

Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales
FLACSO, Sede Ecuador
Quito, 29 al 31 de octubre 2007

Panel: “Reformas Institucionales y Políticas
en la Región Andina”

BOLIVIA: REFORMA POLÍTICA EN TIEMPOS DE “REVOLUCION DEMOCRÁTICA Y CULTURAL” Y DE ASAMBLEA CONSTITUYENTE

Fernando Mayorga

En este ensayo efectuamos un recorrido que contempla un balance de la “democracia pactada” y los efectos políticos de las reformas institucionales en las dos últimas décadas, consideradas como ampliaciones de la democracia. El punto de partida de nuestro análisis es escindir de manera didascálica dos facetas de la relación entre Estado, democracia y sociedad que, obviamente, se encuentran imbricadas en los procesos políticos: representación y participación. La primera faceta está referida a evaluar si el sistema de representación política expresa la diversidad de intereses e identidades de la sociedad y la segunda es si las normas e instituciones que promueven la participación ciudadana en la gestión pública permiten el control social respecto a los actos gubernamentales. La respuesta a estos desafíos es la ampliación de la democracia como un proceso de reforma que permite fortalecer las instituciones políticas mediante el incremento de su legitimidad y representatividad y el impulso a la participación ciudadana.

En general, las reformas son apuntaladas por “presiones colectivas ´desde abajo´ (los grupos antes excluidos) o por cálculos estratégicos ´desde arriba´ (los líderes y gobernantes ya existentes)” (Colomer 2001: 28). En el caso boliviano, las reformas implementadas en los años noventa estuvieron vinculadas a los cálculos estratégicos de los partidos tradicionales, en cambio, las transformaciones institucionales posteriores, sobre todo la reforma constitucional de febrero de 2004, respondieron a presiones colectivas de los movimientos sociales y de los actores políticos que no formaron parte de la democracia pactada. Un nuevo ciclo

de reformas provendrá del proceso constituyente iniciado formalmente en agosto de 2006 en la medida que la sociedad boliviana se encuentra en un proceso de transición estatal y los contornos institucionales definitivos con relación a las reglas de la representación política y a las pautas de legitimidad y participación serán definidos en la Asamblea Constituyente.

La democracia pactada

La democracia pactada estuvo vigente durante casi dos décadas y caracterizó la conformación de cinco gobiernos (Paz Estensoro 1985-1989, Paz Zamora 1989-1993, Sánchez de Lozada 1993-1997, Bánzer Suárez-Jorge Quiroga 1997-2002 y Sánchez de Lozada 2002-2003). Durante este ciclo, la política se manifestó bajo diversas modalidades de interacción partidista que tenían como característica central la conformación de coaliciones parlamentarias y/o de gobierno para resolver el acceso a la titularidad del poder político y para sentar las bases de un esquema de gobernabilidad que garantice la estabilidad política y la eficacia en el proceso decisional (Mayorga René 1992, Lazarte 2005: 217-218). La política se concentró en el sistema de partidos y en la dinámica oficialismo/oposición y, si bien, los pactos propiciaron la estabilidad política de los gobiernos de turno, las respuestas a situaciones de crisis mediante reformas de diverso alcance fueron resultado de acuerdos políticos que congregaron a las coaliciones gubernamentales y las fuerzas opositoras, y posteriormente, al sistema de partidos y organizaciones de la sociedad civil mediante “mesas de diálogo”. Es decir, la democracia pactada no se limitó al juego estratégico entre actores políticos ni fue solamente un instrumento de acceso y permanencia en el poder, también propició una serie de reformas a partir de diversos actos de concertación con protagonismo del sistema de partidos.

Los pactos fueron el resultado indirecto de la vigencia del art. 90 de la actual Constitución Política del Estado que establece, en caso de no existir un vencedor en las urnas con mayoría absoluta, la elección del presidente y vicepresidente mediante la mayoría de votos en el congreso. En la medida que, desde la primera elección en la transición democrática en 1982 hasta la penúltima en 2002, el acceso a la presidencia se dirimió en el espacio parlamentario y el

decurso de la gestión gubernamental estuvo sometido a los vaivenes de las relaciones entre oficialismo y oposición.

