

Participación Ciudadana en el Proceso Constituyente Boliviano

Serie Minutas Nº 56-20, 15/05/2020

por Marek Hoehn

Resumen

La presente Minuta revisa el proceso constituyente boliviano respecto de la participación ciudadana y analiza el acuerdo constitucional resultante por la eficacia de dicha participación.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

Tabla de contenido

1. Antecedentes generales.....	3
2. Participación e Inclusión vs. Política Tradicional.....	5
3. Interpretaciones divergentes del proceso constitucional boliviano.....	7
4. Proceso Constituyente y Democracia en Bolivia.....	9

1. Antecedentes generales

Para comprender cómo se gesta la Asamblea Constituyente en Bolivia el 2006, es necesario prestar atención al convulsionado contexto social previo. En el año 2003, durante el gobierno del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, se intensificaron las movilizaciones sociales y de grupos campesinos e indígenas que cuestionaban el modelo de desarrollo neoliberal instaurado en el país a partir del Decreto 21.060 de 1985, de modo tal que surgieron demandas relacionadas con la nacionalización de los recursos naturales, la distribución más equitativa de la riqueza, una reconfiguración del sistema político debido a la **deslegitimación de las estructuras de representación**, mayores niveles de descentralización estatal respecto a las comunidades locales y provinciales, desembocando en la necesidad de alcanzar un proyecto sociopolítico integrador y plurinacional, que debió ser encausado mediante la redacción de una nueva Constitución Política del Estado.

De esta manera, dada la coyuntura del levantamiento popular en Cochabamba a causa de la privatización de los recursos hidrocarburíferos ("Guerra del Gas") durante el 2003, se provocó un **estallido social y político generalizado**. En este contexto, tanto la ciudad de La Paz como otras ciudades principales sufrieron prolongados bloqueos y desabastecimiento de insumos básicos. El presidente recurrió a las fuerzas armadas para reestablecer el orden, provocando el día el 17 de octubre del 2003 una matanza con un resultado de 64 muertos y 228 heridos, hechos que provocaron la renuncia y salida del país del Presidente Sánchez de Lozada en octubre del mismo año.

En este contexto de crisis asume la presidencia Carlos Mesa, quien el 13 de abril del 2004, producto de que se mantenían las presiones sociales, envió al Congreso una **reforma constitucional** que estipula en su artículo 232° que *"la Reforma total de la Constitución Política del Estado es potestad privativa de la Asamblea Constituyente, que será convocada por Ley Especial de convocatoria, la misma que señalará las formas y modalidades de elección de los constituyentes, será sancionada por dos tercios de voto de los miembros presentes del H. Congreso Nacional y no podrá ser vetada por el Presidente de la República"*¹.

De esta manera, en los comicios presidenciales del 2005 resultó electo Evo Morales, quien el 6 de marzo del 2006, promulgó la Ley Especial de **Convocatoria a la Asamblea Constituyente** apoyándose en los artículos 2° referente a que *la soberanía reside en el pueblo de manera inalienable e imprescriptible*, artículo 4° que estipula que *el pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes y mediante la Asamblea Constituyente, la iniciativa Legislativa Ciudadana y el Referéndum*; además del mencionado artículo 232° de la Constitución.²

1 Constitución Política de la República de Bolivia, Political Database of the Americas, Georgetown University, Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Bolivia/consboliv2005.html>

2 Idem.

La Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente estipuló la elección de **255 Constituyentes iguales en jerarquía, derechos y obligaciones**. De esta manera, se eligieron a 3 constituyentes en cada una de las 70 circunscripciones locales y otros 5 en cada uno de los 9 departamentos. Para la aprobación del nuevo texto constitucional se requirió la **aprobación de dos tercios** de los constituyentes presentes, seguida de un referéndum confirmatorio.

