

La Constitución boliviana y la refundación del Estado.

Un análisis político

Los cambios políticos en Bolivia han puesto desde hace años a este pequeño país en la agenda mundial. Sin embargo, las aproximaciones a lo que allí sucede oscilan entre el desconocimiento, el paternalismo racializado –con sus simpatías folclóricas por el primer presidente indígena del continente americano– o la más cruda hostilidad. En este artículo se pretende ofrecer una comprensión política global del proceso de cambio político que vive el país, centrándose especialmente en la nueva Constitución Política del Estado. Se realiza primero una contextualización histórica que explica el proceso constituyente como una convocatoria abierta por los sectores populares del país como respuesta a una crisis endémica de un Estado que se describe como esencialmente excluyente. A continuación se recorre el proceso constituyente y la correlación de fuerzas que lo marcó. Por último, se analizan los ejes fundamentales del texto constitucional atendiendo a las fracturas estatales a las que pretende dar respuesta. Se concluye con una revisión de lo expuesto y unas consideraciones políticas generales en torno al futuro del Estado diseñado en la Constitución.

La nueva constitución de Bolivia, aprobada en referéndum por un 61% de los votos en enero de 2009, es el resultado complejo de la conjunción de causas estructurales y coyunturales de una larga crisis de Estado. Por ello, sólo el acercamiento a la dinámica política que está en el origen del nuevo texto constitucional nos permitirá entender lo que por otra parte es un documento largo y con un alcance y efectividad aún por determinar.

Cuando en octubre del año 2003 el entonces presidente Gonzalo Sánchez de Lozada tiene que huir del país, dejando tras de sí más de 70 muertos y una situación de virtual ingobernabilidad, lo que se ha producido es un desbordamiento de las instituciones públicas por una política multitudinaria, democrática y extraestatal que expresa el punto álgido de un largo divorcio entre el

Íñigo Errejón Galván es politólogo e investigador en la Universidad Complutense de Madrid

Estado y la sociedad boliviana. Los gremios, los sindicatos, las comunidades indígenas campesinas o las juntas vecinales de los barrios populares que gozan de mayor inserción y extensión territorial que el propio Estado boliviano, se convierten en “máquinas de guerra” del descontento ante los enormes costes sociales de las reformas económicas neoliberales.

Las élites criollas que en 1825 comandaron la independencia construyeron un Estado deficiente en su control del territorio, débil en su producción de un imaginario nacional y definitivamente incapaz de construir un proyecto hegemónico que incluyese a toda la población del país.¹ El Estado republicano nacido de la independencia resultó así oligárquico y excluyente, amén de considerablemente débil. La revolución nacional de 1952 supuso un intento de homogeneización cultural y modernización estatista. Aunque varias de sus reformas supusieron una mejora considerable de las condiciones sociales de la población (tal es el caso de la reforma agraria en el occidente andino del país, la implantación de la educación pública obligatoria o el sufragio universal), el proyecto fracasó por un cúmulo de causas entre las que figuran las contradicciones internas de la élite mestiza nacionalista, la deficiente conducción económica de los programas desarrollistas, o la deriva autoritaria frente a los sectores campesinos y el movimiento obrero, en un movimiento regresivo del impulso nacional-populista.²

El inicio de los programas de ajuste neoliberal en 1985, y significativamente con el partido que condujese la revolución de 1952 como uno de sus mayores y más coherentes impulsores, supuso un verdadero cambio de modelo económico y político. Pese a que al principio se obtuvieron buenos resultados macroeconómicos, como la drástica contención de la inflación o sustanciales aumentos en la inversión extranjera, “el modelo”, como se le conocería en Bolivia, se ganó la animadversión de las grandes mayorías del país. La desregulación de la economía nacional enajenó los principales recursos naturales y las empresas estratégicas, profundizando en el subdesarrollo y la dependencia del país;³ la desregulación laboral trajo cientos de miles de despidos –que en las minas se añadieron a los ya previsibles por una drástica crisis del estaño– y la destrucción del rol central que el sindicalismo había jugado como mediador entre la sociedad y

¹ P. Regalsky, *Etnicidad y clase. El Estado boliviano y las estrategias andinas de manejo de su espacio*, CEIDIS/ CESU-UMSS/CENDA y Plural Editores, La Paz, 2003.

