover la partici- pación de productores y consumidores en la definición de políticas agrarias referidas a la generación de alimentos saludables y ecológicos	Se reconoce la integra- lidad del territorio IO, que incluye el derecho a la tierra, al aprovecha- miento exclusivo de los RRNN renovables en las condiciones determina- das por ley, la consulta previa e informada... Se reconoce la facultad de aplicar sus normas propias y definir su desarrollo de acuerdo a sus criterios culturales	En caso de RRNN no renovables explota- dos por terceros en territorios indígenas, "es obligación del Estado garantizar la partici- pación de los pueblos IO en los beneficios de esta explotación, bajo previa consulta informada..."
Comisión 16 C) Artículos por MINORIAS PO- DEMOS	"Participación obligatoria" de las organizaciones de producción en las nego- ciaciones internacionales para la búsqueda, apertura y consolidación de mercados	"Se reconocen, se respetan y protegen, en el marco de la ley y de las normas del derecho internacional, los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas... especialmente los relativos a sus TCO, a su identidad, valores, lenguas, costum- bres e instituciones"	Atribución del Estado aprobar uso y aprove- chamiento de agua, oxígeno y biodiver- sidad, sin perder el control de ellos y con participación de los habitantes....	El Estado desarrollará normativas institucionales y políticas específicas que permitan una mayor participación de la po- blación amazónica en el control, uso y aprovecha- miento de sus RRNN...			
Comisión 17 Desarrollo integral Amazonia MAYO- RIAS Y MINORIAS	En la definición de De- sarrollo Sustentable de la Amazonia boliviana: proceso de manejo integral, participativo, compartido y equitativo de la selva amazónica...	En la creación de áreas protegidas, mecanismos de consulta...					

Fuente: Elaboración propia sobre documentos oficiales

Luego de ello no hay un criterio uniforme en cuanto a la participación de la sociedad en este esquema de propiedad, delegación de administración y de control de la gestión. Las comisiones de Hidrocarburos y Minería (dos recursos estratégicos en la economía y la vida nacional), tanto en la versión de Mayorías como en la de Minorías (en el caso de Minería hay un solo informe consensuado), no mencionan la participación y control social, ni siquiera mencionan el mecanismo de la Consulta Previa, respaldado por acuerdos y legislación internacionales, y de tanta demanda por las organizaciones indígenas. Muy distintos son los informes de las comisiones que abordan los temas de recursos hídricos, energía, recursos naturales renovables, tierra territorio y medio ambiente. Estos informes tienen un tratamiento muy detallado de participación y control social.

En el caso de la comisión 16 (informes por Mayorías e incluso en el informe de consenso, no tanto así en el informe por Minorías) hay un fuerte énfasis en el enfoque de gestión de los RRNN por los pueblos IO, correlativo a las demandas de éstos. En esta comisión, es claro que el tema tierra-territorio marca una diferencia entre el informe de Mayorías y el de Minorías.

Otros temas estratégicos

El cuadro N° 10 de la siguiente página, muestra otras propuestas sobre participación y control social vinculadas a temas sectoriales estratégicos: desarrollo productivo agropecuario, desarrollo económico en general y otros.

Llama la atención la nula propuesta sobre control y participación social en el informe de la Comisión 15, Desarrollo Productivo Rural, Agropecuario y Agroindustrial. La única referencia que anotamos es negativa, señala una carencia. De hecho, en una comisión que aborda un tema tan complejo y con modelos productivos contradictorios (el agroecológico Vs el agroindustrial) resulta sospechoso que las Mayorías y las Minorías de esta Comisión presentaran un informe consensuado. Algo tuvo que sacrificarse o, en su caso, el informe es un híbrido indigerible. Al parecer ése “algo” fue el modelo productivo con enfoque de soberanía alimentaria. Si comparamos las propuestas de esta comisión con las propuestas de desarrollo productivo agropecuario de la CIOEC (Cf. Páginas precedentes en este mismo estudio), las diferencias son abismales.

Un dato paradigmático será lo que finalmente saldrá en la NCPE respecto a los transgénicos. En un principio aparecerá un artículo referido a su prohibición. Luego, en la redacción final aparecerá una formulación ambigua que permite la introducción de los organismos genéticamente modificados (V.g. Art. 408, CPE aprobada en Oruro: “Se prohíbe la producción, importación y comercialización de transgénicos”; Art. 409 de la CPE consensuada en el parlamento, versión definitiva vigente: “La producción, importación y comercialización de transgénicos será regulada por Ley”)².

También merecen algunas observaciones los aportes y las omisiones de la comisión 19. Es de destacar que en el informe por Mayorías de esta comisión se encuentra la única mención (entre

² Esta ambigüedad explicará también el giro que viene siguiendo la política productiva agropecuaria del gobierno, más explícitamente desde la promulgación de la Ley 44 de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria (promulgada el 26 de junio de 2011). Pese a que esta ley tiene, a diferencia del informe de la Comisión 15 que estamos comentando, una propuesta muy estructurada de participación y control social, otorga sin embargo, en continuidad con la ambigüedad manifiesta entre modelos productivos agropecuarios, amplios canales de viabilidad a un modelo productivo conocido como “agronegocio”. Y no es casualidad que el presidente de esta comisión en la AC sea ahora el Viceministro de Desarrollo Rural y Agropecuario, impulsor de la mencionada ley.

CUADRO 10 | Documentos de informes finales de las 21 Comisiones de la Asamblea Constituyente. Menciones sobre participación y control social referidas a otros temas sectoriales estratégicos

Documento	Propuesta 1	Propuesta 2	Propuesta 3
Comisión 15 Desarrollo Productivo rural, agropecuario y agroindustrial MAYORÍAS y MINORÍAS	Afirma que "el Estado garantiza la seguridad y soberanía alimentaria...". Afirma que "se da prioridad a la producción orgánica"; habla de "desarrollar e incentivar la producción agroecológica"... Pero no establece condiciones necesarias para hacer viable esta forma de producción. No hay referencias a poder de decisión de la población respecto a qué come. ¿Coexistencia de modelo productivo agroecológico con modelo agroindustrial?		
Comisión 19 Desarrollo económico y finanzas. Informe por MAYORÍAS	Rol del Estado en la economía: El desarrollo económico y social se rige por la planificación del Estado con participación y consulta ciudadana.	En asignación de gasto e inversión pública: se combinará mecanismos de planificación participativa con la determinación técnica y ejecutiva de los órganos del sector...	
Comisión 19 Desarrollo económico y finanzas. Informe por MINORÍAS	El Estado creará instancias públicas para alcanzar la finalidad y objetivo del orden económico establecido en la NCPE. Estas instancias "podrán contar con la participación de representantes de los distintos actores económicos y sociales".	Consejos de Planificación Estratégica con participación de representantes de todos los sectores económicos y sociales	El Estado promueve la participación de todos los ciudadanos en la deliberación sobre los asuntos económicos, sociales, políticos y ambientales. Consejo económico social, un foro institucionalizado para este diálogo y concertación de todos los actores económicos y sociales.
Comisión 19 Desarrollo económico y finanzas. Artículos en consenso	Estado reconoce empresas mixtas para la gestión y provisión de servicios públicos.... bajo control público y social.		
Comisión 20 Fronteras nacionales, relaciones internacionales e integración. MAYORÍAS Y MINORÍAS	Procedimiento formal de celebración de tratados: Aprobación congresal y Referéndum ratificadorio (mecanismo de democracia participativa). Viabilidad a participación ciudadana directa en la ratificación de tratados que comprometen soberanía territorial.		

Fuente: Elaboración propia sobre documentos oficiales

todos los informes de las comisiones de la AC) acerca de la Planificación Participativa, como mecanismo específico para implementar los enunciados generales y principios sobre participación y control social. Su propuesta se dirige concretamente a la participación social en la definición del gasto. Sin embargo, su referencia es vaga y genérica. Este mecanismo, pese a estar normado y de cumplimiento obligatorio en la planificación municipal, fue constantemente esquivado o distorsionado en cuanto a un poder real de la población sobre la definición del gasto. Por ello, sobre

la base de esta experiencia, esta propuesta necesitaría de una especificación más precisa de los niveles, mecanismos, alcances, para que no quede nuevamente en buenas intenciones.

El informe por Minorías de esta comisión es más preciso en plantear mecanismos como un Consejo Económico Social y Consejos de Planificación Estratégica. Pero el alcance que da a la participación social dentro de estos espacios está limitado a la “deliberación” y a convertirse en “espacios de concertación”. El tenor de la propuesta es más de la implementación mecanismos preventivos y de contención de la conflictividad social en torno a temas económicos³.

Medidas de control y límite a las autoridades y al ejercicio de la función pública

En el conjunto de los informes, el mecanismo más mencionado de control y limitación a las autoridades es la revocatoria de mandato. Por lo menos son 9 los informes de comisiones que mencionan este mecanismo. Muchas se quedan en el enunciado general asociándolo a la vigencia de la democracia participativa. El informe por Mayorías de la Comisión 7 Poder Ejecutivo, desarrolla algunas especificaciones: “Revocatoria de mandato, por una cantidad de votos superior al de su elección, mediante iniciativa ciudadana, con firmas que alcancen el 25% del total de votantes según el padrón electoral”.

Además se encuentran otras escasas propuestas de estas características:

- No inmunidad de parlamentarios aunque sí “inviolabilidad” (Comisión 5 Poder Legislativo, Mayorías).
- Obligación de entidades públicas: a) Expedir informes; b) Prestar declaraciones; c) Exponer documentos. (Comisión 4 Organización y Estructura del nuevo Estado, Mayorías).
- Prohibición de prebenda política y de clientelismo político. Candidatos perderán su candidatura si recurren a esto (Comisión Visión de país, Minorías CN – Patria Insurgente).

Y ahí se terminan las propuestas referidas a medidas de control y límite a autoridades y funcionarios del Estado. Está por demás anotar el contraste de este hecho con las elevadas cifras porcentuales que presentamos en la muestra de las propuestas de organizaciones, referidas a este mismo tema. Es decir, haciendo un balance global, en los informes de las comisiones se observa una gran carencia de imaginación, en una problemática vinculada a las causas del descrédito de la democracia.

Más aún, las prácticas prebendales y clientelares, tan frecuentes en el día a día de las relaciones Estado / Organizaciones populares, denotan que existen unas invisibles pero vigentes estructuras de un Estado patrimonialista. Para desmontar estas invisibles estructuras son imprescindibles medidas legales e institucionales de control y limitación al poder exclusivo que tiene el Estado.

³ En la Ley 44 de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria (26 de junio de 2011) aparecerán estas estructuras de deliberación y concertación. Su composición reducida a los consabidos “altos representantes” de las organizaciones sociales (altos representantes que generalmente se desvinculan de instancias de participación de base), asimismo de representantes de los empresarios y representantes del gobierno, confirma la orientación que tienen estos espacios para prevenir la emergencia del conflicto social, no de una participación de la población con efectivo poder de decisión sobre la política económica.

Estas medidas no pueden improvisarse, sino que tienen que ser construidas a partir de una evaluación y diagnóstico serio de las prácticas prebendales.

Participación y control social en otros ámbitos sectoriales

Tanto en Educación como en Salud y Servicios Básicos, se menciona a la PyCS entre los principios fundamentales que orientan la gestión de estos servicios. Y los incluyen como ejes centrales de los sistemas de Salud y Educación. En ésta, se operativizarán mediante “organismos representativos a nivel nacional, regional y local”. Hasta ahí, diríamos, vamos bien. Pero, más allá de aquí no hay nada más. Sólo temas menudos dispersos e intrascendentes: 3 insistentes menciones a la participación y control social sobre las universidades; una mención a la participación indígena en la aplicación de la medicina tradicional dentro del sistema público de salud y dos menciones sobre la participación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en temas de orden público.

Nuevamente, en estas propuestas llama la atención que no se vea evaluación ni análisis alguno de los antecedentes más inmediatos sobre PyCS en salud y educación, es decir, las prácticas vinculadas al modelo de PyCS de los años noventa.

Participación y control social en **tres textos constitucionales completos**

En directa continuidad con los apartados anteriores, presentamos en éste un análisis de 3 textos constitucionales completos, que tienen una evidente continuidad en su contenido: el texto de nueva CPE completa, propuesta por Mayorías (MAS) en octubre de 2007; el texto de CPE aprobado en Oruro en diciembre de 2007 y el texto final de la nueva CPE pactado por los partidos en el Parlamento tras el trabajo de una Comisión especial multipartidaria de concertación (octubre de 2008). Para una mayor facilidad en la redacción, en este estudio definimos denominar a estos textos: Texto 1, Texto 2 y Texto 3, respectivamente.

Si bien no nos es posible en este momento hacer un estudio más riguroso del contexto en que se produjeron estos textos, sin embargo tomamos en cuenta elementos fundamentales de este contexto. En concreto, de manera similar al análisis que hicimos del periodo que precedió a la aprobación de la Ley Especial de convocatoria a la AC, hacemos un balance del periodo 18 de septiembre al 22 de octubre de 2008, periodo en el que se produjeron hechos de alta relevancia para la definición del tercer texto que tomamos en este apartado, es decir, el texto constitucional definitivo que fue remitido al Referéndum Constitucional de enero de 2009 y que en febrero de ese mismo año se promulgó para su vigencia.

Estructuración y contenido de las referencias a PyCS

Debido a la continuidad que tienen los 3 textos que analizamos, éstos tienen una estructura global común de 5 grandes partes:

- Primera parte: Bases fundamentales del Estado: Derechos, Deberes y Garantías.
- Segunda parte: Estructura y organización funcional del Estado.
(Aquí, en un apartado específico se inserta el título de Participación y Control social).
- Tercera parte: Estructura y organización territorial del Estado.
- Cuarta parte: Estructura y organización económica del Estado.
- Quinta parte: Jerarquía normativa y reforma de la Constitución.

Primeramente, al comparar las referencias a PyCS en los textos de las Comisiones de la AC y estos tres textos completos de nueva CPE, es necesario apuntar algunas apreciaciones globales:

- a. En los 3 textos se aprecia una estructura común en sus referencias a PyCS: recogen en un breve capítulo aparte (en el segundo bloque de su propuesta de CPE, titulada: “Estructura funcional del Estado”) unas disposiciones explícitas sobre PyCS, sin mencionar una estructura definida.
- b. Además de lo anterior, en los 3 textos se puede percibir una presencia transversal del tema PyCS a lo largo de por lo menos las 4 primeras grandes partes.
- c. Contrariamente a las propuestas de varias organizaciones y las propuestas de la Comisión 4 Organización y estructura del nuevo Estado que definían una entidad estatal para la PyCS, los 3 textos evitan nombrar o determinar la gran instancia institucional, insertada en la estructura estatal, que operativizará la PyCS. En los informes de las comisiones se recogía las propuestas de varias organizaciones en sentido de establecer un Cuarto Poder estatal de Participación y Control Social. En la propuesta de los 3 textos desaparece esa figura y sólo se habla abstractamente de “la participación y control social” o de “la sociedad civil organizada” como sujetos de la PyCS. Asimismo, los 3 textos determinan que “la sociedad civil se organizará para definir su estructura, funcionamiento y normas”, de manera autónoma respecto del Estado. Más adelante volveremos sobre este aspecto.
- d. Se aprecia un “eslabón perdido” entre el conjunto de las propuestas sobre PyCS en los textos de informes finales de las 21 comisiones de la AC y la propuesta contenida en los textos 1, 2 y 3. Entre las propuestas dispersas y variadas de las comisiones y los artículos sobre PyCS estructurados en un apartado específico dentro de los textos 1, 2 y 3 se encuentra un vacío, que implica una sistematización parcial de los primeros, al mismo tiempo que nuevos añadidos que no se encuentran en los textos de las comisiones. Tuvo que haber una decisión externa a la AC que asumió recoger algunos elementos, dejar de lado otros y añadir nuevos elementos.