El 2 de Julio de 2006 se realizó la elección de Constituyentes. Los resultados electorales y la **composición de la Asamblea** según partido y agrupaciones ciudadanas fueron los siguientes (número de Constituyentes):

- Movimiento al Socialismo (MAS) -Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos: 137
- Poder Democrático Social (PODEMOS): 60
- Movimiento Bolivia Libre (MBL): 8
- Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR): 8
- Movimiento Nacionalista Revolucionario-Frente Revolucionario de Izquierda (MNR-FRI): 8
- Frente de Unidad Nacional (UN): 8
- Alianza Social (AS): 6
- Concertación Nacional (CN): 5
- Autonomías Para Bolivia (APB): 3
- Movimiento Originario Popular (MOP): 3
- Movimiento Nacionalista Revolucionario-A3 (MNR-A3): 2
- Alianza Social Patriótica (ASP): 2
- Movimiento AYRA: 2
- Alianza Andrés Ibáñez (AAI): 1
- Movimiento Ciudadano Regional San Felipe de Austria (MCSFA): 1
- Movimiento de Izquierda Revolucionaria-Nueva Mayoría (MIR-NM): 1

Para la comprensión del proceso constituyente boliviano es de ayuda identificar sus **principales hitos**:

1. El 13 de abril de 2004, bajo la presidencia de Carlos Mesa, se reforma la Constitución y se modifica el artículo 232° que estipula la promulgación de la Ley Especial para convocar a Asamblea Constituyente en caso de querer reformar totalmente la Constitución.
2. El 6 de marzo de 2006, Evo Morales promulga la Ley Especial de Convocatoria a Asamblea Constituyente.
3. El 2 de Julio de 2006 se llevan a cabo las elecciones de Constituyentes locales y departamentales.
4. El 6 de Agosto de 2006 se inicia la labor de la Asamblea Constituyente para redactar una nueva Constitución.
5. El 10 de Diciembre de 2007 se aprueba en Oruro (el borrador de) la Constitución Política por 164 de los 255 Constituyentes que participaron del proceso. Los Constituyentes de sectores opositores no participaron de la votación.
6. Entre el 4 de Mayo y el 22 de Junio de 2008 se realizan de manera ilegal referendos por la autonomía en los departamentos de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija

7. El 10 de Agosto de 2008 se realiza un Referéndum Revocatorio contra Evo Morales y otras autoridades del Gobierno, ratificándose los cargos.
8. El 11 de septiembre de 2008 al menos 16 campesinos simpatizantes del Presidente Morales, resultaron asesinados en la Masacre de Pando.
9. Dada la crisis política en el país y sin mandato constitucional, en Octubre de 2008, el Parlamento negoció y consensuó un proyecto de nueva Constitución Política que contiene amplias concesiones a la oposición así como un calendario para la consulta ciudadana y para las elecciones generales y municipales.
10. El 25 de enero de 2009 se lleva a cabo el referéndum constitucional, aprobándose la nueva Constitución con un 61,43% de los votos.
11. La Constitución política del Estado Plurinacional de Bolivia fue promulgada el 7 de febrero de 2009 por el Presidente Evo Morales y publicada en la Gaceta Oficial de Bolivia el 9 de febrero de 2009, fecha en que entró en vigencia.

2. Participación e Inclusión vs. Política Tradicional

Por primera vez en la historia republicana de Bolivia, toda su ciudadanía pudo participar de maneras diversas en la elección de asambleístas, deliberación, formulación de la propuesta y ratificación final de una nueva Constitución Política. Por primera vez, la sociedad boliviana - diversa, heterogénea y pluricultural - pudo manifestarse y participar en la construcción de la "voluntad general", constituirse en el soberano pueblo boliviano.³