² Ver J. Dunkerley, *Rebellion in the veins. Political Struggle in Bolivia 1952-1982*, Verso, Londres, 1984.

³ La Teoría de la Dependencia ha sido quizás la escuela de las ciencias sociales que mejor ha puesto en relación el problema del desarrollo-subdesarrollo con las dinámicas del mercado capitalista mundial, desde la óptica de la economía política; André Gunder Frank es uno de sus más conocidos autores y el que inspira la caracterización que aquí se presenta. A. Gunder Frank, *Dependent Accumulation and Underdevelopment*, Monthly Review Press, Nueva York, 1979. Con todo, es el “análisis de los sistemas-mundo”, con Immanuel Wallerstein como figura predominante, la escuela que más ha hecho por incorporar los conceptos marxianos de la Teoría de la Dependencia a las discusiones contemporáneas en las ciencias sociales. Entre su abundante obra pueden destacarse: I. Wallerstein, *The modern World-System*. Vol. 1, Academic Press, Nueva York, 1974. [*El moderno sistema mundial*. Vol.1, Siglo XXI, Madrid, 1979], e I. Wallerstein, *Análisis del Sistema-mundo. Una introducción*, Siglo XXI, México DF, 2005.

el Estado;⁴ las reformas políticas, por su parte, en lugar de descentralizar las responsabilidades y descargar de presiones al Estado central, como pretendían, abrieron nuevos espacios –como el municipal o la etnicidad indígena reconocida estatalmente– para la contestación. El sistema de partidos, en lugar de ser el nuevo canal para la articulación y gestión de las demandas sociales, se convirtió en el más alto exponente de un sistema de élites corruptas y desprestigiadas.⁵

La reivindicación de la convocatoria a una Asamblea Constituyente, levantada por primera vez por los pueblos indígenas amazónicos en la década de los noventa, se convirtió en la herramienta finalmente usada para emprender una transformación estructural del Estado. Cuando en diciembre de 2005 Evo Morales y el Movimiento Al Socialismo (MAS) vencieron en las elecciones presidenciales por un histórico 54% de la votación popular, habían asumido como programa político las reivindicaciones principales de los movimientos sociales y las organizaciones sindicales-indígenas. Entre ellas, además de la nacionalización y recuperación de los hidrocarburos –que actualmente representan un 50% de las exportaciones de Bolivia– o la reforma agraria en el oriente del país, figuraba la convocatoria a una Asamblea Constituyente que “refundara Bolivia”.

La reivindicación de la convocatoria a una Asamblea Constituyente, levantada por primera vez por los pueblos indígenas amazónicos en la década de los noventa, se convirtió en la herramienta finalmente usada para emprender una transformación estructural del Estado

El proceso constituyente

Precisamente recogiendo ese espíritu, la Asamblea Constituyente, tras las elecciones que la compusieron, comenzó a sesionar en la ciudad de la primera constituyente y en la fecha de la independencia nacional: en Sucre, un 6 de agosto, esta vez de 2006.

⁴ El actual vicepresidente de Bolivia ofrece una brillante reflexión sobre la quiebra de la centralidad obrera y las consecuencias políticas de este hecho, entre ellas el derrumbe del sindicalismo *fordista*. A. García Linera, “Los ciclos históricos de la condición obrera minera en Bolivia (1825-2000)”, en *Umbrales*, n° 7, CIDES, Posgrado en Ciencias del Desarrollo, Universidad Mayor de San Andrés (UMSA), La Paz, julio de 2000. Acceso al texto completo en: <http://www.cides.edu.bo/cides/Umbrales7.pdf>

⁵ Diversos autores han trabajado las contradicciones de las reformas políticas y culturales del régimen neoliberal en Bolivia, y el derrumbe del sistema político y el sistema de partidos como manifestación del agotamiento de una élite tradicional. Entre ellos, cabe destacar N. Postero, *Now We Are Citizens. Indigenous Politics in Postmulticultural Bolivia*, Stanford University Press, Standford, 2007, y B. Kohl y L. Farthing, *Impasse in Bolivia. Neoliberal Hegemony & Popular Resistance*, Zed Books, Nueva York, 2006.

