

POR UNA REPRESENTACIÓN CUALIFICADA EN BOLIVIA: CAVILACIONES CONSTITUCIONALES SOBRE LA FORMACIÓN DE NUESTROS REPRESENTANTES

FOR A QUALIFIED REPRESENTATION IN BOLIVIA: CONSTITUTIONAL REFLECTIONS ON THE FORMATION OF OUR REPRESENTATIVES

Rodrigo René Cruz Apaza

Rodrigo René Cruz Apaza

Boliviano. Abogado y Maestrando en Derecho Constitucional y Derechos Humanos por la Universidad Mayor de San Simón (Cochabamba, Bolivia). Investigador independiente en materia constitucional y procesal constitucional. Miembro de la Asociación peruana IUXTA-LEGEM. Correo electrónico: rodriggcruz@gmail.com, código ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-1043-5932>.

CRUZ, Rodrigo. (2023). "POR UNA REPRESENTACIÓN CUALIFICADA EN BOLIVIA: CAVILACIONES CONSTITUCIONALES SOBRE LA FORMACIÓN DE NUESTROS REPRESENTANTES". *Con-ciencias Sociales*, Año 15 - N° 28 - 1.er semestre 2023 pp. 60-73. Universidad Católica Boliviana "San Pablo". Cochabamba



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons CC BY-NC 4.0

Resumen

La personalidad y comportamiento de las autoridades representativas de nuestro país ha ameritado duras críticas a lo largo de su historia, id est, es un fenómeno social que no causa sorpresa. Entre los diversos tópicos que se han analizado en manuales de Derecho Constitucional y Ciencia Política sobre la materia, identificamos el tema de la educación como una categoría que en determinados períodos históricos generó profundas controversias; sin embargo, la relevancia de esta cuestión no ha mermado en el foro nacional debido a los recientes acontecimientos en el ámbito político. En razón de ello, se considera pertinente reflexionar para precisar posibles soluciones a las tensiones sociopolíticas que se suscitan: demandas ciudadanas por una representación cualificada a la que, podría arribarse por medio de una Ley de Instrucción Ulterior Forzosa.

Palabras clave: Representación cualificada, autoridades bolivianas, cavilaciones constitucionales, derechos políticos de los ciudadanos.

Abstract

The personality and behavior of the representative authorities of our country has merited harsh criticism throughout its history, id est, it is a social phenomenon that does not cause surprise. Among the various topics that have been analyzed in manuals of Constitutional Law and Political Science on the subject, we identify the issue of education as a category that in certain historical periods generated deep controversy; however, the relevance of this issue has not diminished in the national forum due to recent events in the political arena. Therefore, I consider it pertinent to reflect on it in order to specify possible solutions to the socio-political tensions that arise: citizen demands for a qualified representation which, in our opinion, could be achieved by means of a Law of Forced Ulterior Instruction.

Keywords: Qualified representation, Bolivian authorities, constitutional considerations, political rights of citizens.

Resumo

A personalidade e o comportamento das autoridades representativas de nosso país têm merecido duras críticas ao longo de sua história, ou seja, é um fenômeno social que não surpreende. Dentre os diversos temas que têm sido analisados em manuais de Direito Constitucional e Ciência Política sobre o assunto, identificamos a questão da educação como uma categoria que, em determinados períodos históricos, gerou profunda polêmica; no entanto, a relevância dessa questão não diminuiu no foro nacional em razão dos recentes acontecimentos na esfera política. Por essa razão, considero pertinente refletir sobre ela para especificar possíveis soluções para as tensões sociopolíticas que ela suscita: as demandas dos cidadãos por uma representação qualificada que, em nossa opinião, poderia ser alcançada por meio de uma Lei de Educação Superior Forçada.

Palavras-chave: Representação qualificada, autoridades bolivianas, considerações constitucionais, direitos políticos dos cidadãos.

1. INTRODUCCIÓN

A partir de la adopción del régimen democrático representativo las cualidades personales de aquellos que ocupan los sitios del poder han sido un tema de interés público, ya que estos serán quienes administren la República.

La envergadura de las funciones que hoy desempeñan los departamentos del poder (legislativo, ejecutivo, judicial y electoral), es de tal notoriedad que fuerza a no encomendar dichas labores a personas que carezcan de la idoneidad necesaria para cumplimentar los dictámenes constitucionales.

¿A qué nos referimos con idoneidad?, a ese cúmulo de virtudes y competencias que debe reunir un ciudadano para ejercitar la función pública conforme a los parámetros de la Constitución. Entre la pluralidad de virtudes y competencias que es menester portar para dinamizar con eficacia y seguridad un cargo político elevado, se considera que la instrucción es una categoría clave cuyo análisis despertará no sólo sentimientos de plausibilidad, sino también de desasosiego, a causa de la composición social del país y algunos estándares democráticos.

El presente trabajo despertará desasosiego porque una vez concluido el análisis del factor instrucción como cualidad necesaria en las autoridades legislativas, se formulará una misiva a la palestra legislativa en aras de que se promueva la emisión de una: Ley de Instrucción Ulterior Forzosa, que propicie que en los curules nacionales, departamentales y municipales se materialice una representación cualificada (una demanda social externada por la ciudadanía).

¿Qué motiva la presente investigación? Los acontecimientos políticos nacionales del último lustro, que generaron cuestionantes respecto al grado de educación, madurez y otras características de las autoridades representativas.

Con el propósito de atender integralmente el objeto de buceo, la presente investigación es orquestada por un paradigma amplio del fenómeno jurídico (considera cuestiones de orden principialista, axiológico, normativo y fáctico), circunscribiendo su análisis a las autoridades legislativas (congresistas, asambleístas departamentales y concejales municipales); asimismo, se esgrimirá el método inductivo, el cual permitirá describir y criticar la realidad sociopolítica boliviana así como ofrecer respuestas con mayores proyecciones para la región.