No obstante lo anterior, el camino boliviano a una nueva Constitución Política, formulada con amplia participación ciudadana, estuvo plagado de dificultades desde la convocatoria y elección de representantes para la Asamblea Constituyente en 2006 hasta las dificultosas sesiones para aprobar el reglamento de la Asamblea, pasando por los continuos ataques y desaprobaciones hasta lograr que no pudiera sesionar en Sucre⁴ y tuviera que trasladarse a Oruro (donde, el **14 de Diciembre de 2007**, se aprobó en detalle una propuesta o borrador de nuevo texto constitucional), la sensación de estar bordeando el fracaso era la atmósfera que acompañó el proceso constituyente.⁵

El triunfo del MAS y la elección de Evo Morales como Presidente de la República, en diciembre de 2005, había cambiado esencialmente las relaciones de fuerza entre sectores sociales, étnicos y territoriales. Frente a ello, los sectores no indígenas predominantes en los departamentos de la "Media Luna" (Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija), adoptaron una estrategia autonomista y separatista, con el fin de limitar las transferencias de recursos entre regiones y reducir el poder del Gobierno Nacional. En ese camino, los departamentos controlados por la oposición decidieron dictar estatutos autonomistas, desconociendo gran parte de las atribuciones del Presidente y el Congreso Nacional en un proceso conocido como referéndum autonómico. La creación de

3 Prada, Raúl: "Horizontes de la Asamblea Constituyente", Editorial Yachaywasi, La Paz 2006, citado por: Vega, Oscar: "Los caminos para vivir bien. El proceso constituyente boliviano", en: Ernst, T./ Schmalz, S. (Eds.): "El primer gobierno de Evo Morales: un balance retrospectivo", Plural Editores, La Paz 2012, pp. 31-53.

4 La ciudad de Sucre se encuentra en una disputa por la capitalidad del país.

5 Vega, Oscar: "Los caminos para vivir bien. El proceso constituyente boliviano", en: Ernst, T./ Schmalz, S. (Eds.): "El primer gobierno de Evo Morales: un balance retrospectivo", Plural Editores, La Paz 2012, pp. 31-53.

estatutos de autonomía que no estaban previstos ni reconocidos por la Constitución en vigencia, tensó el conflicto y llevó a realizar un referéndum revocatorio.

El **10 de Agosto de 2008**, se realizó el referéndum revocatorio de Bolivia en los mandatos del Presidente, Evo Morales, su Vicepresidente, Álvaro García Linera, y ocho de los nueve prefectos regionales. Evo Morales fue ratificado en su cargo con el 67% de los votos por el "Sí", al igual que García Linera. Dos de los prefectos, ambos alineados con la oposición política, no lograron obtener el apoyo suficiente y sus mandatos fueron revocados con nuevos prefectos para ser elegidos en su lugar. Las votaciones fueron supervisadas por más de 400 observadores, incluidos los observadores electorales de la Organización de los Estados Americanos (OEA), Parlamento Europeo y Mercosur, agudizándose de ese modo el conflicto político en el país.

El **26 de Agosto de 2008** se produjo el desconocimiento de los resultados del referendo por parte de las autoridades departamentales de Pando que contó con el apoyo del entonces embajador de los EE.UU. en Bolivia. En las próximas semanas se puso en marcha un proceso civil de golpe de Estado, tomando edificios públicos y aeropuertos en los departamentos de Santa Cruz, Beni, Pando, Tarija. Se produjeron ataques a funcionarios del Gobierno y partidarios de Morales y llamados a la desobediencia civil. En respuesta el presidente Evo Morales ordenó a las fuerzas armadas proteger las instalaciones gasíferas y gasoductos y denunció a la oposición por intentar un golpe de Estado. El **11 de Septiembre de 2008** al menos 19 campesinos simpatizantes del Presidente Morales, resultaron asesinados en la matanza conocida como la Masacre de Pando, 53 fueron heridos y un número indefinido se encuentra desaparecido.