A esa regla constitucional se adicionaron posteriormente otras normas de carácter electoral dirigidas a reducir el número de unidades en el sistema de partidos para simplificar las alternativas de pacto mediante la introducción de requisitos y sanciones que lograron establecer un número promedio de cinco partidos parlamentarios relevantes. Por efecto de estas modificaciones el sistema de partidos asumió como rasgo dominante un carácter multipartidista moderado. Por su parte, la dinámica de las relaciones interpartidarias –la distancia ideológica entre los componentes del sistema de partidos– estuvo influenciada por un principio hegemónico que reorganizó la política (en torno a los pactos partidistas) y la economía (sobre la base del neoliberalismo) propiciando una tendencia centrípeta en el funcionamiento del sistema de partidos durante más de quince años.

Aunque pueden establecerse rasgos generales en el comportamiento partidista (Calderón y Gamarra *s.f.*), la democracia pactada no presenta características homogéneas ni se reduce a determinadas pautas de interacción política entre los partidos durante su vigencia. Esos elementos comunes –típicos del accionar político, como los cálculos instrumentales y los intereses clientelares de los socios de las coaliciones– no explican de manera cabal su reproducción en el tiempo, puesto que su funcionamiento continuo durante más de quince años se explica, también, por el predominio de un principio hegemónico con capacidad para ordenar las prácticas y discursos de los partidos relevantes. Dicho principio hegemónico estaba conformado por dos polos discursivos que organizaron la política y la economía boliviana desde 1985: la democracia representativa, basada en la centralidad del sistema de partidos sometido a una lógica de pactos; y el neoliberalismo económico, puesto en vigencia con el ajuste estructural para redefinir el rol del Estado. Este elemento discursivo predominante permitió la convergencia centrípeta de las distintas fuerzas políticas, principalmente de los tres partidos que alternaron en el manejo del poder ejecutivo (Movimiento Nacionalista Revolucionario, MNR; Movimiento de Izquierda Revolucionaria, MIR; y Alianza Democrática Nacionalista, ADN) pese a las iniciales diferencias

ideológicas o las enemistades históricas. Además, su capacidad interpelatoria se hizo evidente con la presencia de agrupaciones políticas de diverso cuño en las distintas coaliciones de gobierno en torno a alguno de estos partidos (Partido Demócrata Cristiano PDC y Frente Revolucionario de Izquierda FRI en 1989; Movimiento Revolucionario Tupak Katari MRTKL, Unidad Cívica Solidaridad UCS y Movimiento Bolivia Libre MBL en 1993; Conciencia de Patria Condepa, UCS y Nueva Fuerza Republicana, NFR en 1997, Movimiento de Izquierda Revolucionaria MIR y NFR en 2002)) mientras su vigencia era incuestionable.

Un aspecto sobresaliente de la capacidad articuladora de la democracia pactada estuvo referido al surgimiento y adaptación institucional del neopopulismo, un fenómeno político que se extendía en la región latinoamericana bajo diversas modalidades y era observado como un peligro de desinstitucionalización de la democracia. En Bolivia, el neopopulismo se expresó en dos partidos –UCS y Condepa– que irrumpieron en el ámbito electoral en 1989 organizados en torno a liderazgos carismáticos y con capacidad para incorporar nuevas demandas e identidades sociales en el escenario político. Pese a obtener una votación conjunta cercana al tercio del electorado durante una década, el neopopulismo no desplazó a los partidos tradicionales porque UCS y Condepa eran partidos rivales y, aparte de debilitarse mutuamente, ambos se adscribieron tempranamente a los códigos imperantes mediante la suscripción de pactos municipales con los partidos tradicionales (UCS y MNR –en 1989 y 1991– y Condepa con ADN y MIR en 1991) y se convirtieron en partidos relevantes en el congreso llegando a formar parte de coaliciones de gobierno en 1993 y 1997. El impacto del neopopulismo se manifestó de varias maneras: en la inclusión política de sectores sociales marginados, en la apertura de la discursividad política a nuevas identidades, sobre todo étnico-culturales, y en la incorporación de demandas de carácter redistributivo en las ofertas electorales, debido a las prácticas asistencialistas de los líderes neopopulistas. También influyó para la incorporación de nuevas normas destinadas a regular la formación y funcionamiento de los partidos como una respuesta al caudillismo y al clientelismo. Es decir, el neopopulismo se adaptó a las pautas de la democracia pactada promoviendo una mayor participación electoral y el sistema de partidos adoptó algunos de sus elementos discursivos para renovarse.