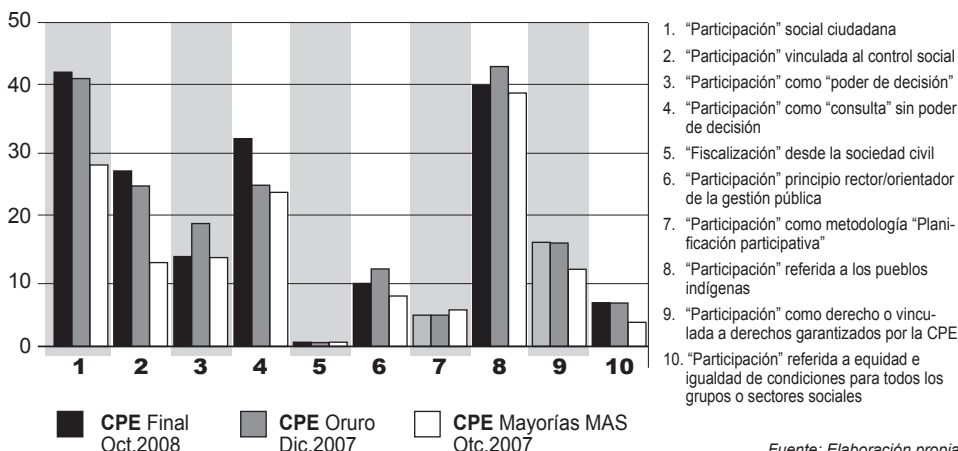
En un primer momento haremos un básico análisis estadístico y semántico de las referencias a PyCS en los tres textos. En un segundo momento nos concentramos en los contenidos, pero ya sólo en los contenidos del Texto 3, que es el que finalmente ha tomado vigencia, pues es el texto constitucional aprobado. En este análisis, tomamos atención particularmente al título VI de la Segunda Parte dedicado a Participación y Control Social, artículos 241 y 242. ***Apreciaciones globales: características generales***

CUADRO 11 | Diversos sentidos de “Participación y control social” mencionados en 3 textos de CPE Bolivia (2007-2008)

Sentidos sobre “Participación y Control social”	Texto 1 CPE Mayorías MAS Oct 2007	Texto 2 CPE Oruro Dic 2007	Texto 3 CPE Final Oct 2008
1. “Participación” social, ciudadana (Se excluye menciones de “participación” en sentido económico empresarial y aquellas formas de participación vinculadas a la democracia representativa, el sufragio)	28	41	42
2. “Participación” vinculada al Control Social	13	25	27
3. “Participación” relacionada con “toma de decisiones”, “Poder de decisión” (parcial o total), “Participación política”, “decisión sobre políticas públicas”, “Autogobierno”; “Autodeterminación”	14	19	14
4. “Participación” en sentido de “consulta” o “tomar en cuenta” la opinión de la gente, pero sin poder de decisión. “Vigilancia”	24	25	32
5. Menciones a “fiscalización” desde la sociedad civil hacia el Estado, referida a “Participación y control social”	1	1	1
6. “Participación” como principio rector/orientador de la gestión pública	8	12	10
7. “Participación” como metodología. “Planificación participativa”	6	5	5
8. “Participación” referida a pueblos indígenas. Consulta Previa. Autogobierno. Articulación de democracia comunitaria con estructura estatal	39	43	40
9. “Participación” como derecho o vinculada a derechos garantizados por la CPE	12	16	16
10. “Participación” referida a equidad e igualdad de condiciones para todos los grupos o sectores sociales	4	7	7

Fuente: Elaboración propia

GRÁFICO 4 | Diversos sentidos de “Participación y control social” mencionados en 3 textos de CPE Bolivia (2007-2008)



Fuente: Elaboración propia

El Cuadro N° 11 y su gráfico correspondiente muestran unas características generales:

- e. Las referencias a PyCS muestran dos grandes puntos de concentración: por una parte, la referencia a “participación social” en sentido amplio y, por otra parte, la abundante presencia de temas de la agenda de los pueblos indígenas que tienen una relación directa con el tema participación, y con un enfoque particular. Respecto a lo primero, ya hemos comentado que la nueva CPE tiene en el tema que nos ocupa uno de sus ejes transversales que le dan un carácter propio. Respecto al vínculo con temas de la agenda indígena, más adelante analizamos este aspecto con mayor detalle.
- f. Con mucha frecuencia se menciona participación vinculada con control social.
- g. La referencia a PyCS vinculada a derechos y a principios rectores de la gestión pública dejan ver la importancia que tiene en el contenido y enfoque de la nueva constitución.
- h. Respecto al alcance o nivel de la participación, las referencias están divididas entre un nivel de “consulta” sin poder de decisión final y un nivel de incidencia en la toma de decisiones. Este aspecto lo analizaremos también con algo de detalle.
- i. Entre los 3 textos se dan algunas diferencias muy significativas que las analizaremos más adelante.
- j. Se percibe, en el conjunto de estos posibles sentidos de participación, un vacío en cuanto a instancias o mecanismos que hagan operativa la PyCS, salvo algunos casos que se mencionarán.

Participación y temas de la agenda de los pueblos indígenas

Identificamos cinco temas específicos de la agenda de los pueblos indígenas que se vinculan con participación. El cuadro y gráfico que siguen detallan las estadísticas de estos temas en los 3 textos que analizamos:

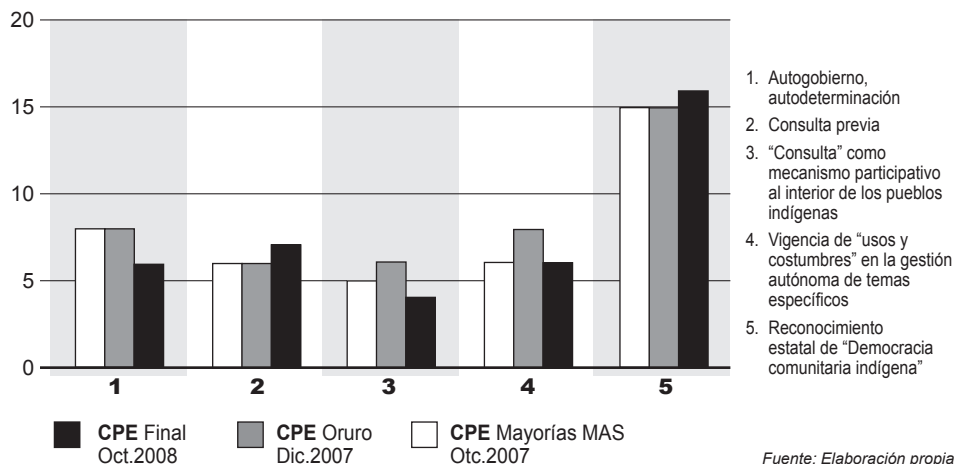
El bloque de referencias sobre participación y control social vinculadas a temas de la agenda de los

CUADRO 12 | Diversos sentidos de “Participación y control social” vinculados a temas de la agenda indígena, mencionados en 3 textos de CPE Bolivia (2007-2008)

Temas específicos de agenda indígena	CPE Mayorías MAS Oct 2007	CPE Oruro Dic 2007	CPE Final Oct 2008
1. Autogobierno, autodeterminación, libre determinación	6	8	8
2. Consulta previa	7	6	6
3. “Consulta” como mecanismo al interior de los pueblos indígenas	4	6	5
4. Vigencia de “usos y costumbres”; “normas y procedimientos propios” en gestión de: Agua; Tierra-Territorio; RRNN; Justicia y legislación autónoma indígena.	6	8	6
5. Reconocimiento de “democracia comunitaria”. Elección directa de representantes indígenas ante instancias del Estado	16	15	15
TOTAL	39	43	40

Fuente: Elaboración propia

GRÁFICO 5 | **Diversos sentidos de “Participación y control social” vinculados a temas de la agenda indígena, mencionados en 3 textos de CPE Bolivia (2007-2008)**



pueblos indígenas tiene un mayoritario énfasis en mecanismos que, a partir del reconocimiento de la democracia comunitaria indígena, la articulan de alguna manera con la estructura estatal. Entre estos mecanismos destacan los que permiten la representación directa de pueblos y organizaciones indígena originario campesinas en diferentes instancias de la estructura estatal: órganos de gobierno en los diferentes niveles: central, departamental, municipal, regional.

Asimismo, destaca la referencia al “autogobierno” (o términos equivalentes como “autodeterminación”; “libre determinación”) como una forma de participación que, en los parámetros de calidad de ésta diríamos que está en el punto más elevado. Pero, como es obvio, es necesario examinar los mecanismos de operativización de este enunciado. Dos de ellos, pueden ser el reconocimiento constitucional de los “usos y costumbres” (también denominados “normas y procedimientos propios”) en la gestión, y por tanto la toma de decisiones, respecto a temas específicos. En concreto se mencionan: agua y recursos hídricos; tierra-territorio; recursos naturales en general; justicia y legislación autonómica propia.

Otro mecanismo que de alguna manera, desde la perspectiva indígena, podría operativizar el autogobierno indígena podría ser la Consulta Previa, que tiene en los 3 textos constitucionales analizados un lugar importante.

En suma, aún en una mirada global, en torno a los temas de agenda de los pueblos indígenas se observa en los 3 textos estudiados una estructuración integral y coherente, que genera un enfoque muy particular sobre participación, con un sujeto social, o mejor dicho, un segmento poblacional denominado “pueblos y naciones indígena originario campesinos”.

Sin embargo, veremos que este segmento poblacional en los hechos presenta una gran complejidad, heterogeneidad y hasta contradicciones, que en la coyuntura posterior (ahora escribimos este texto en la coyuntura del año 2012) se pondrá de manifiesto.

Asimismo, conviene recordar que este conjunto de novedosas normas constitucionales que pretenden abrir un espacio propio para los pueblos indígenas en la gestión de la tierra, el territorio y los recursos naturales, intentando resarcir daños históricos, fue uno de los puntos de conflicto entre fuerzas sociales progresistas (incluido el MAS) y grupos de poder económico y partidos políticos conservadores. Por ello, la acción confrontacional de estos grupos y partidos conservadores se concentró en estos temas y, ni bien pudieron, trataron de mermar este elevado alcance de participación para los pueblos indígenas. Veremos en seguida los recortes que fueron realizados por la comisión parlamentaria que revisó el texto constitucional final, en un escenario de pactos partidarios.

Un dato que corrobora esto es la rebaja que hace la comisión parlamentaria de octubre de 2008 de aquellos elementos que operativizan el enfoque de autodeterminación de los pueblos indígenas en recursos naturales, como es el reconocimiento de la aplicación de “usos y costumbres” en la gestión de estos recursos estratégicos.

Y lo mismo, en el reconocimiento estatal de mecanismos de representación directa de los pueblos indígenas, la merma va a ser constante, también por la vía cualitativa, como se verá más adelante.

Entre poder de decisión y recurso consultivo: recortes en el texto final

Volviendo a la información del cuadro 11 y gráfico 4, en las referencias a participación y control social en los 3 textos analizados, encontramos dos visiones distintas sobre participación, que corresponden a dos niveles distintos: participación relacionada con “toma de decisiones” y participación en un sentido limitado de “consulta” o “tomar en cuenta la opinión de la ciudadanía”, sin poder de decisión.

Los datos del cuadro y gráfico ponen de manifiesto una tensión entre ambos enfoques de participación. Los recortes que hará la comisión multipartidaria se dirigirán precisamente a rebajar el tono de “poder de decisión”. Veámoslo en las cifras.

Desde una perspectiva estadística, en el tema participación, las diferencias más marcadas entre el Texto 2 (CPE aprobada en Oruro) y el Texto 3 (CPE aprobada tras la negociación partidaria) se producen entre estos dos enfoques de participación. Entre uno y otro texto, las variaciones mayores se dan en estos dos enfoques:

- Participación como poder de decisión: de 19 menciones en el Texto de Oruro rebaja a 14 en el Texto Final (5 de diferencia).
- Participación como consulta sin poder de decisión: de 25 menciones en el Texto de Oruro sube a 32 en el Texto Final (7 de diferencia).
- En los otros temas, la diferencia entre ambos textos es menor, no pasa de 2.

Es claro que los partidos de la comisión multipartidaria que realizó los reajustes finales al texto constitucional, en octubre de 2008, hicieron todo lo posible por rebajar el tono de “poder de decisión” al enfoque de participación del texto constitucional aprobado en Oruro, en diciembre de 2007.

El capítulo específico dedicado a Participación y Control Social

Elocuentes recortes en el texto final

Veamos en detalle el contenido de los dos artículos principales sobre participación y control social, reunidos en un apartado específico con el mismo nombre. Más adelante también haremos lo mismo con otros dos artículos que destacan el tema. Haremos una comparación detallada de las variaciones entre el Texto 2 y el Texto 3.

CUADRO 13 | Artículos principales sobre participación y control social en la nueva CPE Bolivia. Comparación entre texto aprobado en Oruro y el texto final

Art	CPE Oruro	CPE final
242 (CPE Oruro) 241 (CPE final)	I. El pueblo soberano, por medio de la sociedad civil organizada, participará <u>en la toma de decisiones</u> de las políticas públicas. II. La sociedad civil organizada ejercerá el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado, y en las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales <u>o que presten servicios públicos</u>. III. La sociedad civil organizada <u>establecerá sus propias normas y funcionamiento para cumplir con las funciones de participación en la toma de decisiones</u> y de control social. IV. Las instituciones del Estado generarán espacios de participación y control social por parte de la sociedad.	I. El pueblo soberano, por medio de la sociedad civil organizada, participará <u>en el diseño</u> de las políticas públicas. II. La sociedad civil organizada ejercerá el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado, y a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales. III. Ejercerá control social <u>a la calidad de los servicios públicos</u>. IV. <u>La Ley establecerá el marco general para el ejercicio del control social.</u> V. La sociedad civil <u>se organizará para definir la estructura y composición de la participación y control social.</u> VI. Las entidades del Estado generarán espacios de participación y control social por parte de la sociedad.
Diferencias CPE Final respecto a la anterior	1. Quitar “toma de decisiones” y lo reemplazan por “diseño” de las políticas públicas. 2. Quitar el control social a la gestión de las entidades “que presten servicios públicos”. Añaden en otro punto “control social a la calidad de los servicios públicos”. 3. Cambio notable acerca de quién y cómo se establecerá el marco normativo para el ejercicio de la PyCS, así como la estructura. El Texto 3 añade: “La ley establecerá el marco general...”, y en otro párrafo: que la “Sociedad Civil se organizará para definir la estructura y composición de la PyCS”, frente al texto de Oruro que dice: “La sociedad civil organizada establecerá sus propias normas y funcionamiento...”. En este mismo párrafo se vuelve a quitar la mención “toma de decisiones”.	

Fuente: Elaboración propia

Los cambios hablan de una tendencia a bajar el tono al enfoque de participación como “toma de decisiones”; es decir, poder de decisión en manos de la sociedad civil. En un solo artículo eliminan las dos referencias a “poder de decisión”¹. Esta misma tendencia sigue –tal vez con una inten-

¹ Por lo que se percibe en el documento en Word trabajado en la Comisión Congresal, al que tuvimos acceso, el mecanismo de “control de

cionalidad implícita- el cambio de “control social a la gestión de entidades que presten servicios públicos” por “control social a la calidad de los servicios públicos”. Con ello se perfila un control social más parecido a las acciones de “defensa del consumidor” (un control social pasivo, desde un sujeto individual) que a un control social que fiscaliza todo el proceso íntegro de la gestión de los servicios públicos (un control social activo y colectivo).

Respecto a la tercera modificación, es evidente que hay un cambio sustancial en cuanto a quién produce la norma sobre participación y control social. El texto de Oruro propone que sea la misma “sociedad civil organizada”; el texto final apunta que será una ley la que establecerá el marco general y la sociedad civil se organizará para definir la estructura y composición. En ambos casos, se plantea un serio problema, pues el sujeto “sociedad civil organizada” es algo muy difuso y atravesado por profundas contradicciones. Ni aún el sector popular de la sociedad está exento de conflictos y contradicciones. Podría pensarse, con cierta generosidad, que en un contexto desarrollo de un proceso popular emergente posiblemente este sector podría asumir la vanguardia en la auto organización de la sociedad civil. Sin embargo, aún con esa posibilidad, el momento que ha seguido al proceso constitucional, tras el abandono por los grupos de poder y partidos conservadores de su agenda “dura” y secesionista, y tras la puesta en evidencia de las contradicciones en las decisiones y acciones del gobierno del MAS, ahora nos encontramos en un escenario altamente complejo para que “la sociedad civil organizada” –o los sectores populares- se organicen para definir la estructura y composición de la participación y control social

Aquí queda la duda acerca de por qué la redacción del texto completo no incorporó la figura más clara de un cuarto (o quinto) poder u órgano denominado “Social”, “Ciudadano”, “Popular”, “Fiscalizador” en las propuestas de varias organizaciones y que en el mismo texto final aprobado de la Comisión 4 Organización y estructura del nuevo Estado, se denomina “Órgano Social”. Es decir, aun manteniendo la legítima autonomía a la sociedad civil para que se auto organice y defina su composición para el ejercicio de la participación y control social, la determinación de un órgano específico dentro de la estructura estatal estaba inscrita ampliamente por las propuestas de las organizaciones y en la propuesta de la misma comisión 4, que abordó el tema de la organización y estructura estatal. Esta determinación e instalación de una entidad estatal para el control y la participación social ofrecería mejores condiciones de realización –y con controles múltiples hacia el Estado- del horizonte que marca este artículo de la CPE respecto a cómo se organizará y estructurará la participación y control social.

Los cuatro cambios más significativos (de contenido) en este artículo nuevamente se dirigen a bajar el nivel de poder que se delega a la sociedad civil. El primer cambio, es decir la eliminación de la posibilidad de intervención –aún en un nivel básico como es el “velar”- de la población en la definición y aplicación del tipo de jurisdicción judicial, señala abiertamente una merma en la participación de la población en asuntos que seguramente tendrán enormes dosis de conflictividad.

El segundo cambio baja el tono de la acción de CS. En el primer caso los informes ya dan lugar a la activación de la revocatoria de mandato. En el segundo caso los informes sólo fundamentan la solicitud de revocatoria de mandato.

cambios” hace referencia al nombre de la PC que hizo los cambios: “Cambios congreso 18/10/2008”. Y, como veremos más adelante, es importante destacar la fecha en que se hicieron esos cambios, el 18 de octubre de 2008, a pocas horas de los plazos fatales que se impuso el propio gobierno, cuando la presencia de la Marcha de los movimientos sociales, ya cerca del palacio, se vino como un “boomerang”, una presión en contra del sector gubernamental, que se vio obligado a negociar toda la constitución con los opositores.