Desde el comienzo se trató de un proceso difícil. Como una revolución que no fue capaz de imponerse, el proceso constituyente tuvo que avanzar contra el fuerte viento de la reacción de los grupos de las élites tradicionales, que boicotearon abiertamente, desde dentro y desde fuera, el trabajo del poder constituyente.

Los porcentajes para la aprobación, en grande y en detalle –esto es, en conjunto y artículo por artículo– del texto constitucional, fueron motivo de enfrentamiento desde que una polémica Ley de Convocatoria concedió a las minorías opositoras, que apenas superaban un tercio de los constituyentes, un efectivo poder de veto al exigir que los acuerdos contarán con la aprobación de dos tercios de la Asamblea. Este mecanismo, comprensible para los poderes constituidos pero incomprensible para el poder constituyente tal y como argumenta el constitucionalista Rubén Martínez,⁶ trabó el trabajo de la Asamblea, retrasándolo varios meses y entregando un valiosísimo instrumento de chantaje para una oposición que acudía al proceso para frenarlo o cerrarlo en falso, como una mera reforma constitucional.

El otro gran parapeto desde el que los sectores conservadores trataron de hacer fracasar el trabajo de la Asamblea Constituyente fue el de la politización de las identidades regionales de los cuatro departamentos –de un total nacional de nueve– del oriente del país.⁷ En ellos se habían refugiado los sectores empresariales y las fuerzas políticas más reaccionarias cuando perdieron, desde el año 2003, la hegemonía nacional por culpa de las insurrecciones de las multitudes indígenas y populares. Ante la pérdida del Gobierno central, las élites tradicionales, que mantenían un fuerte dominio social e ideológico en los departamentos de lo que llamaron “la media luna”, convirtieron éstos en espacios de oposición al proceso de cambio y de conspiración contra el Gobierno. Su “autonomismo” debe ser leído en dos claves: como consigna que recogiese un amplio sentimiento regionalista histórico interclasista, y como intento de consolidar una jurisdicción territorial donde la correlación de fuerzas les fuese más favorable. Como dato revelador sobre el contenido de clase de sus reivindicaciones autonómicas, basta citar al respecto que en el “estatuto de autonomía” ilegal aprobado por la prefectura de Santa Cruz, el departamento se reservase competencias plenas sobre recursos naturales, régimen laboral o tenencia de la tierra; o que, meses más tarde, la reforma agraria buscada por el oficialismo fuese el principal escollo para que las élites departamentales orientales se sentasen a negociar una salida pacífica a la crisis de septiembre de 2008.

Como una manifestación más de la fractura regional y su politización durante el proceso constituyente, la Asamblea tuvo que abandonar su sede inicial y terminar de sesionar en Oruro. En Sucre, inflamados por la consigna de “capitalía plena” que pretendía revertir lo perdido en la guerra federal de 1899, amplios sectores de clase media, respaldados por

⁶ R. Martínez Dalmau, *El proceso constituyente boliviano (2006-2008) en el marco del nuevo constitucionalismo latinoamericano*, Oxfam Gran Bretaña, La Paz, 2008, pp. 107 y 108.

⁷ Pando, Beni, Santa Cruz, Tarija y más tarde, por la evolución del conflicto de la capitalía para Sucre, también Chuquisaca.

numerosos grupos provenientes de la marginalidad urbana, asediaron la sede de la Constituyente haciendo finalmente inviable su continuación en la ciudad.⁸

Reflejando de nuevo la territorialización del conflicto, la Asamblea terminó su trabajo en el departamento andino de Oruro, protegida por cordones sindicales de mineros y campesinos, pero cumpliendo además todos los requisitos legales de su establecimiento, quórum y funcionamiento.