2. EL CONGRESO BOLIVIANO

2.1. Precisión conceptual

En los sistemas constitucionales contemporáneos el órgano legislativo se deposita en un Congreso o un Parlamento, que se perfilan como instituciones constitucionales de carácter legiferante, fiscalizadora, deliberativa y colegiada. Por la forma en que se expresa, se habrá podido percibir que se hace una distinción de términos.

Desde un punto de vista etimológico y semántico se puede apreciar similitudes entre un Congreso y un Parlamento, pero, si ahondamos la situación desde una perspectiva histórica y orgánico-funcional, las desemejanzas se desvelan, lo que autoriza a concluir que estos organismos (ambos integrantes del mundo de las instituciones políticas) no son entidades gemelas (Cruz, 2021, pp. 137-138).

A lo argumentado es menester complementar con el sistema de gobierno adoptado por la Constitución boliviana: el presidencial. En él, existe una pronunciada materialización de la división de funciones entre el órgano legislativo y el órgano ejecutivo que impide al primero destituir al segundo, como acontece en un sistema parlamentario cuando este formula voto de censura contra el primer ministro. Comprendida la funcionalidad de la Asamblea Legislativa Plurinacional y sus relaciones con el Presidente de la República, es dable inferir que la identidad política de nuestro

órgano legislativo es la de un congreso y no la de un parlamento.

¿Por qué la necesidad de trazar diferencias? Por la arraigada costumbre doctrinal, mediática y profana de confundirlos. V. gr., Gustavo Rodríguez Ostría (2010, pp. 11-69) y Carlos Cordero Carraffa (2010, pp. 275-383) emplean el vocablo parlamento para referirse al órgano legislativo; respecto al segundo grupo encontramos al diario Opinión y El Deber; en cuanto al último grupo, es dable percibirlo en las conversaciones políticas cotidianas.

2.2. Desdoro social

El desprestigio de los congresistas se debe a diversos factores: ora a) anteposición de intereses partidarios antes que nacionales, ora b) incumplimiento o pigracia en sus funciones, ora c) realización de hechos bochornosos durante la duración de sus mandatos. Sobre defectos de la representación legislativa existe profusa cantidad de ejemplos.

El primero puede ser observable cuando los asambleístas nacionales de la mayoría favorecen a un correligionario suyo para encargarle un cargo estratégico, por ejemplo: el 2019 Nadia Cruz fue elegida defensora del pueblo interina por mayoría de votos del MAS-IPSP, en un proceso electivo carente de deliberación y tildado de partidismo; así lo manifestó en su momento el diputado opositor Amílcar Barral (El Deber, 2019), y la diputada Shirley Franco (Urgente, 2019).

Respecto al segundo problema, los congresistas son acreedores de esta crítica por abstinerencia o incuria al momento de legislar o fiscalizar. Esta falta se constata con el temor que muchos congresistas demuestran al no censurar u oponerse a los dictámenes de usurpación de funciones del presidente; v. gr., cuando el Presidente Arce nombró a un Contralor General del Estado “interino” (Página Siete, 2022) no se presenció disintimiento por parte del partido oficialista; ausente también estuvo la crítica de los asambleístas nacionales del MAS-IPSP cuando se habilitó al Jefe de Estado para nombrar de forma interina al Defensor del Pueblo (Página Siete, 2022). Ambos casos de arrogación de competencias por parte del ejecutivo son consecuencia a su vez del primer defecto: improcedencia del congreso para nombrar a las autoridades máximas de dichos órganos constitucionales autónomos por conflictos partidarios.

Con comportamientos como el exhibido, Arce va despojándose del perfil político que se le adscribe durante su primer año de gobierno: *un presidencialismo esperpéntico* (Cruz, 2022, pp. 15-26); y ya que la expresión golpe está de moda, podríamos hablar de un “Golpe a la Asamblea Legislativa Plurinacional”, suceso que nos recuerda las palabras del profesor Hans Klecatsky: “ el poder ejecutivo es el más expansivo y el que más problemas plantea” (Klecatsky, 1963, pp.231).

En cuanto a los hechos vergonzosos, la pluralidad de casos por señalar sobran. Citemos tan solo a los representantes de Creemos y Comunidad Ciudadana que, sabiendo las estratagemas del partido oficialista, decidieron irse de fiesta y dejar al MAS-IPSP designar a su candidato para defensor del pueblo; y la gansada propuesta por el presidente de la Asamblea Legislativa Plurinacional David Choquehuanca Céspedes de entonar junto a las nobles notas del himno nacional la canción del cóndor pasa. Siendo este su proceder para con tan alto cargo, ¿serán acaso merecedores de medallas bañadas en oro de 24 kilates? Quizás después de una seria reflexión y por un ápice de honor y respeto al Congreso, decidan devolver el innmercido obsequio financiado con el dinero de los contribuyentes.

Los factores identificados y parificados han provocado que en la región en general y en nuestro país en particular se haya suscitado una “crisis de los congresos”, fenómeno que vilipendia a las instituciones legislativas a tal grado que el pueblo desconfía, se arrepiente del mandato otorgado, y tilda a sus representantes sin mayores reparos de meros “levanta manos” (Jost, et. at., 2003, p. 175).

El sentimiento de confianza es crucial en materia representativa, sin ella, el actuar de las autoridades legislativas mengua en legitimidad.

Quizás en los comicios se comete la torpeza de ignorar que la conducta de nuestros legisladores es accionada en función a las virtudes y competencias que estos ostentan; a fin de no tropezar con la misma piedra (representantes), es menester que dichos cargos no sean ocupados por personas carentes de atributos idóneos que perjudican en lugar de colaborar.