En términos generales, los pactos se iniciaron con un acuerdo congresal y, posteriormente, la lógica dominante fue la conformación de coaliciones parlamentarias y de gobierno con cada vez mayor cantidad de socios (en 1985, un partido a cargo del gobierno; en 1989, una alianza de dos partidos; en 1993, tres fuerzas con un partido dominante; en 1997, un acuerdo entre cinco partidos; y en 2002, entre dos fuerzas y una tercera adicional) que implicaba el desplazamiento paulatino de las consideraciones programáticas por negociaciones instrumentales. A medida que transcurre el tiempo, pues, se impone con mayor énfasis el uso del “rodillo” parlamentario en el proceso decisorial y el “cuoteo” político en la gestión pública, comportamientos que incentivaron las críticas a la democracia pactada y sus componentes.

Primera ampliación de la democracia: respuesta “desde arriba”

En general se hace énfasis en el carácter instrumental de la democracia pactada o en su capacidad para mantener la estabilidad política. Nos interesa resaltar otra faceta que surge de su evaluación como momento de un proceso más amplio que tiene que ver con la transformación democrática en general. Es decir, la democracia implica también la posibilidad de dar respuesta a aspectos deficitarios del sistema político mediante nuevas reglas e instituciones que, a su vez, sacan a relucir otras facetas problemáticas. Bajo esta lógica, en la década de los noventa se produce la primera ampliación de la democracia que, a nuestro juicio, está motivada por la interpelación del neopopulismo al sistema de partidos cuyas impugnaciones son procesadas en el marco de la democracia pactada.

Uno de los aspectos referidos a la ampliación de la democracia tiene que ver con los cambios en la representación política en función de incorporar la diversidad de intereses e identidades de la sociedad. Cambios que se producen, en primera instancia, a través de la irrupción de actores políticos –como Condepa y UCS– que incorporan nuevas demandas y nuevas identidades en el ámbito político sin que medie la adopción de reglas específicas para ese fin. En todo caso, es una de las consecuencias no previstas de la implementación de cambios normativos que responden a la necesidad de adaptación de los partidos políticos a un entorno institucional que presenta aspectos deficitarios, inclusive en sus elementos primarios como la competencia electoral.

En la fase de estabilidad de la democracia pactada se produce la primera ampliación de la democracia a través de reformas que son fruto de decisiones de los actores institucionales más que de las presiones sociales, es decir, los impulsos reformistas provienen “desde arriba”, porque la política está relativamente circunscrita al sistema de partidos que es interpelado por el surgimiento de partidos neopopulistas. En cierta medida, las reformas son parte de la adecuación del sistema de partidos a un entorno institucional que empezó a mostrar sus aristas deficitarias a medida que las elecciones se volvieron rutinarias. Ese impulso reformista fue resultado de la convergencia centripeta en el sistema de partidos que permitió la suscripción de un par de acuerdos interpartidistas –en 1991 y 1992– que involucraron a todas las fuerzas parlamentarias y definieron una agenda de reformas político-institucionales, porque los cambios preliminares se dirigieron a mejorar las reglas del juego electoral.

Los principales objetivos de los acuerdos de ese período estuvieron vinculados a la reforma política y se definieron a través de convenios entre jefes de partidos con presencia parlamentaria. El acuerdo del 5 de febrero de 1991 estableció modificaciones en el sistema electoral que entraron en vigencia desde 1993 para otorgar credibilidad a los procesos electorales mediante la recomposición de las cortes electorales, con la presencia de cuatro miembros independientes elegidos por dos tercios de votos en el parlamento; el respeto del sufragio con escrutinio en urna; y la adopción del método de divisores impares para asegurar la representación de minorías. El acuerdo del 9 de julio de 1992 fue suscrito con la finalidad de “modernizar el Estado y fortalecer la democracia” y decidió la elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia con dos tercios de votos congresales, la aprobación de una propuesta de reforma constitucional parcial y la elaboración de una norma específica para los partidos políticos.

