

**Concurso de Becas CLACSO-OLA/TNS**  
**“Treinta años de Democracia en América Latina:**  
**Procesos de cambio, logros y desafíos”**

**Hacia una utopía democrática en Bolivia:**  
**Las lecciones de la Asamblea Constituyente y el nacimiento de un probable Estado**  
**indígena**

**Policy Brief**  
**Agosto de 2014**

Franco Gamboa Rocabado<sup>1</sup>

Los debates sobre cómo mejorar la calidad de la democracia en América Latina idealizan, algunas veces, varios mecanismos de reforma institucional como la participación directa de la sociedad civil en la toma de decisiones. Uno de los mecanismos participativos es la Asamblea Constituyente, que en el caso de Bolivia (2006-2009) generó mayores problemas que beneficios, estimulando graves situaciones de inestabilidad y amenazando la subsistencia del régimen democrático hasta el presente (2014).

En futuras investigaciones, es necesario incorporar un marco analítico de política comparada que articule las siguientes dimensiones: a) los problemas de consolidación democrática; b) la gobernabilidad como estrategia de legitimidad estatal; y c) el papel de los movimientos sociales como actores determinantes, tanto para desestabilizar la democracia como para introducir demandas de democracia directa.

Los movimientos sociales poseen sus propias condiciones de desgaste y desequilibrio durante los procesos de reforma constitucional. En Bolivia, el resultado más importante de la Asamblea Constituyente fue la demanda para obtener una *reparación histórica y humana* a favor de los pueblos indígenas. Dicha demanda tampoco pudo instaurar una transformación política profunda que permita la instauración de un verdadero Estado indígena.

La Constitución boliviana del año 2009 es de inspiración indigenista. Intenta recomponer las tareas pendientes de reconciliación interétnica que el país necesita con urgencia. El periodo de reformas de economía de mercado y privatizaciones (1993-2003), excluyó la posibilidad de modificar la Constitución y generar escenarios de consulta como el referéndum. Esto provocó una crisis de legitimidad cuando la sociedad vio que no podía beneficiarse materialmente de las políticas de privatización. Las posibilidades de superar esta crisis exigieron al régimen democrático una mayor dosis de participación y transformación institucional que incorpore los intereses étnicos, de género y las acciones de los movimientos sociales para legitimar al sistema político.

---

<sup>1</sup> Sociólogo político y doctor en gestión pública. Se formó en Duke University, London School of Economics and Political Science y Yale University. Actualmente es miembro Yale World Fellows Program e investigador del Consejo Latinoamericano de Investigaciones Sociales (CLACSO). franco.gamboa@aya.yale.edu

Hoy día, los nuevos conflictos que se encuentran detrás de la implementación constitucional. Los más importantes se relacionan con el establecimiento de los gobiernos autónomos regionales y con las expectativas de una revolución social para obtener un Estado Benefactor, conectado, asimismo, con lo que en Bolivia se ha denominado el nacimiento del Estado Plurinacional. Sin embargo, también aparece una nueva amenaza: el papel ambiguo de las Fuerzas Armadas (FFAA) para defender a los gobiernos democráticamente elegidos en los momentos de convulsión y como forma represiva, justificada por la misma Constitución.

El alto mando militar, actualmente goza de muchos privilegios como altos salarios, jubilación con el 100% de sus ingresos mientras estaban activos, ascensos permanentes, o el nombramiento en altos cargos políticos y diplomáticos. Estas prerrogativas fueron otorgadas, incluso a pesar de las acciones represivas del ejército que violaron los derechos humanos en una serie de conflictos como la reducción de plantaciones de hoja de coca (1988-2014), la Guerra del Agua (2000), la Guerra del Gas (2003), la llamada Masacre de Porvenir (2008) y el retorno de viejas concepciones que todavía consideran a las FFAA como una “institución tutelar de la patria”.

El alto mando funciona con estos patrones de acción mientras garantice una lealtad favorable a la *reelección indefinida* de Evo Morales. Las bases de las FFAA y los oficiales de rangos inferiores con salarios bajos, se han rebelado abiertamente por medio de protestas y huelgas de hambre en el mes de abril de 2014, creando una grave insubordinación. Esta situación se liga a una serie de movimientos de masas para forzar más cambios sociales, lo cual genera demasiada inestabilidad institucional.

