

Miradas

Nuevo Texto Constitucional



UNIVERSIDAD
MAYOR DE
SAN
ANDRÉS



Vicepresidencia del Estado Plurinacional
Presidencia del Honorable Congreso Nacional

Jall'a Marka Wilaqanki Uru • Suyu kaniyayata wataw will'a kaniyayata
Taq Marka Kaniyayata Wataw Wilaqanki Uru • Kaniyayata wataw wilaqanki

BOLIVIA



Miradas Nuevo Texto Constitucional

Las publicaciones de IDEA Internacional no son reflejo de un interés específico nacional o político. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de la Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, de la Universidad Mayor de San Andrés, de IDEA Internacional, sus juntas directivas o de los miembros de sus consejos.

D.R. © Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) 2010

DR. © Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia 2010

DR. © Universidad Mayor de San Andrés 2010

Cualquier solicitud de autorización para reproducir total o parcialmente esta publicación debe dirigirse a:

IDEA Internacional

Strömsborg SE-103 34

Stockholm

Suecia

Tel: +46 8 698 37 00

Fax: +46 8 20 24 22

info@idea.int

<http://www.idea.int>

IDEA Internacional

Programa Bolivia

Plaza Humboldt N° 54, Calacoto

La Paz - Bolivia

Tel/Fax: +591 2 2775252

Diseño y Edición:

Instituto Internacional de Integración del Convenio Andrés Bello

Av. Sánchez Lima N° 2146 • Telfs.: (591) (2) 2410401 - 2411041

Fax: 2411741 • Casilla 7796 • E-mail: iiicab@iiicab.org.bo

<http://www.iiicab.org.bo>

Impreso en La Paz - Bolivia

Enero 2010

DL.: 4-1-2573-09

ISBN: 978-91-85724-84-0

Presentación Institucional

El pasado 25 de enero de 2009, culminado el trabajo de la Asamblea Constituyente y luego de la aprobación y promulgación del nuevo texto constitucional, el país ingresó a una nueva etapa de entendimiento y construcción de su arquitectura legislativa.

Comprendiendo que el desarrollo normativo de una nueva Constitución suele ser una tarea aún más compleja y delicada que su propia formulación, se observó la necesidad de efectuar un análisis especializado del nuevo texto constitucional, para obtener precisiones conceptuales que puedan orientar la reflexión y el debate en torno a sus propuestas, de modo que se pueda apoyar cualitativamente el proceso de formulación de la legislación complementaria, que dará cuerpo y vigencia práctica a los enunciados constitucionales.

Por tal razón, la *Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia* (VPEP), como institución y servidora pública; el *Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral* (IDEA-Internacional), como organismo internacional; y la *Universidad Mayor de San Andrés* (UMSA), como institución de educación superior, autónoma y pública, se propusieron llevar adelante la recopilación de un conjunto amplio y diverso de elementos de análisis que pudieran aportar a la mejor comprensión de los profundos cambios estructurales e institucionales de la que es portadora la nueva Constitución.

Para tal efecto, se recurrió a la selección de un contingente plural de especialistas, asambleístas, autoridades públicas, asesores, académicos y operadores políticos entendidos en la materia, con cuyas lecturas e interpretaciones del texto constitucional se ha construido una obra de análisis y propuestas sobre el texto, que estamos seguros será de gran utilidad a todas aquellas instancias que deban intervenir en la fase de formulación, deliberación, debate y sanción de la normativa de desarrollo de la nueva Constitución; además, a profesionales, organizaciones sociales y sociedad civil en general.

Finalmente, los invitamos a formar parte de estas miradas para que, desde su propia lectura, cada quien pueda contribuir al mayor entendimiento especializado del texto en sus espacios de relacionamiento, y todos -población e instituciones- logremos en el menor tiempo posible transitar hacia el establecimiento del nuevo Estado que propone construir y consolidar la vigente Constitución Política del Estado.

Vicepresidencia del Estado
Plurinacional de Bolivia

Universidad Mayor de San Andrés

Instituto Internacional para la
Democracia y la Asistencia Electoral

INDICE

Del Estado aparente al Estado integral	11
<i>Álvaro García Linera</i>	
Los ejes de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia	19
<i>Carlos Romero Bonifaz</i>	
Introducción al nuevo sistema constitucional boliviano	37
<i>Carlos Böhrt Irahola</i>	
Nueva Constitución, nuevo gobierno, nuevo Estado	67
<i>Carlos Cordero Carraffa</i>	
Análisis crítico de la nueva Constitución Política del Estado	91
<i>Guillermo Richter Ascimani</i>	
PRIMERA PARTE: BASES FUNDAMENTALES DEL ESTADO DERECHOS, DEBERES Y GARANTÍAS	
Horizontes del Estado Plurinacional	109
<i>Raúl Prada Alcoreza</i>	
Una comparación entre dos textos constitucionales	125
<i>H. C. F. Mansilla</i>	
SEGUNDA PARTE: ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN FUNCIONAL DEL ESTADO	
Crítica y análisis de la estructura y organización funcional del Estado	139
<i>María Teresa Zegada Claure</i>	
TERCERA PARTE: ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO	
Reflexiones sobre algunos aspectos estructurales	151
<i>Franz Xavier Barrios Suwelza</i>	
Las autonomías entre “hegemonistas y consociativos”	165
<i>Diego Ayo Saucedo</i>	
CUARTA PARTE: ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO	
Estructura y organización económica del Estado Análisis y crítica en la nCPE	179
<i>Gonzalo Gosálvez Sologuren</i>	

Fetichismo constitucional.....199
Gonzalo Chávez Álvarez

QUINTA PARTE:

JERARQUÍA NORMATIVA Y REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

Análisis de la Quinta Parte de la nueva Constitución Política del Estado:
primacía y reforma de la Constitución211
William Josué Ayala Baldelomar

Análisis y comentario de la Quinta Parte de la Constitución
jerarquía normativa y reforma de la Constitución227
Carlos Alarcón Mondonio

PREÁMBULO

Constitución Política del Estado plural.....241
Félix Patzi Paco

Mitificación indigenista del pasado.....253
Fernando Untoja Choque

PRIMERA PARTE TÍTULO I:

BASES FUNDAMENTALES DEL ESTADO

El pluralismo político-jurídico en la nueva Constitución de Bolivia261
Luis Tapia Mealla

El Estado Plurinacional y el fin de la República.....273
José Antonio Quiroga Trigo

PRIMERA PARTE TÍTULO II:

DERECHOS FUNDAMENTALES Y GARANTÍAS

Análisis y comentario de la Primera Parte de la CPE.....283
Farit Rojas Tudela

Derechos fundamentales.....295
Guillermo Mendoza Avilés

PRIMERA PARTE TÍTULO III:

DEBERES

Análisis y comentario.....309
Diego Murillo Bernardis

PRIMERA PARTE TÍTULO IV:

GARANTÍAS JURISDICCIONALES Y ACCIONES DE DEFENSA

Garantías jurisdiccionales y acciones de defensa en la nCPE319
Rogelio Mayta Mayta

Garantías jurisdiccionales.....329
Carlos Derpic Salazar

**PRIMERA PARTE TÍTULO V:
NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA**

Construir los fundamentos de una nueva ciudadanía en una coyuntura de transición337
Jorge Viaña Uzieda

La nueva Constitución Política del Estado Plurinacional boliviano347
Gary Villaume Carranza

**SEGUNDA PARTE TÍTULO I:
ÓRGANO LEGISLATIVO**

De Congreso a Asamblea Legislativa Plurinacional361
Helena Argirakis Jordán

El arte de legislar375
Roger Cortez Hurtado

**SEGUNDA PARTE TÍTULO II:
ÓRGANO EJECUTIVO**

La nueva Constitución Política del Estado.....385
Erika Brockmann Quiroga

El caso de una reforma puntual y concertada.....397
José de la Fuente Jeria

**SEGUNDA PARTE TÍTULO III:
ÓRGANO JUDICIAL Y TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL**

El Órgano Judicial409
Idón Moisés Chivi Vargas

Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional423
Eduardo Rodríguez Veltzé

**SEGUNDA PARTE TÍTULO IV:
ÓRGANO ELECTORAL**

Un Órgano Electoral para la demo–diversidad.....435
José Luis Exeni Rodríguez

El Órgano Electoral en la nueva Constitución.....445
Oscar Hassenteufel Salazar

**SEGUNDA PARTE TÍTULO V:
FUNCIONES DE CONTROL DE DEFENSA DE LA SOCIEDAD Y DE DEFENSA DEL ESTADO**

Análisis crítico.....455
Carlos Alejandro Lara Ugarte

Funciones de control, defensa de la sociedad y defensa del Estado.....467
Jennifer Guachalla Escóbar

**SEGUNDA PARTE TÍTULO VI:
PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL**

Sobre el control social y la Constitución483
Juan Carlos Pinto Quintanilla

Participación y control social en la nueva Constitución boliviana.....493
Marlene Choque Aldana

**SEGUNDA PARTE TÍTULO VII:
FUERZAS ARMADAS Y POLICIAL**

Cambios en el régimen de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional en la nCPE.....503
Julio Figueroa Ruiz

Análisis y comentarios de la Segunda Parte de la CPE
Título VII: Fuerzas Armadas y Policía boliviana.....515
Carlos Macías Kraljevic

**SEGUNDA PARTE TÍTULO VIII:
RELACIONES INTERNACIONALES, FRONTERAS, INTEGRACIÓN Y REIVINDICACIÓN MARÍTIMA**

Relaciones internacionales, fronteras, integración y reivindicación
marítima Título VIII de la CPE.....523
Fernando Salazar Paredes

Análisis de la nueva Constitución inherente al Título VIII
Relaciones internacionales, fronteras, integración y reivindicación marítima.....547
Ricardo Ardiles Moreno

**TERCERA PARTE TÍTULO I:
ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN
TERRITORIAL DEL ESTADO**

Estructura y organización territorial del Estado559
Teresa Morales Olivera

Las reformas constitucionales de la paradoja.....569
Carlos Hugo Molina

**CUARTA PARTE TÍTULO I:
ORGANIZACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO**

Organización económica del Estado análisis del Título I
de la Cuarta Parte de la nCPE577
Marcelo Zabalaga Estrada

Una economía para la inclusión.....587
Lourdes Montero Justiniano

**CUARTA PARTE TÍTULO II:
MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES, TIERRA Y TERRITORIO**

Los recursos naturales como condición de posibilidad del Estado Plurinacional599
Ximena Soruco Sologuren

Análisis de la nCPE Título II Medio ambiente, recursos naturales, tierra y territorio609
Juan Armando Antelo Parada

**CUARTA PARTE TÍTULO III:
DESARROLLO RURAL INTEGRAL SUSTENTABLE**

Cuarta Parte, Título III: Desarrollo rural integral sustentable
Políticas de desarrollo rural en la nCPE629
Leonardo Tamburini Malloni

Bolivia, desarrollo rural constitucionalizado645
Oscar Bazoberry Chali

**QUINTA PARTE TÍTULO ÚNICO:
PRIMACÍA Y REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN**

Primacía y reforma de la Constitución655
Arcil Oliva Estofán

Jerarquía normativa y reforma de la nueva Constitución Título Único:
Primacía y reforma de la Constitución669
Pablo Valeriano Barroso

Género en la actual Constitución Política del Estado681
Rosario Aquím Chávez

La nueva Constitución Política del Estado un análisis desde la perspectiva de género691
Pilar Uriona Crespo

Lo indígena en la nueva Constitución Política del Estado “Constitución intermedia”703
Pablo Mamani Ramírez

Lo indígena originario campesino en la nueva Constitución713
Xavier Albó

Análisis de la Parte Quinta del Texto Constitucional
Jerarquía normativa y reforma de la Constitución725
Carlos Laruta Bustillos

Del Estado aparente al Estado integral

La solidez de los estados modernos radica en el acuerdo y aceptación activa que la sociedad brinda a la existencia de la institucionalidad política y a los monopolios (de la coerción, de la administración de una parte de las riquezas públicas y de la legitimidad) que caracterizan a la organización estatal. Eso significa que el Estado es una síntesis connotada y aceptada de las fuerzas, los pactos, las jerarquías y los horizontes compartidos, en torno a una hegemonía social, al interior de una comunidad política territorializada llamada nación o país.

Esta solidez estatal no es un tema de acatamiento de la norma (ilusión jurdicista) ni tampoco de hábito cultural (ilusión pedagogista), sino de consistencia estatal, esto es, del modo en que la sociedad construye su pertenencia o externalidad al Estado y del modo en que se produce la adhesión social a las acciones del Estado.

Si la sociedad civil-extensa produce su condensación política en el Estado, estamos ante una relación *orgánica óptima* entre Estado y sociedad. Y si a ello sumamos un bloque de clases que ha logrado exitosamente constituirse como poder estatal, con la capacidad de promover su liderazgo político-cultural, el consenso y los compromisos prácticos del resto de las clases sociales, en torno a sus acciones, estamos ante un Estado fundado en el principio de *hegemonía histórica*.

La suma de ambos componentes de estatalidad, la relación *orgánica óptima* y la *hegemonía histórica* son lo que, siguiendo a Gramsci, podemos denominar como *Estado integral*, que no sólo habilita la solidez de los estados democráticos sino el mejor escenario para que las clases sociales laboriosas puedan impulsar una expansiva socialización de la democratización de los bienes públicos (materiales e inmateriales). La ausencia de una relación *orgánica óptima* entre sociedad civil y Estado, es decir, cuando el Estado es y se presenta abiertamente como organización política exclusiva de una parte de la sociedad en apronte, contención y exclusión de otras partes mayoritarias de la sociedad civil, da lugar a lo que, siguiendo a Zavaleta, se puede denominar un *Estado aparente*.

En Bolivia, hasta hace cuatro años, el Estado nunca se había constituido como condensación jerarquizada de las fuerzas sociales ni fue asumido como “comunidad política”, sino siempre se presentó como “parte”, como pedazo político externo al resto de la sociedad y, por ello, como impostura de comunidad política, como *apariencia*, esto es, como patrimonio de abolengo o “billetera” de una parte reducida de la sociedad enfrentada a la inmensa mayoría de la sociedad civil. Independientemente de cual haya sido el régimen político prevaleciente, democrático o dictatorial, desde su fundación, la estructura estatal boliviana se caracterizó por la parcialidad, su patrimonialización e incompletitud hegemónica. El Estado siempre fue visto y utilizado como mecanismo de un bloque social minoritario para imponer, dominar, excluir y contener a la mayoría social. De ahí que se puede hablar que las clases dominantes tuvieron una visión “instrumental” del Estado y nunca pudieron construir hegemonía histórica.

Esto ha llevado a que, desde la fundación de la República, una porción mayoritaria del país —los indígenas y las clases laboriosas— se haya sentido excluida y haya vivido gran parte de su actividad política al margen de la institucionalidad seudo-modernizante con la que las élites adornaban al Estado. Paradójicamente, mientras las clases dominantes recubrían el *Estado aparente* con una retórica seudo-modernista que encubría un Estado patrimonial y encapsulado en la coerción, como modo regular de lograr el acatamiento a las normas, las clases sociales subalternas eran las que reivindicaban una modernidad de la participación y la adhesión voluntaria de la sociedad a instituciones compartidas.

De ahí que haya una característica histórica del país: no sólo el recurrente desborde y bloqueo de la sociedad sobre el Estado, sino también la continua producción de comportamientos y demandas políticas al margen de la institucionalidad oficial, por vía de los sindicatos, comunidades agrarias, juntas vecinales y comités cívicos, en los que la sociedad civil construyó sus prácticas políticas. Es como si institucionalidad estatal y sociedad civil hubieran vivido en mutuo acecho y hostilidad permanente, rotas de vez en cuando por pequeños periodos de estabilidad política que, más que resultar de una conciliación de intereses, surgieron del autoritarismo (1971-1977) o del adormecimiento social (1987-2000). Acá, la excepción no fue crisis política-estatal, sino la estabilidad, pues el Estado presentó, desde sus raíces formativas, una falla de *incompletitud social*, de inorganicidad óptima, irresuelta desde el nacimiento de la República hasta principios del siglo XX.

De ahí que a lo largo de la historia, cada vez que la sociedad civil se revitalizaba, como en los últimos años, se abalanzaba inmediatamente por múltiples lados y con diversas demandas estructurales irresueltas, sobre un Estado que estaba incapacitado de articular, canalizar y resolver estas deudas históricas. Así, la insurgencia democrática de inicios de esta década, desde la “guerra del agua”, la “guerra del gas” y las marchas y bloqueos de caminos que reivindicaron el reconocimiento de los derechos indígenas, la soberanía sobre los recursos naturales, las autonomías departamentales o la ciudadanía social con bienestar material, va más allá de las críticas al “neoliberalismo” o al “centralismo”; éstas fueron querellas hacia la propia estructura patrimonial-colonial del *Estado aparente* (centralista, mono-cultural y excluyente) que nunca incorporó a la sociedad civil-plena y a las regiones, como fuerza constitutiva de su existencia.