Vale resaltar la introducción de la regla de dos tercios en el parlamento para realizar nombramientos de algunas autoridades porque esta decisión exigía concertación entre oficialismo y oposición, habida cuenta que hasta 1997 ninguna coalición parlamentaria mayoritaria dispuso de esa fuerza congresal. Es decir, al juego de alianzas motivado por el art. 90 constitucional que incentivaba la formación de mayorías se adicionó una regla formal que constreñía las conductas

partidistas obligando a la concertación entre varias fuerzas parlamentarias, incluyendo a la oposición.

Los cambios más importantes se aprobaron en la reforma constitucional parcial de 1994 que exigió la concertación partidista en dos períodos legislativos sucesivos con relaciones de fuerza parlamentaria de diverso cuño. Las reformas político-institucionales estuvieron dirigidas a responder demandas de participación, representatividad y estabilidad política. En el primer caso, con la ampliación del derecho a voto a los 18 años, en el segundo, con la incorporación de diputados uninominales y, en el tercer tópico, con la elección congresal del binomio presidencial entre las dos candidaturas más votadas, en caso de ausencia de vencedor con mayoría absoluta, y con el límite de tres rondas de votación que, en caso de ser infructuosas, obligaban a reconocer al ganador con mayoría simple. Otras reformas estuvieron dirigidas de manera más específica a las organizaciones políticas aunque con similar intención de fortalecer la participación y la capacidad representativa de los partidos. Así, en 1997, se estableció una “ley de cuotas” que regula la participación de las mujeres en los procesos electorales y en la vida partidista, introduciendo la obligatoriedad de presencia femenina en, por lo menos, un tercio de los cargos. Otra medida respondió a necesidades de combinar legitimidad y estabilidad mediante la incorporación del voto constructivo de censura a los alcaldes, empero, no tuvo efectos positivos en su intención de racionalizar la disputa política en el nivel municipal.

Finalmente, en 1999 se aprobó la Ley de Partidos Políticos y un nuevo código electoral que pretendía promover transparencia en el accionar de los partidos y la regulación de su funcionamiento interno mediante el otorgamiento de competencias a la Corte Nacional Electoral para efectuar labores de fiscalización, tareas que se iniciaron en 1997, a raíz del establecimiento de financiamiento estatal para las campañas electorales.

En suma, las reformas implementadas en este período que abarcó tres gestiones presidenciales, denotaron el alcance, la efectividad y la autonomía del pacto entre actores políticos respecto a las presiones sociales, permitieron ampliar la democracia y modificaron positivamente las reglas de la competencia electoral introduciendo mecanismos destinados a fortalecer el vínculo entre el sistema de

partidos y la sociedad. Sin embargo, una de las facetas centrales de la reforma político-institucional, como la ley de partidos políticos, referida a la dinámica interna de las unidades del sistema de partidos no tuvo una implementación eficaz provocando un mayor deterioro de la capacidad representativa de los partidos y el descrédito de la democracia pactada que, precisamente, a fines de la década de los noventa, empezó a ser cuestionada “desde abajo”, es decir, por la acción de actores sociales.

Crisis, inflexión y cambio

A partir de enero de 2000 se inicia un ciclo de protestas sociales contra el “modelo neoliberal” que se combinó con una demanda de “democracia directa” bajo la consigna de asamblea constituyente. La impugnación no se circunscribía a las políticas públicas y a los actores políticos sino que incluía a las reglas de la democracia y al modelo de desarrollo, particularmente con relación al papel del Estado.