3. LA INSTRUCCIÓN DE NUESTROS REPRESENTANTES

3.1. Un pasado digno de oprobio: educación-representación

Es de conocimiento general que la historia de la educación en nuestro país no es de loar; este derecho ha sido negado sistemáticamente en diversas oportunidades a algunos sectores de la sociedad. A pesar de la insistencia de Simón Rodríguez –profesor de Bolívar y primer director general de Educación de Bolivia–, por instituir una “Educación popular” que pudiera “dar ser a la República imaginaria que rueda en los libros y en los Congresos” (Guánchez, 2005, p. 70); este ideal quedaría inconcluso por la calidad restringida de la instrucción tras la independencia: mujeres, indígenas y campesinos se vieron privados de ella.

El acceso limitado a la educación no es un dato que asombre, ya que, si se considera la época y el tenor de la Constitución de 1826, la sociedad en general no estaba consciente de la importancia de la educación como derecho de índole social, y las autoridades no estaban compelidas constitucionalmente a garantizarla. Esto fue así porque la norma suprema de entonces no recepta en su articulado, ni en la parte de los deberes (art. 12) ni en el de las garantías (149-157), una previsión respecto a la educación del pueblo. La primera referencia expresa la ostenta la reforma constitucional de 1839: arts. 132. 3 y 133. 1, aunque desde un prisma más orgánico que dogmático.

¿Cuál fue el resultado de este escenario? La imposibilidad de los indígenas y campesinos de ostentar el título por el que tanto se bregó en la Revolución Estadounidense de 1776 y la Revolución Francesa de 1789: la Ciudadanía. Recuérdese que la Constitución bolivariana dispuso en el art. 14. 3º y 4º el requerimiento de saber leer, escribir (estas dos como obligación exigible a partir de 1866), y tener algún empleo, industria o profesar alguna ciencia o arte (no tener sujeción en clase de sirviente), para ostentar derechos políticos; las dos primeras condiciones son reiteradas por el art. 24, que las reprodujo prescribiendo que para ser elector era indispensable saber leer y escribir. Esta situación configuró según la profesora Mata Irurozqui un “régimen electoral censitario” con un “sufragio restringido” (Irurozqui, 1996, p. 697) que duró de 1826 a 1952.

Con la Revolución Nacional de 1952, encabezada por Víctor Paz Estenssoro, se implantó en Bolivia el sufragio universal, aperturando la posibilidad para que toda persona mayor de edad pudiera votar y ser elegida para cargos representativos. No obstante, el reconocimiento explícito de este principio tendría que aguardar hasta la reforma constitucional de 1961 (art. 42).

Por lo expuesto es dable percibir que hasta antes de 1952 existía un nexo íntimo entre la educación y la representación; relación que edificaba un óbice para que las personas sin letra, ingresos, o no calificadas profesionalmente ocuparan un sitio en los órganos de poder.

3.2. Bolivia contemporánea: educación/representación

Ahora, siglo XXI, el estatus constitucional que exhibe el derecho a la educación es fundamental comparando con el siglo XIX; la Constitución vigente (2009) reconoce a la educación diferentes perfiles conceptuales: como derecho, como obligación (hasta el bachillerato), y como un fin y función del Estado. Entre las disposiciones que la contemplan la que mayor envergadura recepta es el art. 77. I, que preceptúa: “La educación constituye una función suprema y primera responsabilidad financiera del Estado, que tiene la obligación indeclinable de sostenerla, garantizarla y gestionarla”.

La representación por su parte, ha conservado la impronta de 1952 ampliando el modelo democrático representativo con el participativo y comunitario.

Ese vínculo indisoluble entre educación y representación al que aludimos con antelación ya no pervive, todo ciudadano boliviano, sin importar que tan letrado sea o cuánta riqueza posea, tiene derecho a participar en la vida política del Estado como elegible o elector en tanto cumpla los requisitos previstos por la Constitución y la ley.

Gracias a la historia legada y el marco jurídico vigente se puede afirmar que hoy nuestro país tiene amplios niveles de participación democrática.

3.3. ¿Necesidad de retomar el nexo educación-representación?

El fuste discursivo que podemos adscribir para el sostén del régimen censitario de 1826, fue la imperiosa necesidad que hubo de disponer de ciudadanos capacitados para la administración idónea de los bienes públicos de un Estado en proceso de organización.

Este *ideal relegador* de masas pudo tener plausibilidad en aquella época porque la Nación boliviana, en vías de consolidación, requería de ciudadanos que pudieran gestionar idóneamente los negocios públicos; un gobierno formado por personas incultas habría ocasionado la célere bancarrota del Estado.

Los medios para arribar al objetivo delineado indefectiblemente entran en colisión con el principio de sufragio universal, por cuanto estos configuran una clasificación de ciudadanos: aptos y no aptos para gobernar. La ramificación precisada a su vez genera tensión con el principio de no discriminación.

Son las razones expuestas, y el desarrollo de los derechos humanos (en especial a partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948), lo que descarta la posibilidad de aceptar un sistema democrático que condicione la ciudadanía de su pueblo a exigencias de instrucción profesional, en particular en aquellos Estados donde se reporta elevados índices de pobreza.

No obstante, en contrapartida a la vigorización del sufragio universal se tiene la incorporación, al seno congresal o parlamentario, de legisladores incompetentes que desconocen sus funciones y deben contratar asesores para que los asistan en sus labores. P. ej., Agustín Carelli, describiendo esta problemática en Argentina el año 2020 expresó:

El número de empleados por cada legislador varía de acuerdo a cada cámara. Pero, según los registros oficiales del Congreso a los que pudo acceder, en exclusiva, el Equipo de Investigación de Perfil Educación hay 3.631 empleados legislativos, entre planta permanente y transitoria, para los 72 senadores y 257 diputados (Carelli, 2020).

Otros congresos de Iberoamérica, incluyendo el boliviano, no se sustraen a esta realidad; los órganos legislativos están abarrotados de asesores antes que representantes. Resulta paródico la transfiguración que han experimentado por consiguiente las instituciones de representación por excelencia de una Nación: de “Congreso de Representantes” a “Congreso de asesores”.