Por eso, uno no puede dejar de destacar la lucidez histórica de los movimientos sociales de inicios del siglo XXI que, a tiempo de resistir las estructuras de dominación, se plantearon la revolución del Estado, esto es, la abolición del *Estado aparente*, la superación del desencuentro catastrófico entre formación social y formación estatal. Ese programa de refundación estatal es lo que se llamó Asamblea Constituyente.

La propuesta de Asamblea Constituyente surgió en este inicio de siglo como una exigencia de incorporación de la inmensa mayoría de la sociedad civil laboriosa, anteriormente excluida del Estado, en el ejercicio de derechos, de reconocimientos y usufructo de los bienes públicos; ello se canalizó como irrupción en la composición real del Estado. Pero la sociedad plebeya, obrera e indígena, barrial y estudiantil se planteó simultáneamente la presencia de su ser colectivo, clasista y nacional, como fuerza directriz y dirigente de la sociedad civil en el Estado. De esa manera, *óptimo orgánico* entre Estado y sociedad y *hegemonía histórica* de un nuevo *bloque social de Estado* emergieron como agenda de las grandes sublevaciones entre 2000 y 2005. Voluntad de poder y voluntad de

conducción nacional-popular bajo la forma de un nuevo Estado fueron las fuerzas estructurantes del proceso estatal constituyente y de la Asamblea Constituyente de 2006.

Y es la articulación virtuosa de estos dos componentes en la acción movilizadora de la sociedad, la que diferencia este momento revolucionario de todos los otros momentos revolucionarios precedentes de la historia de Bolivia. La fundación de la República la condujeron los realistas reciclados como independentistas, tras el debilitamiento y dispersión de la verdadera sociedad civil luego de quince años de extenuante lucha armada (los guerrilleros de la independencia y las milicias indígenas sublevadas). Por ello fue que el Estado republicano nació como mutación simbólica, pero no material, del Estado colonial.

Un segundo momento de redefinición de la ecuación estado/sociedad fue la Revolución de 1952, que llevó a una redistribución de algunos bienes materiales públicos (la tierra en el occidente y el excedente minero), pero reforzó la exclusión de los derechos colectivos de las mayorías indígenas y preservó el uso patrimonial del Estado, con lo que la base material del Estado colonial se reforzó. Acá hubo ímpetu social de incursionar en el Estado (*óptimo orgánico*), pero no hubo estrategia de *hegemonía histórica* de los insurrectos que delegaron la conducción de su proyecto a una clase social diferente y heredera de la vieja dominación señorial. Con el tiempo, la abdicación del mando sobre el Estado (1952-1957) llevó a la gradual expulsión del Estado y, a la larga, a la pérdida del usufructo de los bienes del Estado que se consumó durante el régimen neoliberal de privatización de las empresas públicas (1985-2005).

El inicio del siglo XXI vino con la irrupción democrática de una sociedad civil laboriosa no sólo apetente de *construir* Estado, sino de *conducirlo*, esto es, de ser soberana en el Estado. A esto es lo que se llama un cambio de *forma histórica* y de *contenido material del Estado*.

El ámbito de escenificación democrática de esa revolución de forma y contenido fue la Asamblea Constituyente. Esto no significa que la Asamblea haya sido el lugar político de esa revolución. No. El campo real y territorial de esta lucha de clases abierta y generalizada de estos años fue el país en su conjunto; en tanto que su momento de condensación territorial fue desplazándose de occidente a oriente. Pero el lugar planteado como el escenario donde transmutar la fuerza social en fuerza electoral y la confrontación social en confrontación política discursiva y argumental, fue la Asamblea Constituyente. Se planteó que la Asamblea sea el lugar donde la correlación de fuerzas políticas culturales de la sociedad civil quede condensada como instituciones y derechos; en tanto que el liderazgo indígena-popular devenga en *naturaleza social del Estado*, y los consentimientos y compromisos de las clases desplazadas queden como momento de la *composición material del Estado*. Todo ello, bajo la forma de una nueva Constitución Política del Estado.

Bajo esta lectura, se puede decir entonces que los movimientos sociales plantearon a la sociedad civil-ampliada, representada en la Asamblea Constituyente, esto que se puede llamar un *armisticio histórico* (*nueva* Constitución Política del Estado) como modalidad de la construcción de un *Estado integral*.

Sin embargo, la respuesta de las clases políticas desplazadas del mando estatal fue la conspiración contra el gobierno revolucionario, el sabotaje a la Asamblea Constituyente, la confrontación y el intento de golpe de Estado cívico-prefectural (2007-2008). Buscaron recuperar, por la fuerza, lo que habían perdido por el voto, sin comprender que cuando la voluntad de soberanía estatal se apodera del espíritu colectivo de las clases subalternas, el regreso a la sumisión es una ilusión imposible.

En una apuesta que develó la decadencia política de unas clases sociales acostumbradas a gobernar no por la convicción de los gobernados, sino por su propia compulsión, abandonaron el escenario de la Asamblea Constituyente, donde podían lograr un mejor reconocimiento dialogado de sus expectativas colectivas, y optaron por el escenario de la confrontación en las calles, allá donde los movimientos sociales son y han sido siempre soberanos territorialmente. De allí vino una seguidilla de batallas y derrotas de las antiguas clases dominantes: derrota electoral en el Referendo Revocatorio (agosto de 2008); derrota militar en el intento de golpe civil prefectural (septiembre de 2008); derrota política en el diálogo gobierno-prefectos y los acuerdos congresales (octubre de 2008); derrota de los preparativos de guerra civil y separatismo (abril de 2009). La suma de ello dio como resultado una derrota histórica-moral y política-cultural de las antiguas clases dominantes, y la consolidación de un nuevo bloque de poder Estatal integral. La posterior aprobación, en referendo, de la nueva Constitución Política del Estado y la reelección con mayoría universal (64 por ciento) del Presidente Evo Morales Ayma, cierran el ciclo de transición estatal y dan inicio a la construcción del nuevo Estado.

Lo decisivo de estas victorias del bloque de poder indígena-plebeyo es que no se han traducido en una exclusión material de las antiguas clases dominantes del Estado, de la economía o de la política; esto podía haberse dado, tomando en cuenta el escenario golpista, separatista y de fuerza por el que optó una parte activa de las clases desplazadas del gobierno del Estado. Pero ello hubiera reproducido hacia las minorías, la acción de exclusión y extraestatalidad de la que antiguamente fueron objeto las mayorías, volviendo a imposibilitar la ecuación del *óptimo orgánico del Estado* y, peor aún, la posibilidad de *hegemonía histórica* de las clases indígenas-populares.

De ahí que la nueva Constitución Política del Estado, al momento de reconocer los derechos y presencia material de las formaciones económicas, sociales y políticas de las clases laboriosas anteriormente excluidas, haya garantizado los derechos y la base material del resto de las clases componentes de la sociedad civil-ampliada, todo ello en el marco de la pluralidad de las estructuras económicas, políticas y culturales que caracterizan la sociedad boliviana. Y en una nueva muestra de voluntad de liderazgo político-moral, fue el bloque de poder indígena-plebeyo el que decidió, en ausencia y derrota de las clases anteriormente gobernantes, incorporar un nuevo conjunto de derechos, garantías y posibilidades para la totalidad de la sociedad, incluidas las clases dominantes desplazadas. Al final, la hegemonía, entendida como liderazgo político, consenso cultural y compromisos materiales, se presenta en su doble composición real: como consagración e inversión de un hecho de dominación (momento de fuerza histórica de la voluntad de poder) y como incertidumbre estratégica (momento de indeterminación del devenir histórico), por tanto, fruto de una construcción siempre inacabada e inestable a largo plazo que debe ser producida por la política y con política.

Esta posibilidad actual de una ecuación de *óptimo orgánico entre Estado y sociedad*, más *hegemonía histórica*, ha sido posible por la emergencia de un nuevo punto de vista *de* Estado y *en* el Estado que ha llevado a plantearse, como problema a superar, lo que para el antiguo bloque de poder era un privilegio a preservar: la colonialidad del Estado, la centralización territorial del poder y la patrimonialidad de la riqueza pública.

Estos tres componentes estructurales que atraviesan el Estado neoliberal, el Estado nacionalista, el Estado liberal...hasta la fundación de la República, hasta tiempos coloniales, y que formaron

el basamento invariable de la estatalidad en Bolivia, de su debilidad, de su pre-modernidad y sus límites, fueron las fuentes de las que se nutrió la *clase dominante* a cambio de nunca poder constituirse en *clase dirigente*. Y es que la única manera para que las clases dominantes se hubieran podido constituir como clases dirigentes era si asumían el liderazgo político histórico de todas las clases y naciones-culturales de la sociedad boliviana. Pero ello hubiera supuesto autodestruirse a sí misma en su base material, formada a partir de la patrimonialización de los bienes públicos y la preservación de las discriminaciones y exclusiones de las mayorías indígenas.

A las anteriores clases dominantes, durante toda su existencia, se les presentó un dilema: o dominación dura asegurada a corto plazo sobre la colonialidad estatal, o hegemonía a largo plazo, sobre el desmontamiento de la patrimonialidad, colonialidad y centralismo territorial del Estado. Ellas optaron por la primera opción, por la seguridad a corto plazo y la defensa de su origen colonial-patrimonial, y con eso imposibilitaron su conversión en clase moderna y dirigente. Con el tiempo, les tocó a las clases subalternas, en la resistencia a las relaciones de dominación colonial-patrimonial, visibilizar las fallas estructurales y tectónicas del Estado, que eran las que sostenían esa dominación: la exclusión colonial (la colonialidad del Estado); la expropiación privada de los bienes públicos (la patrimonialidad del Estado); la discriminación territorial en el uso de las arcas públicas (la concentración burocrático-territorial del Estado).

De esta manera, la resistencia a las estructuras de dominación estatal fue simultáneamente la visibilización de las fallas estructurales de la formación del Estado, de su apariencia, de su divorcio con la sociedad y su debilidad política. Por ello la tarea de la revolución del Estado, de su ampliación social, de su democratización y su fortalecimiento institucional, no podía venir del lado de las clases dominantes. Había una imposibilidad histórica, de conocimiento, pues su comprensión y superación hubieran significado la autodisolución de la base material de las clases dominantes. Sólo unas clases indígenas-populares que no tenían ningún privilegio a preservar en esa formación del Estado patrimonial-colonial podían plantearse el conocimiento de estas fallas tectónicas del Estado. Y sólo unas clases que vivieran esas fallas tectónicas (colonialidad, patrimonialidad y centralismo territorial estatales) como dominación, exclusión, agobio e infortunio, podían plantearse la superación real de esas fallas. Y así fue. La nueva Constitución Política del Estado no sólo es la consagración legal e institucional de una nueva correlación de fuerzas sociales en el Estado y de un nuevo bloque de poder histórico; es, a la vez, por la naturaleza clasista y cultural del bloque de poder constituyente nacional-popular, el proyecto político-material de resolución real, de superación de esas fallas tectónicas de larga data que hicieron del Estado boliviano un *Estado aparente*, sin *hegemonía histórica* ni *óptimo orgánico* con la sociedad civil. A su modo, cada uno de los agudos estudios que están presentes en este libro, ya sea sobre el régimen de garantías, el sistema de derechos y la arquitectura institucional contenidos en la nueva Constitución, permiten entender los distintitos modos de producción de la nueva composición social plena del Estado y de la base material de la hegemonía política en Bolivia.

Las antiguas clases dominantes no pudieron ser hegemónicas porque no podían integrar en el Estado ni liderizar a la sociedad civil-extendida. Y no lo pudieron hacer porque ello hubiera supuesto la extinción de su naturaleza de clase dominante (colonial-patrimonial), obligarse a cambiar y a construir una nueva base de su dominación política, económica y cultural, lo que no estaban dispuestas a hacer. Así, si algo ancló a Bolivia en la colonialidad patrimonial del siglo XVIII fueron sus clases dominantes, hasta que tuvieron que ser desplazadas del poder en 2005. Y si algo

es fuente de renovación y modernización estructural de la formación estatal boliviana son sus clases plebeyas y naciones indígenas.

Pero el que sean las clases populares y naciones indígenas las que asuman el reto, por necesidad material, emancipación política y convicción cultural, de la construcción de un *óptimo orgánico entre Estado y sociedad* (composición social ampliada del Estado) y la construcción de una *hegemonía histórica* (nuevo núcleo articulador del Estado), tiene su carga y sus efectos prácticos en lo que debemos entender por modernidad estatal y por naturaleza del Estado.

Claro, y es que por la naturaleza social de la materialidad actuante y masiva de las clases populares y naciones indígenas, sus acciones en el Estado, su devenir Estado, en tanto se mantenga su movilización política colectiva, sólo puede construir Estado democratizando, socializando y universalizando la decisión y la gestión de lo público, esto es, todo lo contrario de la monopolización de lo público que caracteriza a los estados modernos. Igualmente, las clases plebeyas sólo pueden ampliar derechos en el Estado y ampliar la base material de los bienes públicamente usufructuados, si socializan crecientemente esos bienes públicos en vez de privatizarlos o apropiarlos en pocas manos, como sucede en los estados contemporáneos. La modernización estatal, hecha de la mano de las clases populares y naciones indígenas, es pues otro tipo de modernidad diferente a las hasta ahora conocidas. Si bien buscan construir un *óptimo orgánico* entre Estado y sociedad, por fuerza de su condición clasista y nacional, lo hacen no como ensamble de dos componentes disociados (Estado y sociedad), sino como disolución creciente de lo político (el Estado-gobierno de Gramsci) en la sociedad civil-ampliada que deviene simultáneamente en sociedad política.

Por ello, la “modernización” del Estado a cargo de las clases nacionales-populares, en perspectiva histórica, sólo puede realizarse como creciente disolución del Estado monopolio-coerción (el Estado-gobierno) y una creciente expansión y democratización del Estado-gestión y del Estado-decisión en la sociedad civil y de la sociedad civil en el Estado. ¿Acaso, en el horizonte, eso no es la producción democrática del socialismo, entendido como radicalización y socialización de la democracia en todos los terrenos de la vida, incluido la economía? Vistas así las cosas, el concepto gramsciano de *Estado integral*, como suma entre una relación *óptima* entre sociedad civil y Estado político, más la construcción de la *hegemonía histórica* de las clases conducentes de la sociedad, tiene una variante. Cuando el *Estado integral* lo realizan las clases sociales laboriosas y autoorganizadas de la sociedad civil es el tránsito largo pero posible a una naturaleza social del Estado al que los clásicos del marxismo le llamaron socialismo.

La nueva Constitución Política del Estado es el programa de toda una generación para un *Estado integral* post neoliberal. Y en el horizonte a largo plazo, determinar si a la vez es el tránsito hacia una sociedad post-capitalista dependerá de la vitalidad, de las luchas y de la cohesión de las clases laboriosas y naciones indígenas.

Álvaro García Linera
Vicepresidente Constitucional
del Estado Plurinacional de Bolivia



Visión Global
de la nCPE

Los Ejes de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia

Carlos Romero Bonifaz

1. Crisis de Estado y proceso constituyente

A partir del año 2000, después de la denominada “Guerra del Agua” que tuvo como epicentro la ciudad de Cochabamba, se produce la ruptura de la hegemonía del sistema político y se pone de manifiesto el agotamiento del modelo de desarrollo neoliberal y del régimen de “democracia pactada”.

A su vez, las constantes movilizaciones sociales configuran un escenario de conflictividad social y política que expresa profundas fracturas del Estado boliviano. Sin embargo, ¿cuáles fueron las causas que provocaron la crisis de Estado?

El modelo neoliberal se caracterizó por incorporar orgánicamente los sectores estratégicos de la economía nacional al capital transnacional y concebir como principal agente económico al inversor externo. Los resultados, sin embargo, fueron deficitarios: extranjerización del excedente económico, debilitamiento de la soberanía nacional, mayores brechas de desigualdad, fragmentación social, terciarización de las relaciones laborales, sobre corporativización política.

Antes de la capitalización o privatización de las empresas del Estado, los ingresos que éstas generaban cubrían el 70 por ciento del gasto público. Después de la capitalización, sus aportes se reducen significativamente. El análisis del presupuesto público ejecutado en la gestión 2003 nos permite observar que los ingresos fiscales derivados de las transferencias de las empresas capitalizadas apenas representan el 11 por ciento del total, de los cuales las empresas petroleras sólo transfieren el 5.9 por ciento. Los otros ingresos provienen en un 34 por ciento de préstamos internos y externos, 6 por ciento donaciones, 34 por ciento impuestos pagados por la población y 15 por ciento otros ingresos (Romero, 2008).

Nótese que los préstamos y donaciones constituían la fuente de ingresos fiscales más importante: 40 por ciento del total. Si bien

Carlos Romero Bonifaz

Abogado. Fue Constituyente departamental por Santa Cruz y Presidente de la Comisión de Tierra/Territorio y Recursos Naturales de la Asamblea Constituyente. Ex Ministro de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente.