La desarticulación del principio hegemónico empezó a manifestarse con la presencia de fuerzas contestatarias en el parlamento, desde 1997, que combinaron su labor opositora con acciones extraparlamentarias, merced a la imbricación del Movimiento al Socialismo (MAS) con el movimiento sindical y su afinidad ideológica con los nuevos movimientos de protesta social. A partir del año 2000, se puso en cuestión la legitimidad del discurso dominante y se empezó a articular una difusa propuesta alternativa al neoliberalismo, proponiendo mayor protagonismo estatal, y una interpelación a la democracia pactada con una fórmula que apuntaba a su desplazamiento por la “democracia directa” promovida por los movimientos sociales. Sus efectos se manifestaron en las elecciones generales de 2002 con la mengua del apoyo electoral a los partidos tradicionales y el surgimiento de nuevas fuerzas opositoras. La impugnación a la capitalización de las empresas estatales y la demanda de asamblea constituyente marcaron el debate electoral de ese año y el resultado de las negociaciones post-electorales fue la elección de Sánchez de Lozada merced a un pacto entre MNR y MIR. Este gobierno se sustentó en una frágil mayoría parlamentaria y enfrentó una vigorosa oposición parlamentaria conformada por fuerzas emergentes (MAS, Movimiento Indígena Pachakuti MIP y NFR) que transitaron de la crítica a la capitalización a una demanda de

nacionalización y exigían la convocatoria a una asamblea constituyente como condición de cualquier acuerdo político.

La tendencia centrípeta motivada por la capacidad hegemónica del neoliberalismo y la democracia pactada llegó a su fin y el sistema de partidos, sometido a una recomposición interna, adquirió rasgos de polarización con el MAS a la cabeza de la oposición y convertido en segunda fuerza política del país. Empero, la mayoría parlamentaria oficialista, antaño condición suficiente para la gobernabilidad, ya no era capaz de producir estabilidad política ni eficacia en el proceso decisonal. Tampoco los acuerdos entre oficialismo y oposición eran viables debido a las diferencias programáticas. La concertación dio paso al enfrentamiento y la crisis política se resolvió con la renuncia de Sánchez de Lozada en octubre de 2003.

La democracia pactada sufrió la desarticulación de la última coalición de gobierno y una eventual votación mayoritaria en el congreso –exigida por la presión social– aprobó la sucesión constitucional que dio origen a un gobierno carente de bancada parlamentaria. El pacto dio paso a la concertación circunstancial entre el gobierno de Carlos Mesa y el poder legislativo en torno a temas específicos y su carácter episódico denotaba la existencia de nuevas reglas –informales y formales– para el accionar político y nuevos escenarios para la toma de decisiones. A los sectores sociales que enarbolaban la asamblea constituyente se contrapusieron algunos comités cívicos con una demanda de autonomías departamentales que se convirtió en el nuevo eje del discurso de la descentralización política.

Las demandas de los sectores sociales se tradujeron en la incorporación constitucional –en febrero de 2004– de varias reformas que dieron curso a la segunda ampliación de la democracia sobre los restos de la democracia pactada y como respuesta a las presiones sociales. En este caso, a diferencia de la primera ampliación de la democracia, el impulso vino “desde abajo” pero se materializó por la presencia de fuerzas contestatarias en el sistema de partidos que se habían convertido en alternativas de poder –el MAS ocupó el primer lugar en los comicios municipales de 2004– y por la crisis de los partidos tradicionales.

La recomposición definitiva del sistema de partidos se produjo en las elecciones generales de 2005 con la debacle de ADN, MIR, NFR, MIP y UCS y la irrelevante votación del MNR. La mayoría absoluta del MAS y la emergencia de nuevas fuerzas como Poder Democrático y Social (PODEMOS) –agrupación ciudadana asentada en ADN– y Unidad Nacional (UN) –surgida de una división en el MIR–, tres de las cuatro fuerzas con representación parlamentaria, marcan el tránsito hacia una nueva configuración de actores en el espacio parlamentario. Es decir, el agotamiento de la democracia pactada se expresó, también, en la desaparición de los partidos neopopulistas y la debacle de los partidos tradicionales.