Art	CPE Oruro	CPE final
243 (CPE Oruro); 242 (CPR final)	La participación y control social implica, además de las previsiones establecidas en la Constitución y la Ley: 1. Participar en la formulación de las políticas de Estado. 2. Apoyar al Órgano Legislativo en la construcción colectiva de las leyes. 3. <u>Velar por la aplicación adecuada de la jurisdicción ordinaria, de la jurisdicción agroambiental y de la jurisdicción indígena originario campesina.</u> 4. Desarrollar el control social en todos los niveles del Estado, que incluye el control sobre <u>las instancias autónomas</u>, autárquicas, descentralizadas y desconcentradas. 5. Generar un manejo transparente de la información y del uso de los recursos en todos los espacios de la gestión pública. La información solicitada por el control social no podrá denegarse, y será entregada de manera completa, veraz, adecuada y oportuna. 6. Formular informes <u>para activar la revocatoria de mandato</u> 7. Conocer y <u>aprobar</u> los informes de gestión de los órganos y funciones del Estado. 8. Coordinar la planificación y control con los órganos y funciones del Estado. 9. Denunciar <u>e instruir</u> a las instituciones correspondientes para la investigación y procesamiento, en los casos que se considere conveniente. 10. Colaborar en los procedimientos de observación pública para la designación de los cargos que correspondan. 11. Apoyar al órgano electoral en la postulación de los candidatos para los cargos públicos que correspondan.	La participación y el control social implica, además de las previsiones establecidas en la Constitución y la ley: 1. Participar en la formulación de las políticas de Estado. 2. Apoyar al Órgano Legislativo en la construcción colectiva de las leyes. 3. Desarrollar el control social en todos los niveles del gobierno y las entidades territoriales <u>autónomas</u>, autárquicas, descentralizadas y desconcentradas. 4. Generar un manejo transparente de la información y del uso de los recursos en todos los espacios de la gestión pública. La información solicitada por el control social no podrá denegarse, y será entregada de manera completa, veraz, adecuada y oportuna. 5. Formular informes <u>que fundamenten la solicitud de la revocatoria de mandato, de acuerdo al procedimiento establecido en la Constitución y la Ley.</u> 6. Conocer y <u>pronunciarse sobre</u> los informes de gestión de los órganos y funciones del Estado. 7. Coordinar la planificación y control con los órganos y funciones del Estado. 8. Denunciar <u>ante las</u> instituciones correspondientes para la investigación y procesamiento, en los casos que se considere conveniente. 9. Colaborar en los procedimientos de observación pública para la designación de los cargos que correspondan. 10. Apoyar al órgano electoral <u>en transparentar</u> las postulaciones de los candidatos para los cargos públicos que correspondan.
Diferencias CPE Final respecto a la anterior	Cambios más significativos: 1. La versión final elimina el número 3 del texto de Oruro, en el que se abría espacio a la población para "velar" por una adecuada aplicación de las diferentes jurisdicciones del ámbito judicial: ordinaria, agroambiental e indígena-originaria. 2. Cambian "formular informes para activar revocatoria de mandato", por "formula informes que fundamenten la solicitud de la revocatoria de mandato". 3. Cambian "conocer y aprobar los informes de gestión...", por "conocer y pronunciarse sobre los informes de gestión..." 4. Quitan el "instruir a las instituciones correspondientes para la investigación y procesamiento..."	

Fuente: Elaboración propia

Es tercer cambio señala, literalmente, un retorno al limitado alcance del ejercicio de control social que se ha venido desarrollando con los "Comités de Vigilancia", una entidad típica del modelo de PyCS del periodo neoliberal.

El cuarto cambio rebaja el alcance fiscalizador del control social; con ello suprime una acción que cualifica a la sociedad civil organizada como Sujeto de la PyCS, reduciéndola a un mero agente cooperante del Estado, quitando su poder de decisión. Contrariamente a esta rebaja de tono del

control social, en el artículo 26, párrafo II, inciso 5 que reconoce a la fiscalización como parte del derecho a la participación social.

Todos estos cambios representan, claramente, una merma del poder de la sociedad frente al Estado. Y es lógico que se haya hecho por actores estatales (parlamentarios, militantes de partidos políticos), teniendo a la población movilizada bajo su dirección en una especie de teatro externo sin poder efectivo de decisión.

Art	CPE Oruro	CPE final
11 en ambos textos	I. El Estado adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres. II. La democracia se ejerce de las siguientes formas, que serán desarrolladas por la ley: 1. Directa y participativa, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa, entre otros. Las asambleas y cabildos tendrán carácter deliberativo. 2. Representativa, por medio de la elección de representantes por voto universal, directo y secreto, <u>entre otros</u>. 3. Comunitaria, por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, entre otros.	I. La República de Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres. II. La democracia se ejerce de las siguientes formas, que serán desarrolladas por la ley: 1. Directa y participativa, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa. Las asambleas y cabildos tendrán carácter deliberativo. 2. Representativa, por medio de la elección de representantes por voto universal, directo y secreto, <u>conforme a Ley</u>. 3. Comunitaria, por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, entre otros, <u>conforme a Ley</u>.
Diferencias	No se observan cambios significativos. Sólo llama la atención la sustitución en el primer párrafo de "Estado" por "República". ¿Alguna picardía de la oposición o alguna inercia del redactor aún no acostumbrado al denominativo predominante de "Estado"?	
26 en ambos textos	I. Todas las ciudadanas y los ciudadanos tienen derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes, y de manera individual o colectiva. La participación será equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres. II. El derecho a la participación comprende: 1. La organización con fines de participación política conforme a la Constitución y a la Ley. 2. El sufragio, mediante voto igual, universal, directo, individual, secreto, libre y obligatorio, escrutado públicamente. El sufragio se ejercerá a partir de los dieciocho años cumplidos. 3. La fiscalización de los actos de la función pública. 4. La elección, designación y nominación directa de los representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, de acuerdo con sus normas y procedimientos propios.	I. Todas las ciudadanas y ciudadanos tienen derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes, y de manera individual o colectiva. La participación será equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres. II. El derecho a la participación comprende: 1. La organización con fines de participación política, conforme a la Constitución y la Ley. 2. El sufragio, mediante voto igual, universal, directo, individual, secreto, libre y obligatorio, escrutado públicamente. El sufragio se ejercerá a partir de los dieciocho años cumplidos. 3. <u>Donde se practique la democracia comunitaria, los procesos electorales se ejercerán según normas y procedimientos propios, supervisados por el Órgano Electoral, siempre y cuando el acto electoral no esté sujeto al voto igual, universal, directo, secreto, libre y obligatorio.</u> 4. La elección, designación y nominación directa de los representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, de acuerdo con sus normas y procedimientos propios. 5. La fiscalización de los actos de la función pública.
Diferencias	Introduce el inciso 3 en el párrafo II	

Fuente: Elaboración propia

La introducción del inciso 3 en el párrafo II claramente consolida la pretensión de los grupos de poder y partidos políticos conservadores de subordinar las formas de gobierno comunitario de los pueblos indígenas al sistema de democracia formal.

Balance de lo que queda en vigencia

Hasta aquí hemos realizado un balance comparativo del contenido sobre PyCS de tres diferentes textos constitucionales completos, que emanaron de la Asamblea Constituyente. Ahora, toca hacer un balance de lo que finalmente quedó en el texto constitucional aprobado en Referéndum el 25 de Enero de 2009 y promulgado el 7 de febrero del mismo año.

- En el apartado específico dedicado a PyCS (Segunda Parte, Título VI, Art. 241 y 242)

Luego de los recortes hechos por la Comisión Multipartidaria de octubre de 2008, sobre PyCS ha quedado un marco general que, si bien representa una absoluta novedad respecto de la anterior constitución y avanza más allá del estrecho marco de participación implementado en los años 90, aparece desprovisto del peso de poder de decisión para la sociedad civil organizada sobre aquellos ámbitos, niveles y procesos estatales donde se definen aspectos sensibles a la vida de la población. Aún así, es necesario conocer y examinar este marco general.

El marco general planteado en el artículo 241:

- Define la participación de la población “*en el diseño de las políticas públicas*”. Ya dijimos que esta formulación es el resultante diluido del recorte al “*poder de decisión*” que se tenía en la formulación anterior. Aún así, dado el carácter de definición en el largo y mediano plazo que implican las políticas públicas, además de marcar procesos de acción e implicar una línea de inversión coherente hacia objetivos estratégicos, no es nada desdeñable para la población organizada que un mandato constitucional le permita participar en espacios donde se definen estas políticas públicas.
- Dispone que el control social se ejerza al conjunto de la gestión pública en todos los niveles del Estado, y hacia “*empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales*”. Esta disposición abre, con precisión, el abanico de posibilidades del control social mucho más allá de lo que se acotó en las disposiciones sobre control social y participación en el modelo de los años noventa, que circunscribía sólo al ámbito municipal, y dentro de éste, en la práctica se redujeron a determinados aspectos como los recursos de coparticipación tributaria².
- Respecto a los servicios básicos, este artículo dispone el control social a la calidad de éstos. Ya comentamos antes el carácter reducido que puede tener esta disposición en sentido de un control social reducido a acciones individuales de “*defensa del consumidor*”. Sin embargo, en el artículo 20, párrafo II, que ratifica esta disposición, se precisan más características que debe cumplir la provisión de servicios básicos: “*universalidad, respon-*

² Un estudio detallado sobre los procesos de participación municipal en las 4 ciudades de eje de Bolivia se encuentra en: “Presupuestos urbanos. De la ritualidad participativa a la imposición del concreto”, CEDIB, 2011.

sabilidad, accesibilidad, continuidad, calidad, eficiencia, eficacia, tarifas equitativas y cobertura necesaria”. Estas características abren mayores posibilidades al ejercicio del control social en perspectiva colectiva.

- Respecto a quién toma la iniciativa de definir la estructura y composición de la participación y control social, ya hemos comentado anteriormente la disposición de los párrafos IV y V de este artículo.
- El último párrafo establece que “*las entidades del Estado generarán espacios de participación y control social*”. Es destacable que esta disposición establezca una acción concreta y lo haga hacia entidades del Estado.

El artículo 242 provee de un listado de 10 disposiciones –a manera de atribuciones o funciones– para hacer efectivo el control y participación social. Estas disposiciones concretizan normas sobre participación y control social, sin embargo la mayoría de ellas (7) asume un enfoque de participación y control social funcional o accesoria a la estructura y funcionamiento estatal; es decir, son normas muy conservadoras, que ponen a la sociedad civil subordinada a acciones y procesos estatales. Veamos:

- Apoyar al Órgano Legislativo en la construcción de leyes.
- Formular informes que fundamenten la solicitud de la revocatoria de mandato de autoridades, de acuerdo a procedimientos legales.
- Conocer y pronunciarse sobre los informes de gestión de los órganos y funciones del Estado.
- Coordinar la planificación y control con las entidades del Estado.
- Denunciar ante las instituciones correspondientes para la investigación y procesamiento, en los casos que se considere conveniente.
- Colaborar en los procedimientos de observación pública para la designación de los cargos.
- Apoyar al órgano electoral en transparentar las postulaciones de candidatos para cargos públicos.

Un enfoque algo diferente, para potenciar el ejercicio de un control y participación social con mejores condiciones de personalidad propia e independencia respecto del Estado, así como de incidencia en decisiones de alto impacto social, se encuentra en las 3 restantes disposiciones de este artículo:

- Participar en la formulación de las políticas de Estado. Ya dijimos que, a pesar de la rebaja de tono, la participación en el proceso de construcción de políticas de Estado puede permitir una participación de mayor nivel de incidencia en la toma de decisiones relevantes y de alto impacto social.
- Generar un manejo transparente de la información y del uso de los recursos en todos los espacios de la gestión pública.
- Desarrollar el control social en todos los niveles del gobierno y las entidades territoriales autónomas, autárquicas, descentralizadas y desconcentradas.

*- En el resto del texto constitucional:
atravesando diferentes ámbitos y temas*

En el resto del texto constitucional encontramos una gran variedad de disposiciones sobre PyCS, en diferentes ámbitos. Es muy importante examinar estas disposiciones porque tienen diversos enfoques, alcances y características, lo que implica la necesidad de un discernimiento crítico. En conjunto, esta insistente mención a PyCS pone de manifiesto que el tema es un eje central en la nueva constitución.

En el siguiente cuadro hacemos un listado de estas diversas disposiciones sobre PyCS dispersas a lo largo del texto constitucional. En este listado ya no hacemos mención a los temas relacionados con pueblos indígenas y a los abordados en los artículos: 11, 26, 241 y 242, que ya fueron analizados páginas atrás.

CUADRO 14 | Nueva CPE Bolivia. Disposiciones que incluyen participación y control social. En diferentes ámbitos y temas

Ámbitos/Temas	Artículos	Descripción
Derechos civiles	Art. 21, numeral 4, 5 y 6 y art. 24	Derecho a la libertad de reunión, asociación, en forma pública y privada... A expresar y difundir libremente pensamientos u opiniones.... A acceder a información, interpretarla, analizarla y comunicarla libremente, de manera individual o colectiva. Derecho a la petición, ... de manera individual o colectiva.
Derechos políticos	Art. 26, parágrafo I y II	Derecho a participar en la formación, ejercicio y control del poder político. Organización con fines de participación política.
Servicios Básicos	Art. 20, II	Provisión de servicios básicos... "con participación y control social"
Fiscalización	Art. 26, II,5	El derecho a la participación comprende... la fiscalización de los actos de la función pública.
Salud	Art. 40	Participación en la toma de decisiones y en la gestión del sistema de salud
Seguridad social	Art. 45, II	Prestación de seguridad social... "con participación y control social"
Jóvenes	Art. 59, V	Protección, promoción y activa participación de jóvenes en el desarrollo productivo
Educación	Art. 83	Participación en el sistema educativo mediante organismos representativos
Universidades públicas	Art. 93,II, V	Participación social de carácter consultivo, de coordinación y asesoramiento
Función del estado en Economía	Art. 316, 1 y 9	Planificación económica y social con participación y consulta ciudadana. Idem. para formulación periódica del plan general de desarrollo
Planificación Participativa	Art. 317	Creación, organización y funcionamiento de entidad de planificación participativa
Política fiscal. Presupuesto Público	Art. 321,II	Determinación del gasto y de la inversión pública se hará a través de mecanismos de participación ciudadana y planificación técnica ejecutiva estatal.
Medio ambiente	Art. 343; Art 345,1 y Art 352	Derecho de la población a la participación en la gestión ambiental. Ser consultado e informado previamente sobre decisiones que afecten al medioambiente. Una base de la política de gestión ambiental: la planificación y gestión participativas, con control social. Explotación de RRNN sujeta a proceso de consulta a población afectada, libre previa, informada.
Recursos naturales	Art.351,III	Gestión y administración de los RRNN se hará garantizando el control y la participación social en el diseño de las políticas sectoriales.
Agua	Art.374,I	Deber del Estado: gestionar, regular, proteger y planificar el uso adecuado y sustentable de los recursos hídricos, con participación y control social...

(Pasa a la siguiente página...)

(Viene de la anterior página)

Ámbitos/Temas	Artículos	Descripción
Energía	Art. 378,II	Es facultad privativa del Estado desarrollar la cadena productiva energética... "con participación y control social"
Equidad en participación	Art. 26, I; Art. 147, I,II; Art. 210,II	De varones y mujeres; de indígenas.
Principio de la justicia. Principio del Consejo de la Magistratura	Art. 178, I; Art. 193,I	Potestad de impartir justicia se sustenta en los principios de... participación ciudadana
Principio de la Organización Territorial y Entidades Territoriales Autónomas	Art. 270	Los principios que rigen la organización territorial y las Entidades Territoriales Autónomas son... la participación y control social.
Organización económica estatal	Art. 309, 5	Entre sus objetivos: garantizar la participación y el control social sobre su organización y gestión. Participación de los trabajadores en la toma de decisiones.
Desarrollo de la Amazonia	Art. 391,I	El Estado priorizará el desarrollo integral sustentable de la Amazonía, a través de una administración integral, participativa...

Fuente: Elaboración propia

De estas menciones a PyCS destacamos aquellas que contienen un enfoque de participación como incidencia en la toma de decisiones en temas de alta relevancia como: la planificación de la economía, planificación participativa y la determinación del gasto y la inversión pública. Asimismo, son de destacar las disposiciones constitucionales sobre el derecho a la participación en la gestión del medioambiente. No sólo están los mecanismos de consulta, sino sobre todo la indicación de que una de las bases de la política de gestión ambiental es "la planificación y la gestión participativa, con control social".

En el tema de los recursos naturales, si bien son notables las ausencias en los temas específicos de minería e hidrocarburos, por lo menos se encuentra la mención a una "gestión y administración de los RRNN garantizando el control y la participación social en el diseño de las políticas sectoriales" (351, III). En medio de esas sentidas ausencias (ya mencionadas en los informes de las respectivas comisiones), este artículo es, por lo menos, una salvaguarda para rescatar, aún sea lo mínimo, de la orientación y objetivo de la lucha popular por la soberanía en la gestión de nuestros RRNN. En parecida dirección están las disposiciones sobre agua y energía, que recogen también el trabajo de las respectivas comisiones de la AC.

Por otra parte, en lo que respecta a la orientación de la política de descentralización, en la constitución encontramos el Artículo 270, que establece que la participación y control social es uno de los principios rectores de la política de organización territorial y de la Entidades Autónomas y Descentralizadas.

Finalmente, es imposible dejar de referirse al tema de la fiscalización como parte del derecho a la participación. Es frecuente que muchos especialistas excluyen el tema del campo de la participación social, en el entendido que la fiscalización sería atribución exclusiva del Estado. Por ello, este artículo, que sobrevivió a las tormentas de las comisiones revisoras bajo pactos partidarios, es un bastión para defender un enfoque de participación y control social de alto nivel.