La urgencia de establecer acuerdos mínimos para posibilitar el cumplimiento del mandato del pueblo de un nuevo texto constitucional, que fuera luego sometido a consulta ciudadana, requirió de la búsqueda de actores políticos adicionales que dieran viabilidad al proceso constituyente: partidos políticos, parlamentarios (la llamada Comisión Política Suprapartidaria), prefectos, alcaldes, observadores y mediadores internacionales. Finalmente, los resultados del referéndum revocatorio con la continuidad de las autoridades elegidas en 2008 y los acontecimientos de Pando obligaron a consensuar un proyecto de nueva Constitución (**21 de Octubre de 2008**) y un calendario para la consulta ciudadana y para las elecciones generales y municipales.

Por lo anterior, el texto constitucional propuesto no es trabajo de una persona, una comisión o un partido político al que se encargara redactar el texto. Tampoco es el resultado de una sola redacción en uno o varios momentos, por un conjunto de Constituyentes, sino que en el caso de la nueva Constitución boliviana, hay una producción social de un texto, una elaboración colectiva que consideró a al menos 80 iniciativas diferentes y de diversa índole, destacándose entre ellas el documento presentado por el Pacto de Unidad Indígena Originario Campesino⁶, que operó como la columna vertebral de la denominada "Refundación de Bolivia" y los diez puntos fundamentales que presentó el MAS-IPSP.⁷ Asimismo cada partido y cada agrupación tenía una propuesta o, al

6 Asamblea Nacional de Organizaciones Indígenas, Originarias, Campesinas y de Colonizadores de Bolivia

7 Movimiento al Socialismo – Instrumento Político de la Soberanía de los Pueblos. El Instrumento

menos, fundamentos y lineamientos. La Asamblea hizo consultas territoriales en ocho departamentos del país para recoger iniciativas y debatir con la ciudadanía. Posteriormente, el trabajo se ordenó en 22 comisiones que prepararon informes por mayoría y minoría para poder iniciar la redacción del texto preliminar a partir de esos informes, el mismo que iba a ser puesto a consideración y votación en los plenos de la Asamblea.⁸

Las dificultades y obstáculos para que estos plenos de realizaran obligó a buscar acuerdos políticos con autoridades departamentales y, posteriormente, con fuerzas políticas parlamentarias (Comisión Política Suprapartidaria). Se llegó a amplios consensos y acuerdos sobre temas divergentes. En otras palabras, se hizo amplias concesiones a la oposición política, pero no se dieron las condiciones para firmar y refrendarlos. Aun así, éstos fueron incorporados el texto preliminar del informe por mayoría que empezó a ser considerado como el borrador del proyecto de nueva Constitución.

*“Vale la pena aclarar que, de forma significativa, las fuerzas opositoras y minoritarias en la Asamblea nunca presentaron ni pretendieron preparar un texto base a partir de los informes por minoría, es decir, no había ningún interés en que esta Asamblea cumpliera su mandato.”*⁹ No obstante, la urgencia de finalizar la Asamblea con un texto aprobado en las fechas establecidas derivó en el texto aprobado el **21 de Octubre de 2008**. Este es el proyecto de nueva Constitución que fue aprobado por la ciudadanía en el referéndum del **25 de Enero de 2009**.

3. Interpretaciones divergentes del proceso constitucional boliviano

De acuerdo al politólogo comparativista Stefan Jost, el proceso constitucional boliviano fue uno de los peor preparados de las últimas décadas. Jost sostiene que, *“partiendo de la convicción de ser Gobierno y de tener la mayoría en la Asamblea Constituyente, pero no con ello el poder político, después de las elecciones de los asambleístas, el Gobierno del MAS tomó el camino del conflicto.”*¹⁰ El objetivo fue cambiar la mayoría de los estatutos de funcionamiento de la Asamblea Constituyente, de manera de sustituir el requerimiento de los dos tercios para tomar resoluciones (orientados a lograr consenso) por requerimientos de mayoría absoluta, con la consecuencia de un autobloqueo de siete meses y una dramática pérdida de legitimidad de la Asamblea Constituyente.