Conscientes de este contexto, el destemple de la sociedad por la idoneidad de sus autoridades públicas es perceptible en la atmosfera sociopolítica, y se escuchan voces a favor de la implementación, o mejor, retorno al sistema de sufragio calificado: “Los legisladores deberían por lo menos ser bachilleres”, “Senadores y Diputados tienen la obligación de tener al menos una licenciatura”.

Las propuestas se exhiben como necesarias y razonables, hasta podría afirmarse que un considerable número de ciudadanos aprobaría la moción; empero, es plausible dudar de su consonancia con el art. 26. II. 2, que dispone que el derecho a la participación política comprende el sufragio ejercitado “mediante voto igual, universal, directo, individual, secreto, libre y obligatorio, escrutado públicamente”.

Por descontado, el grado de incompatibilidad que ambas propuestas receptan es diferenciado.

Considerando nuestra realidad social, la primera medida es alta, por cuanto excluiría de la posibilidad de competir por un curul a un gran porcentaje del sector campesino; considérese que no muy remoto en el tiempo un trabajo de investigación determinó que: “Una de cada cinco personas en Bolivia es analfabeta” (Nattes, 2011, p. 3), estando entre ese grupo aquellos que habitan en el área rural.

La segunda por su parte presenta una discrepancia patente y severa con la universalidad del sufragio, ya que no solo excluiría a buen número del campesinado, sino también a diversos sectores sociales de las ciudades: transportistas y comerciantes.

Al ser estas mociones directas contravenciones al postulado del sufragio universal, deben ser rechazadas por todo aquel Estado que profese tomarse en serio el régimen democrático. Se constata que blasonar ser un Estado Democrático genera grilletes al ámbito decisonal, no aceptable por algunos, pero es el sistema de gobierno que se eligió para orquestar las relaciones de mando y obediencia entre gobernantes y gobernados.

¿Se proscribía entonces toda pretensión de exigir a los candidatos a escaños legislativos una formación básica –bachillerato– o superior –alguna licenciatura–? El pueblo demanda demasiado a la Democracia; en contrapartida, esta debería tener el derecho de exigir la postulación de personal calificado para cubrir los escaños de los concejos municipales, asambleas departamentales, y la asamblea nacional. Conforme a este paradigma es plausible instituir el deber de formación a los legisladores del país; dicha propuesta será expuesta con mayor profundidad en algunos modelos de democracia vinculados a la capacitación de los ciudadanos que desean participar en la conducción del Estado.

4. MODELOS DEMOCRÁTICOS CUALIFICADOS

4.1. La Sofocracia

La idea o imperativo de que solo los más competentes asuman la dirección de los asuntos gubernamentales no es novedosa, este anhelo es rastreable en el ideario de Platón, quien concebía el gobierno del Filósofo Rey:

A menos que los filósofos reinen en los Estados, o los que ahora son llamados reyes y gobernantes filosofen de modo genuino y adecuado, y que coincidan en una misma persona el poder político y la filosofía, y que se prohíba rigurosamente que marchen separadamente por cada uno de estos dos caminos las múltiples naturalezas que actualmente hacen así, no habrá, querido Glaucón, fin de los males para los Estados ni tampoco, creo, para el género humano (Platón, 1988, p. 282).

Esta particular forma de dirigir el Estado sería denominado por la doctrina postrera como Sofocracia: “un sistema más radical que una aristocracia, que pregona a los más sabios en el poder” (Mondino, 2019, p. 36).

No obstante el ideal del filósofo griego, según el profesor Leo Strauss este jamás alcanzó sustantivación, porque los propios filósofos constituyeron el óbice insuperable para su ejecución; era más accesible persuadir a las multitudes sobre la salvación de las ciudades si gobernasen filósofos que convencer a los filósofos de participar en la arena política. En consecuencia “la ciudad justa no es posible por la renuencia de los filósofos a gobernar. (...) sabiendo que la filosofía es la posesión más grata y venturosa, los filósofos no tienen tiempo libre para considerar los asuntos humanos, ya no digamos para encargarse de ellos” (Mondino, 2019, p. 119).

Aplicando las directrices de Aristocles a nuestro contexto, los departamentos legislativos estarían reservados para aquellos que demuestren poseer un abundante cúmulo de conocimientos en diversos ramos del saber; tendríamos entonces “Filósofos legisladores” o, en apego a la nomenclatura sugerida por los teóricos, “Legisladores sofocráticos”.

4.2. La Tecnocracia

En este paradigma prima la orientación y decisión de los expertos por sobre la de los políticos, es el gobierno de los especialistas. El calificativo que recibe este grupo de personas es “tecnócratas”, que a criterio del profesor David Collier son aquellas: “personas con un alto nivel de especialización académica, lo que constituye el principal criterio sobre la base del cual son seleccionadas para desempeñar roles claves de toma de decisiones o consultoría en organizaciones grandes y complejas tanto públicas como privadas” (Plaza, 2015, p. 14).

De la noción expuesta es dable deducir que los tecnócratas no limitan su campo de acción a los foros de decisión públicos, sino que también inciden en los foros de decisión privado, por cuanto el conocimiento que ostentan puede ser provechoso tanto para la administración del Estado como para una Empresa; verbigracia los economistas.

A causa de su característica, labor de consultoría concluyente, algunos autores han formulado críticas a este modelo: si las determinaciones de esta elite convencen a las autoridades y estas las traducen en políticas públicas, estos no serían meras sombras del poder, sino el poder mismo; en los hechos, se desplazaría la dirección política votada, por la dirección técnica designada —a la que el representante acudió—. Siendo esta la configuración relacional, se colige que en sentido estricto no es un modelo democrático, si entendemos por este el ejercicio de funciones políticas por personas instituidas mediante voto; la titularía de la función legislativa permanece en los legisladores, pero condicionada a los dictámenes que le proporcione el tecnócrata.