Las instancias operativas. Debilidad estructural de la propuesta constitucional sobre participación y control social

Los mecanismos de participación y control social mayormente citados se sintetizan en el siguiente cuadro:

CUADRO 15 | Nueva Constitución Política del Estado Bolivia. Disposiciones que incluyen mecanismos o instancias operativas de participación y control social

Mecanismos	Artículos	Descripción
Mecanismos de acción legal:		
Garantías jurisdiccionales	Art. 34. Art. 112	Cualquier persona, de manera individual o representando a una colectividad, está facultada para realizar acciones legales en defensa del medio ambiente. Imprescriptibilidad de delitos contra el patrimonio del Estado y que causen grave daño económico.
Acción de cumplimiento	Art. 134	Procederá en caso de incumplimiento de disposiciones constitucionales o de la ley por parte de servidores públicos.
Acción popular	Art. 135 y 136, I, II	Procederá contra todo acto u omisión de las autoridades o de personas individuales o colectivas que violen o amenacen violar derechos e intereses colectivos...
Revocatoria de mandato	Art. 240. III	Toda persona que ejerza un cargo electo podrá ser revocada de su mandato, excepto el Órgano Judicial, de acuerdo a ley.
Mecanismos de democracia directa, participativa y comunitaria:		
Referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa, entre otros. Las asambleas y cabildos tendrán carácter deliberativo.	Art. 11; Art. 242. 5; Art. 30, 15; Art. 304, 21; Art. 403, I	Mecanismos para el ejercicio de la democracia participativa.
Acceso a la Información Pública		
Acceso a la información	Art. 21, 6	Derecho a acceder a la información, interpretarla, analizarla y comunicarla libremente, de manera individual y colectiva.
Derecho a la petición	Art. 24	Derecho a petición y a recibir respuesta, de manera individual o colectiva.
Transparencia	Art. 242. 4	
Comunicación e información	Art. 21, 6; Art. 106. I, II	El Estado garantiza el derecho a la comunicación e información. Libertad de expresión.
Inventario y custodia de la información	Art. 237, I	Obligación de la función pública: inventariar y custodiar documentos.

Fuente: Elaboración propia

Pero más allá de una mirada panorámica y superficial, es necesario examinar los mecanismos en el conjunto del texto cruzando esta búsqueda con algunos de los enfoques de participación utilizados como criterios de clasificación en el Cuadro N° 11. En este análisis cruzado entre enfoques de participación y mecanismos, aparece una constatación: existe un gran desbalance entre lo enunciativo/declarativo y lo operativo, sobre todo en aquellas afirmaciones de participación que abren mayor espacio de poder a la población. Veámoslo en el siguiente cuadro que está estructurado sobre los esquemas anteriores:

CUADRO 16 | Nueva Constitución Política del Estado Bolivia. Mecanismos o instancias operativas de participación y control social según diversos sentidos de “Participación y control social”

Referencias sobre participación y control social	Mecanismos o instancias operativas
1. "Participación" vinculada al Control Social	- Vagamente: "Control social a la gestión pública" (Art. 241,II); "Las entidades del Estado generarán espacios de participación y control social" (241, VI). - "Desarrollar CS en todos los niveles de gobierno y las entidades territoriales autónomas, autárquicas, descentralizadas y desconcentradas" (Art. 242,3). - "Formular informes que fundamenten la solicitud de revocatoria de mandato" (241,5) - "Denunciar ante las instituciones correspondientes para la investigación y procesamiento" (Art. 242,8). - "Apoyar al Órgano Electoral a transparentar postulaciones" (Art. 242, 10). - "Generar un manejo transparente de la información y del uso de recursos públicos..." (Art. 242,4). - "Coordinar la planificación y control con los órganos y funciones del Estado" (Art. 242,7).
2. "Participación" como "poder de decisión"	- Vagamente: "participación en el diseño de políticas públicas" (241,I) - Como posibilidad: los mecanismos de planificación participativa. "Un sistema integral de planificación estatal que involucrará a todas las entidades territoriales" (Art. 317; 316,I).
3. "Participación" como "consulta", "tomar en cuenta la opinión ciudadana", sin poder de decisión	- Los mecanismos ya mencionados en el número 1. - La Consulta Previa como mecanismo (Art. 11, II, 1; 343; 304, I,8; 352) - "Conocer y pronunciarse sobre informes de gestión de órganos estatales" (Art. 242,6). - "Coordinar la planificación y control con los órganos y funciones del Estado" (Art. 242,7). - "Colaborar en los procedimientos de observación pública para la designación de cargos" (Art. 242,9). - "Apoyar al órgano legislativo en la construcción colectiva de leyes" (Art. 242, 2). - Asamblea y Cabildo (Art. 11, II,1).
4. Control y participación social como "Fiscalización" desde la sociedad civil.	-Indirectamente, la tramitación de revocatoria de mandato por la vía de iniciativa ciudadana (Art. 240, III; 242, 5).
5. "Participación" principio rector/orientador de la gestión pública	Podrían aplicarse algunos de los ya mencionados
6. "Participación" referida a pueblos indígenas:	Los siguientes.
6a. Autogobierno, autodeterminación, libre determinación	
6b. Consulta previa	El mecanismo de la Consulta Previa (Art. 11, II, 1; 30, II, 15; 304,I,21; 352; 403, I;)
6c. Consulta como mecanismo al interior de los pueblos indígenas	Mecanismos propios de consulta (Art. 290, I; 293,I; 294,I; 295,II).
6d. Vigencia de "usos y costumbres"; "normas y procedimientos propios" en la gestión de: Agua; Tierra-Territorio; RRNN; Justicia y legislación autónoma	Mecanismos y procedimientos propios (Art. 11, II, 3; 26, II, 3 y 4; 190,I; 211,II; 278,I; 283,II; 292; 293,I; 294,I; 295,II; 304, I,8 y 23; 352; 374 II; 375,II; 385,II)
6e. Reconocimiento de "democracia comunitaria". Elección directa de representantes indígenas ante instancias del Estado.	Mecanismos y procedimientos propios de democracia comunitaria (Art. 11,II,3, entre muchos otros).
8. "Participación" como derecho o vinculada a derechos garantizados por la CPE.	De manera general, todos los mencionados. De manera particular, los mecanismos de acción legal: Garantías Jurisdiccionales (Art. 34; 112) Acción de Cumplimiento (134); Acción Popular (Art. 135 y 136, I, II); Revocatoria de mandato (Art. 240, III); Derecho a petición (Art. 24).
10. "Participación" referida a equidad e igualdad de condiciones para todos los grupos o sectores sociales.	Ninguno en específico. Sólo enunciados.
11. "Participación" en calidad de adjetivo que define una de tres modalidades de democracia vigentes. "Democracia participativa"	Referendo, iniciativa legislativa ciudadana, revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa (Art. 11; Art. 242, 5; Art. 30, 15; Art. 304, 21; Art. 403, I)

Fuente: Elaboración propia

Algunas observaciones:

1. Entre mecanismos concretos, con una identidad y operatividad propia, se pueden identificar: El Referéndum, la Iniciativa Legislativa Ciudadana, la Consulta Previa; los mecanismos de acción legal (Acción de Cumplimiento, Acción Popular y Revocatoria de mandato), la asamblea, el cabildo y salvando algunas dudas, la planificación participativa. Es decir, un total de 8.
2. Entre los medios o rutas muy generales y difusas, para operativizar la participación y control social identificamos un total de 15. Por ejemplo: “Control social a la gestión pública”; “Apoyar al Órgano Electoral a transparentar postulaciones”; “Conocer y pronunciarse sobre informes de gestión de órganos estatales”; “Participación en el diseño de políticas públicas”; “Apoyar al órgano legislativo en la construcción colectiva de leyes”.
3. Se constata una asimetría entre los abundantes enunciados genéricos, que marcan un discurso enunciativo dominante sobre participación y control social, frente a una débil contraparte de definición de mecanismos e instancias operativas. Esta asimetría aparece como una debilidad estructural de la propuesta constitucional sobre PyCS.
4. A ello se suma el hecho de que el texto constitucional definitivo (como tampoco lo hacía el texto de Oruro) no incluye un mecanismo macro adosado a la nueva estructura estatal. Ni en el apartado específico dedicado a PyCS, ni en el resto de la CPE se encuentra una definición de alguna instancia o mecanismo mayor para operativizar, coordinar y dar el peso y personalidad institucional propia para aglutinar y operativizar esta gran cantidad de enunciados sobre participación y control social. Se deja a un difuso concepto/sujeto de “sociedad civil organizada” la tarea de organizarse y definir su propia estructura. Y ya dijimos que esto, en principio, parece lógico y valorable, pues manifestaría una actitud respetuosa del Sujeto Estatal de no entrometerse en un campo que es propio del Sujeto Sociedad Civil. Sin embargo, en los hechos puede representar un arma de doble filo que en su aspecto adverso sea la mejor manera de inviabilizar la aplicación y operativización del conjunto diverso de normativa sobre PyCS o de facilitar la recurrente acción estatal de cooptación de algunos sectores de la sociedad civil en su beneficio, dada la mayor capacidad logística y disposición de recursos que tiene. Esta carencia señala, pues, una ambigüedad que sólo podrá transformarse a partir de una organización social sólida, articulada y con proyecto político propio.
5. En el bloque de temas referidos a la agenda de los pueblos indígenas se observa un mayor equilibrio entre las afirmaciones declarativas/enunciativas y las disposiciones operativas sobre control y participación social. Si bien las referencias a mecanismos operativos tienen ese carácter genérico (como la aplicación de “usos y costumbres”, por ejemplo) sabemos que ello está articulado a una estrategia de permitir un manejo autónomo de sus decisiones. Aún así, como ya se ve en la coyuntura desde la que hacemos este estudio (año 2012), otras fuerzas e intereses económicos mayores –como las dinámicas y los intereses generados por la intensificación de una política económica extractivista en el país– están conduciendo a omitir, distorsionar, interpretar sesgadamente estos mismos mecanismos constitucionales de participación y autogobierno indígena, sobre todo cuando ellos se confrontan con la decisión sobre la base material para la producción: la tierra-territorio y los recursos naturales.

Octubre de 2008: **¿Quién toma las decisiones sobre el texto constitucional final?**

A manera de cierre de esta segunda parte del libro, haremos un similar repaso a lo acontecido entre septiembre y octubre de 2008, periodo en el que cristalizó el texto constitucional definitivo. Esta rememoración se propone a modo de un análisis sobre el contexto en el que cristalizó finalmente el texto constitucional, sobre todo, el contenido textual sobre participación y control social. Esta mirada al contexto nos permitirá atisbar aquello que se asume o no como práctica en la gestión de la democracia participativa. Y nos permitirá plantear los temas de debate y desafío para que los contenidos sobre PyCS –sobre todo aquellos que abren perspectivas novedosas– se traduzcan en catalizadores de acciones colectivas que provoquen importantes transformaciones en la democracia real del país.

Las preguntas que guían este breve recorrido que hacemos al periodo Septiembre-Octubre de 2008 son:

- ¿Cómo se producen los escenarios de participación-decisión en la etapa final de cristalización del texto constitucional definitivo?
- ¿Quiénes finalmente toman las decisiones sobre el texto constitucional, la Comisión Especial del Parlamento o la población organizada?
- ¿Qué posibilidad tienen esos “movimientos sociales en las calles” –sean los afines al gobierno o los afines a la oposición– de representar o articular una “sociedad civil organizada”?

Pensamos que, sobre todo, la segunda pregunta es altamente relevante para definir, en un contexto decisivo de la historia nacional, si realmente avanzamos hacia un escenario de democracia

participativa o si prevalece el modelo, escenario, prácticas, estructuras, actores... de la democracia participativa y en su expresión tradicional-decadente.

Los antecedentes

Luego de la dramática aprobación del texto constitucional en diciembre de 2007, los grupos de poder económico y los partidos conservadores articulan una primera fase de su estrategia de reconquista del control estatal por la vía de la regionalización del poder. Esta primera fase, en los primeros 7 meses de 2008, tiene como eje la realización, en abierta confrontación con el gobierno central y al margen de la legalidad, de los Referéndums Autonómicos para aprobar los Estatutos Autonómicos en los departamentos de la denominada "Media Luna".

Sin embargo, tras diferencias dentro de estos mismos grupos y partidos conservadores, se produce la convocatoria al Referéndum Revocatorio. Los resultados de éste –con 2 prefectos opositores revocados (Reyes Villa en Cochabamba y Paredes en La Paz); los otros 4 prefectos opositores reafirmados, aunque con distintos niveles de apoyo, y el gobierno del MAS reafirmado a nivel nacional- establecen un giro en la coyuntura, que motiva al bando conservador a desatar una segunda fase de su estrategia abiertamente enfocada a la consolidación de facto de su estrategia secesionista. Esta segunda fase¹ articula, bajo la máscara de la demanda de la reposición de los recursos del IDH, dos tipos de acciones de hecho: por una parte, la toma en las regiones de oficinas públicas estratégicas (Impuestos Internos, INRA, Administradora de aeropuertos, Aduana, Migración, Superintendencia forestal, entre otras) con la intención de establecer autoridades regionales de facto, dando operatividad a la normativa establecida en los Estatutos Autonómicos; y por otra, los bloqueos de carreteras en el Chaco y otras regiones del Oriente², acompañadas en algunos casos del intento de toma o afectación de puntos estratégicos en instalaciones de la logística hidrocarbúrfica para la exportación. Paralelamente a estas acciones y demandas se postula una revisión íntegra del texto constitucional aprobado meses atrás en Oruro, arguyendo ilegalidad e ilegitimidad.

Los extremos de la masacre de El Porvenir en Pando y la rápida reacción del gobierno del MAS, junto con una acción coordinada a nivel social de resistencia (como es el caso del Plan 3000 y El Torno, en Santa Cruz) y de bloqueo en las carreteras que vinculan a Santa Cruz con el resto del país, aceleran un desenlace frustrado para la expectativa de estos grupos de poder y sectores conservadores. De manera muy rápida, a menos de un mes de la puesta en práctica de esta estrategia de acciones de hecho, la correlación de fuerzas se inclina decisivamente a favor del gobierno del MAS y, de alguna manera, de las organizaciones sociales que persiguen cambios sustanciales en el país.

En este rápido cambio en la correlación de fuerzas, aparecen terceros actores decisivos como la UNASUR³ –bajo el fuerte influjo de Lula- que da un apoyo abierto al gobierno de Evo Morales,

1 Cf. El artículo "La toma de instituciones en la 'media luna' fue planificada" http://www.laprensa.com.bo/noticias/11-09-08/11_09_08_polit5.php

2 En un momento se llegan a registrar 22 puntos de corte de ruta (Los Tiempos, 09 Septiembre 2008) y acciones extremas como el ataque a una avioneta militar a la que saquearon armamento y equipo antimitines (Los Tiempos, 08 Septiembre 2008).

3 La resolución de 12 jefes de Estado de la UNASUR fue tajante al exigir, como condición para cualquier mediación en el diálogo, la devolución de las entidades estatales tomadas por los opositores en los departamentos de la "Media Luna" (Los Tiempos, 16 Septiembre 2008). Al respecto, ver análisis como el del uruguayo Ernesto Herrera, en "Unasur: ¿nace un nuevo guardián regional? Desactivando el volcán boliviano",

señalando con ello que en el nuevo proyecto económico-político subcontinental en ciernes, ya no tiene cabida la versión secesionista de la derecha nacional, aunque sus postulados coincidan en muchos aspectos fundamentales, sobre todo económicos.

La composición de escenarios y actores en torno a la aprobación del texto constitucional final

Los rápidos giros en la coyuntura producidos hacia septiembre de 2008, desembocan en escenarios producidos, que tienen directa relación con el objetivo de aprobar el texto de la nueva constitución política del Estado. Veamos cuáles son estos escenarios que se producen, cuáles sus actores y, a partir de ello, verificar dónde y quiénes toman las decisiones fundamentales.

Escenario 1: La negociación entre prefectos del CONALDE y autoridades del gobierno central (18 Septiembre a 5 Octubre 2008)

El primer escenario se produce luego del punto más alto del conflicto –la masacre de Pando–, cuando se inicia el cambio en la correlación de fuerzas a favor del gobierno del MAS. Se instalan en Cochabamba tres mesas de diálogo sobre los temas: IDH, Autonomías dentro del proyecto de

CUADRO 17 | Bolivia. Análisis de actores, acciones y roles en los conflictos de septiembre de 2008. Escenario 1, entre 18 de Septiembre y 5 de Octubre 2008

Actores	Quiénes en concreto	Acciones	Roles	¿Poder de decisión para aprobación de nueva CPE?
El Gobierno	Presidente y Vicepresidente, Prefectos del MAS, Ministros y técnicos de ministerios relacionados con las problemáticas a abordar en las 3 mesas de diálogo,	Plantean los límites de la agenda y en gran medida las condiciones de diálogo	Conducción del bando "progresista"	Sí, alto
Los opositores	Prefectos opositores, representantes de partidos políticos de oposición (PODEMOS, UN, MNR); representantes de Comités Cívicos de Santa Cruz, Beni, Tarija y Chuquisaca.	Proponen los temas de la agenda. Pese a estar debilitados, continúan presionando para avanzar lo más posible con sus objetivos	Conducción del bando "conservador"	Sí, alto, por su poder de veto. Por necesitarse su voto.
Mediadores y facilitadores:	Representantes de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), de la Unión Europea (UE), de Naciones Unidas (ONU) y las Iglesias Católica, Metodista y Evangélica. Embajadores de Francia y Ecuador.	Observan. Los de UNASUR asumieron previamente una posición favorable al gobierno	Observadores, facilitadores, garantes. Investigación de los hechos sangrientos sucedidos en Pando	No. O, por lo menos, no es visible
Otros presentes en la mesa de diálogo	Representantes de la FAM.	Participan en las mesas de discusión (sobre todo la de Autonomías e IDH), representando los intereses de las Alcaldías. Proponen pacto fiscal para reasignación de IDH	Precautelar intereses de las Alcaldías.	Inciden directamente

(Pasa a la siguiente página...)