El gran parapeto desde el que los sectores conservadores trataron de hacer fracasar el trabajo de la Asamblea Constituyente fue el de la politización de las identidades regionales

El texto finalmente aprobado por los y las bolivianas sufrió, sin embargo, numerosas modificaciones. Éstas deben ser consideradas como el precio que el Gobierno y las organizaciones populares que lo sustentan pagaron a la oligarquía y la derecha regionalizadas en el oriente para evitar un enfrentamiento civil como el que se anunciaba en septiembre de 2008. La oposición conseguía así sacar la discusión política del “espacio salvaje” –en la brillante metáfora de Luis Tapia—⁹ del poder constituyente para situarlo en el “espacio domesticado” de la negociación bilateral, donde su peso excedía con mucho el de su representatividad. Entre las modificaciones al texto se encuentra, en primer lugar, la reforma agraria del latifundio agroexportador del oriente, que ahora pasaba a ser “irretroactiva”, un eufemismo para su obvia y drástica limitación. Si estas cesiones fueron un ejercicio de responsabilidad histórica del MAS, que evitó así un derramamiento de sangre a escala nacional, o un peaje pagado al chantaje opositor por un Gobierno excesivamente tímido, sólo puede ser juzgado desde un profundo conocimiento de la correlación de fuerzas en el momento y las posibilidades realmente existentes de avance o, alternativamente, de enfrentamiento civil. En cualquier caso no es el objetivo de este artículo.¹⁰

El nuevo texto constitucional

La Constitución Política del Estado vigente desde enero de 2008 en Bolivia es hija de un largo y conflictivo proceso constituyente. Es también, y de manera más importante, la primera pro-

⁸ R. Martínez Dalmau, *Op. Cit.*

⁹ L. Tapia, *Política salvaje*, Clacso-Muela del Diablo-Comuna, La Paz, 2008.

¹⁰ He analizado el periodo constituyente boliviano y la correlación de fuerzas que explica parte de sus resultados, dentro de los convulsos tres años de Gobierno del MAS. I. Errejón Galván, “La crisis estatal en Bolivia: de la llegada al Gobierno del Movimiento Al Socialismo a los referendos revocatorios”, en *Papeles de Trabajo América Latina siglo XXI*, CEPS, Valencia, 2008. Disponible en <http://www.ceps.es/publi/Informes/pt2.pdf>

ducida a través de un proceso verdaderamente democrático y popular, no sólo porque la composición de la Asamblea se decidió por sufragio universal, sino también porque las diferentes comisiones, en su trabajo, integraron las abundantes propuestas de las organizaciones sociales y las aportaciones recabadas en sus viajes a todos los departamentos del país. Además de haber sido una reivindicación histórica de inclusión democrática para las mayorías sociales excluidas, el proceso constituyente fue, por su forma, un masivo ejercicio de democracia participativa. No podría haber sido de otra forma dado que el poder constituyente tenía encomendada una labor de ruptura y refundación. Ruptura con el Estado colonial liberal heredado de la independencia de 1825. Refundación, por consiguiente, para resolver el “divorcio” entre la sociedad y el Estado que un cuarto de siglo de régimen neoliberal había agravado.

Este divorcio entre sociedad y Estado se materializa en Bolivia en diferentes “fracturas” que han presidido la historia del país. La primera de ellas es la desarticulación entre el Estado y los pueblos indígenas. La “colonialidad del poder”, que últimamente ha suscitado el interés de numerosos científicos sociales,¹¹ es el fenómeno por el cual la independencia de los países periféricos no abolió en ellos la racialización del poder. En Bolivia esto ha sido fácilmente perceptible mirando el color, el acento y las formas culturales de una élite siempre blanca o blancoide –valga decir de una “blanquitud” más socialmente construida que cromática– y una gran mayoría desposeída siempre indígena. Además de las causas materiales, heredadas del más violento despojo iniciado por la Conquista, existen causas culturales: el Estado boliviano ha sido una maquinaria de exclusión/destrucción de las formas culturales, lingüísticas y organizativas de los pueblos indígenas, al tiempo que ratificaba y protegía como “prácticas culturales legítimas”¹² las formas propias de la minoría blanca moderna y occidental. Éste es el nexo en Bolivia entre modernidad y colonialidad. De esta forma, a una sociedad multicultural y plurinacional¹³ el Estado ha respondido siempre en

¹¹ La corriente de pensamiento descolonial ha cobrado influencia en los últimos años con su propuesta de pensar desde las categorías oscurecidas por la modernidad eurocéntrica. Entre sus precursores destacan A. Quijano, “Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina”, en E. Lander (Comp.), *La Colonialidad del saber: Eurocentrismo y Ciencias Sociales. Perspectivas Latinoamericana*, Clacso, Buenos Aires, 2000 pp. 201-246; y W. Mignolo, con el cual mantuve, junto a otros colegas, una polémica a propósito de la conflictiva relación entre descolonialidad y marxismo: P. Iglesias, J. Espasandín e I. Errejón, “Devolviendo el balón a la cancha: Diálogos con Walter Mignolo”, en H. Cairo y W. Mignolo (Eds.), *Las vertientes americanas del pensamiento y el proyecto des-colonial*, Trama Editorial, Madrid, 2008, pp. 209-245.