Segunda ampliación de la democracia: presión “desde abajo”

Las reformas de los años noventa no mitigaron la persistencia de las impugnaciones a la democracia pactada. Estas asumieron carácter de demandas de democracia participativa y fueron formuladas a fines de esa década mediante acciones de protesta o en eventos de concertación entre el gobierno y organizaciones sociales (como el Diálogo Nacional) donde se propusieron diversas reformas. Estas demandas de la sociedad civil se tradujeron en la incorporación, mediante la reforma parcial de febrero de 2004, de instituciones de democracia participativa en la Constitución Política del Estado, tales como el referéndum, la iniciativa legislativa ciudadana y la asamblea constituyente, que modificaron las reglas del proceso decisional, el procedimiento legislativo y las pautas para la reforma constitucional.

Paralelamente se modificaron las pautas de la competencia electoral con la incorporación de otro tipo de organizaciones a la disputa política –las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas– eliminando la exclusividad partidista en la representación política. Si la inclusión de agrupaciones ciudadanas como modalidad organizativa respondió al temperamento antipartidista dominante en la sociedad, la presencia de los pueblos indígenas como sujetos de participación electoral tuvo que ver con las modificaciones en la discursividad política que empezaba a ordenarse en torno al clivaje étnico-cultural como resultado del protagonismo del movimiento campesino indígena y de la conversión del MAS en la principal fuerza política del sistema de partidos. Si en la reforma

constitucional de 1994 este clivaje fue respondido con el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la sociedad y de algunos derechos colectivos de los pueblos indígenas; en esta segunda ampliación de la democracia sus efectos se refirieron a la representación política –aunque sin consecuencias electorales– puesto que, a diferencia de las agrupaciones ciudadanas, la participación directa de los pueblos indígenas fue escasa en los comicios municipales de 2004 y prácticamente nula en las elecciones generales de 2005, en cierta medida porque el MAS representaba al movimiento indígena.

La combinación de democracia representativa y democracia participativa, así como, la apertura de la competencia electoral a organizaciones no partidistas no cerraron el abanico de reformas. A partir de la demanda de autonomías departamentales se acordó la elección de prefectos mediante el voto ciudadano limitando la prerrogativa presidencial de designar autoridades políticas en las regiones. El parlamento había dejado de actuar al compás de los acuerdos partidistas y sus decisiones respondían a presiones sociales de diversa índole entre las que sobresalía con fuerza propia la demanda de descentralización política como respuesta al clivaje regional. Estas presiones fueron canalizadas institucionalmente hacia la consulta electoral y, en el caso del referéndum autonómico, estuvieron precedidas de una iniciativa legislativa ciudadana mediante la recolección de miles de firmas de ciudadanos.

Al margen de los efectos institucionales y políticos de las reformas constitucionales parciales de 1994 y 2004, es evidente que los resultados de las elecciones generales de 2005 modificaron las expectativas respecto al curso del debate sobre las reformas relativas a la representación política. La inédita obtención de mayoría absoluta por parte del MAS evidenció que la representatividad era y es evaluada en función de la elección directa del presidente de la República y del rechazo a la mediación congresal en la definición del poder político. Hecho que, sin duda, marca el debate en torno a la reforma política en la Asamblea Constituyente e incidirá en el rediseño del sistema de representación política. ¿Estamos ante una “tercera ampliación” de la democracia?

Hacia una tercera ampliación: Estado plurinacional y democracia

El MAS, la principal fuerza de la Asamblea Constituyente, formuló una propuesta de Estado Unitario Plurinacional que implicaría la modificación del sistema de representación política y, también, de las características del proceso político decisonal. Esto a partir del reconocimiento de atribuciones y derechos a las nacionalidades o pueblos indígenas, combinando el criterio de participación individual del liberalismo democrático (un individuo, un voto) con otras modalidades de carácter colectivo (asambleas y cabildos, o más genéricamente, usos y costumbres). Empero se trata de una combinación que, en ciertos aspectos, no implica coexistencia sino diferenciación de los sujetos sociales y del sentido de la representación y la participación política, que puede derivar en dualismo. Más aún si en esta propuesta no se mencionan a los partidos políticos ni a las agrupaciones ciudadanas como organizaciones representativas y se enfatiza en la auto representación política de las nacionalidades o pueblos indígenas.