(Viene de la anterior página)

Actores	Quiénes en concreto	Acciones	Roles	¿Poder de decisión para aprobación de nueva CPE?
Organizaciones populares y movimientos sociales afines al proceso de transformación social y estatal	Mineros cooperativistas en Cochabamba, de paso a Santa Cruz; Campesinos de la Federación de Oruro; Organizaciones campesinas de Santa Cruz bloqueando las 4 carreteras de conexión a Santa Cruz, en San Julián y Cuatro Cañadas (carretera al Beni); Santa Martha y Tiquipaya (carretera antigua a Cochabamba); Yapacaní y Sujal (carretera nueva a Cochabamba) y Mora (carretera a Yacuibá). Federación de colonizadores. Sectores urbanos en Santa Cruz.	No están presentes en las mesas de diálogo, pero apoyan al gobierno desde otros escenarios: carreteras, calles, plazas.... Luego cambian de estrategia y anuncian una gran marcha desde Caracollo a La Paz	Continúan asedio a Santa Cruz, después de haber frenado a los grupos de choque opositores. Rol subordinado a una voz de mando que viene del gobierno. Otros dirían "Coordinación con". En realidad el límite es muy difuso.	Indirecto, a través de los actores centrales
	Dirigentes de COB, CSUTCB, Colonizadores, COR El Alto y otros;	Lejos del lugar de diálogo, firman un pacto con Evo, para visibilizar apoyo	Apoyo a gobierno del MAS	Indirecto, a través de los actores centrales
	Pobladores y dirigentes del Plan 3000 Santa Cruz (sectores urbanos populares)	Luego del triunfo que lograron defendiéndose de la agresión por la Unión Juvenil Cruceñista, adoptan acciones simbólicas de autonomía respecto de los grupos de poder en Santa Cruz	Importante rol de contención desde las bases a la asonada de los grupos de choque de la Prefectura y grupos de poder en Santa Cruz	Indirecto a través de los actores centrales
	Representantes del CONAMAQ en Cochabamba	Amenazan con movilizarse a la sede del diálogo, para exigir que no se modifique la Constitución Política del Estado aprobada por la AC en Oruro. Piden participar en el diálogo, pero no les dan respuesta.	Presión, pero se percibe una acción más independiente respecto del gobierno. Intentan tener presencia directa en el espacio de diálogo, pero no les permiten.	Indirecto, a través de los actores centrales
Sectores sociales afines a los opositores	Autoridades y trabajadores de las Prefecturas de Santa Cruz, Beni y Tarija; Unión Juvenil Cruceñista y otras organizaciones afiliadas al Comité Cívico de Santa Cruz, del Beni y de Tarija	En proceso de desmovilización y retirada después de haber tomado instituciones públicas regionales y haber realizado otras acciones contra el gobierno del MAS	Presión en retirada	Indirecto a través de los actores centrales afines.

Fuente: Elaboración propia

Constitución Política del y designaciones de autoridades judiciales. Los actores principales en este escenario son:

El "diálogo" de más de dos semanas, con presencia de mediadores externos y como salida a una aguda crisis con varios focos de violencia, aparece como un lento juego de forcejeos, cálculos y cesiones muy limitadas. Gobierno y opositores van calculando meticulosamente las movidas que hacen en torno a los 3 grandes temas propuestos: IDH, Autonomías-Cambios en la CPE aprobada en Oruro y designaciones. De los tres temas, pronto se pone en evidencia que el primero es sólo una pantalla para ampliar legitimidad social. Un periodista de Los Tiempos de Cochabamba, describe los avances del diálogo, el 20 de septiembre (es decir, el segundo día) con un cierto tono ingenuo:

Aunque las cuatro regiones de la ‘media luna’ convulsionaron al país por más de un mes exigiendo la devolución del 30 por ciento, ahora sus líderes aceptan que esos recursos se destinen en primera instancia a la renta dignidad. (Los Tiempos, 21 de Septiembre 2008).

Para la oposición, el verdadero punto de interés son los cambios que se puedan lograr a su favor en el tema de Autonomías. Y es precisamente en este aspecto que logran avances significativos. Logran desarmar el Artículo 410, referido a la estructura jerárquica de las leyes, poniendo los Estatutos Autonómicos en el mismo rango que las leyes nacionales, aunque tanto opositores y gobierno, amplificados por la prensa, hacen aparecer que en este aspecto el gobierno no cedió terreno⁴. Logran el “establecimiento de las competencias de las autonomías en cuanto a la elección directa de sus autoridades, recursos propios y la clarificación en cuanto a la potestad legislativa”. (Los Tiempos 21 Septiembre 2009).

A pesar de esta agenda totalmente enfocada a los intereses de la oposición, desde un comienzo el gobierno condiciona su posición sobre esos temas a la viabilización de la convocatoria al Referéndum Aprobatorio de la Constitución. Pero, este tema “desde el primer día del diálogo, no fue considerado en ningún escenario del proceso de negociación” (Los Tiempos, 22 de Septiembre 2008) y luego los actores de la oposición van dando largas a esta demanda del gobierno, para condicionar, de manera permanente, el avance en esta demanda gubernamental a concesiones favorables a los otros temas de su interés. De manera muy elegante, la oposición afirma que ella también busca “impulsar la aprobación del Proyecto de nueva Constitución Política del Estado, con las modificaciones de texto que sean consensuadas en este Diálogo Nacional, para su posterior sometimiento a referéndum constituyente” (Los Tiempos, 22 Septiembre 2008).

La oposición, claramente, adopta una estrategia dilatoria. Necesita tomar tiempo, para esperar que la información pública, la ciudadanía, la opinión pública nacional e internacional tome distancia del traumático acontecimiento de Pando, que ha desnudado su real intención secesionista. Bajo esa lógica, utiliza este escenario sólo para contener el avance del Gobierno, apuntalar aquellos temas que más le interesan y ganar tiempo para entrar en otro escenario que le sea más favorable, una vez se dé vuelta de página a la anterior coyuntura, en la que resultaron debilitados. El nuevo escenario que perfilan les será mucho más ventajoso, porque estructura una comisión en la que el sector opositor (pese a sus diferencias) tiene una absoluta mayoría: 10 de los 14 miembros de la Comisión Especial parlamentaria son opositores. Esperan una oportunidad para abandonar este escenario y plantear otro. Esa oportunidad se da cuando baja la atención interna y externa sobre la crisis provocada por la implementación de su propia agenda dura; la presencia de los mediadores se difumina y toman el hecho de la detención de un dirigente cívico de Villamontes acusado de encabezar la toma de válvulas de un gasoducto en el Chaco.

Este escenario es aún un preámbulo a las decisiones respecto del contenido y destino del texto constitucional. Aún así, son decisiones muy importantes para la cristalización final del texto. En este marco, quienes toman protagonismo en la discusión y toma de decisiones a este respecto son actores de partidos políticos de uno y otro bando, del gobierno y de la oposición, ya sean parla-

⁴ El redactor de Los Tiempos dice: “Este artículo (410) establece que dentro del ordenamiento jurídico boliviano, la Constitución Política del Estado es la norma más importante, seguida por las leyes y códigos, en primera instancia; por los decretos supremos, en segundo lugar; por las resoluciones ministeriales, en tercer lugar, y por último las normas departamentales”. El texto de Oruro en el artículo 410, pese a sus evidentes imprecisiones, no es tal.

mentarios, autoridades de gobiernos departamentales o municipales; técnicos del gobierno, técnicos de la oposición. Es decir, actores del viejo y persistente modelo de democracia representativa. Las decisiones cruciales de temas de alta relevancia para los intereses del conjunto de la población, nuevamente quedan en manos de unos pocos actores que el modelo de democracia representativa encumbra con un poder particular por encima del común de los ciudadanos y ciudadanas.

Las discusiones se hacen envueltas en un entorno de tensión y violencia, con muertos, heridos, gente en las calles y carreteras, “líderes sociales” que capitalizan los conflictos para ellos mismos acceder al círculo de esos privilegiados con mayor poder.

En esta coyuntura –como en muchas otras– la población organizada aparece como “masa de choque”. Importa no por su capacidad colectiva de reflexión y generación de propuestas, sino como masa corporal para presión en las calles. Cuerpos que pasan largas horas bajo el sol y la intemperie ejerciendo un rol de presión, alineados a consignas en las cuya elaboración no siempre participan. En este caso, la CONALCAM no admite el término “cooptación” sino el de “coordinación” para describir esa relación entre autoridades gubernamentales y organizaciones sociales, mediadas por los dirigentes de la CONALCAM⁵; sin embargo esta relación no se produce con una lógica que va de abajo hacia arriba, sino al revés. En esta lógica, los espacios colectivos de deliberación escasean y son más bien los dirigentes los que adquieren protagonismo, pues ellos hacen de intermediarios entre las decisiones que se toman “arriba” y esta amplia base social que participa en acciones masivas en espacios públicos.

Sin embargo, pese a ello, se entrevén también acciones colectivas, deliberativas y de toma de decisiones desde la organización básica de la gente y de manera independiente. En este contexto destacan las acciones, con estas características, en el Plan 3000, que operativizó un conjunto de acciones defensivas contra la agresión de la Unión Juvenil Cruceñista, desde su propia dinámica organizativa⁶. También se sabe que este mismo carácter autónomo tuvo la movilización en la zona de El Torno y Tiquipaya (Cf. Los Tiempos, 18 Septiembre 2008) y se entrevisté también cierto carácter autónomo en la acción y posición de CONAMAQ. Pero el asunto de la relación entre actores de partidos políticos, que asumen el rol principal en la negociación y toma de decisiones, frente a organizaciones sociales, que aparecen en roles y funciones subordinados, se verá más claramente en el siguiente escenario.

Escenario 2: La Comisión Parlamentaria de Concertación (8 a 20 Octubre 2008)

El sector opositor, utilizando el poderoso factor decisivo de su voto, para lograr los 2/3 necesarios en el parlamento que viabilicen la convocatoria legal al Referéndum aprobatorio de la nueva Constitución, conduce el destino del anterior escenario a su disolución. Obviamente, eso lo hacen

5 Este es un tema que, de manera recurrente, aparece en este conflicto. Los opositores acusan al gobierno de cooptar a las organizaciones a su favor, para construir una “base social” de presión favorable a sus decisiones. Ante ello, los dirigentes de la CONALCAM niegan enfáticamente esta cooptación: “Es falso que el Gobierno (como tal) financia las movilizaciones”. “Nosotros no recibimos apoyo del Gobierno, tenemos una cuota sindical que es utilizada por la comunidad para enviar a sus representantes”, señala Fidel Surco (Los Tiempos 29 Septiembre 2008). Sin embargo, como analizaremos más adelante, la oposición también asume esa forma de relación vertical con sus “bases sociales”, y quizá de manera más jerarquizada.

6 Cf. El Deber y Los Tiempos, 12 de Septiembre. Ver también: Marxza Cháez: “Plan 3000: bastión rebelde del oriente boliviano” y Raúl Zibechi: Plan 3000: “Resistencia y cambio social en el corazón del racismo”, ambos en Revista VillaLibre N° 5, CEDIB, Cochabamba 2010.

luego de haber sentado las bases para que temas centrales de su agenda se posicionen en un nuevo escenario. Los opositores deciden de manera abrupta “hacer un alto en las mesas de trabajo hasta que el Presidente garantice el respeto y garantías fundamentales de las personas que participaron en las movilizaciones por el IDH” (Los Tiempos, 5 de Octubre 2008).

La conclusión de ese escenario es confusa y contradictoria. Los reportes de prensa hablan de un diálogo que acaba “sin conflictos, pero con posiciones encontradas”. Mario Cossío, entonces prefecto de Tarija y principal cabeza opositora de la negociación, dice “Estamos concluyendo el diálogo, pero no lo estamos concluyendo peleados con el Gobierno Nacional” (Los Tiempos, 6 de octubre de 2008).

Los principales actores elevan edulcoradas declaraciones, aunque lanzándose, con diplomática suavidad, acusaciones mutuas por la responsabilidad en la conclusión del diálogo. En realidad, hay un acuerdo implícito de que ambas partes deciden ir a otro escenario, al congreso. Carlos Romero, entonces Ministro de Desarrollo Rural y Agropecuario, afirma: “El escenario de discusión será otro. Es indudable que vamos a ir al escenario congresal con el mismo ánimo, la transparencia, buscando acuerdos, no queremos imponer nada”. Todos apuntan a construir un “pacto político en el congreso” (Fabián Yaksic, viceministro de descentralización). El escenario decisivo será, pues, el escenario congresal, donde opositores y gobierno se sienten fuertes, cada quien con distintos argumentos; los primeros por la llave de oro de su voto para lograr los 2/3; los segundos, por su mayoría.

Con ello, está sobradamente visto, que este nuevo y decisivo momento para la nueva CPE consolida un nuevo escenario en el corazón del entramado institucional de la democracia representativa y al mejor estilo de las viejas prácticas conocidas en este ámbito⁷. Lo que llama la atención es que los actores de este escenario hablan de “resolver las contradicciones (sociales) con mecanismos democráticos” (Los Tiempos, 06 de Octubre de 2008). Resulta difícil (resulta muy difícil rastrear la conciencia más profunda de los actores partidarios) saber si ellos realmente se creen este -nada pequeño- asunto; lo importante será analizar en los hechos si ello es posible: si este tipo de pactos en escenarios de democracia representativa, ofrecen las condiciones de posibilidad de resolver las profundas contradicciones sociales.

El siguiente paso que dan los actores es crear la instancia que operativice las acciones en el nuevo escenario. Aparece, entonces, la “Comisión Especial Multipartidaria de Concertación por la Asamblea Constituyente”, fruto de los pactos realizados en una reunión, la noche del 7 de octubre de 2008, convocada por Evo Morales junto con el Vicepresidente García Linera, a la que concurren los presidentes de Diputados (Novillo) y Senadores (Ortiz), más los jefes de bancada de los partidos políticos con representación parlamentaria: MAS, PODEMOS, UN y MNR. La misión de esa comisión es la revisión del texto constitucional y la concertación de la aprobación de la Ley de convocatoria a referéndum dirimidor y aprobatorio.

A través de las expresiones de los actores políticos y de los redactores de prensa, se pueden entrever las características y significado determinante que conlleva esta Comisión:

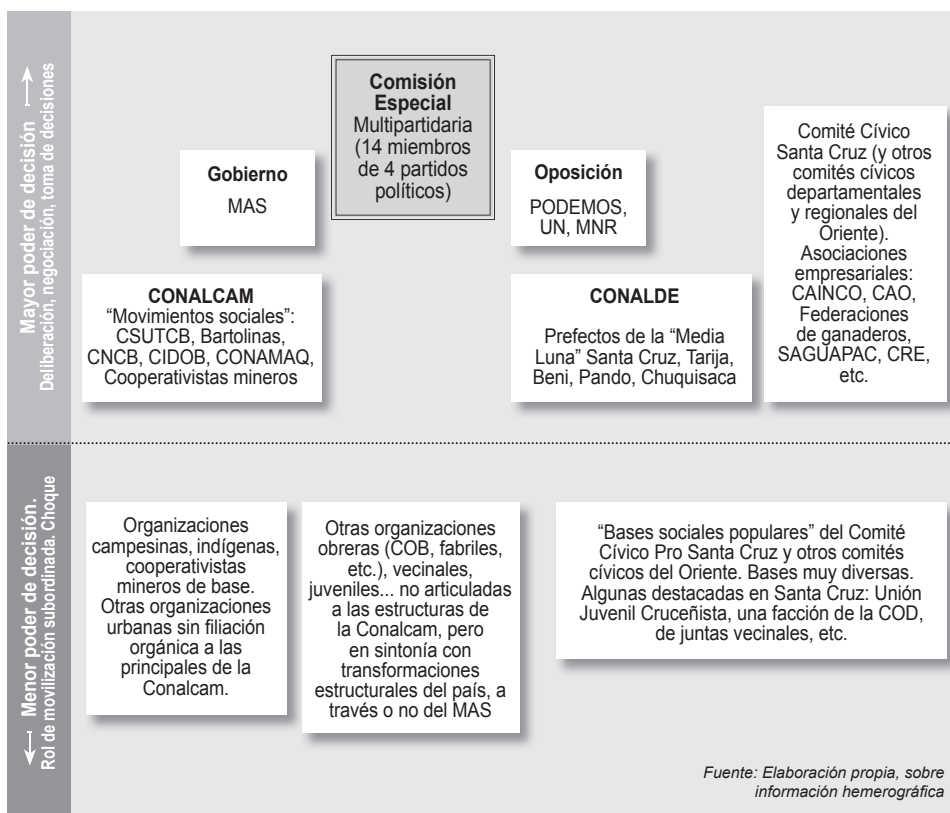
⁷ Antes aún de que se instale este nuevo escenario, ya se perfilan los puntos decisivos de uno y otro sector. Los oficialistas hablan de la reelección de Evo como tema decisivo (Fidel Surco, Los Tiempos 6 de Octubre 2008); Óscar Ortiz, presidente del Senado y alto dirigente de PODEMOS, anticipa que su partido “votará en contra de la convocatoria al referéndum constitucional y la misma, por lo menos, no será viable”; Jorge Silva, diputado del MAS anuncia que “confía en lograr el voto de por lo menos 20 congresistas disidentes de la oposición”

- Todo el poder de decisión sobre la CPE en una comisión. “Una comisión recibe el poder para definir el futuro de la CPE” (Titular del periódico La Razón, 9 Octubre 2008).
- Potestad de determinar su temario. “La comisión tendrá la potestad de determinar su temario, procedimientos y horarios de trabajo” (García Linera, Los Tiempos, 9 Octubre 2008).
- Notable cambio en la correlación de fuerzas, ahora favorable a la oposición. “Trabajarán 14 diputados de las 4 fuerzas políticas”, el MAS y PODEMOS cada uno con 4 representantes; UN y MNR cada uno con 3 representantes (Los Tiempos, 9 Octubre 2008).
- Las decisiones se concentran en el Congreso, en 4 fuerzas políticas. “Es un momento en que la política se vuelve a concentrar en el Congreso y es una nueva oportunidad que nos da Bolivia para que el Congreso, sus cuatro fuerzas políticas, asuman de manera responsable la posibilidad de dar una solución dialogada y negociada a las preocupaciones políticas que tienen los bolivianos” (García Linera, El Día, 9 Octubre 2008).
- ¿Se abre a la discusión todo el texto constitucional de Oruro? “Todos los temas serán debatidos en la Comisión Especial” (García Linera, El Día, El Día, 9 Octubre 2008); “Tierras jamás, imposible, porque esa es la madre del cordero” (Senador Félix Rojas del MAS El Día, El Día, 9 Octubre 2008); “Es preciso hacer cambios a la propuesta de Constitución del MAS porque si se la aprueba como está, se pone en riesgo la democracia” (Jefe de Bancada del MNR Mario Justiniano, El Día, 9 Oct. 2008); “La posición de nuestra agrupación es muy clara. Sólo debatiremos sobre la convocatoria a un referéndum sobre la Constitución en la medida en que ésta sea concertada” (Ortiz, Opinión, 9 de Octubre 2008); “En ningún momento el gobierno se ha cerrado a las observaciones de la nueva Constitución, sino ha dicho iniciemos la conversación para saber cuáles son sus observaciones y si tienen fundamento real” (Edmundo Novillo, presidente de Diputados, Opinión, 9 Oct. 2008).
- No radicales. Racionalidad en las partes. “(Novillo) llamó a la racionalidad de las partes comprometidas en el diálogo, para no exagerar ni sobredimensionar... y no dar cabida a los sectores radicales, tanto de la oposición como del oficialismo” (Opinión, 9 Oct 2008).