Lo importante para el MAS habría sido imponer su proyecto de hegemonía política a través de la nueva Constitución Política. En este caso no se trataba solo de incluir a quienes hasta entonces habían estado excluidos política, social y económicamente. También se trataba de excluir a aquellos a quienes se les atribuye el conflictivo desarrollo desde 1492. En el fondo una comprensión

se fundó en 1995 y en 1999 tomó la sigla del MAS – que tenía registro legal – para participar como partido político en las elecciones municipales.

8 PNUD y REPAC: “Análisis y Sistematización de los Informes por mayoría y minoría de la Asamblea Constituyente”, PNUD/REPAC, La Paz 2007, citado por: Vega, Oscar: “Los caminos para vivir bien...”, op. cit.

9 Vega, Oscar: “Los caminos para vivir bien...”, op. cit., p. 41.

10 Jost, Stefan: “Notas críticas respecto al proceso boliviano de la Constitución: retrospectiva y perspectiva”, en: Ernst, T./ Schmalz, S. (Eds.): “El primer gobierno de Evo Morales: un balance retrospectivo”, Plural Editores, La Paz 2012, p. 57.

distinta de la legitimidad y del ejercicio del poder. *“El proceder de la fracción mayoritaria del MAS en la AC – el incumplimiento de los estatutos y la violación de fundamentos legales de la AC; la estrategia para dominar también a la fracción minoritaria mediante divisiones artificiales de la representación del MAS; la exclusión de la oposición; la violencia física incluso contra representantes del MAS que quisieron abandonar la sala y no votar; la votación por títulos de los artículos, sin ningún debate sobre los contenidos; la no admisión de la petición de la palabra o el desconocimiento documentado del presidente de la fracción del MAS sobre aquello que fue aprobado por la AC – refuerza la impresión de que se pretendía que este proyecto fuera impuesto a toda costa.”*¹¹

El error estratégico del MAS, según Jost, habría sido rechazar las aspiraciones de autonomía de los departamentos de Santa Cruz, Beni, Pando Tarija que conforman la llamada “Media Luna”. En lugar de encabezar dicho movimiento, con presión de su importante base en el altiplano, el MAS intentó identificar la demanda por las autonomías con la imagen de una oligarquía enemiga que buscaba la secesión de Santa Cruz y una separación étnica del país.

Adicionalmente, Morales intentó equilibrar el poco satisfactorio resultado del MAS en las elecciones prefecturales (gobiernos departamentales) instaurando la figura de un “delegado especial del Presidente” o “delegado prefectural”, no previsto en la Constitución, lo que fue percibido como la primera señal de enfrentamiento a los departamentos. La disputa sobre el concepto de las autonomías que tuvo el MAS para el proyecto de la nueva Constitución se convirtió en catalizador de la conflictividad entre altiplano y Media Luna. Como no fue posible acercar las posiciones entre el Gobierno y la oposición respecto de una concepción de la autonomía, los 4 departamentos mencionados celebraron, de manera ilegal, referendos por la autonomía **entre el 4 de Mayo y el 22 de Junio de 2008**.

Con el resultado de estas votaciones, el proceso autonómico adquirió una dinámica propia. La creciente oposición en los departamentos y la debilidad de los partidos políticos de la oposición llevaron a que el debate sobre autonomías se convirtiera en tema central del conflicto y que dominara sobre otros temas constitucionales igualmente importantes.

Jost califica como golpe estratégico sorpresivo y de carácter dudoso que el partido más grande de la oposición, PODEMOS, impusiera un referéndum con el que se decidiría la revocatoria del Presidente del Estado y de los prefectos (departamentales). Con ello no se esperaba revocar a Morales, sino más bien evitar la aprobación de la Constitución del MAS, o por lo menos postergarla. Pero Morales fue ratificado con el impresionante resultado del 67,4%. También en los departamentos que eran bastiones de la oposición obtuvo una mayoría o al menos un buen resultado. En las semanas siguientes, la situación se agravó. En algunos departamentos se forzó los límites hasta llegar al borde de una guerra civil. Esto y el incremento de la presión internacional hicieron que a ambos lados no les quedaba otra cosa que mostrarse dispuestos a alcanzar un acuerdo.