¹² A. García Linera llama “prácticas culturales legítimas” –idioma, formas organizativas, pautas de comportamiento, etc.– a aquellas propias de la cultura del grupo dominante. Un Estado monocultural, por tanto, es el que promueve éstas y denigra o excluye las propias de los grupos sociales dominados, constituyéndose así en una estructura de refuerzo de la racialización jerárquica impuesta por la colonia: “Esta manera de construcción jerarquizada de idiomas en el campo lingüístico y de culturas político-organizativas en el campo político, generará una nueva maquinaria social de exclusión de los indígenas, sólo que no por la fuerza de la ley o las armas, sino de manera más ‘suave’ (...) por aparentes procesos de ‘selección natural de aptitudes’”, en A. García Linera, “Estado Plurinacional. Una propuesta democrática y pluralista para la extinción de la exclusión de las naciones indígenas”, en A. García Linera, L. Tapia Mealla y R. Prada Alcoreza, *La transformación pluralista del Estado*, Muela del Diablo Editores, La Paz, 2008, p. 27.

¹³ En Bolivia, según el Instituto Nacional de Estadística, el 37% de la población tiene al aymara o al quechua como lengua materna, y el 62% se considera indígena. Instituto Nacional de Estadística, *Censo nacional de población y vivienda 2001*, La Paz, 2002.

clave monocultural. Por ello las poblaciones originarias debían elegir siempre entre mantenerse con sus “particularidades” en una ciudadanía de segunda clase o abandonarlas adoptando la cultura “universal”, en realidad la particularidad eurocéntrica elevada ficticiamente al rango de cultura común de los bolivianos, al margen de sus pertenencias étnicas o de clase. La historia ha producido abundantes y trágicos ejemplos que ratifican este análisis: desde los aymaras o quechuas que cambiaban su apellido por uno de apariencia más “blanca” para mejorar sus posibilidades de ascenso social, o los padres que se negaban a enseñar a sus hijos su idioma originario para no lastrarles con el estigma de “indios”, hasta las constantes acometidas del Estado boliviano para disolver las comunidades campesinas indígenas e individualizar la propiedad de la tierra, de acuerdo con los patrones liberales occidentales.

La Constitución es hija de una reivindicación histórica de inclusión democrática de las mayorías excluidas y supone una ruptura con el Estado colonial liberal

El nuevo modelo de Estado que la Constitución define como “Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario” en su artículo primero es un intento de refundar el Estado en clave descolonizadora, para integrar a los bolivianos de etnias originarias *en tanto que tales* pero también de forma colectiva, como pueblos, lo que necesariamente pasa por el reconocimiento de derechos colectivos como la autodeterminación dentro del Estado boliviano, su territorialidad en autonomías indígena originario campesinas (artículos 289 a 296), la elección de representantes de acuerdo a sus usos y costumbres¹⁴ o el reconocimiento de la justicia originaria y comunitaria en pie de igualdad con la justicia “ordinaria” de origen europeo y liberal¹⁵ (artículos 190 a 192). Como se puede apreciar, el reconocimiento de estos derechos altera la estructura misma del Estado. Esto sucede en dos sentidos: transformando la geografía estatal, lo que se plasma en un nuevo modelo territorial de Estado¹⁶ (Tercera Parte; artículos 269 a 305); pero también ampliando los parámetros de construcción del Estado, volviéndolo *plurinacional*, esto es, no sólo reconociendo las culturas de los

¹⁴ Esta inclusión de formas democráticas originarias de los pueblos indígenas ya se ha incluido en la Ley Electoral Transitoria que regirá la composición del poder legislativo –Asamblea Legislativa Plurinacional– a partir de las elecciones de diciembre de 2009. Ver I. Errejón y A. Serrano, “Bolivia: consensos sin acuerdo. Para el MAS, llegó la hora de la política”, en *e-I@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos* [en línea], Vol. 5, n° 19, Buenos Aires, abril-junio de 2009, pp. 65-73. En <http://www.iealc.fsoc.uba.ar/hemeroteca/elatina/elatina27.pdf>