Actualmente desempeña el cargo de Ministro de Autonomías.

Bolivia fue beneficiaria de los programas HIPIC o de condonación de deuda pública externa a favor de países altamente endeudados, el impacto de estas medidas no disminuyó la deuda, sino más bien modificó su estructura. En efecto, la deuda bilateral se redujo significativamente, empero, la deuda multilateral se incrementó notablemente. Del total de préstamos contraídos por el país, 92 por ciento representaba deuda multilateral y sólo 8 por ciento deuda bilateral.

Entre el incremento de la deuda multilateral y el debilitamiento de la soberanía nacional existe una relación directa. La aprobación de los préstamos estuvo acompañada por la imposición de medidas económicas de profundización de las políticas de libre mercado por parte de los organismos multilaterales: Banco Mundial (BM), Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Sin embargo, no sólo la deuda externa se había incrementado, sino también la interna, por la vía de las transferencias del fondo de capitalización individual al pago del Bono Solidario para personas de la tercera edad (Bonosol), que no alcanzaba a ser cubierto por el fondo de capitalización colectiva que debía recepcionar las utilidades de las empresas capitalizadas.

Consideración especial merece la renta petrolera que, de un total anual de utilidades estimado en 1.500 millones de dólares, apenas transfería al Tesoro General de la Nación 180 millones de dólares, extranjerizándose el excedente económico mediante la acreditación de utilidades de las empresas petroleras en sus países de origen.

A su vez, las empresas transnacionales priorizaron la inversión de capital constante antes que de capital variable, consiguientemente no crearon fuentes de empleo, lo que se sumó al cierre de las empresas estatales y al desmantelamiento de las manufacturas que operaban en torno suyo, profundizando los niveles de fragmentación social y terciarización de las relaciones laborales; el 83 por ciento de la población económicamente activa se encontraba inmerso en actividades de economía informal.

El incremento de la terciarización laboral, sumada a los altos niveles de desempleo y la constante pérdida del valor adquisitivo salarial por los sistemáticos impuestos indirectos cobrados a la población, contrajeron la demanda e incrementaron el promedio de desigualdad social, alcanzando una relación de 1 a 170 frente al promedio latinoamericano de 1 a 60, lo que significa mayor concentración de la riqueza.

Los efectos políticos de la fragmentación de la sociedad traducen una sobrecorporativización de la acción colectiva, en la que los intereses gremiales y regionales suelen sobreponerse a los de alcance nacional, más aún en estructuras económicas históricamente heterogéneas o en formaciones sociales abigarradas.

Por otra parte, el desarrollo de sistemas económicos distintos en una estructura económica heterogénea determina que los mismos coexistan en compartimentos estancos y se correlacionen en el mercado de intercambio de bienes, servicios y factores en condiciones asimétricas, ampliando las brechas de desigualdad social al promedio antes señalado.

En el área rural, las condiciones de vida y trabajo son aún más adversas puesto que el 90 por ciento de la población rural se encuentra en condiciones de pobreza en tanto que el 60 por ciento en situación de pobreza extrema.

Empero, ¿cómo es que este cuadro de fragmentación social y fractura política logra neutralizarse para la cohesión estatal? Al caracterizarse la población boliviana por su mayoría indígena y al haberse

politizado la identidad etno-cultural, los indígenas utilizan esa condición para transversalizar todos los segmentos de la estructura social, logrando convertir su identidad en su principal capital político.

Sin embargo, ¿cómo se produce la articulación entre movimientos sociales y clases medias urbanas? La sincronización de las acciones colectivas de los movimientos sociales logra articularse a la de las clases medias urbanas en el momento en que los primeros abanderan la defensa de los recursos naturales: agua, gas, tierra, etc. Recordemos que se trata de culturas ancestralmente ligadas a la tierra y al territorio, lo que coincide con el carácter de fuerza centrípeta que adquieren los recursos naturales para el conjunto de los bolivianos y las bolivianas.

Por su parte, actores cívico-regionales impulsan el reconocimiento de autonomías departamentales como expresión natural de dinámicas económicas y políticas que proyectan recomposiciones del poder político con base territorial, expresando a su vez otro de los problemas estructurales que afecta la cohesión estatal: la cuestión regional.

El cuadro de situación anterior plantea la necesidad de transformaciones estructurales irreversibles en la estructura organizativa estatal y una redefinición de las reglas de convivencia colectiva. Con tal finalidad se convocó la Asamblea Constituyente y el Referendo Autonomico, eligiéndose constituyentes y consultando la aprobación de autonomías de modo vinculante a la Asamblea Constituyente el 2 de julio de 2006.

El marco de estos eventos fue la conjugación de tres factores a través de los cuales opera la transición a un nuevo sistema político y que han permitido preservar el régimen democrático: movilizaciones sociales y cívico-regionales, acuerdos políticos en niveles institucionales y consultas ciudadanas directas.

Las mayores contradicciones expresadas en el escenario nacional, en los últimos ocho años, tienen que ver con la defensa de los recursos naturales, la incorporación de los pueblos indígenas a la estructura estatal y la descentralización político-administrativa que efectivice la redistribución del poder político central hacia las regiones.

La nacionalización del gas y sus impactos positivos en la estabilización macroeconómica del país, la substancial mejora de la participación estatal en la renta petrolera y la generación de mecanismos redistributivos de participación en la riqueza, por parte de sectores altamente vulnerables, alcanzó tal legitimidad, que la medida jamás fue puesta en cuestión, resolviéndose, en lo fundamental, la pugna estatal por el control del excedente económico.

Sin embargo, la cuestión étnico-cultural y la problemática regional se mantuvieron como dos fracturas estatales cuya resolución implica, inevitablemente, transformaciones en la estructura estatal, asociadas a una recomposición del poder político, tanto en términos funcionales como territoriales.

2. Los principales contenidos de la nueva Constitución Política del Estado

Para la formulación del texto constitucional se ha adoptado una matriz universal de contenidos, cuyos ejes son los siguientes: Modelo de Estado y sistema de gobierno, Declaración de derechos, deberes y garantías constitucionales, Estructura funcional y territorial del poder público, Modelo de desarrollo económico-social y Procedimiento de reforma constitucional.

2.1. Modelo de Estado

“...Unitario, Social de Derecho Plurinacional Comunitario descentralizado y con autonomías...” (Art. 1).

El modelo de Estado expresa la ideología que inspira su organización. Comprende las diferentes teorías adoptadas en una Constitución para orientar la organización estatal. Esta parte del texto constitucional no es precisamente normativa, sino más bien declarativa, en la medida en que expresa la filosofía que da coherencia a las instituciones y disposiciones constitucionales. Según las corrientes doctrinales predominantes universalmente, se conoce dos tipos de Estados el unitario y el federal. Adicionalmente se agregan otras características que derivan de la realidad social de un país, para concebir su estructura estatal como multicultural, autonómica o de otra índole.

El modelo de Estado en la nueva Constitución hace converger tres ámbitos de la realidad social del país: la liberal, la comunitaria y la regional. El Estado se reafirma como 0, es decir, un sólo centro de poder político. Además se declara:

- a. Social de Derecho, o sea, acoge la forma funcional liberal del poder público (democracia, división de poderes, sufragio universal, etc.) priorizando los intereses colectivos antes que los individuales.
- b. Plurinacional Comunitario, porque admite su naturaleza multicultural, es decir que reconoce varias naciones, donde Bolivia es la Nación Mayor en la que convergen las naciones indígenas u originarias articuladas con base en su identidad cultural. La declaración del carácter plurinacional del Estado implica el reconocimiento de naciones y pueblos indígenas en condición de sujetos colectivos, consiguientemente, supone el reconocimiento de derechos colectivos. Dado el carácter folklórico asignado por las elites al factor cultural, no era suficiente caracterizar al Estado como Pluricultural.
- c. Descentralizado con autonomías, como fundamento de distribución del poder público con base territorial, en perspectiva de lograr una adecuada articulación entre la estructura del Estado y los pueblos indígenas y las regiones (departamentos, provincias, municipios). En la interpretación del carácter autonómico de las entidades territoriales convergen dos líneas de pensamiento: la incorporación de “comunidades vivas pre-existentes al Estado” como fuente de la autonomía indígena y la descentralización de facultades ejecutivas, legislativas, reglamentarias y fiscalizadoras desde el centro hacia las entidades subnacionales.

Dada la existencia pre-colonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derechos a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley. (Art. 2)

El reconocimiento de la pre-existencia de los pueblos indígenas con relación a la nación boliviana, tiene dos utilidades prácticas: por un lado, reafirma su condición de colectividades (pueblos o naciones), lo que les otorga derechos colectivos (territoriales, culturales y de libre determinación); por otro, asigna a estos derechos carácter histórico, aunque no con alcances de reconstitución de sus territorialidades originarias.

Asimismo, hace equivaler la libre determinación de los pueblos a la autonomía indígena, en el marco de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, con lo que desaparece la amenaza de la autodeterminación con alcances similares a los reconocidos para los estados en el derecho internacional público.

En el caso de nuestro país, la construcción plurinacional se funda en la pre-existencia de indígenas que, en su calidad de sujetos colectivos, se asumen como naciones indígenas articuladas en torno a identidades culturales compartidas. La principal proyección se refiere a una comunidad política pluralista flexible, con multiniveles asimétricos, en la que se reconoce la autonomía indígena con base en sus derechos históricos.

De acuerdo a Xavier Albó (2005), el reconocimiento de la pre-existencia de los pueblos indígenas representa la verdadera originariedad de la Asamblea Constituyente y de modificación profunda de la Constitución Política del Estado como fundamento de transformación estructural del Estado.

2.2. Sistema de gobierno

- I. El Estado adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres.
- II. La democracia se ejerce de las siguientes formas, que serán desarrolladas por la ley:
 1. Directa y participativa, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la Asamblea, el cabildo y la consulta previa, entre otros. Las asambleas y cabildos tendrán carácter deliberativo.
 2. Representativa, por medio de elección de representantes por voto universal, directo y secreto, entre otros.
 3. Comunitaria, por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, entre otras (Art. 11).

El sistema de gobierno está formado por el conjunto de instituciones que correlaciona a los gobernantes con los gobernados. Traduce el ejercicio de la soberanía, sea de manera directa o delegada. Señala los alcances y límites de la representación política, así como los ámbitos de decisión directa de la ciudadanía.

En las constituciones anteriores, nuestro sistema de gobierno ha sido restringido a la democracia representativa o delegada, lo que derivó en un régimen monopolizado por los partidos políticos, restringiendo la participación ciudadana sólo al acto electoral. A su vez, el circuito de poder político controlado por los partidos distorsionó la institucionalidad del sistema debido a que los mismos se cohesionaban en función de relaciones clientelares antes que en compromisos programáticos de gestión pública.

La nueva Constitución combina las instituciones políticas liberales con las indígenas originarias. Entre las primeras, se da prioridad a las de participación ciudadana directa sobre las de decisión delegada (referendo, iniciativa legislativa ciudadana, revocatoria de mandato, consultas previas y otras). Incorpora también el reconocimiento de la democracia comunitaria que se caracteriza por la adopción de decisiones consensuadas, amplia deliberación, autoridades propias, participación directa, rotación de cargos.

La denominada democracia comunitaria tiene plena vigencia allí donde se la practique (Art. 26). Doctrinalmente se la conoce bajo la denominación de democracia deliberativa, puesto que prioriza la deliberación y consenso por encima del voto para la toma de decisiones.

La compatibilidad entre la elección por sufragio universal y la elección por procedimientos tradicionales, en pueblos indígenas, opera aún antes de la puesta en vigencia de la nueva Constitución. Actualmente, los pueblos indígenas han desarrollado sus propios sistemas políticos comunitarios traducidos en la designación de autoridades tradicionales con una serie de competencias de gobierno interno.

En la nueva Constitución se reconoce expresamente estos sistemas políticos en proyección a la conformación de nuevas entidades gubernativas, particularmente referidas al proceso autonómico, donde se prevé que la elección de representantes indígenas por procedimientos propios se desarrollará en las autonomías indígenas y que también se debería producir en los órganos deliberativos y normativos departamentales. Esta clase de construcción de representación política ha sido proyectada para las tierras bajas del país, aplicando los criterios doctrinales de los multiniveles asimétricos gubernativos, dada la condición de minorías poblacionales dispersas que caracteriza a estos pueblos.

Con relación al órgano legislativo nacional (Asamblea Legislativa Plurinacional), el proyecto de la nueva Constitución establece la siguiente normativa:

- I. En la elección de assembleístas se garantizará la participación proporcional de las naciones y pueblos indígena originario campesinos (Art. 147).
- II. La ley determinará las circunscripciones especiales indígena originario campesinas, donde no deberán ser considerados como criterios condicionales la densidad poblacional, los límites departamentales ni la continuidad geográfica (Art. 147).

La regla general es que se elige representantes poblacionales y departamentales por sufragio universal y directo (ver Art. 146.I). Si bien se prevé proporcionalidad de representantes indígenas, se refiere a la composición de candidaturas en listas electorales. Por su parte, las circunscripciones especiales que contemplen criterios de unidad sociocultural para la elección de representantes, proyectan la redefinición de jurisdicciones electorales, especialmente en tierras bajas, tomando en cuenta a las unidades culturales de esas regiones, a fin de mejorar la posibilidad de los pueblos indígenas del oriente para acceder a la representación legislativa.

Las circunscripciones electorales especiales garantizarán la presencia directa de pueblos indígenas en condición de minoría poblacional. En la Ley Electoral Transitoria se ha establecido un número de seis. En estas jurisdicciones electorales se aplica el criterio cualitativo antes que cuantitativo para construir la representación política.

2.3. Declaración de derechos, deberes y garantías constitucionales

Esta parte de una Constitución contiene los derechos reconocidos a su población, los que pueden ser individuales o colectivos. Incluye, también, las principales obligaciones o deberes que asume la población con el Estado y entre sí. Comprende, además, las garantías constitucionales o instrumentos que aseguran el cumplimiento de los derechos.

La Constitución ha recogido en su *Declaración de Derechos* las tres generaciones de derechos humanos, los mismos que tienen alcance universal.

Tabla 1

TIPO DE DERECHOS	CONTENIDOS
Derechos fundamentales	<ul style="list-style-type: none"> • A la vida • Integridad física, psicológica y sexual (se prohíbe las torturas, tratos crueles, violencia doméstica) • Al agua y alimentación (seguridad alimentaria) • A la educación (universal para todos) • Salud (universal sin exclusiones) • Hábitat y vivienda • A los servicios básicos (agua potable, alcantarillado, electricidad, gas domiciliario, postal y telecomunicaciones)
Derechos civiles	<ul style="list-style-type: none"> • Autoidentificación cultural • Intimidad, honor y dignidad • Libertad de pensamiento, espiritualidad, religión y culto • Libertad de reunión y asociación • Petición individual o colectiva • Inviolabilidad de domicilio y secreto de comunicaciones privadas • Acceso a la información y comunicación • A expresar y difundir libremente pensamiento u opiniones • Libertad de residencia, permanencia y circulación en todo el territorio
Derechos políticos	<ul style="list-style-type: none"> • Participar en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o a través de sus representantes (sufragar, elegir, ser consultado, etc.)
Derechos de las naciones, pueblos indígenas, originarios y campesinos	<ul style="list-style-type: none"> • A su identidad cultural • A existir libremente • Territorialidad • Libre determinación • Protección de sus saberes tradicionales • A que sus instituciones formen parte de la estructura del Estado • A su hábitat (territorios) • Educación intra-intercultural y bilingüe • Salud • Consulta • Participación • Reproducción de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos
Derechos ambientales	<ul style="list-style-type: none"> • A gozar de un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado

TIPO DE DERECHOS	CONTENIDOS
<p>Derechos económicos, sociales y culturales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Educación (regular, alternativa, especial y superior, está compuesta por instituciones educativas fiscales, privadas y de convenio. Tiene carácter intra- intercultural y bilingüe, obligatoria hasta el bachillerato; la educación fiscal es gratuita en todos sus niveles. Se garantiza autonomías universitarias y las universidades privadas) • Salud y la seguridad social (calidad de vida, bienestar, seguro universal y acceso a servicios públicos) • Medicina tradicional (medicamentos naturales) • Trabajo y empleo (en condiciones de dignidad, seguridad industrial, higiene, estabilidad laboral, salario justo, no discriminación) • Propiedad privada (individual o colectiva, garantizando la sucesión hereditaria) • Derecho de la niñez, adolescencia y juventud (al desarrollo integral, a crecer en el seno de una familia, a la identidad, a recibir servicios, a la formación integral) • Familias (en las que todos los integrantes tienen igualdad de derechos, obligaciones y oportunidades) • Adultos mayores (vejez digna, renta vitalicia, protección, recreación, descanso) • Personas con discapacidad (protección familiar y estatal, educación y salud, comunicación con lenguaje alternativo, condiciones laborales, no discriminación) • Personas privadas de su libertad (respeto a su dignidad, a comunicarse con su defensor y personas allegadas, a trabajar y estudiar en centros penitenciarios) • Derechos de usuarios y consumidores (suministro de alimentos, medicamentos y productos de calidad, información sobre los contenidos de los productos y características de los servicios)

Fuente: CPE, Arts. 21 a 76

La nueva Constitución desarrolla de manera suficiente las distintas generaciones de derechos humanos (individuales y colectivos), jerarquizando los derechos colectivos, dándoles el mismo nivel que los individuales y estableciendo garantías para su implementación expresadas en políticas de Estado.