En las propuestas de Estado plurinacional se invocan diversas modalidades de democracia: representativa, participativa, comunitaria, deliberativa y directa, (Asamblea de Organizaciones:4) o una combinación de democracia representativa y democracia participativa indirecta y directa (MAS 2007:33-34). Esta proliferación de sentidos asociados a la democracia se asienta en el cuestionamiento a la democracia representativa a partir de resaltar otras modalidades que, supuestamente, comportan valores positivos –como la legitimidad– carentes en la democracia representativa.

Así, se efectúa una distinción entre democracia participativa indirecta y directa que implicaría distinguir unos mecanismos (referéndum, plebiscito, revocatoria de mandato) que se ajustan a la regla del voto universal, de otros mecanismos (asambleas, cabildos, veto popular) cuyos procedimientos se refieren a decisiones colectivas asumidas por grupos sociales específicos (las asambleas y los cabildos son “comunales, indígenas, populares”). Es decir, el rasgo identitario étnico aparece como un elemento de diferenciación en la definición de los sujetos del proceso político decisonal vinculados a la democracia participativa “directa” sin que se establezcan los límites ni los alcances –su carácter vinculante– respecto a lo niveles y ámbitos de ejercicio de gobierno. El epítome de esta diferenciación es la creación de un cuarto poder del Estado –el Poder Social Plurinacional–

conformado por organizaciones ciudadanas –mediante voto directo– y organizaciones indígenas –por usos y costumbres– en los distintos niveles de la estructura del Estado con atribuciones para “regular” la legalidad (MAS 2007:36).

Este criterio de diferenciación también es incorporado en el sistema de representación política puesto que se escinde la elección de representantes parlamentarios bajo dos lógicas: voto universal y directo, y usos y costumbres. En el segundo caso, estos procedimientos se establecen en “los territorios de las nacionalidades indígenas y originarias” (MAS 2007:35). Empero, no se trata de un ejercicio acotado a la representación en esos “territorios” sino que se extiende a la conformación del parlamento mediante representantes “poblacionales” y representantes de “territorios departamentales y de nacionalidades indígenas y originarias”. Estos representantes serían elegidos de manera diferenciada: voto popular para los “territorios interculturales” (que no son definidos) y usos y costumbres para los “territorios de las nacionalidades indígenas y originarias” (MAS 2006:11).

Esta combinación de lógicas y criterios de elección de los representantes – en un caso “ciudadano-poblacional” y en otro “étnico-territorial”– se expresa en la definición del poder legislativo como Asamblea del Estado Unitario Plurinacional, con carácter unicameral y con una composición que incluye un porcentaje (cerca a la mitad) de representantes de pueblos indígenas elegidos por normas propias.

Un elemento que resalta en las propuestas de Estado plurinacional es la ausencia de partidos políticos y agrupaciones ciudadanas como modalidades organizativas para la disputa electoral y la conformación de los poderes públicos. Aunque puede suponerse que los partidos políticos y agrupaciones ciudadanas mediarán en la elección de autoridades del poder ejecutivo y de un porcentaje de representantes políticos a través del voto universal y directo, ni los partidos ni las agrupaciones ciudadanas son mencionados como organizaciones políticas para el ejercicio de la representación. Se trataría de una definición paradójica: no se rechaza la democracia representativa pero se elimina el rol de los partidos políticos y las agrupaciones ciudadanas en la representación política y se plantea la auto representación de determinados grupos sociales definidos por aspectos identitarios étnicos y con base territorial.

De esta manera, el cuestionamiento a la democracia representativa no se limita a las reglas de la elección sino a los actores de la representación. Ahora bien, ¿es posible la democracia representativa sin partidos y la contienda electoral bajo otras fórmulas y no solamente el voto universal y directo? La inclusión de otras fórmulas de elección de representantes y autoridades –en este caso, en los niveles subnacionales– implica reconocer la heterogeneidad de las formas organizativas y relativizar la necesidad de un formato institucional uniforme (partidos políticos y agrupaciones ciudadanas). Sin embargo, la denominación genérica de “usos y costumbres” en tanto normas propias involucra diversos y variados procedimientos que se atribuyen, en cada caso, de manera circunscrita a grupos sociales que tienen rasgos culturales homogéneos y comparten un determinado espacio geográfico. De esta manera, no se podría formalizar un sistema de representación política por la vaguedad de la noción de “usos y costumbres” y la variedad de prácticas que involucra.