Está, pues, más que claro, que la vigencia de la Comisión Multipartidaria introduce de manera abierta un escenario típico de pactos entre representantes de partidos políticos, al mejor estilo de la democracia heredada en los años pasados y que fue resistida, combatida y demandada de transformación durante el ciclo movilización social antineoliberal.

El posicionamiento “amistoso” de los actores del diálogo no impide que cada bando, advierta al otro que tiene a sus “bases sociales” movilizadas. Los opositores anuncian “resistencia civil” (La Prensa, 9 Oct. 2008) en caso de que el gobierno quiera aprobar la convocatoria a referéndum sin las condiciones que ellos les ponen. Por su parte, el gobierno afirma que la instalación de la Comisión de Concertación no implica la suspensión de la gran marcha del CONALCAM anunciada para los próximos días, partiendo de Caracollo hacia la Plaza Murillo de La Paz. Este conjunto de hechos y actores muestra la estructura piramidal y la división social en la toma de decisiones respecto del nuevo texto constitucional, tal como se refleja en el gráfico N° 6

GRÁFICO 6 | Bolivia. Actores y roles en durante la coyuntura de octubre de 2008. Escenario 2, entre 8 y 20 de Octubre 2008



Lo que seguirá después de la conformación de este escenario, con estos actores organizados en una relación piramidal, expresará claramente quiénes tienen el mando para definir aspectos cruciales de la vida nacional. Obviamente, estos actores que tienen todo o gran parte del poder de decisión son los que están en la cúspide de la pirámide. Los otros juegan roles subalternos.

Es importante destacar el rol que juegan en esta estructura piramidal los intermediarios entre las estructuras partidarias y las bases sociales. En el sector gubernamental, se ve que los intermediarios son los líderes del CONALCAM, quienes juegan un rol subordinado al poder inmediatamente superior, pero a cambio de concesiones que les permitirán acceder a espacios dentro del mismo y que, por tanto, les posicionan en una distancia mayor respecto de sus bases, ahondando

la relación vertical que ya tenían con ellas⁸. Es notorio cómo los altos dirigentes de esta organización, en esta coyuntura, al referirse a temas “innegociables” no destacan aquello que está vinculado a objetivos estratégicos para un proyecto histórico popular o indígena, sino repiten aquellos elementos que son de énfasis de los actores situados en la cúspide de la pirámide y representantes de las estructuras del viejo Estado.

Fidel Surco, máximo dirigente del CONALCAM, coincide con los actores partidarios del MAS en que *“el objetivo fundamental es la reelección de Evo el próximo año; la campaña para ello ya está en marcha”* (La Razón, 6 de Octubre de 2006). Para él y otros actores similares, no son prioridad aquellos aspectos estructurales que ensancharían el poder de los sectores populares, sino la reproducción del poder ahora hegemónico. Este hecho es perfectamente coherente con la dinámica de ascenso en esta pirámide de las relaciones de los actores. Por ello no es raro que estos actores intermediarios, tras la convocatoria a elecciones aparecerán en escaños superiores, Surco y Ávalos en el Senado, otros similares en diputados o en ministerios. El cuoteo de espacios de poder de la vieja estructura estatal (remozada con nuevos nombres y adjetivos decorativos), será el panorama evidente que observaremos en los siguientes años.

Los “líderes sociales” que organizan e impulsan el CONALCAM, en coordinación con los actores jerárquicos del gobierno, perfilan para la Marcha de los movimientos sociales, un rol definido en este teatro y dinámica de actores: la marcha es factor de presión, pero las decisiones se las toma en la Comisión de los 14 parlamentarios, y quienes juegan las fichas clave de la negociación, que son reducidos círculos jerárquicos de una y otra facción.

A los actores movilizados, los intermediarios les dicen un discurso que aparenta que ellos, la masa movilizada, tienen el poder decisivo sobre la definición del texto constitucional, que la comisión sólo debe operativizar. Así, el 9 de Octubre en Oruro, Evo –en su rol de intermediario más que de presidente– habla para las multitudes, afirmando que “los parlamentarios no podrán cambiar el documento porque no tienen las atribuciones de los constituyentes” (La Prensa, 10 octubre 2008). Y unos días después, Ávalos declara: “Cuando los diputados y senadores de Podemos plantean la modificación, por ejemplo, del tema tierra, eso no queremos que se toque” (La Razón, 14 de octubre 2008). Pero los hechos dirán todo lo contrario.

Poco a poco, los actores gubernamentales van cediendo y flexibilizando posiciones hasta abrir todo el texto constitucional aprobado en Oruro, a disposición del asedio conservador de los partidos opositores, que tienen mayoría en la Comisión⁹. El desarrollo de los acontecimientos siguientes, ya es de amplio conocimiento. La oposición logra consolidar en gran medida los cambios en el texto constitucional que aspiraba. El MAS cede temas altamente relevantes para el proyecto popular e indígena. Lo que se produjo entre el 8 y 20 de octubre es una negociación amplia y casi

8 Unas expresiones de Fidel Surco, el día que se consuman los acuerdos en el congreso y se promulga la ley de convocatoria, retratan estas relaciones verticales y de subordinación. Al referirse a las tareas de difusión del nuevo texto constitucional para la campaña por el “Sí”, afirma: *“No me preocupa mucho del sector del campo y la gente (...) basta que el comandante nacional hable una cosa, las bases acatan lo que éste va a instruir”* (La Prensa, 22 de octubre 2008).

9 En la etapa final del funcionamiento de la comisión parlamentaria, el diputado de PODEMOS Antonio Franco comenta que aún estaban revisando “artículo por artículo” y el diputado masista Félix Rojas, tajante e inflexible en días pasados, ahora, según el reporte de prensa, deja entrever que su partido había aceptado la revisión de todos los artículos de la constitución de Oruro (La Prensa, 19 octubre 2008). Se habla también de otras fuentes oficialistas que aseguraron que la Comisión estaba revisando la integridad de la Constitución aprobada por la Asamblea Constituyente en Oruro.

irrestricada de todo el texto constitucional aprobado en Oruro por la Asamblea Constituyente. Los que deciden son unos pocos actores –de partidos políticos agrupados en un escenario congresal– en nombre de todos los bolivianos y bolivianas. Se habla de una reforma en más de 100 artículos¹⁰, incluido el tema tierra, que se decía antes “intocable”. El punto crucial de la modificación sobre tierra es la introducción de la irretroactividad de la aplicación restrictiva bajo el cumplimiento de la función económica social. El latifundio triunfa.

La masa movilizada, presiona sin saber con precisión los términos que se están negociando, pese a que algunos de los mediadores, como Fidel Surco, afirman:

Los campesinos y los representantes de otros sectores sociales de la CONALCAM están al tanto de las modificaciones, porque coordinamos y ellos reciben información continua desde La Paz. Ellos están de acuerdo con todas las modificaciones porque así se contribuirá al diálogo y se acelerará la aprobación de la ley de convocatoria al referéndum

(La Razón, 19 octubre 2008).

Las expresiones de Surco ponen de manifiesto que la presión de la marcha, adjuntada a la otra acción de presionar con la convocatoria a Congreso, se vino finalmente, como un “boomerang”, en contra de la estrategia del gobierno. Las palabras de Surco señalan que hay un apremio por aprobar los referéndums a cualquier costo. Y eso es lo que se ve que hicieron, pues en opinión de los opositores, hasta el 19 de octubre aún quedaban varios temas pendientes, como “el Control Social, el Poder Judicial, la reelección y las autonomías” (Bernardo Montenegro, según La Razón 19 de octubre de 2008). Todas las posibles interpretaciones de las palabras de Montenegro conducen a pensar que la oposición, a pocas horas de la llegada de la marcha, seguía sin considerar saldados esos temas, como un mecanismo de presión para seguir ganando terreno frente al gobierno.

Peor aún, los reportes de prensa señalan que esa lista de temas en disenso, poco a poco se estrechan a aquellos que realmente fueron “irrenunciables” para los actores oficialistas: la reelección presidencial continua (que permitiría la reelección de Evo); la interpretación sobre el periodo del mandato de Evo (que permitiría su reelección) y la fecha de entrada en vigencia de la nueva CPE.

La “Marcha de los movimientos sociales” efectúa un apoyo a ciegas, a “texto cerrado” a sus representantes en la comisión y en las esferas jerárquicas del gobierno¹¹. Analizando las acciones, la disposición de actores, los discursos y la simbología, hay unas prácticas que tienen similitud con rituales religiosos. Los actores movilizadas cumplen un ritual bajo una fe ciega en los actores que hacen las veces de chamanes o sacerdotes, que efectúan una metamorfosis de lo real, a través de discursos que lo encubren. Las amenazas de la Marcha de los movimientos sociales, de cerrar el congreso, lo mismo que la respuesta de parlamentarios opositores que se atrincheran en el Parlamento con sus enseres personales (Cf. La Prensa, 18 de octubre de 2008)¹², cuando se comparan

10 El dato es afirmado por Carlos Romero, actor gubernamental central en la negociación. Según Romero, de estos 100 artículos modificados, 35 corresponden al capítulo Autonomías y el resto son “otros varios, algunos estructurales y otros de concordancia”. (La Razón, 19 octubre de 2008). Sin embargo, otros actores del sector gubernamental, a modo de consuelo a las masas, afirman que “no son cambios sustanciales” (Félix Rojas); “son cambios de forma y no de fondo” (Fidel Surco).

11 Algunos testimonios, liberados de la interpretación que viene de los discursos de dirigentes, destacan este hecho: “La gente esperaba desconcertada y desinformada por lo que estaba pasando dentro del congreso. El presidente Evo Morales desde el palco del Palacio de Gobierno anunciaba las leyes del referéndum aprobatorio de la nueva constitución..., pero sin decir qué se había modificado” (Testimonios de la Marcha por la aprobación del referéndum constituyente, Periódico Cono Sur Nawpaqman, N° 132, diciembre 2008, p. 4).

12 Las expresiones verbales tienen incluso un tono dramático: Fidel Surco, en la plaza de Ayo Ayo afirma: “Si (en el Legislativo) no aprueban los

con los hechos reales, tienen más características de representación ritual que de realidad. Sin menospreciar la seriedad y honestidad personal que estos actores asuman en sus acciones, los hechos ratifican que esas acciones se convierten en representaciones en un escenario social establecido. Tanto la presión de la Marcha, como la respuesta de los parlamentarios opositores obedecen a rituales sociales y políticos, sus acciones tienen una relevancia respecto del conjunto de los actores sociales, sus acciones, sus intereses. Contienen movimientos y simbologías que tienen fines específicos –la presión, la llamada de atención a la opinión pública, el reforzar el peso de los argumentos, etc.– pues el centro de las decisiones está en otro espacio, con otros actores y con intereses que fácilmente no se ponen en evidencia.

Cuando llegan a La Paz y se consuman los pactos en la comisión, los marchistas celebran a ciegas un supuesto triunfo. En ninguna parte del proceso de la marcha, se da cuenta de acciones que le consulten sobre tema a negociar con los opositores. A su llegada, mucho menos se les muestra el texto resultante de la negociación con los partidos conservadores. En los hechos, es decir, en el terreno específico de las modificaciones al texto constitucional, se evidenciarán en temas estructurales, concesiones al sector conservador que tienen todas las características de una derrota para el proyecto popular.

Algo parecido sucede al interior de los actores del sector conservador. Sea por estrategia o no, tras el anuncio de la consumación del acuerdo, diversos sectores empresariales, sociales y cívicos alineados al CONALDE, incluso el prefecto Costas, expresan su malestar y desaprueban los acuerdos de la Comisión. Sin embargo, en determinados aspectos y con algunos actores de organizaciones empresariales y grandes proveedores de servicios básicos cruceños, se produce una relación menos vertical, pues por lo menos se les consulta. El ministro Carlos Romero afirmó que en determinado momento se consultó a ejecutivos de SAGUAPAC, “les mandamos las propuestas, las revisamos técnicamente y las consensuamos” (La Prensa, 22 de octubre de 2008). La información de prensa da cuenta también de consultas que la Comisión hizo a la CAO, a sectores agroindustriales y ganaderos de Santa Cruz, Beni y Pando, respecto al tema tierra y al referéndum dirimitorio sobre la extensión máxima permitida (El Deber, 22 octubre 2008).

En suma, tal como ya se apreció en torno a la coyuntura de la elaboración y promulgación de la ley especial de convocatoria a la AC (febrero-marzo de 2006), en esta nueva coyuntura de definiciones cruciales, se vuelve a editar la relación subordinada de las organizaciones de base respecto del gobierno y sus operadores intermediarios. Contrariamente a esta relación asimétrica y de subordinación con las organizaciones populares, la Comisión establece en determinados momentos consultas efectivas con sectores empresariales del oriente.

La cristalización de los contenidos sobre participación y control social en el nuevo texto constitucional no son ajenos a estos hechos. La letra textual no es ajena a los hechos contextuales. Éstos orientan, en definitiva, la real aplicación o incidencia que tendrán los enunciados textuales constitucionales.

referéndums llegaremos a la Plaza Murillo y sacaremos a los parlamentarios, y no se descarta una toma del Congreso”. Por su parte, desde el congreso, en el grupo de 15 parlamentarios opositores atrincherados, Pablo Klinsky, presidente de la brigada parlamentaria cruceña, dice: “Es importante que la población y la prensa sean testigos de la votación y de la presión e inseguridad que vamos a vivir los parlamentarios. Pese a eso, nosotros estamos firmes acá para defender la libertad y la democracia... Tenemos una responsabilidad histórica y es el poder emitir el voto de nuestros representados” (La Prensa, 18 de octubre de 2008).

Por ello, respecto a la tercera pregunta que planteábamos al iniciar este último apartado, el análisis que hacemos nos indica que, en esta estructura piramidal de toma de decisiones (con las organizaciones cumpliendo roles subordinados, bajo encendidos y encubridores discursos de “democracia participativa” por aquellos que sí tienen el protagonismo en las decisiones), difícilmente estas organizaciones de la población de base, podrá, en esas condiciones de subordinación, ejercer el rol de “sociedad civil organizada” con poder de decisión, que está señalada en el nuevo texto constitucional. Es necesario plantearse, primero, la desestructuración de estos roles de subordinación y, para ello, las condiciones institucionales y procedimentales básicas que eviten que el poder Estatal establezca estas relaciones cuando mejor le convenga. Y por otra parte, para ello, hace falta potenciar los mecanismos y formas de construir decisiones desde el tejido social más básico. Esto implica fortalecer la organización social más básica, fortalecer sus procesos de democracia interna y su independencia respecto a otras fuerzas e intereses que están vigentes.

El “control social”, uno de los temas objetados por los opositores

Ya desde el inicio de la instalación de la Comisión parlamentaria de Concertación, los opositores plantean por lo menos 16 puntos de objeción sobre el texto constitucional aprobado en Oruro. Entre ellos, está “el control social”. El reporte del periódico La Prensa, del 10 de octubre 2008, señala:

(PODEMOS) “también objeta el control social establecido en los artículos 242 y 243, pues representa la concentración del poder político, económico y social a través de la sociedad civil organizada que puede someter a este control a todas las empresas e instituciones de todos los niveles del Estado”.

El MNR también cuestiona el rol que se le asigna al control social, porque “liquidaría la independencia de los poderes” En general, los partidos opositores temen que el Control Social se convierta en “una especie de suprapoder porque su influencia y decisiones abarcan el conjunto del aparato público” (La Razón, 12 Octubre 2008).

Obviamente, las objeciones de los opositores revelan que tienen una comprensión muy limitada de lo que significa participación y control social, no sólo como conceptos teóricos, sino sobre todo en su relación con el contexto histórico que dio origen a la AC. Sus objeciones revelan que su temor real es no perder el poder que siempre tuvieron respecto a las decisiones sobre lo público. Por ello, cabe preguntarse: ¿entendieron, en algún mínimo grado por lo menos, lo que significó la crisis del Estado y del sistema democrático puesta en evidencia en la movilización popular de los años 2000 a 2005?