Luego de intensas negociaciones y de la amenaza de la ocupación del Parlamento por los partidarios de MAS, el **21 de octubre de 2008** se logró un Proyecto de Constitución modificado. El procedimiento era constitucionalmente inadmisibles, pues el Parlamento no tenía ninguna competencia para imponerse por sobre la Asamblea Constituyente. Si bien era importante obtener una rápida

11 Idem., p. 57.

solución, constituye un problema para la legitimidad el incumplimiento de las reglamentaciones para el proceso constituyente. Por un lado se percibe una dramática pérdida de legitimidad de la institucionalidad democrática, por el otro, se institucionaliza una forma de solución de conflictos que no ofrece ningún marco confiable para la toma de decisiones en el futuro.

4. Proceso Constituyente y Democracia en Bolivia

Las democracias son ensamblajes de principios contradictorios. Las características básicas con las que un sistema político debe cumplir para ser considerado democrático varían según los diversos conceptos de democracia, pero jamás se articulan en un círculo virtuoso.¹²

Es bien sabido que "democracia" significa "gobierno del pueblo", pero sin límites constitucionales, el gobierno de pueblo no es más que arbitrario de la mayoría.¹³ Al revés, la restricción constitucional de las decisiones democráticas atenta contra el principio democrático fundamental. Esta tensión entre la soberanía del pueblo y el constitucionalismo nos remite directamente a la tensión – igualmente fundamental – entre el poder de la mayoría y la protección de las minorías: en un contexto democrático, la mayoría no debe imponer su voluntad de manera ilimitada; al mismo tiempo, las minorías tampoco deben ser capaces de bloquear sistemáticamente las decisiones tomadas por una mayoría.¹⁴

Otro conflicto fundamental sobre el que se debe reflexionar se da porque aspirar a la igualdad política en sociedades caracterizadas por desigualdades sociales está reñido con el respeto a la libertad individual, así que insistir en los derechos civiles tiene a vaciar el postulado de la igualdad. Finalmente, el necesario el reconocimiento de la diferencia (cultural) afecta tanto a la igualdad como a la libertad; si un Estado dicta a sus ciudadanas y ciudadanos cómo vivir sin respetar las tradiciones y los usos y costumbres correspondientes, apenas puede ser democrático. Pero si discrimina entre personas o grupos de manera sistemática, viola el principio de igual trato. Al mismo tiempo, las libertades civiles requieren que el Estado impida que diferencias (culturales) pueden poner en duda la libertad de terceros. Frente a estas exigencias contradictorias. Tampoco sirve de mucho hacer referencias a los Derechos Humanos como núcleo fundamental del cual se derivan los principios y las instituciones de la democracia. Así solo se traslada el debate a otro juego de palabras: en este caso, las tensiones surgirían entre los derechos políticos de participación, los derechos civiles de protección y los derechos humanos económicos, sociales y culturales. De esta forma puede y debe entenderse en proceso constituyente boliviano como "*un intento reñido de transformar la democracia bajo condiciones democráticas*".¹⁵

12 Wolff, Jonas: "La nueva Constitución de Bolivia: un comentario desde la teoría de la democracia", en: Ernst, T./ Schmalz, S. (Eds.): "El primer gobierno de Evo Morales: un balance retrospectivo", Plural Editores, La Paz 2012, pp. 77-91.