Por lo tanto, la Asamblea Constituyente y el planteamiento de fundar un Estado Plurinacional no lograron mostrar indicadores claros de consolidación democrática. El sistema pluripartidista también se está desintegrando. El nacimiento de una democracia multiétnica que construya un Estado indígena, no compatibiliza con el proyecto hegemónico que tiene Evo Morales y tampoco responde a una débil democracia, tutelada por las Fuerzas Armadas o los poderosos grupos corporativos como el movimiento cocalero que no apoyan una mayor calidad democrática, ni una legitimidad política basada en un Estado Nacional, cohesionado social y culturalmente. El divisionismo es la señal más fuerte desde que Evo Morales llegó al poder en el año 2005.

En consecuencia, Bolivia necesita re-conceptualizar la reforma estatal como la única manera para que el Estado Plurinacional tenga sólidas raíces. La reforma del Estado es un proceso de conflictividad y cambio político inestable, articulado a la necesidad de recomponer la gobernabilidad del sistema político a partir de cinco factores<sup>2</sup>:

- 1) Lograr que la sociedad boliviana acepte una redefinición de las responsabilidades del Estado previstas ahora en la nueva Constitución.

---

<sup>2</sup> Por gobernabilidad se entiende a la capacidad de las sociedades para resolver sus problemas de permanente reforma del Estado, de modo que los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones de autoridad y resolver sus conflictos, conforme a un sistema de reglas y procedimientos formales o informales, dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias de cambio socio-político.

- 2) Ampliar las capacidades estatales para ejecutar acciones de interés colectivo en forma eficiente, bajo el paraguas del concepto de Estado Plurinacional. En el caso de las reformas constitucionales, significa asumir una *identidad indigenista* con la capacidad política para reconocer la existencia pre-colonial de las naciones indígenas, respetando sus derechos al autogobierno y autodeterminación. Al mismo tiempo, se debe generar una descentralización que realmente implemente los cuatro niveles de autonomía: departamental, regional, municipal e indígena.
- 3) Comprender mejor cómo se van a acomodar las reformas constitucionales y las funciones del Estado a las actuales capacidades del Estado boliviano, tomando en cuenta procesos de corto, mediano y largo plazo. La necesidad de acomodar las funciones a las capacidades del Estado representa un requisito estratégico que exige elegir entre lo que se debe y no se debe hacer, cómo hacerlo, cómo aumentar la capacidad estatal mediante la reestructuración de las instituciones públicas y qué condiciones de concertación existen para lograr estabilidad política. Esto es importante para evitar la erupción violenta del autoritarismo.
- 4) Está pendiente cómo se van a clarificar las prioridades en la implementación de la Constitución. Es esencial concentrarse en la protección de los derechos fundamentales, debido proceso y acciones de defensa. La toma ilegal de propiedades, así como la tortura sufrida por dirigentes campesinos y otros ciudadanos como supuestos actos de “justicia comunitaria”, muestran violaciones sistemáticas a la Constitución, muchas de ellas instigadas por el Movimiento Al Socialismo (MAS).
- 5) El actual funcionamiento de la estructura estatal aún no conceptualizó claramente lo que significa el Estado Plurinacional en la administración gubernamental rutinaria. Por el momento sólo es un slogan ideológico susceptible de ser rellenado con cualquier contenido e intereses de poder.

La Constitución promulgada en 2009 tuvo varias modificaciones que no fueron realizadas por los assembleístas, sino por el Congreso nacional. De hecho los constituyentes no redactaron ni siquiera un solo artículo constitucional. El texto aprobado el 9 de diciembre del año 2007 en la ciudad de Oruro representa una versión que fue cambiada posteriormente por una pequeña élite política del MAS, protegida por el Poder Ejecutivo. La Constitución se reescribió entonces varias veces en medio de negociaciones políticas entre el gobierno, los gobernadores de todo el país y los partidos políticos de la oposición, principalmente Poder Democrático y Social (Podemos). Este proceso tuvo lugar entre septiembre y octubre de 2008, luego de conocerse los resultados del referéndum de revocatoria de mandato del 10 de agosto del mismo año. La Asamblea Constituyente fracasó en varias oportunidades sin poder redactar la Constitución porque todas las modificaciones y acuerdos finales sucedieron por *afuera de la institucionalidad* de dicha Asamblea.