Conclusión transitoria

Este conjunto de acciones y discursos de los actores político partidarios en la fase final del periodo constituyente, debe ser examinado en confrontación con el momento donde se manifestó la cúspide de la crisis de la democracia boliviana. Ese momento lo podríamos situar entre 2002 y 2005, desde las elecciones nacionales llevadas a cabo en junio de 2002, pasando por la crisis nacional de septiembre-octubre de 2003, hasta llegar a la crisis de junio de 2005.

Como ya hemos señalado, los resultados de las elecciones de 2002 manifestaron el nivel de desgaste del sistema de partidos: ninguno de los partidos políticos, sean tradicionales o “asistémicos”, alcanzaba el 20% de la preferencia electoral y eran escenas comunes los transfugios, las denuncias de corrupción, las prebendas y, finalmente, la acción represiva del aparato estatal hacia la población. Todo ello derivó en la crisis culminante de la economía nacional y del sistema democrático, cuyos hitos más vistosos se observaron con las precipitadas salidas de Sánchez de Lozada y Carlos Mesa.

Como hemos visto, en este contexto de aguda crisis del sistema democrático representativo y amplio descrédito de los actores del mismo, van emergiendo desde la sociedad civil, sobre todo desde los sectores populares, una variedad de demandas y propuestas sobre participación y cambios sustanciales en este decadente sistema democrático. Es sobre este antecedente histórico que hay que examinar las acciones de quienes vuelven a monopolizar la toma de decisiones relevantes para el país en la finalización del proceso constituyente.

En este marco, que los empresarios, terratenientes y sus representantes y operadores políticos en los partidos conservadores tengan la percepción que tienen sobre participación y control social –como se ha visto en la fase final del periodo constituyente– es comprensible. Desde la posición

hegemónica que tuvieron hasta hace poco en la conducción del Estado, es natural que vean como amenaza postulados de participación y control social en unos niveles óptimos de calidad tales que perfilen un nuevo modelo de democracia participativa. Dado el rol histórico que ha cumplido la oligarquía y su ubicación en las estructuras de poder económico, este hecho es lógico. Ello no es lo más preocupante.

Lo más preocupante es que, al parecer, ni los mismos actores centrales de un gobierno que se autocomprende como resultante del proceso social emancipador de inicios de los años 2000, se hacen cargo del significado profundo de la demanda y propuesta popular sobre participación y control social, que llegó a cuajar, aún sus limitaciones, en el texto constitucional de Oruro. Sobre este tema, un periodista de *El Deber* preguntó al ministro Carlos Romero –actor decisivo en los pactos arribados a través de la Comisión de concertación– respecto a “¿cómo se resolvió otro de los temas centrales en la negociación, como era el control social?” Ante ello, Romero responde:

En realidad en el tema de control social no hubo muchos problemas. Varios capítulos observados tenían demasiada carga ideológica. En este caso, se pensaba que era una estructura de suprapoder constituido, que amenazaba todas las actividades económicas tanto públicas como privadas. Ellos mismos se dieron cuenta de que no era así. Sólo se plantea que la gente participe en la construcción de políticas públicas.

(*El Deber*, 22 octubre 2008).

La expresión de Romero¹ delata las mismas limitaciones de los opositores en su comprensión respecto del significado del tema participación en relación con las expectativas populares de transformación sustancial de la decadente democracia representativa. Resulta claro que la AC no resolvió esta asignatura pendiente de la historia nacional.

Unas palabras del mismo Romero, en la misma entrevista concedida al periódico *El Deber*, patentiza aún más la visión que se tiene sobre la democracia, en altas esferas gubernamentales. El periodista pregunta a Romero: ¿Cuál fue la clave para acordar la reelección? Romero responde:

Entendimos que los partidos políticos necesitaban más tiempo para reorganizarse y logramos conciliar la elección del próximo año, que para los partidos es una cuestión de supervivencia, que tener elecciones de inmediato era obligarlos a votar a favor de su tumba política. Por eso acordamos retrasar las elecciones hasta diciembre del próximo año.

(*El Deber*, 22 octubre 2008)

Es decir, mientras la contundente movilización popular contra el modelo neoliberal de los años 2000 a 2005 interpeló a los partidos y al sistema político de democracia representativa y pactos partidarios; unos años más tarde, a nombre de esa movilización, los actores clave del gobierno del MAS se afanan en oxigenar a estos partidos políticos; no sólo negocian con ellos los avances que se tuvieron en la AC respecto abrir un nuevo modelo de democracia participativa, sino que hacen concesiones a espaldas del pueblo, y re-editan viejas y decadentes prácticas de pactos partidarios para consolidar decisiones de alta relevancia para el país.

¹ Sorprendente, diríamos cuanto menos, pues conocemos su producción teórica y su trayectoria acompañando y apoyando, cuando era actor del CEJIS, a los procesos y propuestas de las organizaciones indígenas de tierras bajas, incluso cuando vemos el importante rol que juega como presidente de una de las comisiones de la AC (la comisión 16, RRNN Renovables, Tierra-Territorio y Medioambiente) que desarrollaron un trabajo impecable en cuanto a articulación y diálogo con las propuestas de las organizaciones. Su actuación en esta fase, ya como parte del aparato estatal, tiene un contraste total con su actuación anterior.

Tras la aprobación de la ley de Convocatoria a referéndum dirimitorio y aprobatorio, se cierra el ciclo del proceso constituyente, en el cual se produce una especie de espejismo de transformaciones estructurales. Como ya se vio, es difícilmente comprobable la afirmación de que la AC supera las contradicciones que están afincadas en las estructuras estatales y en las relaciones sociales.

Una de estas contradicciones, dentro de las estructuras sociales y estatales, tiene que ver con la forma y alcances de la democracia. Para ello, el seguimiento que hemos hecho al tema de la participación en este periodo, nos provee una importante base de información acerca de las reales dimensiones, los alcances y los límites; la apertura y las posibilidades que pueden tener los escenarios legales, institucionales, organizativos,... para avanzar o estancarse en los procesos democráticos en nuestro país.

Los indicios que vemos en el periodo constituyente señalan no una reconfiguración y renovación del Estado y su rol frente a las expectativas sociales de transformación, sino una recomposición institucional del mismo, con nuevo andamiaje discursivo de legitimación, pero rearticulando su rol frente a actores e intereses económicos dominantes, que no han sido afectados.

Aún así, y dado que la dinámica de la historia es siempre compleja y sinuosa, estos indicios no son palabra definitiva. Los textos legales, por más relevancia y poder imperativo que se les quiera dar, en sí mismo no generan la historia. Es la acción colectiva de los grupos sociales la que empuja desbalances a uno y otro lado en la correlación de fuerzas. Como certeramente afirma un análisis sobre la AC boliviana, “Es en el momento en que las organizaciones sociales quedan inmovilizadas y sin intervención directa en la política nacional y por tanto en la AC, excepción hecha de las organizaciones indígenas, que la correlación de fuerzas entre los sectores define que la evolución de la AC y de la política pública del gobierno, tenga una naturaleza cauta y hasta conservadora”².

Por ello, toda lucha social que ensanche la participación directa, colectiva de la población en las decisiones de orden público, es importante; todo avance popular es decisivo. Pero que sea avance real, no sólo discursivo.

El texto constitucional que ha entrado, en definitiva, en vigencia contiene ventanas que no sólo no prohíben a la sociedad civil organizada, sino que la impulsan para avanzar más hacia una democracia participativa con más “carne y hueso”, en distintos espacios de la estructura estatal, tanto en el nivel central como en los niveles subnacionales.

Si bien la nueva Constitución política del Estado promulgada en febrero de 2009, no es punto de partida de transformaciones profundas, sino punto de llegada, diluida y con ambigüedades, post pactos entre gobierno y sectores dominantes, ello no cierra la historia ahí. Los desafíos permanecen abiertos. Por ello mismo, aparece como una tarea altamente relevante, examinar cómo se vienen produciendo la implementación de la nueva CPE. De manera específica, el seguimiento que en este volumen hemos realizado al tema participación y control social, en su dinámica dialéctica que se produce entre la acción del pueblo organizado y la respuesta estatal, amerita un seguimiento similar en el siguiente periodo, el periodo de implementación de la nueva Constitución. Ese será el objetivo del volumen que seguirá a esta publicación.

2 “Balance de la Asamblea Constituyente”, Boletín Boliviapress 12 Septiembre 2007. Cochabamba: CEDIB.

Nº	Nombre del documento	Actores/autores	Sector social	Tipo org según alcance territorial	Nivel elaboración propuesta*	Carácter de propuesta	Data de la propuesta	Ocasión/ Contexto
1	Conclusiones de la Cumbre Social por la Asamblea Constituyente	Organizaciones matrices del Pacto de Unidad: CSUTCB; CSCB; CNMB-B; CONAMAQ, CIOB; más organizaciones urbanas	Articulación multisectorial	Nacional	Alto	Síntesis de conclusiones de encuentro masivo (Cumbre)	Post Evo Pres y Pre LECAC	III Cumbre social multisectorial
2	Sistematización de las propuestas de las Organizaciones Campesinas, Indígenas y Originarias hacia la Asamblea	CSUTCB; CSCB; CNMB-B; CONAMAQ, CIOB; CPESC; CSUTC Originarios de Ayopaya; CRSUTC Indígenas de Rucapampa; FSUTC; región Madre de Dios; MST; APG; CPENB; CONAMAQ. Apoyo de instituciones: CEJIS; CENDA; NINA, CEPAS, CESAT, Fondo Indígena, Agua Sustentable.	Articulación multisectorial indígena campesina	Nacional	Alto	Pre sistematización contenidos propuesta NCPE	Post Evo Pres y Post LECAC	Encuentro de organizaciones campesinas, indígenas y originarias
3	Comunidades afrodescendientes de Bolivia rumbo a la Asamblea Constituyente	Movimiento Cultural Saya Afroboliviana MOCUSABOL	Org. pueblos afrodescendientes	Regional, Yungas	Bajo	Síntesis histórica y de contenidos básicos de propuesta	Post Evo Pres y Pre LECAC	Cartilla informativa sobre AC
4	Derechos fundamentales de los pueblos indígenas	Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz - CPESC	Pueblos indígenas Santa Cruz	Regional Santa Cruz	Bajo	Documento de síntesis de talleres participativos sectoriales	Post Evo Pres y Post LECAC	Asamblea consultiva extraordinaria de la CPESC
5	Las perspectivas del departamento del Chaco boliviano	Marcelo Aranda Alarcón; Miguel Valdez Romero. Organizaciones regionales del Chaco Boliviano.	Articulación multisectorial	Regional Chaco	Bajo	Punteo general de una propuesta de regionalización	S.D. Se infiere que es de 2006	En el marco de una propuesta de autonomía regional en el Chaco, creación del 10º departamento
6	Propuesta geopolítica y etnocultural para la Asamblea Constituyente	Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos regional Madre de Dios Pando (Expositor: Carlos Chipunawi Mamani, asesor y ex dirigente campesino radicado en Las Piedras)	Campesinos, sindicatos	Regional Pando	Bajo	Punteo general de una propuesta de ordenamiento territorial regional en perspectiva nacional	2006	Propuesta elaborada para el debate público y para la AC
7	Propuesta CIOEC para la Constituyente: régimen económico, régimen agrario	Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas	Campesinos, pequeños productores	Nacional	Medio	Propuesta a partir de su experiencia sectorial	2006	Propuesta para la AC
8	Encuentro Urbano Tarija, facilitado por Comisión de Pastoral Social Tarija y CEPAS Caritas Boliviana: Tarija quiere autonomía solidaria	Diversas organizaciones de la sociedad civil de Tarija ciudad, apoyadas por: Comisión Episcopal de Pastoral Social Tarija; CEPAS Caritas Nacional; Red PCOS; ACLO Tarija; ECAM; Mujeres en Acción, TEAPRO, PROMUTAR.	Articulación multisectorial urbana	Regional Tarija ciudad	Bajo	Síntesis de taller para elaboración de propuestas locales para la AC	Pre Evo Pres y Pre LECAC	Encuentro Urbano Tarija, parte de proyecto "Camino hacia la Asamblea Constituyente"
9	Propuestas para la Asamblea Constituyente UNIBAMBA	Unión de Instituciones de Cochabamba UNIBAMBA	Instituciones no gubernamentales de promoción social	Regional Cochabamba	Alto	Documento final elaborado por una comisión, tomando como base otras diferentes propuestas	Pre Evo Pres y Pre LECAC	Propuestas para la AC desde la sociedad civil

(Pasa a la siguiente página...)

(Viene de la anterior página)

Nº	Nombre del documento	Actores/autores	Sector social	Tipo org según alcance territorial	Nivel elaboración propuesta*	Carácter de propuesta	Data de la propuesta	Ocasión/ Contexto
10	Un primer acercamiento a las demandas de las bases de Oruro con miras a la Asamblea Constituyente	Sistematización de propuestas de organizaciones sindicales e indígenas de Oruro, trabajadores mineros cooperativizados, sectores populares de zonas periurbanas, agrupaciones de mujeres y de jóvenes. Autores de sistematización: Marcelo Lara, Sandra Berdeja, Clemente Paco, Elizabeth López	Articulación multisectorial	Regional Oruro	Bajo	Reporte sintético de una investigación	Post Evo Pres y Post LECAC	Investigación del PIEB demandas a la AC desde la sociedad civil
11	Propuesta de la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia para la NCPE	Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia CSCB	Campeños colonizadores	Nacional	Bajo	Documento de síntesis de talleres participativos sectoriales	S/D, se infiere 2006	Propuestas para la AC desde la sociedad civil
12	Bases de la propuesta: Derechos de los pueblos indígenas originarios en la Nueva Constitución Política del Estado	Organización Indígena Chiquitana OICH, más participantes de GPEMB, CPESC, APG, CCCH. Apoyo de CEADES (Colectivo de Estudios Aplicados al Desarrollo Económico Social) y el Capítulo Boliviano de DDHH Democracia y Desarrollo.	Articulación indígenas del Oriente	Regional Oriente (Chiquitania, Amazonia y Chaco)	Medio	Pre sistematización contenidos propuesta NCPE	Pre Evo Pres y Pre LECAC	Talleres con líderes indígena, elaboración propuestas para la AC
13	Propuesta de Constitución Política del Estado a la Asamblea Constituyente, por las organizaciones del Pacto de Unidad	Pacto de unidad ampliado: CSUTSB, CIDOB, CSCB, FNMCB BS, CONAMAQ, CPESC, Movimiento Cultural Afrodescendiente, ANA-RESCAPYS	Articulación multisectorial	Nacional	Alto	Propuesta de ley completa	Post Evo Pres y Post LECAC	Documento completo a ser presentado a presidentes y vp de las comisiones de la AC, bancada MAS
14	Propuesta de las organizaciones indígenas originarias, campesinas y de colonizadores de Bolivia hacia la AC	Pacto de Unidad ampliado: CSUTSB, CIDOB, CSCB, FNMCB BS, CONAMAQ, CPESC, MST, APG, GPEMB, ANARESCAPYS, CODERIP, Apoyo institucional: CENDA, CEPAS-Cáritas, CEJIS, CESAT, Agua Sustentable, Fondo Indígena, NINA y CERREC	Articulación multisectorial indígenas, campesinos, regantes y otros	Nacional	Alto	Sistematización final de propuesta	Post Evo Pres y Post LECAC	Asamblea nacional de organizaciones de Pacto de Unidad, finalización de proceso elaboración de propuesta para la AC
15	La Constituyente para los trabajadores	Central Obrera Departamental de La Paz. Responsable: Secretaría de DDHH, José Luis Campero Villalba	Obreros	La Paz, en perspectiva nacional	Medio	Reflexión en perspectiva histórica	Post Evo Pres y Post LECAC	Aportes para el proceso constituyente
16	Desde nuestros cuerpos hacia la AC. Propuestas feministas para una nueva CPE	Mujeres feministas de Bolivia agrupadas en torno a la "Campaña 28 de Septiembre por la despenalización del aborto"	Org feminista	Nacional	Medio	Reflexión en perspectiva feminista	S/F	Propuestas para la AC desde la sociedad civil
17	Propuestas de la juventud boliviana hacia la AC	Representantes de una gran diversidad de organizaciones juveniles de Bolivia: organizaciones urbanas y rurales, campesinas, indígenas, afrodescendientes, estudiantiles, movimientos culturales, movimientos barriales, y jóvenes sin pertenencia a organización.	Jóvenes	Nacional	Bajo	Síntesis (dispersa e incompleta) de diversas propuestas parciales	Post Evo Pres y Post LECAC	Cumbre nacional juvenil para sistematizar diversas propuestas locales y regionales de org. juveniles

(Pasa a la siguiente página...)