Por las razones vertidas la concepción tecnócrata no se muestra como útil para nuestro análisis, porque se admite la postulación de personas iletradas a los cargos públicos siempre que sean asistidas por un séquito letrado. Empero, permitiendo tornar plástico la teoría expuesta, de ser los tecnócratas los que deban ocupar forzosamente los sitios legislativos, la situación proyectada en las dos propuestas formuladas con antelación (sobre la exigencia de formación de los candidatos) se restringiría aún más; a los curules solo podrían postular especialistas cuya preparación guarde nexos con la rama legislativa. Bajo el paraguas de esta conclusión se considera que tan solo podrían competir por un escaño los ciudadanos formados en Ciencias Jurídicas —especialmente en Derecho Constitucional y Derecho Administrativo—, Ciencia Política, o Economía.

Solo serían admisibles tecnócratas experimentados en estos rubros porque los abogados constitucionalistas o administrativos tendrían la facilidad para dinamizar el proceso nomogénico legal y formular políticas públicas; los politólogos coadyuvarían en la labor de confección de leyes y diseño de políticas del municipio, departamento o el Estado a través de estudios de campo y análisis contextuales; los economistas por su parte facilitarían la disposición de información sobre el presupuesto disponible y definirían directrices adecuadas para su gestión. Comulgar con la forma de organización descrita supondría excluir del proceso democrático de integración de los órganos legislativos a médicos, profesores, sociólogos, entre otras profesiones aprovechables. En consecuencia, el gobierno de los “Legisladores tecnócratas” se exhibe como excesivamente excluyente.

4.3. La Epistocracia

Este, a diferencia de los modelos previamente estudiados, es un paradigma democrático relativamente novicio en la teoría política, cuya terminología fue acuñada en 2003 por el profesor David Estlund en su trabajo intitulado: *Why not epistocracy?* Donde argumentó:

Es natural pensar que los sabios deben gobernar y, sin embargo, ahora se niega universalmente. Si algunos resultados políticos cuentan como mejores que otros, entonces seguramente algunos ciudadanos son mejores (aunque sólo sea menos malos) que otros en cuanto a su sabiduría y buena fe a la hora de promover los mejores resultados. Si es así, ésta parece una razón importante para dejar que sean ellos quienes tomen las decisiones. La forma de gobierno en la que gobiernan podría llamarse epistocracia, y los gobernantes,

epistócratas, por la palabra griega *epistēmē*, que significa conocimiento (2003, p. 53).

Ahondando sobre la temática, el autor citado vincula este modelo a las ideas formuladas por los profesores Sócrates, Platón y John Stuart Mill. Este último, a criterio suyo, ofrece la “propuesta epistocrática más formidable (...), según el cual quienes poseen una mejor educación deben tener más votos” (Estlund, 2011, p. 71).

Siendo la consigna “más votos para los más educados”, ¿qué métodos deberíamos usar para operativizar una epistocracia? Mill nos propondría dos: “1) la prueba de alfabetismo como requisito para votar y 2) la concesión de votos extras para las personas que poseen una educación más elevada” (Estlund, 2011, p. 285).

Es diáfano que las medidas a implementar no compaginan con sólidos principios constitucionales: el primero lesiona el sufragio universal por vedar la posibilidad de ser legislador a personas que, por diversas razones no pudieron adquirir una formación básica; el segundo en cambio conculca la igualdad al configurar estratos ciudadanos con mayor y menor relevancia.

Siguiendo con el segundo dispositivo; este genera aún mayores problemas, porque ¿cómo debería asignarse el mayor número de votos? Formulemos un ejemplo: ser bachiller vale 1 voto, poseer una licenciatura 2, haber cursado una maestría 3 y un doctorado 4; en función de esta dinámica se moldearía una estratificación ciudadana discriminatoria, donde los licenciados sería minusvalorados por los magisteres, y estos a su vez por los doctores, quienes conformarían la élite epistocrática del sistema. Habría una escala de ciudadanos de 1º, de 2º y 3º categoría).

Otro argumento en contra de este modelo radica en su plena confianza en la educación. Cuanto mayor fuere la educación se supone que la conducción de los negocios gubernamentales será más óptima; sin embargo, que los representantes gocen de una adecuada instrucción no es garantía para que su comportamiento sea acorde a los valores públicos del Estado: si se prejuzga que una persona ignorante puede ser peligrosa, también debería guardarse cierto recelo sobre la posibilidad de que el letrado maligno se convierta en un mefistofélico que haría aún más daño que un ignaro, por cuanto, está dotado de las herramientas (conocimiento y competencias) necesarias para planificar y –si se lo secunda– materializar su despotismo. El gobierno de los “Legisladores epistocráticos” genera confianza, pero no es garantía absoluta para una administración idónea.

Dadas las implicancias sobre los postulados del sufragio universal y la igualdad, el modelo epistocrático, el régimen de los que más saben, no es admisible constitucionalmente; condicionar el acceso a cargos legislativos a una mejor instrucción traduciría a los órganos legislativos de instancias democráticas a instancias aristocráticas. Se considera que el pueblo boliviano arribó a un estadio de cultura política que no admitiría la excomulgación legislativa de los candidatos que menos saben.

4.4. Reflexión final

En función de lo abordado el lector habrá podido constatar que las variantes democráticas panorámicamente descritas presentan paralelismos entre sí: las tres concuerdan en que la asunción de decisiones políticas debe ser efectuada por aquellos que sean más sabios, técnicos, o que más saben. No obstante los posibles beneficios que el sistema político podría reportar, si se aplica esta directriz fundamental al requisito indispensable para ser legislador se tendría que lidiar con los principios de sufragio universal e igualdad, los cuales constituyen conquistas de envergadura en pro de la proscripción de la discriminación política en razón de los estudios.

Gobernantes con mayor o menor formación, tendrían igual derecho de participar en el juego de poderes por el consagrado estatus de ciudadano; optar por una vía distinta supondría marchar a contrapelo y atenuar el vigor de unas de las bases de la (Gran) Revolución Nacional de 1952: el sufragio universal, y fomentaría serias protestas ciudadanas.