Los conflictos estructurales que siguen amenazando la implementación de la Constitución y deben ser resueltos cuanto antes, giran en torno a lo siguiente:

- a) Conflicto entre los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), lo cual implica una confrontación muy fuerte que agrava los problemas institucionales de la democracia en Bolivia, fruto de un acentuado presidencialismo. Los magistrados del

Poder Judicial son constantemente avasallados por el Poder Ejecutivo. El gobierno de Evo Morales está caracterizado por imponer sus principales políticas mediante “decretos supremos”. Una administración que *gobierna por decreto* tiene graves consecuencias para la estabilidad política y afecta negativamente la generación de consensos con diferentes sectores de la sociedad civil.

- b) Conflicto entre el gobierno central y las regiones autónomas debido a la implementación de las autonomías descentralizadas que deberían profundizar la reestructuración del Estado.
- c) Conflictos entre la visión de modernización institucional y los movimientos indígenas, que poseen diferentes concepciones multiculturales sobre los mismos problemas políticos.
- d) Conflictos sobre el surgimiento de supuestos grupos terroristas. Las investigaciones en torno al caso de terrorismo liderado por *Eduardo Rozsa* en Santa Cruz, señalan dos tendencias: por un lado, terrorismo relacionado con sectores autonomistas, y por otro, violencia estatal donde los organismos de seguridad del Estado pisotean los derechos humanos.
- e) El caso Rozsa fue muy particular en Santa Cruz. Supuestamente, varios sectores empresariales intentaron financiar la utopía de una nueva autonomía regional cruceña, tropezando con el rechazo de todo el país. La organización de un supuesto grupo terrorista dio a conocer varios nombres donde destacaba este personaje Eduardo Rozsa, nacido en Bolivia, pero que había adquirido las nacionalidades croata y húngara en campañas mercenarias. Hoy se cree que Rozsa fue contratado por el mismo gobierno de Evo Morales para destruir las demandas autonómicas en Santa Cruz, y perseguir a sus principales líderes regionales, acusados de secesionistas.
- f) Rozsa fue asesinado y su célula terrorista resultó completamente desbaratada en abril de 2009. Esto desató un gran debate público porque rebeló que las élites regionalistas de Santa Cruz, Beni y Pando impulsaron un conflicto autonómico que de alguna manera apostó por el separatismo. Este conflicto terminó alienando las perspectivas democráticas y las mismas políticas de descentralización.

El proceso autonómico significa una oportunidad para incrementar la eficiencia y responsabilidad de las acciones estatales. Solamente así tiene sentido el avanzar de manera más decisiva en una descentralización y con una Constitución Política que busca instaurar un nuevo tipo de Estado.

Los conflictos en Bolivia debilitan al Estado y la democracia. El país está demasiado dividido desde la caída de Gonzalo Sánchez de Lozada en 2003 y el gobierno del MAS tiene muchas dificultades para tomar decisiones políticas que sean respetadas por diferentes grupos porque sus intereses obedecen más a metas de corto plazo, sin mostrar una verdadera voluntad para consolidar las capacidades estatales con criterios de equidad y unidad.

Actualmente, el Estado y la sociedad boliviana ingresaron en la oscura dinámica de la *anomia*. Por lo tanto, es muy difícil que las elecciones directas para instituir gobernadores y gobiernos municipales sirvan como un antídoto que contrarreste la emergencia de *democracia anómica*.

El país se caracteriza por tener un régimen democrático ambiguo donde cualquier ciudadano se acostumbró a vivir al borde del riesgo, la incertidumbre y la corrupción cotidiana, aceptando como normal la violación de derechos humanos, los abusos del poder y las tenebrosas expresiones de autoritarismo que también está presente en la sociedad civil por medio de sangrientos linchamientos. La calidad de la democracia en Bolivia durante los últimos treinta años, tiende a bajar constantemente y prepara las condiciones para su lento deterioro y retroceso.

### **CLACSO-OLA/TNS Scholarships Competition**

#### **“Thirty Years of Democracy in Latin America: Processes of change, achievements and challenges”**

#### **Towards a Democratic Utopia in Bolivia: the lessons of the Constituent Assembly and the birth of a likely indigenous state**

#### **Policy Brief**

**August 2014**

#### **Franco Gamboa Rocabado<sup>3</sup>**

The debates that deal with how to improve democracy's quality in Latin America, sometimes idealize several mechanisms of institutional reforms like direct participation of civil society in decision making. One of those participative mechanisms is a Constituent Assembly, which in the Bolivian case (2006-2009) has generated more trouble than benefits. The Assembly has stimulated serious situations of instability that threatened the subsistence of the democratic regime to the present (2014).