¹⁵ El tema de la justicia comunitaria es uno de los que más polémica ha generado dentro y fuera de Bolivia. La oposición, a menudo, ha utilizado los miedos que suscita para cargar contra la nueva Constitución. Sin ser en absoluto especialista, he de decir que el reconocimiento legal de la justicia comunitaria sólo es la inclusión y reglamentación, con sometimiento a la Constitución, de una forma de justicia que ya era aplicada *de facto* por las comunidades indígenas. Está basada en el acuerdo, la restitución del daño y el esfuerzo por preservar la unidad social. Para una revisión práctica de este sistema jurídico, véase Red Participación y Justicia, *Justicia de los pueblos indígenas y originarios*, FUNDAPPAC, La Paz, 2007.

¹⁶ C. Romero, *El proceso constituyente boliviano. Crisis de Estado (Serie 1)*, CEJIS, Santa Cruz de la Sierra, 2006.

diferentes pueblos y naciones sino construyendo el nuevo Estado desde ellas, en pie de igualdad con la moderna-liberal de origen europeo. En éste último caso, se trata de incorporar las diferentes formas de producir representación o decisiones democráticas, los diferentes sistemas jurídicos o las diferentes organizaciones del espacio que, de facto, existen en Bolivia, pero que hasta ahora eran subalternadas y excluidas, cuando no prohibidas, por el Estado.

La segunda de las grandes fracturas históricas se produce entre el Estado y las regiones. Como resultado de la dominación colonial que sólo buscaba la extracción y expatriación del excedente económico, el Estado boliviano nació con una geografía de enclave, centrada en los centros mineros de la parte andina del país. El resto de las regiones, cuando estaban exploradas, quedaron débilmente integradas al territorio nacional y relegadas a un rol de periferia.¹⁷ En esas regiones se desarrolló un imaginario de abandono por parte del Estado andinocentrado que, de manera recurrente, en momentos de especial convulsión política o económica, se ha convertido en desafección u hostilidad.

La ciudad y el departamento de Santa Cruz, desde el Plan Bohan que en 1953 buscó convertirla en un polo de producción agrícola e integrarla al mercado interno,¹⁸ se han desarrollado como un enclave agroindustrial hasta nuestros días, en que es ya el centro económico más importante del país. El neoliberalismo, que al retirar al Estado de la promoción económica acentuó las tendencias primario-exportadoras que el colonialismo instituyera en Bolivia, acentuó la economía de enclave de Santa Cruz y algunas regiones aledañas. El descubrimiento de enormes yacimientos de gas en este departamento y en el sureño de Tarija sólo reforzó una tendencia ya en marcha. Si antes decía que las élites tradicionales, perdida su hegemonía nacional, se refugiaron en los departamentos orientales, ahora hay que añadir que pudieron hacerlo porque allí había condiciones para ello. Al sentimiento de extrañamiento cultural hay que sumarle un rápido desarrollo como enclave financiero y agro-exportador –en gran medida con mano de obra inmigrada desde el occidente andino– y se obtiene un perfecto caldo de cultivo para un discurso regional que incluso a los sectores sociales más desfavorecidos les ofrece mayores oportunidades de desarrollo si el “próspero oriente”, moderno y conectado al mercado mundial, se desprende de la pesada mano del occidente comunitarista, atrasado e indígena.¹⁹ Este es el imaginario racista y conservador que está detrás de la hegemonía empresarial en el oriente.

¹⁷ *Ibidem*, pp. 22-24.

¹⁸ Una magnífica muestra es el trabajo etnográfico de Waldmann sobre los habitantes de Santa Cruz de la Sierra: A. Waldmann, *El hábitus cambia. Estudio etnográfico sobre Santa Cruz de la Sierra*, El País, Santa Cruz, 2008.

¹⁹ Este modelo de Estado creo que puede ser mejor entendido si se ve como la transacción entre dos agendas geográficas, la de la espacialidad de los pueblos indígenas y la de la derecha regionalizada en los departamentos del oriente. I. Errejón, *La Geografía del proceso político en Bolivia. Nuevo modelo de Estado y territorialización del conflicto*, en prensa, 2009.