5. OFERTA DEMOCRÁTICA: INSTRUCCIÓN ULTERIOR FORZOSA

5.1. Acerca de la noción

Ya hemos sostenido que las dos propuestas democráticas de una parte de la opinión pública boliviana: exigencia de bachillerato o requerimiento de grado de licenciado, para concurrir a los comicios en calidad de candidato son constitucionalmente impracticables por conculcar principios arquitectónicos de nuestro entramado constitucional; no obstante, juzgamos que existe la posibilidad de instituir legalmente, en el marco constitucional de los postulados de sufragio universal, un deber de formación a posteriori de la celebración de comicios.

Denomínese a esta intimación legislativa: *Instrucción ulterior forzosa*, la cual tendrá el objetivo de inculcar en los miembros de los órganos legislativos una cohorte de conocimientos relacionados con las funciones de las instancias gubernamentales que ocupan.

El cúmulo de conocimientos con lo que un legislador debe estar pertrechado es diverso, entre las que estimamos de relevancia: necesitará conocer teoría y técnicas de nomogenética legal; conocimiento de la realidad sociopolítica de su entidad territorial, diseño de políticas públicas, así como capacidades dialógicas y dialécticas para su relacionamiento con la sociedad civil organizada; y conocimiento sobre el estado económico de su municipio, departamento o del Estado.

Las cuestiones a inculcar pueden ser dosificadas en 3 módulos: 1º Módulo - Derecho Legislativo, 2º Módulo - Politología, y 3º Módulo - Administración de la Cosa Pública. Con el propósito de que la educación sea idónea, se recomienda el apoyo de las universidades públicas y privadas para la elección de docentes, quienes a su vez tendrán la obligación de evaluar y remitir reportes a los presidentes de cada institución legislativa (Presidente de la Asamblea Legislativa Plurinacional, presidentes de las Asambleas Legislativas Departamentales, y Presidentes de los Concejos Municipales), para su control y, en su caso, sanción.

Lo abordado es aplicable hacederamente para los legisladores que sean bachilleres, pero, ¿qué sucede con los que no disponen de esta educación básica? La situación es compleja más no un impasse; planteemos un hipotético: si el representante departamental X es analfabeta, motivo por el que exigir que lea y elabore proyectos de ley no será posible, en lugar de priorizar la instrucción referida con antelación se procederá a dotarle de programas de nivelación que lo aproximen al bachillerato. Una vez haya culminado –sepa leer y escribir– podrá demandársele cursar los 3 módulos avanzados.

Al ser esta formación ulterior al proceso eleccionario no se lesiona los estándares democráticos del sufragio universal, en cuanto el carecer de un título de bachiller o licenciado no es rémora para postularse a un cargo legislativo; asimismo, no hay vulneración al principio de igualdad, dado que el deber de instrucción aplicará para todo legislador carente de preparación para el desempeño óptimo de sus funciones.

Además, para que los representantes no sorteen esta responsabilidad la formación a posteriori constituirá una exigencia forzosa por disposición del imperio de la Ley.

5.2. Justificación

Los aspectos argumentativos que sostienen la propuesta ofertada son principalmente dos: razones de eficiencia y permisión de regulación legislativa.

La primera justifica la enseñanza forzosa de nuestros representantes en aras de que las maquinarias legislativas sean dinamizadas con engranajes adecuados; las competencias de legislación, fiscalización y deliberación son capitales para una Democracia, si se ejecutan deficientemente agudizarán la “crisis congresional”, un fenómeno político que a criterio del profesor Néstor Pedro Sagüés se suscita por la: a) domesticación de los órganos legislativos por parte del ejecutivo, b)

inoperancia o ineficiencia, c) complejidad de la dinámica legislativa, d) y la pérdida de representatividad (T. 2, 2017, p. 245).

Debido a que se adopta una categoría más extensa, es plausible extrapolar el inciso a) a los niveles de gobierno subnacionales, ya que el desenvolvimiento del escenario político boliviano permite constatar que el perfil caudillista no es privativo del nivel central. Gobernadores y Alcaldes también pueden erigirse como caudillos, ora letrados, ora bárbaros (Arguedas, T. II y V, 1991), de sus jurisdicciones territoriales.

Evitar episodios de subyugación legislativa es un imperativo de primera importancia, y una de las soluciones radica en que los representantes tomen conciencia del poder que yace en su investidura, de tal forma que cuando sus atribuciones sean invadidas o relegadas por otras autoridades, miembros de su partido o bases sociales, estén munidos de las herramientas para hacerlas valer.

En cuanto al segundo punto, es menester precisar que en una Democracia el Órgano Legislativo es una de las instancias de configuración política, lo que supone que ostenta un amplio margen de discreción respecto a la elección de los fines y medios para la operatividad del Estado (Bernal, 2014, p. 248-9).

Esta holgada potestad de normación legislativa es resultado inexorable de un axioma constitucional inconcuso: la norma suprema y fundamental no tiene la visión regulativa para implicar la plenitud del espectro normativo constitucional de un Estado.

Por el vigor de este principio –de configuración política–, sin el cual las instituciones legislativas serían reducidas a meras ejecutoras del texto constitucional, estimo que es factible ordenar la instrucción ulterior forzosa de nuestras autoridades legisferantes mediante Ley Nacional.

La pertinencia de recurrir a una ley de nivel central radica en las potestades asignadas por la Constitución a esta categoría gubernamental: La “Codificación sustantiva y adjetiva en materia (...) electoral” (art. 298. I. 21); y el “Régimen electoral nacional para la elección de autoridades nacionales y subnacionales” (art. 298. II. 1), son competencias privativas y exclusivas, respectivamente, del nivel central del Estado. La primera no admite transferencia ni delegación, la segunda, en desemejanza, permite dicha dinámica, pero solo en lo que atiene a la función reglamentaria y ejecutiva.