Destaca también el reconocimiento integral de los derechos colectivos: ambientales, de usuarios y consumidores y de los pueblos indígenas y naciones originarias. Adicionalmente se reconoce derechos especiales: niñez, adolescencia, ancianidad, personas con discapacidad, personas con privación de libertad.

Los derechos reconocidos en la nueva Constitución tienen las siguientes características: son inviolables, universales, interdependientes, indivisibles y progresivos. *Inviolables* significa que el Estado debe protegerlos y garantizarlos. *Universales* porque todos los bolivianos y todas las bolivianas gozamos de ellos sin discriminación alguna. *Interdependientes e indivisibles* porque unos derechos dependen de otros, es decir están interconectados, por ejemplo, el derecho a la vida se efectiviza si existen adecuadas condiciones de salud, para que existan estas condiciones debemos evitar los

daños ambientales de alto impacto y así sucesivamente. *Progresivos* porque se prevé que, a medida del desarrollo de la humanidad, nuevos derechos van emergiendo según las necesidades sociales y éstos serán reconocidos en la comunidad internacional y ampliarán gradualmente la presente Declaración de derechos.

Un aspecto novedoso de la Declaración de derechos es la categoría de “derechos fundamentales”. Se la ha incorporado para destacar derechos que son indispensables para preservar la condición y dignidad humanas, los mismos que pueden ser individuales (derecho a la vida) como colectivos (derecho a la educación y salud) frente a la tradición constitucional que tiende a ubicar entre los derechos fundamentales a aquellos de titularidad y ejercicio individual (civiles y políticos).

La Declaración de derechos de la nueva Constitución establece, con nitidez, la relación jurídica entre la población y el Estado, en la que la primera representa al sujeto activo titular del derecho, mientras que el segundo es el sujeto pasivo que debe cumplir un deber u obligación; en algunas ocasiones la formulación del deber jurídico es genérica, en tanto que en otras disposiciones se encuentra más desarrollada. Como ejemplos destacamos:

La dignidad y libertad de las personas son inviolables. Respetarlas y protegerlas es deber primordial del Estado (Art. 22).

Toda persona tiene derecho a la vida y a la integridad física, psicológica y sexual. Nadie será torturado, ni sufrirá tratos crueles, inhumanos, degradantes o humillantes. No existe la pena de muerte (Art. 15.I).

- I. Toda persona tiene derecho a un hábitat y vivienda adecuada que dignifiquen la vida familiar y comunitaria.
- II. El Estado, en todos sus niveles de gobierno, promoverá planes de vivienda de interés social, mediante sistemas adecuados de financiamiento, basándose en los principios de solidaridad y equidad. Estos planes se destinarán preferentemente a familias de escasos recursos, a grupos menos favorecidos y al área rural (Art. 19).

Incorpora, por otra parte, garantías constitucionales como instrumentos de defensa de los derechos cuando estos se encuentran amenazados o, efectivamente, han sido vulnerados. Las garantías jurisdiccionales están perfectamente desarrolladas en un capítulo específico; se refieren al principio de igualdad, la imprescriptibilidad de algunos delitos graves, la obligación de reparar, el debido proceso y otras. Asimismo se establece acciones de defensa de los derechos tales como la acción de libertad, de Amparo constitucional, de protección de privacidad, de inconstitucionalidad, de cumplimiento y la acción popular.

2.4. Estructura del Estado

La doctrina constitucional tradicional denomina a esta parte del texto constitucional como la parte orgánica, en virtud a que establece la organización del Estado. En realidad, sus disposiciones se refieren a la organización del poder público, la que se proyecta en dos sentidos: horizontal o funcional y vertical o territorial.

En el primer caso, asumiendo que el poder público es uno solo, se asigna funciones a distintos órganos especializados en su cumplimiento. La estructura territorial, por su parte, supone que la

asignación de funciones recae en niveles territoriales, es decir, consiste en la distribución territorial del poder público.

Tabla 2

Estructura funcional del Estado en la Constitución

ÓRGANOS DEL PODER PÚBLICO	ÓRGANOS DE CONTROL Y DEFENSA Y SEGURIDAD
<p>Órgano Legislativo: constituido por la Asamblea Legislativa Plurinacional, integrada por 166 asambleístas, elegidos 36 en circunscripciones departamentales y 130 en circunscripciones plurinominales, uninominales y especiales. Sus potestades son legislativas y de fiscalización. No tienen inmunidad parlamentaria. Sus principales tareas son: legislar, aprobar nuevas unidades político administrativas (departamentos, provincias, etc.), el plan de desarrollo, presupuesto, medidas económicas en caso de necesidad, leyes tributarias y crediticias, préstamos, contratos estatales, venta de bienes públicos, tratados internacionales, sistema monetario y de medidas, elige seis miembros del Consejo Electoral, preselecciona candidatos del Tribunal Constitucional, autoriza salida de tropas militares e ingreso y tránsito de fuerzas extranjeras.</p> <p>Órgano Ejecutivo: integrado por el Presidente(a), Vicepresidente(a) y Ministros de Estado. El Presidente(a) y Vicepresidente(a) son elegidos por mayoría absoluta de votos o por segunda vuelta. Tienen derecho a reelección consecutiva por una sola vez. El Presidente y sus ministros ejecutan la administración pública y la política interior y exterior, la seguridad y defensa y el cumplimiento de las leyes.</p> <p>Las principales tareas del Presidente son: promulgar y hacer cumplir las leyes, dictar decretos y resoluciones, hacer cumplir sentencias de tribunales, preservar la unidad del Estado, dirigir la política interior y exterior, la administración pública, administrar las rentas estatales, presentar al legislativo el plan de desarrollo, el presupuesto y los informes de gestión, nombrar al Contralor(a), Presidente(a) del Banco Central, Regulador de bancos, Presidentes de entidades de función económica y social, su representante ante el órgano electoral, al Procurador, Ministros, Comandantes de las Fuerzas Armadas y Policía, presidir el Servicio de Reforma Agraria.</p> <p>El Vicepresidente preside la Asamblea Legislativa y articula al legislativo y ejecutivo.</p> <p>Órgano Judicial: tribunal constitucional para el control de constitucionalidad. Está integrado por magistrados elegidos por voto de una preselección que opera en la Asamblea Legislativa. Jurisdicción ordinaria: Integrada por un Tribunal Supremo con magistrados elegidos por voto; además tiene sus respectivos tribunales departamentales. Tribunal agroambiental como instancia especializada en materia agroambiental. La función disciplinaria y administrativa está a cargo del Consejo de la Magistratura. Se reconoce también el Sistema Jurídico Indígena en el marco del pluralismo jurídico a condición de respetar la Constitución, las leyes y los derechos humanos.</p> <p>Órgano Electoral: tiene a su cargo administrar procesos electorales, consultas ciudadanas (referendos, revocatorias de mandato) y el registro civil.</p>	<p>Contraloría General del Estado: presidida por un Contralor elegido por la Asamblea legislativa con funciones de control fiscal.</p> <p>Defensor del Pueblo: se elige en Asamblea legislativa, vela por el cumplimiento de los derechos humanos y protege a la población frente a eventuales abusos de los servidores públicos.</p> <p>Ministerio Público: integrado por un fiscal(a) general; fiscales departamentales, fiscales de materia y otros. Su función es defender la legalidad y los intereses generales de la sociedad. El Fiscal General es elegido por la Asamblea Legislativa.</p> <p>Procuraduría del Estado: defiende los intereses patrimoniales y públicos del Estado.</p> <p>Control social: el pueblo participará en la toma de decisiones públicas y ejercerá control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado. La sociedad civil establecerá sus propias normas y funcionamiento para cumplir estas funciones.</p> <p>Fuerzas Armadas: están constituidas por el Comando en Jefe, Ejército, Fuerza Aérea, Armada. Su misión es defender la independencia y seguridad del Estado, el honor y soberanía del país, el imperio de la Constitución, la estabilidad del gobierno, y además participa en el desarrollo integral del país. El servicio militar es obligatorio.</p> <p>Policía: su misión es defender a la sociedad, conservar el orden público y el cumplimiento de las leyes en todo el territorio boliviano.</p>

El principal problema de la estructura funcional del Estado ha sido la concentración del poder político que centralizaba las decisiones y la integración de los principales niveles de autoridad pública. Estas decisiones estaban a cargo del sistema político monopolizado por partidos políticos tradicionales que aprisionaron la participación ciudadana en los eventos electorales, abusando del régimen representativo, cohesionando el sistema político en torno a relaciones clientelares (“cuoteo de cargos públicos”).

La nueva estructura funcional reafirma la concepción liberal traducida en la separación de los órganos de poder y en el diseño de nuevas instituciones con mayor compromiso de mandatos programáticos con relación al pueblo, en correspondencia con un régimen político que refuerza la participación ciudadana frente al sistema democrático estrictamente representativo. El Presidente y Vicepresidente son elegidos de manera directa (por voto popular), sin mediación del Órgano Legislativo, lo que vincula programáticamente a estas autoridades con relación a la población y refuerza la independencia del ejecutivo con relación al legislativo.

De todas maneras, el nuevo diseño constitucional prevé que el Órgano Legislativo adopte muchas decisiones políticas fundamentales por mayoría absoluta de votos, lo que significa que el nuevo sistema político se cohesionará a partir de la mayoría política que, al mismo tiempo, controlaría los órganos legislativo y ejecutivo. Dado el carácter de sociedad diferenciada de nuestro país, lo ideal sería proyectar un régimen político que concretice una democracia de consensos, sobre todo, en la relación entre el gobierno central y las entidades autonómicas.

Si bien la integración de varias autoridades políticas se concentra en decisiones del legislativo y ejecutivo –órganos electorales, regulación del sistema financiero, defensor(a) del Pueblo, ministerio Público, contralor(a), presidentes de entidades con autonomía funcional o con autarquía, procurador(a), control de Justicia–, de todos modos ya no es de su potestad designar prefectos de departamento y autoridades jurisdiccionales máximas (Tribunal Supremo y Tribunal Constitucional).

A nivel del Órgano Legislativo, las principales modificaciones están referidas a una estructura bicameral integrada por una cámara poblacional elegida en circunscripciones uninominales, plurinominales y especiales, y otra departamental, con cuatro representantes por departamento, elegidos bajo el sistema proporcional. El nuevo diseño de la cámara de representantes departamentales pretende lograr una correspondencia plena entre la votación obtenida por los partidos o agrupaciones políticas con relación al número de representantes departamentales.

En lo relativo a la Cámara de Diputados, se mantiene las circunscripciones uninominales y plurinominales, lo que garantiza representación poblacional territorializada, alianzas estratégicas para coadyuvar a la formación de la voluntad popular y acceso de las minorías políticas a la representación política. No se debe dejar de relieves tres conquistas históricas de la democracia en nuestro país: las circunscripciones especiales indígenas, la paridad y alternancia de género y el voto en el extranjero.

Con relación al Órgano Judicial, se proyecta un sistema de pluralismo jurídico al reconocer al sistema jurídico indígena con el límite del respeto a la Constitución, las leyes y los derechos humanos. Los motivos que orientan esta definición se refieren a la diversidad cultural que caracteriza a la población boliviana y a la concreción de la plurinacionalidad en la estructura jurisdiccional.

En la nueva Constitución, se asigna a la justicia comunitaria el valor de sistema jurídico bajo el razonamiento de que cuenta con normas y procedimientos propios (derecho consuetudinario), además de dotarse de autoridades a las que se reconoce competencia (legitimidad) para administrar

justicia. Reconocer a la justicia comunitaria como sistema jurídico implica que el Estado deberá apoyar sus decisiones desplegando fuerza pública o trabajos periciales a requerimiento de sus autoridades y homologando sus decisiones legítimas cuando fuere necesario.

Se deriva a una ley de deslinde jurisdiccional la delimitación, coordinación y complementariedad entre la justicia comunitaria y la ordinaria. Sin embargo, se establece expresamente que el límite de la justicia comunitaria es el respeto a la Constitución, las leyes y los derechos humanos. Los bienes a los que se dirige preferentemente la justicia comunitaria se refieren a aquellos valores colectivos imprescindibles para garantizar la convivencia armónica de las comunidades y pueblos indígenas originarios.

De esto se desprende, en principio, que no debería haber mayores dificultades para la señalada compatibilización. Además, entre los acuerdos congresales para compatibilizar el texto constitucional, se incorporó, como base de la delimitación, la aplicación de la justicia indígena sólo a los integrantes de las comunidades o pueblos autoidentificados como tales.

Una segunda transformación estructural tiene que ver con la despolitización del sistema judicial ordinario en virtud a que la designación de sus máximas autoridades ya no será por “cuotas políticas” parlamentarias; estas autoridades serán elegidas por voto popular y democrático previa selección en función de méritos acumulados.

Se crea también el órgano electoral con las funciones conocidas de administrar procesos electorales y consultas ciudadanas, además de tener a su cargo el Registro Civil. En correspondencia con el nuevo sistema de gobierno, en el que tiene más importancia la participación ciudadana directa, se justifica el nuevo estatus de este organismo público, lo que a su vez plantea el desafío de profundizar su institucionalización, no existiendo suficientes directrices, al respecto, en el nuevo texto constitucional.

Por otra parte, se confirma las instancias de control fiscal (Contraloría General del Estado), defensa de la sociedad (Defensor del Pueblo), defensa de los intereses del Estado y la sociedad (Ministerio Público), reforzadas con la instancia de defensa de los intereses patrimoniales y públicos del Estado (Procuraduría General del Estado). Todas estas entidades públicas son inherentes a un régimen político democrático con sistemas de controles y contrapesos que salvaguarden su institucionalidad y legitimidad.

Complementariamente, se constitucionaliza el control social, que debe ser funcional y transversal con relación a todas las entidades públicas. Los motivos que justifican la creación de esta instancia tienen que ver con la necesidad de la mayor transparentación posible de la gestión de los asuntos públicos y con un involucramiento creciente de la ciudadanía en los mismos.

2.5. Estructura territorial del Estado en la nueva Constitución

Es la organización del poder político del Estado en términos verticales o territoriales. Distribuye este poder en distintos niveles de organización político administrativa (departamentos, provincias, municipios, etc.), con la finalidad de construir su institucionalidad en todos los ámbitos espaciales del país.

Sobre la estructura y organización territorial, la nueva Constitución establece lo siguiente:

- Bolivia se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos (Art. 269). La creación, modificación y delimitación de unidades territoriales se hace por voluntad democrática de sus habitantes (Art. 269).

- El régimen autonómico tiene los siguientes alcances: elección directa de autoridades, administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos de gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción, competencias y atribuciones.
- Los tipos de autonomía son: departamental, regional, municipal e indígena originario campesina (Art. 272). La autonomía regional sólo tiene facultad normativa administrativa, a diferencia de las demás que tienen adicionalmente facultad legislativa.
- Las entidades autonómicas tienen el mismo rango constitucional (Art. 276).
- Una Ley Marco de Autonomías y Descentralización regulará los procedimientos de aprobación de Estatutos Autonómicos y Cartas Orgánicas municipales, transferencia de competencias, régimen fiscal financiero de las autonomías y mecanismos de coordinación entre el nivel nacional y las entidades autónomas (Art. 271).
- Los Estatutos y Cartas Orgánicas municipales adquieren la calidad de norma institucional básica de la respectiva entidad territorial (Art. 275).

Tabla 3

Competencias de las Autonomías en la CPE

TIPO DE AUTONOMÍA	COMPETENCIAS		
	EXCLUSIVAS	CONCURRENTES	COMPARTIDAS
Autonomía departamental	Elaboración y aprobación de sus estatutos, planificación del desarrollo humano, empleo, consultas y referendos departamentales, ordenamiento territorial, energía, líneas férreas, transporte interprovincial, aeropuertos públicos, infraestructura departamental, estadísticas departamentales, personalidades jurídicas, sanidad e inocuidad alimentaria, fuentes alternativas de energía, deportes, turismo, impuestos, tasas y contribuciones especiales departamentales, comercio, industria, servicios, expropiaciones, presupuesto y fondos fiduciarios, archivos, bibliotecas, centros de información, empresas públicas departamentales, administración de regalías, servicios de desarrollo productivo, desarrollo económico, inversiones privadas, industrialización.	Protección del medio ambiente, gestión del sistema de salud y educación, ciencia, tecnología e investigación, conservación de suelos, recursos forestales y bosques, servicio meteorológico, frecuencia electromagnética en el ámbito de su jurisdicción, promoción y administración de proyectos hidráulicos y energéticos, residuos industriales y tóxicos, proyectos de agua potable y tratamiento de residuos sólidos, proyectos de riego, protección de cuencas, administración de puertos fluviales, seguridad ciudadana, sistema de control gubernamental, vivienda, agricultura, ganadería, caza y pesca.	Régimen electoral departamental, servicio de telefonía fijo, móvil y telecomunicaciones, electrificación urbana, juegos de lotería y de azar, relaciones internacionales, regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio exclusivo los gobiernos autónomos.