In future research studies it is necessary to incorporate an analytic framework of comparative politics that articulates the following dimensions: a) problems of democratic consolidation; b) governability as a strategy of state legitimacy, and c) the role played by social movements as key players, which destabilize the functioning of representative democracy or introduce demands for a direct democracy.

Social movements possess their own conditions of deterioration and political unbalance in processes of constitutional reforms. In Bolivia, the most important result of the Constituent Assembly was the demand to obtain historical and human reparation that favor indigenous people. However, such a demand was unable to establish a profound political transformation to institute a new state truly indigenous.

The Bolivian Constitution of 2009 has an indigenous inspiration. It tries to recompose pending duties of interethnic reconciliation that Bolivia needs urgently. The

---

<sup>3</sup> Political sociologist and doctor in public management, educated at Duke University, the London School of Economics and Political Science and Yale University. Currently a member of the Yale World Fellows Program and a researcher with the Latin American Council of Social Sciences (CLACSO).

period of market economy reforms and privatizations (1993-2003) excluded the possibility to modify the Constitution and to generate social consultation opportunities such as a referendum. This provoked a legitimacy crisis when civil society found no way to get material benefits out of the privatization policies. Possibilities for overcoming this crisis required the democratic regime more intense participation and institutional transformation that incorporate ethnic and gender interests, together with the action of social movements for a new legitimate political system.

Today new conflicts are behind the constitutional implementation. The most important are related to the establishment of regional autonomous governments, and with the expectations of a social revolution in order to have a welfare state, which is also connected to the birth of a Plurinational State in contemporary Bolivia. However, a new threat has emerged: an ambiguous role played by the Armed Forces that are supposed to defend democratic governments in moments of social upheaval, and also function as a repressive mechanism, even justified by the Constitution.

The military high command has many privileges with high salaries, retirement benefits that reach 100% income while they were in active duty, permanent rank promotions, or the appointment in crucial political and diplomatic positions. These prerogatives were granted despite many repressive campaigns in which the violation of human rights involves the Armed Forces, such as the conflicts of coca plantation's reduction policies (1988-2014), the so-called War of Water (2000), War of Gas (2003), Massacre of the region of Porvenir (2009), and the return of old-fashioned conceptions that still consider the military as a "country's tutelary institution".

The Armed Forces high command functions with this pattern of action as long as they guarantee unconditional loyalty that is favorable to the unrestricted re-election of Evo Morales. The military's service support units and squads commanded by low rank officers and sergeants with very low salaries have complained and criticized a discriminative conduct of the hierarchy. This rebellious behavior openly showed street protests and a hunger strike in April 2014, which created a dire insubordination. This context is linked to other social movements that are stimulating more social changes but it is also breeding a huge institutional instability.

As a result, the Constituent Assembly and the proposal to found a Plurinational State could not show clear indicators of democratic consolidation. The multiparty system is also disintegrating. The birth of a multiethnic democracy that is able to build up an indigenous state is not compatible with Evo Morales' hegemonic project, and does not respond either to a weak democracy because it is vulnerable to the tutelage coming from the military, or other powerful corporative groups such as coca growers unions, which do not support neither a better quality of democracy, nor a political legitimacy based upon a national state, united socially and culturally. Divisionism is the strongest sign since Evo Morales came to power in 2005.

Consequently, Bolivia needs to re-conceptualize the meaning of state reform as the only way for the Plurinational State to have solid roots. State reform is a process of

conflictivity and unstable political change articulated to the necessity for the reconfiguration of the political system's governability through five main factors:

- 1) To assure the Bolivian society accepts a redefinition of state's responsibilities established in the new Constitution.
- 2) To expand state capacities for executing actions of collective interest in an efficient way and under the umbrella of the concept of Plurinational State. In the case of constitutional reforms, it means to include and *indigenist identity* with political capacity to recognize the pre-colonial existence of indigenous nations that respects the right they have to self-government and self-determination. At the same time, decentralization should be implemented, which implies the materialization of four levels of autonomy: departmental, regional, municipal and indigenous.
- 3) To understand how to accommodate the constitutional reforms and state functions to the Bolivian state's current capacities, taking into account processes of short, medium and long term. The necessity to accommodate functions to state capacities represents a strategic requirement that claims a choosing between what must be done, and must not, how to make it, how to increase state capacity through the reconfiguration of public institutions, and what requirements of consensus should be achieved in order to get political stability. This is important to avoid the violent eruption of authoritarianism.
- 4) It is still pending how to clarify the main priorities along the Constitution's implementation. It is essential to concentrate on the protection of fundamental rights, due process of law, and class action defense. Illegal expropriations and some cases of torture inflicted over indigenous leaders and citizens under the excuse of administering community justice, show systematic violations to the Constitution, many of them incited by the government party, Movimiento Al Socialismo (MAS).
- 5) Current state structure functioning did not clearly conceptualize the meaning of Plurinational State within the governmental administration's routine. For now, it is only an ideological slogan susceptible to be stuffed with any kind of content and power's interests.