Siendo esta la base normativa se colige que puede optarse por dos vías de legislación: una Ley Nacional puntillosa, o una Ley Nacional esquemática secundada por reglamentos subnacionales. En aras de fortificar la capacidad de autogobierno departamental y municipal, la segunda alternativa se exhibe como la más acorde al modelo de Estado Complejo adoptado en 2009 (Autonómico y con Descentralización).

5.3. Telos y beneficio

El propósito de requerir una pedagogía idónea de los legisladores, estriba en la necesidad de arribar a una *representación legislativa material* que dinamice óptimamente las altas funciones encomendadas –fiscalización, legislación y deliberación–; la complejidad de las competencias adscritas constitucional y legalmente, en el contexto vigente, instan a las democracias a no conformarse con la mera *representación legislativa formal* de sus representantes. Esgrimiendo expresiones de la cotidianidad política boliviana, el ideal es evitar la conversión de las autoridades legislativas en meros *‘levanta manos’*.

De aplicarse la propuesta de la instrucción ulterior forzosa considero que los provechos a recolectar serían específicamente dos: en primer orden (de índole económica), el ahorro para el erario nacional, departamental o municipal; en cuanto es posible que algunos legisladores recepcionen prontamente la educación brindada y ya no necesiten un número elevado de asesores. En segundo lugar (de naturaleza política), el desarrollo de competencias para un segundo mandato; debido a

que por disposición de la Constitución los assembleístas nacionales (art. 156) y los subnacionales (art. 288) pueden ser reelegidos, de acontecer esta figura, los representantes reelectos constituirían un personal más calificado porque estarían munidos de una formación de 5 años en materias concernientes a sus funciones.

6. CONCLUSIÓN

A prima facie tratar de conciliar los conceptos de representación cualificada y sufragio universal no es una labor hacedera. Las propuestas de una parte de la opinión pública: exigencia de bachillerato o requerimiento de licenciatura para ser candidato a legislador –sea nacional, departamental o municipal–; no son compatibles con la esencia de la universalidad del sufragio, que permite participar como elegible a todo ciudadano sin importar el grado de formación que tenga.

Por tanto, dado que por imperio de la Constitución (art. 26.II.2) nuestro país prohija los beneficios y ramificaciones del sufragio universal, estatuir el nivel de formación como hándicap de acceso a los cargos electivos de la asamblea legislativa nacional, asambleas departamentales, o concejos municipales, constituiría una conculcación diáfana de su contenido, impropio para un Estado que se toma en serio su calidad Democrática.

Sin mengua de lo expuesto, así como la Democracia es un concepto paraguas del cual requerimos cobertura para nuestros derechos, ella entraña deberes que la faculta para demandarnos la postulación de candidatos idóneos en aras de un óptimo funcionamiento de las instituciones que se integran por sus mecanismos. En consecuencia, es verdad que el canal de acceso está categóricamente vedado –salvo que se efectúe una reforma constitucional–; pero, el canal de evacuación tiene un margen relativo de regulación.

Cuando un ciudadano postula a un curul nacional, departamental o municipal lo hace sin restricciones por razones de educación (canal de acceso); concluido los comicios este puede resultar triunfante o fallido (canal de evacuación). En caso su candidatura sea victoriosa, y siendo el objetivo arribar a mejores niveles de funcionalidad institucional, estimo que es plausible prescribir legalmente la: *Instrucción ulterior forzosa* de los representantes.

Esta medida, *Ley de Instrucción Ulterior Forzosa*, tendrá que ser formulada desde el nivel central del Estado por respeto a las competencias privativas y exclusivas enmarcadas en la Constitución (art. 298. I. 21 y 298. II. 1). En respuesta a los argumentos que podrían enrostrarse a dicha propuesta, debe argumentarse que la pretensión no es inconstitucional por cuanto no preceptúa limitación alguna al sufragio universal (no se requiere instrucción de bachillerato o licenciatura para ser candidato); sino que está dirigida, por razones de eficiencia y en apoyo al principio de configuración política del congreso, a dotar a los legisladores de conocimientos referentes al Derecho Constitucional, Ciencia Política y Economía.

Los beneficios para el desempeño de funciones serán fructíferos: siendo acreedores del deber de cursar una serie de módulos durante 5 años, es posible que estos tiendan a prescindir de un número excesivo de asesores (¿si ellos pueden dinamizar sus funciones por cuenta propia para qué aumentarlos?); y en caso de reelección, se tendrá mayor certeza sobre las competencias del representante (ya que cuando concurra a su segundo mandato la opinión pública sabrá que cuando menos estuvo un lustro formándose).

Estimo que esta es la solución constitucional y legalmente viable al petitorio de una porción de la ciudadanía que demanda de sus autoridades legislativas una educación básica o profesional; un pedido, cabe subrayar, que no ha menguado en la actualidad (fue objeto de mención en el Cabildo de Cochabamba de 25 de enero del presente, por parte de uno de los voceros, el cual externó la crítica de ser gobernados por personas que no eran ni bachilleres). Así, será posible contar con una *representación legislativa material*, y no una mera *representación legislativa formal*.

Optar por el sendero de las propuestas ciudadanas recurrentemente mencionadas conllevaría

transfigurar nuestras legislaturas democráticas en legislaturas sofocráticas, tecnocráticas, o epistocráticas, cuyo espíritu no condice con el de un Estado Democrático fundado en el postulado del sufragio universal.

Empero, es altamente probable que la propuesta sea criticada arduamente desde la perspectiva de los trabajos de los legisladores: si los representantes tan siquiera tienen tiempo para desempeñar sus funciones, ¿no significaría la instrucción ulterior forzosa adicionar mayor peso a sus responsabilidades, pudiendo ocasionar entorpecimientos?