13 Véase el concepto de "tiranía de la mayoría" de Alexis de Tocqueville

14 Véase el concepto de "democracias consociativas" de Arend Lijphardt

15 Wolff, Jonas: "La nueva Constitución de Bolivia...", op. cit., p. 78.

El borrador del proyecto de Constitución aprobado originalmente por la Asamblea Constituyente en **Diciembre de 2007** puede considerarse como el denominador común del oficialismo agrupado en torno al MAS, mientras que la versión de **Octubre de 2008**, consensuada en el parlamento y que finalmente fue adoptada en el referendo del **Enero de 2009**, contiene numerosas concesiones a la oposición. El proyecto original señalaba claramente que el Gobierno de Morales no pretendió romper con el sistema democrático establecido en Bolivia, sino realizar un ajuste significativo de los parámetros democráticos. La revisión del texto constitucional propuesto por el parlamento, que permitió el acuerdo con la oposición, logró amortiguar el impacto de estas modificaciones en algunas áreas clave, fortaleciendo nuevamente elementos liberal-democráticos. Tales áreas o dimensiones son: (a) la ampliación de elementos de democracia directa y participativa; (b) fortalecimiento de mecanismos de protección de minorías políticas; (c) cambios en las formas y concepciones de la representación democrática; (d) el respeto por diferencias culturales y normas particulares; y (e) la ampliación de los derechos humanos económicos y sociales.

(a) Fortalecer los mecanismos plebiscitarios ha sido desde el inicio un elemento clave del proyecto político del Gobierno de Evo Morales, debido a su anclaje en los movimientos sociales e indígenas del país. Pero el énfasis de la nueva Constitución en la democracia directa también es parte de una tendencia de los últimos años.¹⁶ La figura del referéndum revocatorio formaliza mecanismos informales de destitución como la protesta social.

Asimismo, una ampliación significativa de mecanismos plebiscitarios está representada por la elección popular de los órganos judiciales superiores. Según el primer proyecto de Constitución, deberían elegirse mediante sufragio universal los magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional, del Tribunal Supremo de Justicia, del Tribunal Agroambiental y del Control Administrativo Disciplinario de Justicia. Aunque el texto revisado y consensuado conserva esta innovación, establece un mecanismo complementario de control institucional que limita o condiciona el proceso plebiscitario: ahora el parlamento preselecciona los postulantes con dos tercios de sus miembros.

La nueva Constitución concede a los ciudadanos la facultad de efectuar iniciativas legislativas e introduce la participación de la sociedad civil organizada en el diseño de las políticas públicas y el control social de la gestión pública. Respecto de la participación y el control social, la revisión del texto constitucional realizada por los parlamentarios introdujo una aclaración y una restricción importante: Primero, la sociedad civil organizada ya no participa en la toma de decisiones sino recién en el diseño de las políticas públicas. Segundo, la sociedad civil ya no establece independientemente "sus propias normas y funcionamiento", sino que una ley "establecerá el marco general para el ejercicio del control social."

(b) Con el objetivo de fortalecer y proteger las minorías políticas en el parlamento, el proyecto de Constitución de Diciembre de 2007, preveía sustituir los quórum requeridos para importantes decisiones parlamentarias de los tercios por mayoría absoluta. Sin anular por completo este cambio, la revisión del texto de la Constitución en Octubre de 2008 lo amortiguó bastante. Por un lado, se introdujo la preselección parlamentaria de los postulantes a cargos judiciales

16 Hoehn, Marek: "El Nuevo Constitucionalismo y su expresión latinoamericana", Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Serie Minutas N° 96-2012.

(arriba mencionada); por el otro lado se reestableció las decisiones por dos tercios respecto de la designación de los miembros del ahora Tribunal Supremo Electoral y del Fiscal General. Además, para reformas parciales a la Constitución por la Asamblea Legislativa Plurinacional y para adoptar una nueva Constitución en una Asamblea Constituyente se requiere – a diferencia del primer proyecto constitucional – mayorías de dos tercios. Así, la nueva Constitución refleja un compromiso entre el énfasis en la mayoría absoluta deseado por el oficialismo y la demanda opositora de mantener los controles institucionales para delimitar el poder y proteger las minorías políticas.