(Viene de la anterior página)

N°	Nombre del documento	Actores/autores	Sector social	Tipo org según alcance territorial	Nivel elaboración propuesta*	Carácter de propuesta	Data de la propuesta	Ocasión/ Contexto
18	Democracia con desarrollo e identidad. Propuesta regional del Norte de Potosí con visión nacional para la AC desde el Norte de Potosí	Consejos de desarrollo municipal del Norte de Potosí, Federación de ayllus originarios indígenas del NP, FSUTCNP, Mancomunidad municipios NP, Asociación regional Comités de Vigilancia NP, Muchos y diversos actores locales del NP, Apoyo institucional, Gobiernos municipales de Sacaca, Caripuyo, Acasio, Arampampa, San Pedro de BV, Toro Toro, Médicos Mundi Navarra.	Articulación multisectorial en torno a Consejos de Desarrollo municipal	Regional NP con perspectiva nacional	Alto	Sistematización de experiencia y propuesta a partir de esta sistematización	Post Evo Pres y Post LECAC	Generación de propuestas para la AC
19	El largo camino a la constituyente	Confederación Indígena del Oriente Boliviano CIOB	Articulación macrorregional indígena	Oriente: Amazonía, Chiquitania, Chaco	Bajo	Recuento cronológico y punto de aspectos básicos de propuesta de LECAC	Post Evo Pres y Pre LECAC	Propuestas para ley de convocatoria a la AC
20	Nueva Constitución plurinacional. Propuesta política desde la visión de campesinos, indígenas originarios	CSUTCB, Román Loayza Strato. Ejecutivo Nacional, Justiniano Quispla (Segundo Strato general, responsable de talleres departamentales AC), Pelagyo Pati Paco (Sistematización y análisis); Pedro Álvarez, Juan Fernández, Reynaldo Conde, Equipo Técnico de la CSUTCB	Campesinos, sindicatos	Nacional	Bajo	Sistematización (insuficientemente lograda) de contenidos y propuestas de talleres regionales	Post Evo Pres y Pre LECAC	Propuestas de las organizaciones para la AC
21	Propuesta para Nueva Constitución Política del Estado	CPEMB, Central de pueblos étnicos moxeños del Beni. Aparecen nombres de la directiva: Pedro Nuni, Flor Aguirre Moy, Rolando Pasquini Guatayca, Cruz Tamo Guaji, Roberto Cuellar Moye, Pedro Salazar Rivero, Ernesto Sánchez Meruvia, Francisco Maza; Edilberto Silaypi.	Indígenas	Regional, Beni	Medio	Sistematización de propuestas elaboradas en talleres comunitarios	Pre Evo Pres y Pre LECAC	Propuestas locales, comunitarias, para incorporar en la propuesta única que se presentará con el Pacto de Unidad
22	Propuesta de la Federación Nacional de Mujeres campesinas de Bolivia Bartolina Sisa	Federación Nacional de Mujeres campesinas de Bolivia "Bartolina Sisa"	Mujeres campesinas	Nacional	Bajo	Documento de síntesis de talleres participativos sectoriales	Post Evo Pres y Post LECAC	Propuestas de las organizaciones para la AC
23	Manifiesto-Propuesta para la AC	Red Nacional de Trabajadoras y Trabajadores del Arte, la Cultura y la Educación Popular (Red TACEP)	Organización cultural, educadores populares	Nacional	Alto	Síntesis de propuestas emergentes de taller nacional	Pre Evo Pres y Pre LECAC	Propuestas para la AC desde la sociedad civil
24	Propuesta de la Asamblea del Pueblo Guarani - APG a la AC	Asamblea del Pueblo Guarani APG, Comunidades y población de las 25 capitánías que componen la APG	Indígenas	Regional Guarani con perspectiva nacional	Alto	Sistematización de experiencia y propuesta a partir de esta sistematización	Post Evo Pres y Post LECAC	Generación participativa de propuestas a la AC
25	Municipios Indígena Originarios. Propuesta específica de Jesús de Machaca para la nueva CPE	María de ayllus y comunidades de Jesús de Machaca. Marca de ayllus y comunidades de Arax Suxta. Municipio indígena de Jesús de Machaca, Suyu Ingavi.	Indígenas	Regional, Machaca La Paz, con perspectiva nacional	Alto	Sistematización de experiencia y propuesta a partir de esta sistematización	Post Evo Pres y Post LECAC	Documento presentado a Comisión de Autonomías de AC, audiencia pública, 8/03/2007

Abreviaciones usadas

AAI	Alianza Andrés Báñez (Agrupación ciudadana en la Asamblea Constituyente)	IPDS	Instituciones Privadas de Desarrollo Social
AC	Asamblea Constituyente	FAM	Federación de Asociaciones Municipales Bolivia
ADN	Acción Democrática Nacionalista	LDN	Ley del Diálogo Nacional
APB	Autonomía para Bolivia (Agrupación ciudadana en la Asamblea Constituyente)	LECAC	Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente
APG	Asamblea del Pueblo Guaraní	LNRC	Ley de necesidad de reforma de la Constitución
AYRA	Agrupación ciudadana participante en la Asamblea Constituyente	MAS	Movimiento al Socialismo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo	MCS (el)	Mecanismo de Control Social
BM	Banco Mundial	MDCS	Mecanismo Departamental de Control Social
CAINCO	Cámara de Industria y Comercio Santa Cruz	MIR	Movimiento de la Izquierda Revolucionaria
CNE	Corte Nacional Electoral	MNCS	Mecanismo Nacional de Control Social
CEDIB	Centro de Documentación e Información Bolivia	MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
CIDOB	Confederación Indígena del Oriente Boliviano	MOP	Movimiento Originario Popular
CIOEC	Coordinadora de Integración de Organizaciones Campesinas de Bolivia	MSM	Movimiento Sin Miedo
COB	Central Obrera Boliviana	MST	Movimiento de los Sin Tierra
COD	Central Obrera Departamental	NCPE	Nueva Constitución Política del Estado
CODEPES	Consejos de Desarrollo Económico, Productivo y Social	NFR	Nueva Fuerza Republicana
CONALCAM	Coordinadora Nacional para el Cambio	OICH	Organización Indígena Chiquitana
CONALDE	Consejo Nacional Democrático	OIT	Organización Internacional del Trabajo
CONAMAQ	Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qollasuyo	OTB	Organización Territorial de Base
COR	Central Obrera Regional	PIOCs	Pueblos Indígena Originario Campesino
CPE	Constitución Política del Estado	PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
CPEMB	Central de los Pueblos Étnicos Mojeños del Beni	PODEMOS	Poder Democrático y Social
CPESC	Coordinadora de Pueblos étnicos de Santa Cruz	PROPACS	Programa de Promoción de la Participación y del Control Social
CRE	Cooperativa Rural de Electrificación Santa Cruz	PyCS	Participación y Control Social
CSUTCB	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia	REPAC	Representación Presidencial para la Asamblea Constituyente
CSCB	Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia	RRNN	Recursos Naturales
CV	Comité de Vigilancia	SAGUAPAC	Servicio de Agua Potable y Alcantarillado Cloacal (Cooperativa de Servicios Públicos Santa Cruz)
DUF	Directorio Único de Fondos	SSBB	Servicios Básicos
EBRP	Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza	TCO	Territorio Comunitario de Origen
ESAF	Iniciales en inglés de: "Servicio Reforzado de Ajuste Estructural"	TACEP	Trabajadores del Arte, la Cultura y la Educación Popular
FEJUVE	Federación de Juntas Vecinales	UCAC	Unidad de Coordinación y Apoyo a la Asamblea Constituyente
FMI	Fondo Monetario Internacional	UCS	Unidad Cívica Solidaridad
FRI	Frente Revolucionario de Izquierda	UDAPE	Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas
HC	Hidrocarburos	UE	Unión Europea
HIPC	Iniciales en inglés: "Iniciativa de alivio a la deuda para países pobres altamente endeudados"	UJC	Unión juvenil cruceña
IDH	Impuesto Directo a los Hidrocarburos	UNASUR	Unión de Naciones Sudamericanas
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria	UN	Unidad Nacional (Partido político)
IO	Indígena Originario	UNIBAMBA	Red de instituciones privadas de desarrollo social de Cochabamba
IOC	Indígena Originario Campesino	YPFB	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos

FUENTES PRINCIPALES

- CEDIB. Dossier hemerográfico "Ley de Diálogo Nacional" (1999-2000)
- CEDIB. Dossier hemerográfico "EBRP, HIPC I y II" (1999-2003)
- CEDIB. Dossier hemerográfico "Reformas a la CPE" (2001-2004)
- CEDIB. Dossier hemerográfico "Asamblea Constituyente Bolivia" (2000-2005)
- CEDIB. Dossier hemerográfico "Movimiento Indígena Tierras Bajas" (1990-2004)
- CEDIB. Dossier hemerográfico "Ley Especial de Convocatoria a Asamblea Constituyente" (2006)
- CEDIB. Dossier hemerográfico "Comisión especial multipartidaria de concertación para la convocatoria a la AC" (septiembre-octubre 2008).
- CEDIB. Anuario Revista digital "30 Días de noticias" 2004.
- CEDIB. Equipo Problemática Urbana. 2012. Matriz de sistematización de propuestas sobre participación y control social en los Informes de las Comisiones de la Asamblea Constituyente Bolivia 2007. Documento de trabajo.
- CEDIB. Equipo Problemática Urbana. 2012. Matriz de sistematización de 25 propuestas de organizaciones sociales, sobre participación y control social remitidas a la Asamblea Constituyente Bolivia. Documento de trabajo.
- Ley 1983, de Partidos Políticos (25 de junio de 1999).
- Ley 2771, de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas (7 de Junio de 2004).
- Ley 2631 de Reformas a la Constitución Política del Estado (20 de febrero de 2004).
- Ley 2650 de Reformas a la Constitución Política del Estado (13 de abril 2004).
- Ley 3091 de Convocatoria a la elección de los integrantes de la Asamblea Constituyente, sobre la base de la Ley Especial de Convocatoria que emitirá el Congreso de la República (6 de julio 2005).
- Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente, La Paz, 6 de marzo de 2006.
- Nueva Constitución Política del Estado. Texto final compatibilizado. Versión oficial octubre de 2008.

- Nueva Constitución Política del Estado. Versión oficial Congreso Nacional 21 de octubre de 2008 (Texto en archivo Word, con "control de cambios" visibles).
- REPAC. 2006. Archivo de propuestas de organizaciones sociales a la Asamblea Constituyente. Documento de trabajo S/d de edición.
- REPAC. 2007. Proyecto de Constitución Política del Estado. Informes de Mayorías. Magna Asamblea Constituyente de Bolivia, 29 de octubre de 2007.
- REPAC. 2007. Nueva Constitución Política del Estado aprobada en grande, en detalle y revisión. Oruro, diciembre 2007.
- "Testimonios de la Marcha por la aprobación del referéndum constituyente". Periódico Cono Sur Nawaqman, N° 132, diciembre 2008, p. 4.
- "La toma de instituciones en la 'media luna' fue planificada" en La Prensa, 11 septiembre 2008. Versión digital: http://www.laprensa.com.bo/noticias/11-09-08/11_09_08_poli5.php

OTRAS FUENTES

- CARRASCO, Inés Valeria y ALBÓ, Xavier. Cronología de la Asamblea Constituyente. En: *Tinkazos*, mar. 2008, vol.11, no.23-24, p.101-128.
- CARRASCO, Carmen et al. 2009. "Bibliografía relacionada con la Asamblea Constituyente". Disponible en internet en: www.sciELO.org/serial/rbcst/v11n23-24/pdf/v11n23-24a09.htm
- CEDIB. 2004. Cuadernos del Foro del Sur. Mimeo.
- CEDIB. 2006. "Asamblea Constituyente: Propuesta del gobierno de Ley de Convocatoria excluye representación indígena". Boletín Boliviapress CEDIB, N° 2, 28 de Febrero de 2006. Cochabamba.
- CEDIB. 2007. "Balance de la Asamblea Constituyente", Boletín Boliviapress 12 Septiembre 2007. Cochabamba.
- CEDIB. 2007. "Aprobación en grande y en detalle de la Nueva Constitución", Boletín Boliviapress 15 diciembre de 2007. Cochabamba.
- CEDIB. 2009. "Territorialidad de la Autonomía Indígena: elemento fundamental en la construcción del Estado Plurinacional". Boletín Boliviapress 5 agosto 2009. Cochabamba.
- CEDIB. 2009. "Participación y control social en el Estado Plurinacional: el enorme desafío". Boletín Boliviapress 17 diciembre 2009. Cochabamba.

- CEDIB. 2011. *Pre Supuestos Urbanos. De la ritualidad participativa a la imposición del concreto*. Cochabamba: CEDIB.
- CEDLA. 2002. "El 'Consejo Ciudadano' y su propuesta de reforma constitucional". Disponible en internet en: http://www.cedla.org/sites/default/files/Reforma_Constitucion.pdf
- CHÁVEZ, Marxa. 2010. "Plan 3000: bastión rebelde del oriente boliviano" En: Revista VillaLibre N° 5, CEDIB, Cochabamba 2010.
- CHOQUE Aldana, Marlene. 2010. En Vicepresidencia del Estado Plurinacional: *Miradas Nuevo Texto Constitucional*, pp. 493-502. La Paz.
- COMISIÓN EPISCOPAL de PASTORAL SOCIAL. 2005. *¿Fin de la deuda o deuda sin fin?, Un análisis de la Iniciativa HIPC y la EBRP en Bolivia*. La Paz: PROPACS.
- FUNG, Archon y OLIN, Erik. 2003. *Democracia en profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*. Bogotá: Universidad nacional de Colombia.
- HERRERA, Ernesto. 2008. "Unasur: ¿nace un nuevo guardián regional? Desactivando el volcán boliviano", disponible en internet en: http://constituyentesoberana.org/3/destacados/092008/240908_1.html
- Instituto PRISMA. 2002. "La reforma de la Constitución Política del Estado". Disponible en internet en: http://www.institutoprisma.org/01_reforma_constitucion_politica_estado.pdf
- KOMADINA, Jorge. 2011. *El debate sobre el control social en Bolivia*. Cochabamba: CEADESC
- MINISTERIO de PARTICIPACIÓN POPULAR. S/f. "Autonomías, Federalismo, Consociación, Diarquía". Disponible en internet en: <http://constituyentesoberana.org/info/files/Autonom%C3%ADas,%20Federalismo,%20Consociaci%C3%B3n,%20Diarqu%C3%ADa%20MPP.pdf>
- GARCÉS, Fernando. 2010. *El Pacto de Unidad y el Proceso de Construcción de una Propuesta de Constitución Política del Estado. Sistematización de la experiencia*. La Paz: Pacto de Unidad.
- LAZARTE, Jorge. 2006. "El proceso político de la Asamblea Constituyente en Bolivia". Disponible en internet en: <http://www.nuevamayoria.com/ES/ANALISIS/lazarte/060919.html>
- MEDINA, Javier. 2004. "Reforma o refundación. Ajuste estructural y Asamblea Constituyente". En Ministerio de Participación Popular Bolivia: *Autonomías, federalismo, consolidación, diarquía. Nuevas visiones de país y grandes tendencias del debate público preconstitucional boliviano*. La Paz.
- MEJÍA, Silvia. 2009. "Análisis comparativo de los textos de la nueva Constitución Política del Estado". Disponible en internet en: www.constituyentesoberana.org
- ORELLANA, René. "Inventario de propuestas sociales sobre sus características y procedimientos". Disponible en internet en: <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2002074700>
- PAZ, Sarela. "Una mirada retrospectiva sobre la Asamblea Constituyente". Disponible en internet en: <http://constituyentesoberana.org/3/destacados/oct2007/mirada-retropectiva-ac-sarela-paz.pdf>
- PINTO Quintanilla, Juan Carlos. 2010. "Sobre el control social y la Constitución". En Vicepresidencia del Estado Plurinacional: *Miradas Nuevo Texto Constitucional*. Pp. 482-492. La Paz.
- RAMOS Andrade, Edgar. 2004. "Bolivia: Los indígenas del oriente y la Asamblea Constituyente". Disponible en internet en: <http://www.rebelion.org/hemeroteca/internacional/040416andrade.htm>
- REPAC - VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. 2007. *Asamblea y proceso constituyente. Análisis de propuestas para un nuevo tiempo*. La Paz: REPAC – Vicepresidencia de la República.
- ROMERO, Carlos. 2005. *El Proceso Constituyente boliviano*. Santa Cruz: CEJIS
- SAN MARTÍN, Hugo. 2003. *El proceso de Reforma Constitucional y la posibilidad de la Asamblea Constituyente*. La Paz: Instituto del Pensamiento Democrático
- UDAPE. 2003. "Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza: informe de avance y perspectivas". La Paz. Disponible en internet en: http://www.udape.gob.bo/portales_html/revista/INFORME-DE-AVANCE-EBRP%28ago-03%29.pdf
- VARGAS, Gonzalo. 2006. "Historia de las Constituciones en la República de Bolivia" Disponible en internet en: <http://constituyentesoberana.org/info/?q=historia-constituciones-bolivia>
- VICEPRESIDENCIA DEL ESTADO PLURINACIONAL et al. 2010. *Miradas Nuevo Texto Constitucional*. La Paz: Vicepresidencia, IDEA Internacional, UMSA.
- ZIBECHI, Raúl. 2012. "Plan 3000: Resistencia y cambio social en el corazón del racismo". En: Revista VillaLibre N° 5, CEDIB, Cochabamba 2010.

Democracia participativa

¿Realidad o espejismo?

En torno a participación y control social se perfila una elevada pretensión de transformación social, tanto, que se habla de que con la profundización de ella estaríamos arribando a un nuevo paradigma de democracia, la democracia participativa. Razón aún más fuerte para asumir el desafío de pasar a un riguroso examen de realidad, sobre los componentes, términos, procesos reales que se dan en su aplicación no sólo en las normas, sino en las relaciones entre actores estatales y sociales. Éste es el desafío que asume esta publicación: hacer un minucioso rastreo de las demandas, propuestas, dinámicas y normas que se han venido produciendo sobre participación y control social, tanto desde la sociedad civil como desde el Estado, en el periodo que va desde el año 2000 hasta ahora.

Esta publicación es posible gracias al apoyo de:



Rastreando demandas,
propuestas y normas sobre
participación y control social.

Bolivia 2000 a 2008