La réplica a esta crítica es la responsabilidad democrática. Los ciudadanos, antes de postular a un cargo electivo como las legislaturas deben realizar dos actividades: primero, tomar conciencia de sus competencias y cavilar sobre si estas son adecuadas para el cargo que pretende; en segundo orden, deben tener certeza de que ocupar un escaño en el órgano legislativo nacional, departamental o municipal, conlleva grandes tareas que demandaran de él formación, y, de estar formado, mayor profundización.

Sostener que cualquier persona puede ser legislador es una posición tozuda y exhibe un pusilánime compromiso que hiere el pundonor democrático. Estimado ciudadano o, de ser el caso, estimado legislador, la propuesta de una Ley de Instrucción Ulterior Forzosa no es una acometida al principio de sufragio universal; es una herramienta para optimizar las funciones de legislación, fiscalización y deliberación que tan faltos están en nuestra República: ¡Suficiente de Levanta Manos!

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arguedas, A. (1991). *Historia de Bolivia*, T. II (Caudillos Letrados) y V (Caudillos Barbaros). Librería Editorial G.U.M.
- Bernal Pulido, C. (2014). *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales, El principio de proporcionalidad como criterio para determinar el contenido de los derechos fundamentales vinculante para el legislador*. Universidad Externado de Colombia.
- Carelli, A. (11 de marzo de 2020). Hay 20 asesores para cada senador y 8 empleados para cada diputado. <https://www.perfil.com/noticias/equipo-de-investigacion/hay-20-asesores-por-senador-9-por-diputado.phtml>.
- Cordero Carraffa, C. (2010). “Los reglamentos de la Asamblea Legislativa Plurinacional en el contexto histórico”, en: *Cuestiones Parlamentarias*, FUNDAPPAC, La Paz, Konrad Adenauer Stiftung.
- Cruz Apaza, R. R. (2021). *Ensayos de Derecho Constitucional y Procesal Constitucional*. Estandarte de la Verdad.
- Cruz Apaza, R. R. (2022). *¿Parlamentarismo en Bolivia? Una mirada al presidencialismo esperpéntico de Luis Arce Catacora*. *Con-Sciencias Sociales*, 14 (26), 15-26.
- El Deber. (31 de enero de 2019). Nadia Cruz es elegida defensora interina en lugar de David Tezanos. https://eldeber.com.bo/bolivia/nadia-cruz-es-elegida-defensora-interina-en-lugar-de-david-tezanos_112751.
- Estlund, D. (2003). Why not epistocracy. En: *Desire, Identity and Existence: Essays in honor of T.M. Penner* (pp. 53-69). Academic Printing and Publishing.
- Estlund, D. (2011). *La autoridad democrática, Los fundamentos de las decisiones políticas legi-*

timas. Siglo XXI.

- Guánchez de Méndez, Z. (2005). *Simón Rodríguez, La Constitución de 1826 y el Proyecto de Educación Popular*. Revista de Pedagogía, XXVI, 75, 63-103.
- Irurozqui, M. (1996). *Ebrios, vagos y Analfabetos. El sufragio restringido en Bolivia, 1826-1952*, LVI, 208, 697-742.
- Jost, S., et. al., *La Constitución política del Estado*, Comentario crítico, Konrad Adenauer Stiftung.
- Klecatsky, H. (1963). *Reflexiones sobre el imperio de la ley, especialmente sobre el fundamento de la legalidad de la administración*. Revista de la Comisión Internacional de Juristas, IV, 2, 229-245.
- Los Tiempos. (7 de abril de 2022). Cuellar y Ponce piden a la Fiscalía convocar a Evo por el caso “narcoaudios”. <https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20220407/cuellar-ponce-piden-fiscalia-convocar-evo-caso-narcoaudios>.
- Mondino Orrego, R. (2019). *El gobernante sabio en tres culturas y la meritocracia* [Tesis de Maestría, Universidad de Chile].
- Nattes Rojas, W. (2011). *Lineamientos jurídicos y psicopedagógicos en los programas de alfabetización en Bolivia* [Tesis de Grado, Universidad Mayor de San Andrés].
- Página Siete. (5 de julio de 2022). Arce se salta la Asamblea y nombra a Contralora interina. <https://www.paginasiete.bo/nacional/arce-se-salta-la-asamblea-y-nombra-a-contralora-interina-JN3069391>.
- Página Siete. (16 de julio de 2022). Dan poder a Arce para nombrar al Defensor y hasta altos magistrados. <https://www.paginasiete.bo/nacional/dan-poder-a-arce-para-nombrar-al-defensor-y-hasta-altos-magistrados-DX3202432>.
- Platón. (1988). *Diálogos, República*. Gredos.
- Plaza Reveco, A. (2015). *Elementos conceptuales para el análisis de la Tecnocracia: hacia una definición teórica*. Revista Némesis, 12, 13-32.
- Rodríguez Ostría, G. (2010). “El Parlamento en Bolivia: Historia, estructura y dilemas (1826-2010)”, en: *Cuestiones Parlamentarias*, FUNDAPPAC, La Paz, Konrad Adenauer Stiftung.
- Sagüés, N. P. (2017). *Derecho Constitucional, Estatuto del poder*, T. 2. Astrea.
- Urgente. (31 de enero de 2019). Oposición dice que Cruz tiene un estrecho vínculo con Quintana. <https://urgente.bo/noticia/oposici%C3%B3n-dice-que-cruz-tiene-un-estrecho-v%C3%ADnculo-con-quintana>.

Fecha de recepción: 21/febrero/2023

Fecha de aprobación: 26/mayo/2023

CRUZ, Rodrigo. (2023). “POR UNA REPRESENTACIÓN CUALIFICADA EN BOLIVIA: CAVILACIONES CONSTITUCIONALES SOBRE LA FORMACIÓN DE NUESTROS REPRESENTANTES”. *Con-ciencias Sociales*, Año 15 - N° 28 - 1.er semestre 2023 pp. 60-73. Universidad Católica Boliviana “San Pablo”. Cochabamba