Autonomía regional	Sus competencias serán las delegadas por el consejo departamental.		
Autonomía municipal	Elaborar y aprobar su carta orgánica, desarrollo humano, consultas y referendos municipales, empleo, medio ambiente, ordenamiento territorial, caminos vecinales, aeropuertos públicos locales, estadísticas municipales, catastro urbano, áreas protegidas municipales, fuentes alternativas de energía, sanidad, deporte, patrimonio natural municipal, fuentes alternativas, sanidad, deporte, patrimonio cultural, deporte, turismo local, transporte urbano, registro de propiedad automotor, impuestos, tasas y patentes municipales, infraestructura productiva, expropiación, presupuesto y fondos fiduciarios, centros de información y documentación, empresas públicas municipales, aseo urbano, infraestructura y obras de interés público, desarrollo urbano, alumbrado público cultura, espectáculos, publicidad, mancomunidades, micro-riego, servicios básicos, áridos y agregados, desarrollo municipal, industrialización.	Las mismas de los departamentos	Las mismas de los departamentos

<p>Autonomía indígena originaria campesina</p>	<p>Dictar su estatuto, gestión de formas propias de desarrollo económico, social, político, organizativo y cultural, gestión y administración de los recursos naturales renovables, planes de ordenamiento territorial, electrificación en sistemas aislados, mantenimiento y administración de caminos vecinales y comunales, administración y preservación de áreas protegidas en su jurisdicción, ejercicio de la jurisdicción indígena originaria campesina para la aplicación de justicia y resolución de conflictos a través de normas y procedimientos propios, deporte, patrimonio cultural, políticas de turismo, crear y administrar tasas, patentes y contribuciones especiales, administrar los impuestos de su competencia en el ámbito de su jurisdicción, aprobar el programa anual de operaciones y su presupuesto, planificación y gestión de la ocupación territorial, vivienda, urbanismo y redistribución población, promover acuerdos de cooperación con otros pueblos y entidades públicas, mantener y administrar sus sistemas de micro riego, fomento y desarrollo de su vocación productiva, infraestructura necesaria para el desarrollo en su jurisdicción, participar, desarrollar y ejecutar los mecanismos de consulta previa, libre e informada relativo a la aplicación de medidas legislativas, ejecutivas, administrativas que los afecten, preservación de su hábitat, desarrollo y ejercicio de sus instituciones democráticas</p>	<p>Organización, planificación y ejecución de políticas de salud y educación en su jurisdicción, conservación de recursos forestales, biodiversidad y medio ambiente, sistema de riego, recursos hídricos, fuentes de agua y energía, en el marco de la política nacional, construcción de sistemas de micro riego, construcción de caminos vecinales y comunales, promoción de la construcción de infraestructuras productivas, promoción y fomento a la ganadería y agricultura, control y monitoreo socioambiental a las actividades hidrocarburíferas y mineras que se desarrollen en su jurisdicción.</p>	<p>Sistema de control fiscal y administración de bienes y servicios, relaciones internacionales, participación y control en el aprovechamiento de áridos, resguardo y registro de los derechos intelectuales colectivos, referidos a conocimientos de recursos genéticos, medicina tradicional y germoplasma, control y regulación a las instituciones y organizaciones externas que desarrollen actividades en su jurisdicción, inherentes al desarrollo de su institucionalidad, cultura, medio ambiente y patrimonio cultural.</p>
--	--	--	---

Fuente: Constitución Política del Estado, elaboración propia

Uno de los aspectos más importante en la reforma constitucional se refiere a la recomposición territorial del poder político. Las demandas legítimas de autonomías apuntalan la democratización del Estado en todo el territorio nacional. Este proceso pretende revertir dos fracturas estatales muy profundas: la desarticulación de la estructura estatal con relación a las regiones (departamentos) y con relación a los pueblos indígenas.

La nueva Constitución, en su Art. 1, caracteriza al Estado como descentralizado y con autonomías sustentadas en jurisdicciones territoriales. Respondiendo al mandato del Referendo de 2 de julio de 2006, se reconoce las autonomías departamentales con potestad para elegir a sus autoridades, aplicar facultades legislativa, normativo administrativas, técnicas, ejecutivas y de fiscalización.

Las autonomías departamentales cohabitan con otras modalidades autonómicas como las regionales, municipales e indígenas. Para la convivencia de estos niveles de gobierno se aplica criterios de diferenciación (cada modalidad autonómica tiene sus propias características), lo que garantiza que entre ellas se proyecten complementariedades antes que contraposiciones. Las autonomías regionales se podrán constituir mediante una asociación de provincias, municipios o territorios indígenas, a partir de la voluntad popular de su población, adoptando las competencias que les sean transferidas desde los Consejos Departamentales, adquiriendo facultad normativo-administrativa, no así legislativa como las otras modalidades de entidad autonómica.

Las autonomías municipales existen y se reafirman y fortalecen porque adquieren nuevas competencias. Asimismo, las autonomías indígena originaria campesinas tienen como base jurisdiccional sus tierras colectivas o las correspondientes a los municipios, según los casos, y como alcances la reproducción de sus instituciones culturales y su desarrollo con identidad. Entre sus instituciones destacan: la elección de sus autoridades originarias, la aplicación de su sistema de justicia y la gestión de su territorialidad.

En definitiva, uno de los pilares fundamentales del actual proceso de cambio es la asignación de cualidad gubernativa (autonomía) a las entidades territoriales. Este proceso permitirá desarrollar iniciativa y proyectar ciudadanía colectiva en función de dos tipos de identidades colectivas: regionales y culturales. En el caso de los departamentos que rechazaron la autonomía en el Referendo Autonómico de 2006, podrán reconsiderar su decisión en un nuevo referendo a realizarse el próximo 6 de diciembre.

2.6. Modelo de desarrollo económico social

Es el conjunto de teorías que orientan la definición de las políticas de Estado para promover el desarrollo económico y social de un país. Los modelos de desarrollo dominantes en el mundo son el capitalista y el socialista.

1. El modelo económico boliviano es plural, y está orientado a mejorar la calidad de vida y el vivir bien de todas las bolivianas y los bolivianos.
2. La economía plural está constituida por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa.
3. La economía plural articula las diferentes formas de organización económica sobre los principios de complementariedad, reciprocidad, solidaridad, redistribución, igualdad, sustentabilidad, equilibrio, justicia y transparencia. La economía social y comunitaria complementará el interés individual con el vivir bien colectivo.
4. Las formas de organización económica reconocidas en esta Constitución podrán constituir empresas mixtas
5. El Estado tiene como máximo valor al ser humano, y asegurará el desarrollo mediante la redistribución equitativa de los excedentes económicos en políticas sociales, de salud, educación, cultura y en la reinversión en desarrollo económico productivo.

En la nueva Constitución se puede identificar tres elementos fundamentales sobre el modelo económico social: el ser humano como receptor de las políticas públicas, la variedad de sistemas económicos y los principios rectores de acuerdo a la realidad. Al reconocer al ser humano como el

sujeto del desarrollo se pretende desmercantilizar las relaciones sociales, a partir de la vigencia plena de los derechos humanos individuales y colectivos.

El reconocimiento del carácter plural o diverso de la economía proyecta cuatro sistemas económicos: público, privado, comunitario y cooperativo. El sector público se orienta al control de los sectores estratégicos de la economía (recursos naturales, servicios públicos, telecomunicaciones, energía, transporte, etc.), consiguientemente, el control de los excedentes económicos generados, para su reinversión en la diversificación económica, la industrialización y el desarrollo social integral.

El modelo económico reconoce también la iniciativa privada otorgando seguridad jurídica a sus inversiones, en la perspectiva de que coadyuve al desarrollo económico social, responda al interés colectivo y se enmarque en las políticas, leyes y autoridades del país. El reconocimiento de la economía comunitaria en el modelo de desarrollo pretende reflejar a un segmento importante de la realidad social del país, como son las comunidades rurales, que se manifiesta en el conjunto de prácticas colectivistas y asociativas. Las cooperativas forman parte también de la estructura económica del país.

Los principios orientadores del modelo de desarrollo apuntan a lograr la justicia social, equidad y complementariedad, reafirmando el carácter social y comunitario de la organización económico-social. Con la principal finalidad de alcanzar el “vivir bien”, concepto derivado de la cosmovisión indígena y que hace referencia al bienestar y solidaridad entre las personas y colectividades.

2.7. Recursos naturales

Disposiciones generales

- Los recursos naturales son de propiedad del pueblo boliviano, respetando derechos de propiedad sobre la tierra y de aprovechamiento sobre los recursos naturales.
- Los recursos naturales son de carácter estratégico y de interés público para el desarrollo del país
- El aprovechamiento de los recursos naturales debe garantizar la sustentabilidad y equilibrio ecológico. Para conservar ecosistemas en determinados lugares, la explotación de los recursos naturales estará sujeta a una consulta a la población afectada.
- En las reservas fiscales no se puede reconocer derechos a favor de particulares salvo autorización por necesidad pública.
- El Estado a través de entidades públicas, sociales o comunitarias asumirá el control y dirección sobre toda la cadena productiva referida a los recursos naturales. Para su gestión y administración se debe garantizar control y participación social.

La regulación relativa a los recursos naturales destaca tres elementos: la propiedad social, la gestión sostenible y la administración pública. Las constituciones anteriores declararon el dominio y propiedad estatal sobre los recursos naturales, lo que dio lugar a su privatización por administraciones de turno, tal como ocurrió con las reservas gasíferas. La nueva Constitución establece la propiedad social del pueblo boliviano por lo que ya no se podrá ceder derechos de propiedad, sino solamente de uso y aprovechamiento. Con esta medida se trata constitucionalmente a los recursos naturales como de carácter estratégico y de interés colectivo antes que de grupos o personas.

Con relación a la gestión de los recursos naturales, se articulará el aprovechamiento económico con la conservación ambiental y equilibrio ecológico, de tal manera que su uso se enmarque en

políticas de ordenamiento territorial y de desarrollo sostenible, equilibrando los derechos de las presentes y futuras generaciones. Como parte de estas previsiones se contempla también que, en determinados lugares, caracterizados por su fragilidad o por poseer importantes riquezas naturales, se instituirá la consulta previa a las poblaciones locales a fin de generar mecanismos de monitoreo ambiental y otras medidas precautorias para la conservación de los ecosistemas.

La nueva Constitución restituye también el rol estatal en la economía en general y en la gestión de los recursos naturales en particular, dada la necesidad de apropiarse de las utilidades que genera su explotación como base de la promoción del desarrollo integral y de concretizar la soberanía política a partir de la soberanía económica.

2.8. Procedimiento de reforma constitucional

Se prevé dos procedimientos de reforma: uno total y otro parcial. La reforma total de la CPE sólo procede mediante Asamblea Constituyente, en tanto que la reforma parcial opera a través de la Asamblea Legislativa Plurinacional por dos tercios de votos de sus integrantes. En ambos casos la aprobación definitiva de la reforma constitucional es una potestad privativa del pueblo mediante referendo.

Bibliografía

Asamblea Constituyente, *Constitución Política del Estado* (La Paz, octubre de 2008)

Albó, Xavier, *Ciudadanía étnico-cultural en Bolivia* (La Paz: CIPCA, 2005)

Romero, Carlos, *El proceso constituyente boliviano. El hito de la cuarta marcha de tierras bajas* (Santa Cruz: Editorial El País, 2005)

———, *Constituciones comparadas y comentadas. Estados unitarios, federales, Autonómicos, socialistas, plurinacionales y multiculturales* (Santa Cruz: Editorial El País, 2007)

Romero, Carlos, Börth, Carlos y Peñaranda, Raúl, “Bolivia: De la confrontación al pacto político” en *Del conflicto al diálogo. Memorias del acuerdo constitucional* (La Paz: Fundación Ebert y FBDM, 2008)

Introducción al nuevo sistema constitucional boliviano

Carlos Böhrh Irahola

1. Exordio

El día sábado 7 de febrero de 2009 entró en vigencia la nueva Constitución boliviana. Algunas de sus disposiciones, las que no requieren de desarrollo legislativo, rigen ya en el país, en tanto que otros de sus componentes, los que dependen de leyes secundarias, deberán esperar al trabajo efectivo del nuevo órgano legislativo, que se encontrará en condiciones de ejercer sus competencias alrededor del segundo trimestre de la gestión 2010. La implementación práctica del nuevo sistema constitucional, en consecuencia, apenas comienza¹.

Al margen de cuán extenso pudo haber sido el debate social y la difusión en torno a la nueva Constitución en su fase de elaboración, sucede en Bolivia y en todos los países del mundo que todos quienes toman decisiones, en los más variados campos, permanentemente justifican sus acciones apelando a la Constitución, estimulando así el crecimiento de una suerte de conciencia colectiva sobre la omnipresencia de ésta, al mismo tiempo que, no obstante de ello, su texto resulta siempre, para la mayoría de la población, poco conocido y que el significado y alcance práctico de sus diferentes componentes exigen permanentemente interpretaciones puntuales y sucesivas. Por otro lado, sucede también que algunas personas, grupos u organizaciones sociales, de manera natural aunque no generalizada, tienden a analizar y discutir únicamente las disposiciones constitucionales relacionadas con sus actividades habituales, perdiendo de vista la integralidad del sistema constitucional. Las lecturas de los textos constitucionales, finalmente, varían, o pueden variar, bajo el influjo de las cambiantes condiciones de la vida social, en general, y de los procesos políticos, en particular. Mientras más joven es una Constitución, el conocimiento especializado de ella y su apropiación social serán asimismo menores.

Carlos Böhrh Irahola

Abogado, Egresado de Economía y MSc. en Ciencias Sociales, FLACSO-México. Fue Diputado, Embajador en China y Prefecto de Oruro. Actualmente es Senador por Oruro. Autor de libros y ensayos sobre Derecho Constitucional. Publicaciones: “Reingeniería Constitucional en Bolivia” y “Líneas de adecuación de los Estatutos Autonómicos a la nueva Constitución”. Con otros autores: “Puentes para un diálogo democrático”, “Del conflicto al diálogo” y “Autonomías. Se hace camino al andar”.

1 Este documento se escribió en la primera mitad del mes de julio, momentos en que la nueva Constitución tenía apenas cinco meses de vigencia.

Sin perder de vista esta relatividad del conocimiento social de los textos constitucionales, este documento pretende presentar al lector una visión global de la nueva Constitución, poniendo énfasis, al hacerlo, en algunas de las más importantes innovaciones aportadas por ella en la reingeniería constitucional que, indudablemente, lleva a cabo. Para ello, el estudio parte de un marco teórico que rescata la naturaleza multidimensional de las constituciones modernas y desde él, en un segundo momento, realiza una mirada retrospectiva al desarrollo histórico de las constituciones bolivianas, buscando por esa vía calibrar mejor las reformas incorporadas en la nueva Constitución. Con esa visión teórica e histórica el estudio, finalmente, introduce al lector a la discusión de tres áreas temáticas capaces de entregar esa visión global de la nueva Constitución: una aproximación a la sistemática interna de la nueva Constitución, la concepción del “nuevo Estado boliviano” y la perspectiva de su implementación práctica.

Comencemos preguntándonos: ¿qué es la Constitución? o ¿a qué denominamos Constitución? Antes de responder a estas interrogantes, sin embargo, conviene prestar atención al hecho de que en las sociedades actuales, caracterizadas, entre otros rasgos, por la creciente aceptación colectiva de la omnipresencia constitucional -de la que hablábamos líneas atrás-, susceptible de ser entendida como una auténtica *conciencia constitucional*, restringir la idea de la Constitución al ámbito jurídico parece cuando menos insuficiente. Eso sugiere la presencia de múltiples materias sometidas a regulación en los textos constitucionales. Hoy, la mayoría de estos documentos, si no todos:

- a. definen la naturaleza del Estado, la forma de gobierno y las reglas fundamentales que rigen el acceso al y ejercicio del poder político;
- b. establecen los fundamentos de la organización y de los mecanismos de funcionamiento de los órganos del Estado;
- c. reconocen y enumeran los derechos y garantías de las personas, dejando sentadas las reglas fundamentales para el funcionamiento de la sociedad en sus diversas dimensiones (social, económica, cultural y otras dimensiones colectivas);
- d. al consagrar los derechos de las personas, establecen los principios y valores que orientan el funcionamiento global de la sociedad y del Estado, y
- e. a través de los cuatro componentes anteriores, sientan el marco de referencia para la normativa infraconstitucional.