No obstante, no es esta la única contradicción territorial en el espacio nacional boliviano. Una estructura enormemente centralista y urbana ha producido dos niveles de presencia estatal, dificultando el acceso de los habitantes del ámbito rural o las regiones periféricas no sólo a los servicios sino también a la participación política. El nuevo modelo territorial de Estado autonómico tiene como misión descentralizar el poder para facilitar la democracia participativa, el control social de los recursos y su manejo eficiente. Este es uno de los ejes de desarrollo constitucional más conflictivos, y resulta ya un campo central de enfrentamiento entre el despliegue del nuevo modelo de Estado y los sectores reaccionarios. De este tema ya me he ocupado en otro trabajo²⁰ y su extensión excede con mucho el objetivo del presente texto. Baste sólo apuntar que esto es así, en gran parte, porque el “Estado plurinacional y autonómico” es el complejo resultado de dos proyectos geográficos opuestos: el de la descentralización departamental impulsada por las élites tradicionales hoy refugiadas en el regionalismo oriental, y el de los sindicatos campesinos y organizaciones de los pueblos originarios, para los que las autonomías indígenas y campesinas son la concreción territorial de la plurinacionalidad y la descolonización del Estado. La combinación de las diferentes escalas y proyectos que coexisten en el nuevo modelo territorial de Estado ha suscitado ya significativas polémicas en su interpretación.²¹ Sólo el desarrollo legislativo de las autonomías y la concreción de su alcance en manos de los diferentes actores políticos irá clarificando las dudas que al respecto existen en este asunto crucial.

El “Estado plurinacional y autonómico” resulta de dos tensiones opuestas: el de la descentralización departamental impulsada por las élites tradicionales refugiadas en el regionalismo oriental, y el de los sindicatos campesinos y organizaciones de los pueblos originarios, para los que las autonomías indígenas y campesinas son la concreción territorial de la plurinacionalidad y la descolonización del Estado

La tercera de las fracturas a las que el esfuerzo constituyente se enfrentó fue la de la amplia enajenación estatal por parte de las mayorías populares del país. No es la naturaleza de clase del Estado boliviano, a la que ninguna estructura política es ajena, la que provoca su profunda contradicción con las clases subalternas, sino la debilidad y falta de autonomía de su proyecto. René Zavaleta, reconocido como uno de los más destacados inte-

²⁰ La interpretación que se ofrece en este texto coincide, en lo fundamental, con la ofrecida por el constitucionalista Albert Noguera. Ver A. Noguera Fernández, “Plurinacionalidad y autonomía. Comentarios en torno al nuevo proyecto de Constitución boliviana”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 84, 2008, pp. 147-177; una interpretación en discusión con esta primera puede encontrarse en B. Clavero, “Notas sobre el sistema de autonomías en la Constitución de Bolivia”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 85, 2009, pp. 187-199.

²¹ R. Zavaleta Mercado, *Lo nacional-popular en Bolivia*, Plural, La Paz, 2008 [Primera edición, 1986] pp. 19-75.

lectuales en la historia boliviana, llama “incapacidad para la retención del excedente” a la condición de una clase dominante subordinada a los intereses de las metrópolis, de precaria conciencia territorial-nacional y nula capacidad hegemónica.²² El Estado boliviano, heredero de nuevo de la colonia, ha sido así principalmente una máquina de extracción de recursos naturales y exportación sin apenas agregación de valor añadido. Una máquina al servicio de estrechos intereses privados que, por su propia naturaleza de eslabones intermedios entre sus países y los centros de la economía mundial, tenían un margen relativamente estrecho para la construcción nacional. La dependencia política y el subdesarrollo han producido una estructura de clases fuertemente polarizada y han dificultado que la clase dominante “comprase” estabilidad política por medio de la generalización de derechos socioeconómicos. El resultado ha sido una relación frecuentemente de guerra entre el Estado boliviano y la clase obrera y el campesinado. La clase dominante boliviana ha sido extremadamente dependiente primero del tributo extraído a las comunidades rurales, después del excedente extraído de las minas y, más recientemente, de los campos de gas. Sin embargo, nunca ha sido capaz de integrar a las clases explotadas en un proyecto que socializase mínimamente la riqueza extraída del país.