(c) En la dimensión representativa de la democracia, la innovación más importante consiste en la disolución del monopolio de representación de los partidos políticos. Organizaciones indígenas (organizaciones de “naciones y pueblos indígena originario campesinos”) y agrupaciones ciudadanas pueden postular, en igualdad de condiciones con los partidos políticos, a candidaturas para cargos públicos.

Una concepción alternativa de representación, que se manifestaba en el primer proyecto de Constitución, pero que no sobrevivió la revisión de Octubre de 2008, refería a las elecciones parlamentarias. En la propuesta original, los miembros de la Cámara de Diputados debían ser elegidos exclusivamente en circunscripciones uninominales (con candidaturas unipersonales) con una conversión de votos en escaños por principio mayoritario simple o relativo. La concepción de representación que se manifiesta en esta propuesta es que ya no se trata de unos partidos políticos nacionales que presentan a los votantes una agenda política e intentan ganar la mayoría del apoyo electoral para su programa político, sino que son las comunidades locales que eligen a sus representantes para promover y defender a nivel nacional los intereses locales. La nueva Constitución contiene un compromiso entre ambas concepciones: la mitad de los diputados se elige en circunscripciones uninominales (con candidaturas unipersonales) por mayoría simple, la otra mitad en circunscripciones plurinominales departamentales (con candidaturas presentadas por listas partidarias).

Elementos introducidos por la Asamblea Constituyente que sobrevivieron a la revisión son la garantía de participación proporcional de las naciones y pueblos indígenas. Esto muestra el fortalecimiento general de los derechos colectivos indígenas en la nueva Constitución.

(d) La demanda de un amplio reconocimiento político por la mayoría poblacional con identidad indígena constituye una dimensión central del proyecto político del Gobierno de Evo Morales. Así, la nueva Constitución se caracteriza por un marcado respeto a las diferencias culturales y a las normas particulares. En consecuencia se observa una reducida pretensión uniformadora en nombre de la igualdad formal e individual. En concreto, la Constitución reconoce 36 idiomas indígenas (además del castellano) como idiomas oficiales y obliga a los gobiernos a nivel central y departamental a utilizar al menos dos idiomas oficiales. En general, la transformación plurinacional de la democracia afecta esencialmente a tres áreas: (1) la revalorización del derecho consuetudinario indígena, (2) la autonomía y el autogobierno indígenas y (3) el fortalecimiento de la participación política de los pueblos indígenas.

(e) La nueva Constitución se propone fortalecer los derechos humanos económicos, sociales y culturales. Ya se ha expuesto la ampliación de derechos

culturales en forma de derechos indígenas (idioma, territorio, administración de la justicia, autonomía). Además del derecho consuetudinario, particularmente los derechos territoriales colectivos, indivisibles e inalienables chocan con la concepción liberal de la propiedad individual. No es nuevo en Bolivia que el derecho de propiedad de la tierra se condicione a una "función económica social" pero por primera vez no solo se prohíbe el latifundio, sino que se establece una superficie máxima para la tenencia de la tierra. Una de las concesiones más importantes que consiguió la oposición en el acuerdo constitucional es que este límite a la propiedad agraria aplicará solo a "predios que se hayan adquirido con posterioridad a la vigencia de esta Constitución.

En el área de derechos económicos y sociales básicos, la nueva Constitución fija el derecho al acceso universal al hábitat y vivienda adecuada así como a servicios básicos de agua potable, alcantarillado, electricidad, gas domiciliario, postal y telecomunicaciones, así como el derecho al acceso universal y gratuito a la educación y la salud. También se introduce el derecho a acceder a la seguridad social, pero en este caso se quitó el carácter gratuito durante la revisión constitucional. De acuerdo con este fortalecimiento de derechos sociales y económicos, se prohíbe la privatización de ciertos sectores: del acceso al agua y alcantarillado, de los servicios públicos de salud y de seguridad social, así como de los recursos naturales.