Así, las constituciones modernas fijan las bases axiológicas que orientan la vida social y, a partir de éstas, los criterios fundamentales que rigen el funcionamiento político, institucional, social, económico y cultural de la sociedad². Protegido todo ello con el mandato imperativo de la primacía constitucional o, lo que es lo mismo, con la prohibición de modificar los contenidos constitucionales a través de la legislación ordinaria o subconstitucional, la que, por el contrario, queda sometida a control de constitucionalidad.

² Al respecto, nótese cuán desactualizado resulta el título con el que se le conoce en Bolivia: “*Constitución Política del Estado*”. Figura en su texto la configuración del Estado, es cierto, pero está claro también que su contenido excede con mucho al limitado campo que sugiere ese título, como acabamos de ver.

Teniendo en mente esos cinco componentes, puede afirmarse entonces que la Constitución es el código normativo supremo, de obligatorio cumplimiento para todos, que establece un sistema de valores y, en función de él, define la organización estatal y las reglas fundamentales del funcionamiento social global³.

La Constitución es, por cierto, una ley, pero se trata de un cuerpo legal particular, rodeado de características especiales, entre las que se puede mencionar las siguientes:

- a. no todos sus mandatos son de aplicación inmediata, algunos requieren de otras normas para desplegar toda su fuerza imperativa. Ello no quiere decir que carezcan del atributo de validez de la ley, pero su poder constitutivo se completa a través de otra u otras disposiciones jurídicas. Ese es el caso de las cláusulas constitucionales que formulan reserva de ley (mencionemos como ejemplo que, según el Art. 132, el ejercicio del derecho a hacer uso de la Acción de Inconstitucionalidad depende de los procedimientos a establecerse en la ley) y de otras que aún sin prever remisión legal alguna tampoco alcanzan eficacia completa sin el desarrollo legislativo consiguiente (v. gr. el Art. 14.II, que deja en manos del Estado la prohibición y sanción de toda forma de discriminación);
- b. las normas constitucionales son heterogéneas e incluso aceptan una gradación jerárquica interna. Siguiendo a Fernández Segado, cabe distinguir diferentes tipos de normas constitucionales, tales como: i) los derechos fundamentales, con notables diferencias también entre ellos; ii) los principios fundamentales del orden jurídico-político, cuya fuerza los sitúa como directrices básicas para la interpretación constitucional; iii) las normas programáticas, dedicadas a precisar los fines asignados al Estado y a sus órganos, de los cuales emergen obligaciones para los poderes públicos; iv) las normas orgánicas, que constituyen a los órganos del Estado; v) las disposiciones atributivas de competencias, dotadas de inmediatez en su aplicación; vi) las garantías institucionales, destinadas a proteger lo esencial de una determinada institución (la autonomía, el matrimonio); vii) los mandatos al legislador, cuya importancia es relevante ya que de su cumplimiento depende la plenitud de otras previsiones constitucionales, y
- c. la Constitución contiene un proyecto de país y visiones de futuro, en cuya implementación práctica queda comprometido el Estado. Un buen ejemplo de este tipo de normas se encuentra en el Art. 306.V, que le impone al Estado considerar al ser humano como el máximo valor y “asegurar el desarrollo mediante la redistribución equitativa de los excedentes económicos” (Fernández Segado, 1997: 70)⁴.

Con todo y excepcionalidad, los contenidos de la Constitución deben ser entendidos, siempre, en el marco del proceso de organización y ejercicio del poder político. Se hallan sometidos, por tanto, a las tensiones que el propio sistema constitucional regula y permite. Podría decirse que la Constitución es el máximo cuerpo normativo cuyo fin radica en la preservación de los derechos de las personas, tanto como individuos cuanto como colectividad, mediante el establecimiento de mecanismos de control sobre el poder político (Cf. Karl Loewenstein, 1986). La Constitución, en suma, regula la dinámica social y política y, al mismo tiempo, su aplicación práctica se encuentra atravesada por las contradicciones del poder político.

3 Con la noción de *funcionamiento social global* se alude aquí a los ámbitos del funcionamiento político, social, económico, jurídico y cultural.

4 Desde esta óptica, se entiende la absoluta pertinencia de la decisión de los constituyentes alemanes cuando adoptaron el nombre de *Ley Fundamental* para su texto constitucional.

Asumir los textos de la Constitución en los términos descritos en los párrafos anteriores conduce a descartar cualquier concepción de ella restringida al ámbito jurídico o únicamente al político, sobre todo porque una visión así, además de ser insuficiente, tendería a sesgar o unilateralizar la comprensión de las normas constitucionales. Ciertamente, algo de esto viene aconteciendo en Bolivia desde los azarosos días de la Asamblea Constituyente.

Hasta aquí el marco teórico, gracias al cual se buscará visualizar la base axiológica de la nueva Constitución, su contenido multidimensional y heterogéneo y su imbricación con el proceso político, buscando rastrear las señales que nos hablen de su implementación práctica y adaptabilidad a la realidad socio-económica y política del país.

2. Nueva Constitución e historia constitucional

Veintiún textos constitucionales rigieron la vida en Bolivia antes de que la nueva Constitución iniciase su imperio, reflejando de ese modo, como se sabe, la crónica inestabilidad política que, durante largos períodos históricos, caracterizó al país. En la Tabla 1, figura el año en el que se adoptó cada uno de los códigos constitucionales, así como el escenario institucional y el régimen de gobierno en los que se tomó la decisión.

Ahora bien, esos textos constitucionales pueden ser abordados utilizando dos aproximaciones diferentes: considerando a cada uno de ellos una Constitución en sí misma, óptica según la cual, entonces, habrían existido veintiún *Cartas Fundacionales* antes de la nueva Constitución o, por el contrario, asumiéndolos como meras reformas introducidas a un documento base, caso en el que correspondería hablar de una Constitución única sometida a múltiples reformas⁵. En esta óptica, podría partirse de la Constitución bolivariana de 1826, pese a que nunca rigió completamente en la realidad, o de la Constitución de 1831 que, como se sabe, fue la que dio sustento efectivo al gran despliegue jurídico e institucional impulsado en el gobierno de Andrés de Santa Cruz y Calahumana. En el primer escenario se contaría veinte reformas constitucionales, y en el segundo, diecinueve.

5 Tomás Manuel Elío fue uno de los primeros en formalizar el criterio de la unidad de la Constitución el año 1947 (Salinas Mariaca, 1947: IV), visión fortalecida, pocos años después, por Ciro Félix Trigo (1952: 159). Cuarenta años más tarde, la tesis fue vigorosamente retomada por Marcelo Galindo de Ugarte en su conocido libro *Constituciones Bolivianas Comparadas. 1826–1967* (1991: LXIII).

Tabla 1
Reformas constitucionales en Bolivia

Nº	AÑO	ESCENARIO DE LA REFORMA	ADMINISTRACIÓN Y TIPO DE GOBIERNO
1	1826	Congreso General Constituyente	Gral. Antonio José de Sucre. Gobierno designado.
2	1831	Asamblea Nacional	Gral. Andrés Santa Cruz. Gobierno designado.
3	1834	Congreso	Gral. Andrés Santa Cruz. Gobierno designado.
4	1839	Congreso	Gral. José Miguel de Velasco. Gobierno <i>de facto</i> .
5	1843	Convención Nacional	Gral. José Ballivián. Gobierno <i>de facto</i> .
6	1851	Convención Nacional	Gral. Manuel I. Belzu. Gobierno <i>de facto</i> .
7	1861	Asamblea Nacional	Gral. José María Achá. Gobierno <i>de facto</i> .
8	1868	Asamblea Nacional	Gral. Mariano Melgarejo. Gobierno <i>de facto</i> .
9	1871	Asamblea Constituyente	Gral. Agustín Morales. Gobierno <i>de facto</i> .
10	1878	Asamblea Nacional	Gral. Hilarión Daza. Gobierno <i>de facto</i> .
11	1880	Convención Nacional	Gral. Narciso Campero. Gobierno designado.
12	1921	Convención Nacional*	Junta de Gobierno (B. Saavedra) Gobierno <i>de facto</i> .
13	1931	Referendo	Junta Militar (Carlos Blanco G). Gobierno <i>de facto</i> .
14	1938	Convención Nacional	Tcnl. Germán Busch. Gobierno <i>de facto</i> .
15	1945	Convención Nacional	Tcnl. Gualberto Villarroel. Gobierno <i>de facto</i> .
16	1947	Congreso Nacional	Dr. Enrique Hertzog. Gobierno electo.
17	1961	Congreso Nacional Extraordinario	Dr. Víctor Paz Estensoro. Gobierno electo.
18	1967	Asamblea Constituyente	Gral. René Barrientos Ortuño. Gobierno electo.
19	1994	Congreso Nacional	Lic. Gonzalo Sánchez de Lozada. Gobierno electo.
20	2004	Congreso Nacional	Lic. Carlos Mesa G. Electo y sucesión constitucional.
21	2005	Congreso Nacional*	Dr. Eduardo Rodríguez V. Sucesión constitucional.
22	2009	Asamblea Constituyente y Congreso Ordinario	Sr. Evo Morales Ayma. Gobierno electo.

* En enero de 1921 únicamente se suprimió la segunda Vicepresidencia y el año 2005 sólo se modificó el Art. 93 de la Constitución, disponiendo la convocatoria inmediata a elecciones en caso de que la sucesión presidencial llegase hasta la Corte Suprema de Justicia.

Fuente: Elaboración del autor, con base en la documentación de la Biblioteca del Congreso Nacional de Bolivia

Las innovaciones aportadas por la nueva Constitución, en todo caso, deben ser estudiadas tomando en cuenta el horizonte de largo plazo de la evolución constitucional boliviana, cuyos hitos más importantes destacan nítidamente en la Tabla 1. En el siglo XIX, sobresalen como puntos de referencia la Constitución de 1831, en el origen, y la de 1880, que soportó ligeras modificaciones hasta 1938, con una duración de casi seis décadas. En este período Bolivia transitó de las concepciones liberales al constitucionalismo social. Y en el siglo XX destacan también dos *Códigos Supremos*, el mencionado de 1938 y el de 1967, este último fruto maduro de la sociedad construida por la revolución de 1952. Pese a las reformas sancionadas en 1994 y 2004, la *Carta* de 1967 se mantuvo esencialmente inalterada hasta la promulgación de la nueva Constitución, vigencia prolongada que no podría explicarse sin tomar en cuenta la remodelación de la conciencia nacional llevada a cabo por el nacionalismo revolucionario. De manera que la Constitución sometida a juicio crítico entre 2006 y 2008, primero en la Asamblea Constituyente y después en el Congreso Nacional, fue la de 1967 y, con ella, todo lo que simbolizaba y portaba.

Es en este *continuum* histórico en el que deben ser ubicadas las innovaciones de la nueva Constitución, cualesquiera sea el calibre que se les atribuya, sobre todo si se piensa que ellas implican un punto de inflexión en el desarrollo histórico del constitucionalismo boliviano. Y hay quienes piensan así en ambos lados de la mesa, entre los que apoyan la renovada *Lex de Leyes* y entre los que la impugnan. Analicemos, pues, desde esta perspectiva diacrónica las tres áreas temáticas que integran el *objeto* de este ensayo.

3. La sistemática interna de la Constitución

La estructura de toda Constitución se articula a través de las partes o áreas que la integran; de la especialización temática asignada a cada una de éstas y a través del orden en que son tratados los diferentes temas. Esa sistemática interna, en todo caso, no es arbitraria, responde siempre a la concepción del mundo, la sociedad, la persona y el Estado predominante en quienes tuvieron a su cargo la redacción, primero, y la aprobación, después, de los textos constitucionales. Concepción que puede ser asumida conscientemente por los protagonistas o actuar inconscientemente, a través, e incluso a pesar, de ellos.

De ahí que resulte un valioso recurso metodológico prestar atención a la estructura o sistemática interna de la Constitución, más aún si se la compara con la sistemática de otro texto constitucional. El estudio comparativo de las sistemáticas constitucionales facilita la identificación de las diferencias existentes entre los documentos cotejados, diferencias de suyo relevantes cuando existe un orden de sucesión entre los documentos sometidos a análisis. Asimismo, visualizar el orden interno de una Constitución, con las prelación y subsunciones que la integran, ayuda grandemente a la comprensión global de su texto y, por último, entrega las herramientas básicas para su interpretación sistemática.

3.1. Componentes del sistema constitucional

La Tabla 2 aísla y reproduce las estructuras de la nueva Constitución y la de 1967, esta última abrogada por la primera⁶. Con el respaldo de la información contenida en la Tabla, comencemos destacando que el nuevo sistema constitucional se articula sobre cuatro pilares rigurosamente diferenciados entre ellos: el primero, agrupa las “bases fundamentales del Estado” (modelo de Estado, forma de gobierno, fines y funciones del Estado, su relación con la religión, etc.) y los derechos y

⁶ Las reformas constitucionales de 1994 y 2004 no modificaron la sistemática interna de la *Carta* de 1967.

garantías de las personas. Esta parte contiene lo sustancial de los fundamentos axiológicos del nuevo edificio político, social, económico y cultural que, como proyecto de futuro, pretende construir la nueva Constitución⁷. El segundo pilar sostiene la “estructura y organización funcional del Estado”, en cuyo ámbito aparecen importantes innovaciones, destacando entre ellas la jerarquización del Órgano Electoral -ubicándolo en el mismo nivel que los órganos legislativo, ejecutivo y judicial-, la institucionalización de la participación social y la reubicación de importantes órganos estatales, conforme veremos más adelante. El tercer pilar erige la “estructura y organización territorial del Estado”, susceptible de ser vista como la mayor innovación de la nueva Constitución. Prácticamente ninguno de los dieciocho códigos constitucionales anteriores le dedicó a la organización territorial del país el espacio que esta importantísima materia requería⁸. Y el cuarto pilar sistematiza la

7 En la teoría constitucional, a este apartado de la *Lex Suprema* suele denominárselo también como “parte dogmática”, cuya pertinencia, a la luz del desarrollo actual del derecho constitucional, debería ser sometida a discusión crítica.

8 Esta afirmación necesita ser matizada. En realidad, los cinco primeros Códigos constitucionales, los de 1826, 1831, 1834, 1839 y 1843 incluyeron una sección con el epígrafe “Del territorio” y otra intitulada “Régimen Interior” (usando la ortografía de la época), que sentaba las reglas para el gobierno de los departamentos, provincias y cantones. Ambas secciones, aunque embrionariamente, contenían las primeras regulaciones sobre la gestión territorial. Resulta revelador recordar, además, que en la sistemática constitucional ese “régimen” se ubicaba en los espacios posteriores a los ocupados por los poderes del Estado, después del Judicial y totalmente separado del Ejecutivo, lo que parece confirmar la percepción de que, a partir de esas disposiciones, pudo haber desarrollado alguna normativa constitucional que diera sustento a una saludable gestión territorial en Bolivia. Lamentablemente, en la Constitución de 1851 se suprimió el capítulo dedicado al territorio y el “régimen interior” fue reducido a un escueto y aislado artículo, iniciando de ese modo la conocida debilidad constitucional boliviana respecto a la administración territorial. Una década después, en 1861, la *Lex Maior* abrió en su texto la Sección “De la Municipalidad”, recuperando fugazmente, así, algo que fuera inscrito en la estructura constitucional en 1839. Decimos que fue fugaz porque menos de cuatro años después esa sección fue suprimida en el texto de 1843. Lo interesante de la reforma de 1861 es que el capítulo municipal antecedió al “régimen interior”, y que ambos salían después de los poderes públicos; tratamiento topológico éste que se mantuvo en las Constituciones de 1868 y 1871, lo que podría resultar indicativo de las concepciones que sobre la administración pública y territorial portaban los legisladores de la segunda mitad del siglo XIX. En la Carta Magna de 1878, sin embargo, las normas dedicadas al gobierno interior se trasladaron a un lugar contiguo al Poder Ejecutivo, lo que empero no sucedió con el “régimen municipal”, que se mantuvo en un espacio posterior al del órgano judicial, simulando de ese modo un rango cercano al de los poderes públicos. Esto último seguramente ayudará a explicar el desarrollo histórico que tuvo el municipalismo boliviano hasta lograr su despliegue máximo, al finalizar el siglo XX, en la Ley de Participación Popular y en la reforma constitucional de 1994.