Esta aguda contradicción entre las necesidades de las mayorías sociales y el orden del subdesarrollo ha sido afrontada tibiamente en el proceso constituyente, no sólo por la feroz resistencia de la oligarquía a una redistribución de la riqueza colectiva –como quedó nítidamente reflejado en su defensa del latifundio–. En cualquier caso, derechos como el agua y la alimentación, convertidos en obligación estatal (artículo 16.II), la sanidad y la educación (artículos 17 y 18), la vivienda, la electricidad o el alcantarillado (artículos 19 y 20) son reconocidos y garantizados de forma pionera. La recuperación de los recursos naturales, particularmente de los hidrocarburos (artículo 359), y el reconocimiento, en el marco de la economía “plural” de diferentes lógicas y formas de organización económica –estatal comunitaria, estatal, privada y social cooperativa (artículo 306.II) –, dan fe de una orientación de socialización del excedente económico compatible con el desarrollo soberano nacional y en armonía con la naturaleza, en consonancia con el principio ordenador indígena del “vivir bien”.

Conclusiones

El objetivo de este breve análisis sobre la nueva Constitución Política del Estado boliviano ha sido entenderla en el contexto histórico de una profunda crisis estatal en la que concurren causas de largo alcance y otras coyunturales. Fue la irrupción violenta del denso tejido social-comunitario boliviano –sindicatos campesino-indígenas, gremios, organizaciones barriales, movimientos sociales, etc. – la que amplificó las resistencias a los programas de ajuste neoliberal hasta convertirlas en un programa relativamente articulado de mayor alcan-

ce: de impugnación del Estado fundado en 1825. Este inmenso poder destituyente de los movimientos sociales abrió un profundo proceso de transformación política que finalmente se concretó en forma electoral e institucional con la llegada al Gobierno del Movimiento Al Socialismo de Evo Morales y la convocatoria de una Asamblea Constituyente con la misión de “refundar el Estado”, en un contexto interno marcado por la resistencia al cambio de las élites tradicionales, y una coyuntura internacional de ascenso de fuerzas políticas de izquierdas en el subcontinente latinoamericano.

El proceso constituyente fue más largo y agitado de lo previsto, lo cual es comprensible a la luz de las condiciones descritas en el texto: una convocatoria a todos los sectores del país, por primera vez en su historia, a reescribir las reglas de convivencia de una comunidad política boliviana que estaba por construir, que se encontraba fracturada por un siglo y medio de enajenación de las mayorías sociales, y polarizada entre la frágil hegemonía indígena y popular y la resistencia de la oligarquía regionalizada en el oriente del país y, en menor medida, en los grandes centros urbanos.

En consonancia con esta voluntad de explicar la Constitución en relación a las fallas estructurales del Estado boliviano, se estudian los ejes centrales del nuevo pacto social en relación a las líneas de quiebra que han generado una estatalidad excluyente, oligárquica y débil en su inserción territorial y voluntad hegemónica. En esta línea, se ha analizado la desarticulación entre pueblos indígenas y Estado, entre regiones periféricas y Estado, y entre clases subalternas y Estado; a continuación, se han descrito las formas en que la Constitución enfrenta estas fracturas desde los objetivos de la descolonización, la inclusión ciudadana y la redistribución de la riqueza colectiva y el desarrollo, respectivamente.

Con todo, el nuevo pacto social que subyace a la Constitución es mucho más complejo que los anteriores, precisamente porque es el primero que asume el reto de integrar la enorme diversidad social de Bolivia en un entramado que reconozca la igualdad en la diversidad. Su desarrollo exitoso, que no está en absoluto asegurado, dependerá de la evolución de la correlación de fuerzas en el país, y de que las mayorías sociales destinatarias principales del texto lo hagan suyo y lo pongan a caminar. Tampoco se puede dejar de considerar que el momento político que vive América Latina es especialmente favorable para experiencias políticas democráticas y emancipadoras como la boliviana.

Se espera que el presente artículo haya contribuido a una comprensión general de la nueva Constitución boliviana como un hito decisivo en un proceso de cambio político rico y contradictorio, pero sin duda de avance para los sectores populares, conducido por los pueblos indígenas y las clases subalternas.