The Constitution promulgated in 2009 had many modifications that were not made by constituent representatives, but they were made by Congress. In fact, the constituent representatives did not even write one constitutional provision. The final version approved in the city of Oruro on December 9<sup>th</sup> 2007 represents a document that was changed by a kind of political elite afterwards. This elite was protected by the Executive. The Constitution was then re-written many times in the middle of political negotiations between the Government, governors of the whole country, and the opposition political parties, mainly Poder Democrático y Social (Podemos). This process took place between September and October 2008, after the referendum's results for presidential revocation were known on August 10<sup>th</sup> of the same year. The Constituent Assembly failed astonishingly in several occasions without being able to write the Constitution because all the modifications and final agreements happened outside the Assembly's institutional framework.

Structural conflicts that are still threatening the Constitution's implementation and must be resolved as soon as possible are the following:

- a) Conflicts between the different branches of the State (Executive, Legislative and Judiciary). This implies strong confrontations that aggravate institutional problems within the Bolivian democracy as a result of a marked presidentialism. Justices of the Judiciary are constantly bullied by the Executive branch. Evo Morales' government is characterized by imposing his main policies through "supreme decrees". An administration that *governs by decree* has harmful consequences for political stability, negatively affecting the generation of consensus among different sectors of civil society.
- b) Conflicts between central government and autonomous regions due to the implementation of decentralized autonomies, which should deepen State restructuration.
- c) Conflicts between the institutional modernization vision and the indigenous movements that have different multicultural conceptions on the same political problems.
- d) Conflicts around the emergence of supposed terrorist groups. Investigations about one case of terrorism led by Eduardo Rozsa in the region of Santa Cruz show two tendencies: on the one hand, terrorism linked to autonomist groups and, on the other, state violence where security forces trample human rights.
- e) Rozsa's case was very particular in Santa Cruz. Presumably, some business groups tried to fund the utopia of a new regional autonomy but they stumble over the whole country's rejection. The alleged organization of a terrorist group made public several names where Eduardo Rozsa was highlighted. Born in Bolivia, also got other nationalities as Croat and Hungarian through different mercenary campaigns. Today it is believed that Rozsa was hired by the Bolivian security services of Evo Morales' government in order to destroy demands for autonomous government in Santa Cruz. The government persecuted some regional leaders accused as secessionist.
- f) Rozsa's was murdered and his terrorist group dismantled in April 2009. This situation started a big public debate because it also revealed that some regional elites in Santa Cruz, Beni and Pando motivated an autonomic conflict that somehow was oriented towards separatism. The conflict ended alienating democratic perspectives and decentralization policies as a whole.

The autonomic struggle means an opportunity to increase efficiency and responsibility of state actions. Only this manner decentralization makes sense to move forward more decisively together with a Political Constitution that is seeking to establish a new kind of state.

Conflicts in Bolivia weaken the state and democracy. The country is too divided since Gonzalo Sánchez de Lozada's fall in 2003, and the new MAS government has a lot of difficulties to make political decisions that are respected by different groups because its interests obey to short-run goals, without demonstrating a true willingness to consolidate state's capabilities based on equity and unity.

Currently, the Bolivian state and society entered a dark dynamic of anomy. Therefore, it is very difficult that free elections for governors and municipal governments are useful as an antidote to counteract the emergence of *anomic democracy*.

The country is characterized by an ambiguous democratic regime where any citizen is used to live on the brink of risk, uncertainty, and daily corruption, accepting as normal the violation of human rights, power abuses, and other dismal expressions of authoritarianism that is also present in the civil society through the execution of bloody lynching. The last thirty years, democracy's quality in Bolivia tend to diminish permanently and prepares conditions for its slow deterioration and setback.