Volviendo a la organización territorial, debe dejarse constancia también que excluido el capítulo del territorio en la *Lex Máxima* de 1851 no volvió a retornar al texto constitucional sino hasta la reforma de 1961, más de un siglo después, cuando reaparece tímidamente en el marco del “Régimen Interior”, esta vez en calidad de capítulo, subordinado a la Sección V propia del Poder Ejecutivo (ver el Art. 107). La Constitución de 1967 mantuvo la ubicación y el contenido del capítulo dedicado al régimen interior, pese a que le agregó la descentralización administrativa al sistema de gobierno de los niveles subnacionales, sistema que no pudo entrar en vigencia sino hasta después de la reforma constitucional de 1994. Más de una década después, en los prolegómenos de la Asamblea Constituyente, el proceso desembocó en las movilizaciones sociales y debates generados por las demandas de autonomía, recogidas, así sea parcialmente, en la Tercera Parte de la nueva Constitución.

“estructura y organización económica del Estado”, incluyendo recursos naturales, tierra, desarrollo rural y medio ambiente.

Basada en una lógica harto diferente y demostrando un rigor menor al de la nueva Constitución, la sistemática interna de la Constitución de 1967 utilizaba sólo tres pilares. Portando contenidos cualitativamente diferentes, el “Título Preliminar” y la “Parte Primera” de la abrogada *Carta* construían el primer pilar, en el que la debilidad del régimen de los derechos fundamentales sobresalía inevitablemente. El segundo pilar se asentaba también en la parte orgánica, cuyo alcance, empero, era sustancialmente menor al de la nueva *Lex Suprema*, ya que abarcaba sólo a los tres poderes públicos tradicionales, acompañados del Ministerio Público y del Defensor del Pueblo (este último recién después de la reforma de 1994). La Parte Tercera de la Constitución de 1967 no conformaba propiamente un pilar del sistema constitucional, puesto que agrupaba en su seno a nueve “régimenes especiales” de naturaleza diferentes. Entre ellos se encontraban materias propias de los derechos fundamentales (social, familiar y cultural), otras que correspondían a la estructura orgánica del Estado (como los “régimenes” de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y, en parte, el electoral) o a la organización territorial, que era el caso del llamado “Régimen Municipal”. Se trataba, por cierto, de una estructura normativa absolutamente inapropiada e incluso obsoleta.

Tabla 2
Sistemática interna de la Constitución

NUEVA CONSTITUCIÓN	CONSTITUCIÓN ANTERIOR
<p>PRIMERA PARTE</p> <p>BASES FUNDAMENTALES DEL ESTADO, DERECHOS, DEBERES Y GARANTÍAS</p> <p>Título I. Bases Fundamentales del Estado</p> <p>Modelo de Estado, sistema de gobierno, etc.</p> <p>Título II. Derechos Fundamentales y Garantías</p> <ul style="list-style-type: none"> • 7 capítulos y 95 artículos <p>Título III. Deberes</p> <p>Título IV. Garantías Jurisdiccionales y Acciones de Defensa</p> <p>Título V. Nacionalidad y Ciudadanía</p>	<p>TÍTULO PRELIMINAR</p> <p>DISPOSICIONES GENERALES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modelo de Estado, forma de gobierno, etc. <p>PARTE PRIMERA</p> <p>LA PERSONA COMO MIEMBRO DEL ESTADO</p> <p>Título Primero. Derechos y deberes fundamentales</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1 capítulo y 10 artículos <p>Título Segundo. Garantías de las personas</p> <p>Título Tercero. Nacionalidad y ciudadanía</p> <p>Título Cuarto. Funcionarios públicos</p>

Esta cuestión parece mostrar, en otro orden de cosas, que efectivamente algunas de las innovaciones de la nueva Constitución implican una revisión no sólo de su antecesora, sino de toda la tradición constitucional boliviana. Naturalmente en algunos temas, como este, para bien, aunque en otros, no tanto.

<p>SEGUNDA PARTE ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN FUNCIONAL DEL ESTADO</p> <p>Título I. Órgano Legislativo</p> <p>Título II. Órgano Ejecutivo</p> <p>Título III. Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional</p> <p>Título IV. Órgano Electoral</p> <p>Título V. Funciones de Control, de Defensa de la Sociedad y de Defensa del Estado</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incluye Servidores públicos <p>Título VI. Participación y control social</p> <p>Título VII. Fuerzas Armadas y Policía Boliviana</p> <p>Título VIII. Relaciones Internacionales, Fronteras, Integración y Reivindicación Marítima</p>	<p>PARTE SEGUNDA EL ESTADO BOLIVIANO</p> <p>Título Primero. Poder Legislativo</p> <p>Título Segundo. Poder Ejecutivo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Territorio aparece en “Régimen Interior” <p>Título Tercero. Poder Judicial</p> <p>Título Cuarto. Defensa de la sociedad</p>
<p>TERCERA PARTE ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO</p> <p>Título I. Organización territorial del Estado</p> <ul style="list-style-type: none"> • Autonomías (incluye municipios). 8 capítulos 	
<p>CUARTA PARTE ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO</p> <p>Título I. Organización Económica del Estado</p> <p>Título II. Medio Ambiente, Recursos Naturales, Tierra y Territorio</p> <p>Título III. Desarrollo Rural Integral Sustentable</p>	<p>PARTE TERCERA REGÍMENES ESPECIALES</p> <p>Título Primero. Régimen Económico y Financiero</p> <p>Título Segundo. Régimen Social</p> <p>Título Tercero. Régimen Agrario y Campesino</p> <p>Título Cuarto. Régimen Cultural</p> <p>Título Quinto. Régimen Familiar</p> <p>Título Sexto. Régimen Municipal</p> <p>Título Séptimo. Régimen de las Fuerzas Armadas</p> <p>Título Octavo. Régimen de la Policía Nacional</p> <p>Título Noveno. Régimen Electoral</p>
<p>QUINTA PARTE JERARQUÍA NORMATIVA Y REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN</p> <p>Título Único. Primacía y Reforma de la Constitución</p>	<p>PARTE CUARTA PRIMACÍA Y REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN</p> <p>Título Primero. Primacía de la Constitución</p> <p>Título Segundo. Reforma de la Constitución</p>

Pero, ¿de dónde salió esa peculiar sistemática?, ¿fue acaso una innovación de la “Asamblea Constituyente” reunida entre 1966 y 1967? La respuesta es, no. Esa estructura fue tempranamente delineada por la Constitución de 1938, en la que, al calor del constitucionalismo social, se abrieron

secciones especiales dedicadas a las siguientes materias bajo el título común de *Regímenes*: “Interior”, “Económico y Financiero”, “Social”, “Familia”, “Municipal” (“Comunal”, dice el texto original), “Cultural”, “Del Campesinado” y finalmente de “La Fuerza Armada”. Después de 1938, esa forma de organizar la normativa constitucional se mantuvo en las Constituciones de 1945, 1947, 1961 y 1967, implantando así una verdadera tradición constitucional que, seguramente, indujo al constituyente de 1967 a adoptar dos decisiones harto discutibles: incluyó el área electoral entre los “regímenes especiales” y, además, diseñó fundado en ellos, como vimos, un pilar de la ingeniería constitucional⁹.

En fin, parece que no es posible negar que, desde el punto de vista de la sistemática interna, la nueva Constitución se asienta en una concepción de la sociedad y del Estado, e incluso de la persona, mejor estructurada que la subyacente a la *Carta* de 1967. Formalmente, la flamante Constitución boliviana está mejor organizada que su predecesora.

3.2. Derechos fundamentales y garantías

Para algunos analistas, seguramente, el mayor aporte de la actual Constitución radica en el extraordinario desarrollo que le imprime al régimen de los derechos fundamentales. Y razón no les falta para afirmar tal cosa, dado que no deja de ser notable el hecho de que mientras la nueva Constitución dedica nueve capítulos y más de ciento veinte artículos a los derechos fundamentales y garantías, la *Norma Máxima* de 1967 únicamente destinaba a ese propósito alrededor de treinta artículos, de los cuales menos de diez fundaban los derechos¹⁰. Remarcable, en verdad, la diferencia, pero... ¿cómo se la puede explicar?

La Tabla 3 ayuda a visualizar, en términos que no ofrecen duda, las enormes diferencias que separan, en esta materia, a la nueva Constitución de la *Carta* de 1967. Dos factores contribuyeron, quizás, a esa situación, uno formal y otro doctrinal. El primero, al parecer, tenía sus raíces en la peculiar organización interna de la Constitución de 1967 que, como vimos anteriormente, descontextualizaba en la Parte Tercera (de los regímenes especiales) un importante segmento de la normativa de los derechos humanos, afectando a alrededor de treinta artículos. En esa situación se encontraban el “Régimen Social”, el “Régimen Cultural”, que englobaba la educación, y el “Familiar”, e incluso parte del “Régimen Agrario y Campesino”, en cuyo texto figuraba una regulación parcial

9 Dos comentarios adicionales para quienes deseen profundizar esta interesante línea de investigación: tampoco la Constitución de 1938 innovó completamente su organización, ya que en la *Lex* de 1880 y en sus antecesoras se encuentran los “regímenes” del interior, municipal y de la fuerza armada. La semilla de esa tradición, en consecuencia, fue sembrada prácticamente en los albores del constitucionalismo boliviano. Por otro lado, quede dicho aquí que, hasta la de 1961, la estructura de la Constitución se articulaba únicamente con “Secciones”, dentro de las cuales, en algunos textos, marginalmente aparecían “Capítulos”. Fue la *Carta Magna* de 1967 la que incorporó la sistemática de las “Partes”, o grandes segmentos normativos, aunque en esa oportunidad resultó tributaria directa de aquella visión constitucional que diferencia los contenidos “dogmáticos” de los “orgánicos”, de manera tal que toda otra disposición que no sea ni una (*dogmática*) ni otra (*orgánica*) terminará engrosando los llamados *regímenes especiales*. Más adelante veremos cómo esa estructura, cuando fue adoptada en Bolivia, era ya prácticamente obsoleta, al menos en lo que hace a los derechos fundamentales.

10 Pese al innegable retraso que la Constitución de 1967 mostraba en esta materia, las reformas de 1994 y 2004 no le prestaron atención a los derechos fundamentales.

de los derechos de los pueblos indígenas. Está claro que no es sólo el tiempo, 42 años, lo que separa a una de la otra, media también el mayor rigor teórico de la actual *Suprema Lex*.

Tabla 3
Derechos fundamentales y garantías

NUEVA CONSTITUCIÓN	CONSTITUCIÓN ANTERIOR
<p style="text-align: center;">PRIMERA PARTE</p> <p>Título II. Derechos Fundamentales y Garantías</p> <p>Capítulo 1°. Disposiciones Generales</p> <p>Capítulo 2°. Derechos Fundamentales</p> <p>Capítulo 3°. Derechos Civiles y Políticos</p> <p>Capítulo 4°. Derechos de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos</p> <p>Capítulo 5°. Derechos Sociales y Económicos</p> <p>Derechos a: Medio Ambiente, Salud y Seguridad Social, Trabajo, Propiedad, Niñez, Adolescencia y Juventud, Familia, Tercera Edad, Discapacitados, Presos, Consumidores</p> <p>Capítulo 6°. Educación y Derechos Culturales</p> <p>Capítulo 7°. Comunicación Social</p>	<p style="text-align: center;">PARTE PRIMERA</p> <p>Título Primero. Derechos fundamentales</p> <p>Art. 5: Ningún género de servidumbre ni trabajos gratuitos y obligados</p> <p>Art. 6: Derechos civiles (personalidad, capacidad jurídica, dignidad y libertad)</p> <p>Art. 7: Listado de derechos fundamentales</p> <p>Título Segundo. Garantías</p> <ul style="list-style-type: none"> • Garantías de la persona (20 artículos) • Tres Acciones de Defensa • Habeas Corpus • Amparo Constitucional • Habeas Data (incorporada en 1994)
<p>Título IV. Garantías y Acciones de Defensa</p> <p>Capítulo 1°. Garantías jurisdiccionales (16 artículos)</p> <p>Capítulo 2°. Acciones de Defensa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Libertad (Habeas Corpus) • Amparo Constitucional • Protección de privacidad (Habeas Data) • Inconstitucionalidad • Cumplimiento, y • Acción Popular 	<p style="text-align: center;">PARTE TERCERA. RÉGIMENES ESPECIALES</p> <p>Título Segundo. Régimen Social</p> <p>Título Tercero. Régimen Agrario y Campesino</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sólo los derechos de los Pueblos Indígenas <p>Título Cuarto. Régimen Cultural</p> <p>Título Quinto. Régimen Familiar</p>

El segundo factor que, probablemente, determinó el rezago de la abrogada Constitución en el campo de los derechos fundamentales tenía raíces doctrinales, alimentadas en dos vertientes: en su falta de sincronía con los instrumentos internacionales de esos derechos y en la evolución del constitucionalismo boliviano. Ingreseemos al análisis de la primera vertiente recordando qué documentos internacionales se encontraban a disposición de la Comisión redactora y de los constituyentes cuando aprobaron el texto de 1967: la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, suscrita en Bogotá el 2 de mayo de 1948 y la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948. Ambos documentos contienen no sólo los derechos civiles y políticos, sino también, como se sabe, regulación modelo para los derechos económicos, sociales y culturales, configurando así lo

sustancial del llamado “régimen de los derechos fundamentales”, generalizadamente adoptada por la mayoría de los países e inscrita en sus Constituciones¹¹.

Cabe aquí traer a la memoria dos circunstancias adicionales. El 16 de diciembre de 1966, mientras la Asamblea Constituyente se encontraba discutiendo las reformas constitucionales en Bolivia, el máximo nivel de la ONU, probablemente con participación de representantes bolivianos, aprobó tres nuevos instrumentos: el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, el *Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* y el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Las decisiones adoptadas en el máximo foro internacional abrieron la vía para dar fuerza ejecutiva a los documentos de 1948 e insuflaron, seguramente, renovada actualidad a la temática de los derechos fundamentales en la atmósfera de la época, precisamente en instantes en que los constituyentes bolivianos discutían ese y otros temas propios de la Constitución.

No debe perderse de vista, finalmente, que Ciro Félix Trigo fue el responsable de la redacción del proyecto de Constitución de 1967, quien, sin lugar a dudas, poseía información y doctrina actualizadas sobre los derechos fundamentales¹². Este dato es, por supuesto, más que relevante.

Ahora bien, si el estado de situación, en 1967, era el que acabamos de describir, tal parece que el texto de la Constitución promulgada el 2 de febrero de ese año se desfasó del nivel de desarrollo que mostraba el tema de los derechos humanos en el campo internacional. Constatación esta que, lógicamente, induce a preguntar: ¿por qué se produjo ese desfase?, o ¿por qué los constituyentes en 1967 trataron el régimen de los derechos fundamentales en la forma que lo hicieron? Intentaremos absolver estas preguntas identificando, primero, las particularidades que mostraba ese régimen y, después, rastreando el momento histórico de su adopción en el constitucionalismo boliviano.

Junto a su dispersión en el texto constitucional, constatada líneas atrás, ese régimen muestra otras dos características: los derechos fundamentales son presentados utilizando un lacónico listado (Art. 7), desentendiéndose de los múltiples temas inherentes a ellos, por un lado, y por otro, el listado aparece acompañado de una batería de “garantías jurisdiccionales”. Bien, identificadas sus particularidades (dispersión, lista y mecanismos garantistas), se rastreó su antigüedad apelando para ello al estudio comparativo de las constituciones bolivianas. El estudio arrojó una conclusión: el listado de derechos y la batería de garantías fueron utilizados por primera vez en la Constitución de 1861. De manera que, tomando en cuenta la data antigua de ambos elementos, puede decirse que ellos inauguraron en esa lejana oportunidad una vigorosa tradición legislativo-constitucional. Naturalmente, en los más de 100 años que median entre 1861 y 1967, tanto el listado, como la

11 Debe añadirse al listado la *Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial*, proclamada el 20 de noviembre de 1963, y la *Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial*, adoptada y abierta a la ratificación de los países el 21 de diciembre de 1965, menos de un año antes del inicio de labores de la Asamblea boliviana de 1966.

12 En fecha 1 de diciembre de 1965, la Junta Militar de Gobierno, mediante Decreto Ley expreso, encomendó a Ciro Félix Trigo la redacción del anteproyecto de reformas constitucionales. Prueba incontestable de la versación de Trigo en el área de los derechos humanos se encuentra en su libro *Derecho Constitucional Boliviano*, en cuyas páginas, desde la primera edición, se discute con experticia el tema (Trigo, 1952: 359 a 444).

batería, fueron enriquecidos y mejorados, pero mantuvieron su sentido íntimo y su esencia¹³. El camino que lleva a la pregunta, o mejor, a la respuesta principal, así, quedó desbrozado.

Teniendo a la mano importantes instrumentos internacionales de los derechos humanos y contando con el concurso de un experto de la talla de Ciro Félix Trigo, ¿por qué los constituyentes de 1967 no modernizaron el régimen constitucional de los derechos fundamentales? Con los elementos aportados por la investigación realizada, sólo tenemos una respuesta por el momento: la fuerza de la centenaria tradición legislativo–constitucional, al parecer, fue mayor a cualquier iniciativa innovadora, al punto que impidió incluso su gestación legislativa. Vigorosa tradición aquella, empero, dejada de lado ahora con la nueva Constitución¹⁴. Nótese que con esta línea de razonamiento, dejamos abierto aquí un interesante tema de discusión e investigación: ¿qué factores determinaron que esos cambios constitucionales fueran abordados en 2006 y no en el marco de las reformas de los años 1967, 1994 y 2004?