Si el objetivo es la complementariedad entre democracia representativa y otras formas de democracia practicadas en “los territorios de las naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos” (Asamblea de Organizaciones: 5), es evidente la dificultad para enlazar de manera coherente una diversidad de procedimientos. Esto debido a que la pretensión de adecuar la representación política a los rasgos –y derechos– de determinados sujetos sociales termina formalizando las diferencias, al extremo de provocar un dualismo en el sistema de representación y negar la articulación de diversas lógicas democráticas. Además, en el caso de los diputados uninominales, se plantea implantar “mecanismos de comunicación y control popular permanentes con sus electores” (MAS 2006:11) o que se establecerán “mecanismos de revocación para casos de incumplimiento... de las expectativas de los electores” (:12), lo que implica establecer una suerte de mandato imperativo que pondría en cuestión la tarea del representante, concebida en la democracia moderna como una labor representativa de los intereses generales de la nación en tanto cuerpo político y no al servicio de sus electores. En otra postura se termina por relativizar en extremo la propia figura institucional de la representación cuando se define como “verdadera democracia” a la “participación colectiva directa en las decisiones de gobierno” (MAS 2007:34), o se consigna entre los derechos políticos de los pueblos indígenas, el derecho “A

participar directamente en la toma de decisiones políticas...” (Asamblea de Organizaciones: 16).

Algo similar acontece cuando se señala que los representantes elegidos por voto universal y directo estarían sometidos al “principio de revocatoria del mandato”, figura que no se establece para los representantes basados en usos y costumbres (Asamblea de Organizaciones:5). O cuando se introduce la norma de equidad de género para la participación política de hombres y mujeres solamente en el caso de los representantes elegidos mediante voto universal y directo.

De esta manera, el sistema de representación tendría un carácter dual con procedimientos diversos y con valores diferenciados, debilitando la representatividad del sistema político. Debilidad acentuada por la ausencia de organizaciones políticas capaces de articular las preferencias políticas de manera general y por el predominio de auto representación de colectividades particulares que esgrimen demandas específicas y proyectos parciales.

Estos son elementos del debate constitucional que muestran las tensiones discursivas acerca de las instituciones políticas y la democracia. Sus resultados son, por ahora, inciertos puesto que la propuesta del MAS, que ostenta la mayoría absoluta en la Asamblea Constituyente, no ha sido aprobada y se constituye en un factor de la crisis que ha paralizado el funcionamiento de la Asamblea Constituyente, poniendo un signo de interrogante al decurso de la reforma política e institucional.

Bibliografía

Asamblea Nacional de Organizaciones Indígenas, Originarias, Campesinas y de Colonizadores de Bolivia (2006) “Por un Estado plurinacional y la autodeterminación de los pueblos y naciones indígenas, originarias y campesinas”, La Paz: separata periodística.

Calderón Fernando y Eduardo Gamarra. s./f., “Crisis y reforma de los partidos en Bolivia”. Cuadernos de Futuro 19. PNUD. La Paz.

Colomer, Joseph (2001) Instituciones políticas, Barcelona: Ariel.

Lazarte Jorge (2005) Entre los espectros del pasado y las incertidumbres del futuro: Política y democracia en Bolivia a principios del siglo XXI. La Paz: Plural.

Mayorga, René Antonio, coordinador (1992) Democracia y gobernabilidad. América Latina. Caracas: ILDIS/Cebem/Nueva Sociedad.

Movimiento Al Socialismo. (2006) Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos, MAS-IPSP “Refundar Bolivia para vivir bien. Propuesta para la Asamblea Constituyente”, La Paz: separata periodística.

Movimiento Al Socialismo (2007) Documento Visión de País, “Desde las naciones indígenas y originarias, los movimientos sociales organizados y la sociedad civil”, Sucre, separata periodística.