No puede cerrarse este importante tema sin dejar constancia aquí de una cuestión menor, aunque no carente de importancia. La contrastación de la nueva Constitución con la tradición constitucional realizada hasta aquí, no implica una aprobación a–crítica, *in toto*, del nuevo régimen constitucional de los derechos humanos. Debe ser entendida como lo que es, apenas un recurso metodológico para alcanzar el objetivo asignado a este documento: entregar a los lectores una aproximación global a los nuevos textos constitucionales¹⁵, facilitándoles, al mismo tiempo, herramientas para ubicar esos textos en el *continuum histórico* del constitucionalismo boliviano.

4. El nuevo Estado boliviano

Entre los comentarios más repetidos que se viene haciendo en torno a la nueva Constitución, seguramente, figuran los relacionados con los cambios introducidos a la estructura del Estado y con los privilegios especiales reconocidos a los pueblos indígena–originarios. Sobre esos temas, en círculos académicos, políticos, ciudadanos y otros de diversa índole, todos los días se entrecruzan encendidos comentarios, aunque pocos de ellos parecen responder a reflexiones desprovistas de pre–juicios políticos o a estudios sistemáticos. Y es que los procesos de apropiación social y de implementación práctica de la nueva Constitución –lo dijimos al iniciar este documento– apenas comienzan, lo que explica asimismo la reducida cantidad de estudios que sobre ella se ha difundido, panegíricos o críticos por igual.

13 En 1861 se usó la lista, pero no fue ordenada con incisos, preservando su forma en los textos de 1868, 1871, 1878 y 1880. El uso de incisos se introdujo en la Constitución de 1938, junto a otra gran innovación: el habeas corpus. Después de 1938, a la lista se le añadió únicamente cuatro incisos, dos en 1961 y otros dos en 1967, momento en el que se incorporó otra gran innovación: el recurso de amparo.

14 Esa tradición constitucional actuó también durante las reformas de 1994 y 2004 bloqueando reiteradamente la modernización del régimen de los derechos fundamentales. Durante los debates que precedieron a las reformas de 1994, en ningún momento se consideró la posibilidad de modificar la Parte Primera de la Constitución, pese a que en esa oportunidad se creó el Tribunal Constitucional y el Defensor del Pueblo, íntimamente ligados a la temática de los derechos y garantías. Valga esta acotación como un mea culpa del autor por no haber impulsado en los años 90 los cambios aquí reclamados.

15 Para una visión crítica de los derechos y garantías en la nueva Constitución, se recomienda la lectura del último libro de José Antonio Rivera (2008: 26 a 48).

Sin el auxilio de otros trabajos y con las limitaciones propias de lo temprano, desplegaremos en las páginas siguientes una aproximación propedéutica a la reingeniería estatal formalizada en los nuevos textos constitucionales, utilizando en ese cometido dos ejes analíticos: los conceptos y principios que sustentan los cambios y la estructura del nuevo Estado.

4.1. Principios y sistema político

Todo sistema político se asienta sobre ciertos valores y principios, algunos implícitos, otros en normas inscritas en la Constitución. En ambos casos, estén escritos o rijan desde el plano simbólico-cultural, los principios son presentados mediante fórmulas generales, lo que no significa que cuando son positivados deban ser vistos como fórmulas vacías. La normativización de los principios, dicho sea de paso, es una de las características del constitucionalismo contemporáneo, en el que, como se sabe, las cláusulas constitucionales principistas deben ser siempre leídas y asociadas a otras disposiciones, sean orgánicas u operativas, a través de las cuales se inundan de contenidos materiales y adquieren completitud. A manera de ejemplo, mencionemos aquí que el principio de la soberanía popular resulta completo cuando se traduce en la elegibilidad del Presidente, de los miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional y de otros representantes. Traducidos en normas constitucionales, los valores y principios determinan la estructura del Estado, la forma de gobierno y demás fundamentos del sistema jurídico y político, asumiendo, por ello, la condición de directrices básicas para la interpretación constitucional.

La nueva Constitución porta también importantes innovaciones en la articulación de los valores y principios con el sistema político. Para entenderlos en toda su magnitud, conviene dotarnos, previamente, de algunas nociones básicas sobre qué ha de entenderse por país, sociedad, nación, Estado, poderes y funciones del Estado y gobierno.

Corrientemente se denomina país a toda unidad geográfica, habitada por determinados grupos humanos, territorialmente delimitada y políticamente organizada, cuyos representantes forman parte del sistema de relaciones internacionales. La organización social, política y territorial de los países, en el mundo, muestra gran diversidad, pese a que la tendencia central del constitucionalismo contemporáneo apunta a la homogeneización de los valores y principios que sustentan los sistemas jurídicos y políticos imperantes en ellos.

La sociedad, por su parte, es la base humana que habita en cada uno de los países, la que, respondiendo a determinantes económicas, geográficas, culturales, ideológicas, históricas, etc., es siempre diversa. Esta base humana, por ello, se organiza en, y responde a, una estructura social, en cuyo seno pueden diferenciarse clases sociales, grupos con contenidos culturales particulares, asentamientos urbanos y rurales, afinidades regionales, etc., etc. Cuando la sociedad se cohesiona internamente, erige símbolos e imaginarios compartidos; sus miembros comparten prácticas sociales comunes (costumbres) y funciona en base a parámetros culturales propios; genera rasgos distintivos que la diferencian de otras sociedades. Se constituye en nación. Cada una de éstas, cada nación, construye una cosmovisión, menos o más sofisticada, que se traduce en el lenguaje. Pero la historia no siempre es tan sencilla y lineal. El territorio de un país no necesariamente está habitado por población así homogénea, pueden encontrarse asentados en él dos o más grupos humanos que responden a rasgos culturales particulares, susceptibles de ser catalogados como naciones o pueblos (como suele decirse en Bolivia). Tal cosa se registra especialmente en los países configurados sobre

los territorios que fueron escenario, desde fines del siglo XV hasta principios del XX, de la expansión colonial de las naciones europeas, en los que sobre la población originaria, heterogénea por sí sola, se impostaron contingentes humanos portadores de la cultura europeo–occidental. En esos casos, la sociedad asume un carácter plurinacional.

El concepto de Estado nos transporta al ejercicio del poder y, por ende, al reino de la política. Se trata, en consecuencia, de un producto social sujeto a determinaciones históricas. Entre los siglos XVI y XVIII, se difundió en Europa y en las colonias europeas la llamada concepción racionalista de la política, atribuyéndole al Estado la condición de “detentador del monopolio de la fuerza legítima”. Un poco más adelante, a partir de la segunda mitad del XVIII, después de las derrotas de las monarquías, el Estado, *pari passu* al desarrollo de las relaciones mercantiles y del capitalismo, se hace abstracto y se asocia a justificaciones jurídicas y a la presencia de una estructura administrativa crecientemente sofisticada. Debido a ello es que, en lenguaje de Weber, el Estado asume un carácter “legal racional”, con el que hoy se muestra ante la sociedad. Considerando los elementos anteriores, puede decirse que el Estado no es sino la organización de las relaciones de poder existentes en toda sociedad y que, en la actualidad, se basa en normas jurídicas abstractas, en instituciones pre–establecidas y en una administración pública cada vez más frondosa y tecnificada.

Sólo con el propósito de facilitar la lectura de la nueva Constitución, conviene recordar aquí que el Estado contemporáneo puede adoptar la forma federal –resultado de la asociación de varios estados individuales que deciden organizar uno mayor y diferente–, vigente en Estados Unidos, Alemania, México, Brasil, o la forma unitaria, estructurada en función de un Estado único¹⁶, tributario de la tradición francesa. En la segunda mitad de la centuria pasada se inscribió en esta tipología estatal el llamado “Estado autonómico”, caracterizado por la presencia de dos o más unidades territoriales *autónomas*, es decir, autorizadas para ejercer las potestades legislativa, reglamentaria y ejecutiva en determinadas materias. En puridad, se trata de una variedad del Estado unitario que, de ese modo, adopta una estructura compleja, más próxima a la forma federal, sin dejar, por ello, de ser unitaria. En la experiencia latinoamericana y especialmente en Bolivia, esta modalidad de organización estatal se encuentra asociada a los procesos de descentralización administrativa y política que, desde el último tercio del siglo pasado, vienen registrándose en la región.

Más próximos al derecho constitucional, aunque no exclusivos de él, a lo largo del siglo XX se difundieron los conceptos de “Estado de derecho” y “Estado social”, los que, asociados a la noción de democracia, dieron lugar a fórmulas del tipo “Estado social y democrático de derecho”, cuyo alcance, para los propósitos de este trabajo, se hace necesario también traer a la memoria. El Estado asume la condición de democrático en tanto y en cuanto se encuentre regido por los principios de soberanía popular y participación ciudadana. El “Estado democrático” se asienta en una concepción plural de la sociedad y asume en todas sus consecuencias el pluralismo político e ideológico, lo que da lugar, a partir de esas premisas, a un modo particular de organizar el poder (soberanía popular) que, a su vez, se traduce en determinadas modalidades de funcionamiento del sistema político (participación y representación). En última instancia, el reconocimiento de la complejidad social es lo que se encuentra en la base de la democracia; complejidad aún mayor en las sociedades plurinacionales debido a las diferencias culturales

16 Para una lectura crítica de esta tipología del Estado y para su asociación con las formas de ejercicio y control del poder, resulta útil revisar el libro de Loewenstein (1986: 42). Algunos elementos pueden encontrarse asimismo en un anterior trabajo nuestro (Böhrt, 2004).

e identitarias, según vimos líneas atrás. Sabido es, por último, que los principios de soberanía popular y de participación, en la política práctica, definen la fuente de la que emanan los poderes públicos y su constitución por la vía de la representación y, operativamente, se expresan a través del voto universal, la renovación periódica de los mandatos y el derecho de los electores a ser oídos y consultados, dentro de las reglas establecidas en la Carta Política Fundamental.

Por otra parte, se habla de “Estado de derecho” en la medida en que el sistema de poder se encuentre sometido a las reglas establecidas en las normas jurídicas. Fernández Segado amplía esta noción destacando que esta forma de Estado se sustenta en tres premisas: la “sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico”, la vigencia real del principio de la “división de poderes” el respeto del Estado al conjunto de valores sobre los que se asienta el sistema, que además impregna toda la legislación (Fernández, 1997: 110). La presencia activa de esas tres premisas garantiza la vigencia de los derechos de las personas.

Y se denomina “Estado social” a aquel en el que la Constitución, dejando atrás la concepción liberal de la igualdad jurídica, incorpora cuatro parámetros para el funcionamiento político y social: el principio de la igualdad material de las personas; la consagración de los derechos económicos y sociales de la población; principios y normas básicas destinados a orientar el funcionamiento económico con equidad social y establece determinadas prestaciones a favor de las personas (Cf. Quiroga Lavié, 1991: 77 y Fernández Segado, 1997: 119), con las que se garantiza una vigencia real mínima de los derechos económicos y sociales. La positivación constitucional de estos últimos, como se sabe, fue el aporte del “constitucionalismo social” que irrumpió en el mundo después de la Primera Guerra Mundial bajo el influjo de la revolución mexicana, en América Latina, y del surgimiento del bloque soviético en Europa¹⁷.

Veamos ahora la temática de los “poderes”, “funciones” y “órganos”. Para ello necesitamos recordar que hace tiempo ya se dio por sentado y nadie discute que el mejor mecanismo para preservar los derechos y libertades de las personas radica en distribuir el poder entre varios actores, evitando así su concentración en manos de sólo una persona u órgano. Esta convicción dio lugar a que la organización del Estado sea pensada separando sus diferentes áreas de funcionamiento, o funciones, y confiándolas, en consecuencia, a órganos diferentes. En esta perspectiva, se habla de los “Poderes” del Estado (tradicionalmente los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial)¹⁸.

Visto el tema desde el principio de la soberanía popular, los poderes públicos emanarían de una fuente única: la voluntad del pueblo¹⁹ (esto es válido incluso desde la ya lejana idea de la “soberanía

17 El “constitucionalismo social” se expresó tempranamente en la Constitución mexicana de Querétaro (1917), en la de Weimar, Alemania (1919) y en la Segunda República Española que intentó ser fundada en la Constitución de 1931. Después de la segunda gran conflagración mundial, menos de un año después de la Declaración de las Naciones Unidas, la Ley Fundamental alemana, en 1949, fue la primera en proyectar el futuro considerando la vigencia de los derechos sociales y económicos.

Esta información complementa lo dicho en las notas marginales 12 y 13, reforzando aún más la visión de cuán atrasada se encontraba, en materia de derechos fundamentales, la *Carta Magna* boliviana de 1967. Lo que, por supuesto, deja peor ubicadas todavía a las reformas de 1994 y 2004.

18 Carlos de Secondat, Barón de Montesquieu, fue quien formalizó, en el siglo XVIII, la conocidísima doctrina de la separación de poderes (1942).

19 Debe tenerse presente aquí que, en el marco de la democracia representativa y participativa, el concepto de “pueblo” se encuentra íntimamente ligado al de ciudadanía, lo que reduce el universo a quienes cumplen las condiciones exigidas para el ejercicio de los derechos políticos.

nacional”), lo que conduce a sostener que, en realidad, es el poder el que debe ser entendido como una unidad, que cobija en su seno funciones diferentes, las que son encomendadas a órganos estatales separados. A esta corriente se adscribió la nueva Constitución, mientras que la de 1967 era tributaria de la anterior visión.

Para concluir, resta únicamente responder una pregunta: ¿qué es el gobierno? Este se encuentra íntimamente ligado al Estado, ya que es a través de él que se materializan las relaciones de poder que conforman la esencia estatal. En este sentido, puede afirmarse que, en el marco del denominado “Estado social y democrático de derecho”, dos funciones son propias del gobierno: lleva a la práctica los principios y valores sobre los que se asienta el Estado, dando lugar a las políticas públicas sectoriales, por un lado, y por otro, es el poder público encargado de preservar el orden e integridad internos de la sociedad y de defenderla de agresiones externas. Estas dos dimensiones nos conducen, está claro, al ámbito de la administración pública y a los poderes militares y de policía que caracterizan al gobierno, para cuya aplicación práctica posee el monopolio del uso de la fuerza. De manera que, siguiendo las características estatales, el gobierno asume también forma democrática cuando se constituye mediante la participación popular, expresada a través del voto universal y haciendo uso de reglas pre-establecidas.

Hasta aquí fueron precisados, así sea parcialmente, los conceptos de país, sociedad, Estado y gobierno. Toca identificar ahora las innovaciones introducidas por la nueva Constitución en las bases fundamentales del sistema político, para lo cual se decidió apelar, una vez más, al método comparativo, contrastando los nuevos textos con los salidos de las sucesivas reformas llevadas a cabo entre 1826 y 2004. El estudio buscó focalizar la evolución de las definiciones constitucionales sobre: a) sociedad y nación bolivianas, b) soberanía, c) forma de Estado y d) forma de gobierno. La Tabla 4 recoge los textos de la nueva Constitución y de la de 2004 (vigente hasta el 7 de febrero).

Antes de ingresar al análisis de los temas, debe dejarse dicho acá, complementando el enfoque formal desglosado de la Tabla 2 (*Cf. supra* p. 8 y ss.), que desde el punto de vista de la sistemática interna la nueva Constitución gana en orden y rigor técnico. El Título I, dedicado a las “Bases Fundamentales del Estado”, se encuentra organizado en tres capítulos: el primero, sienta las bases del “modelo de Estado”; una vez definido éste, el siguiente establece los “principios, valores y fines” que orientan al sistema político. Y el tercero, bajo el amparo de los dos anteriores, describe el “sistema de gobierno” que rige en el país.

Podría decirse que esta sistemática se encuentre un tanto sobrecargada, pero resulta innegable que su secuencia lógica es más rigurosa que la de la Carta Suprema de 2004, cuyo “Título Preliminar” denominaba “Disposiciones Generales” a los fundamentos del Estado y del gobierno. La comparación, aquí, no retrocede más en el tiempo porque, conforme veremos más adelante, los textos constitucionales anteriores (desde 1826 hasta 1967) nunca se preocuparon de positivizar el modelo de Estado.

Después de esta breve digresión, entremos en materia.

4.1.1. Sociedad y nación bolivianas

El Art. 1 de la nueva Constitución, reproducido en la columna de la izquierda de la Tabla 4, habla primero de Bolivia organizada como Estado y, después, concluida la oración inicial, se

refiere a los fundamentos plurales de Bolivia. En el primer componente el vector claramente va del país a la organización política, o mejor, de la base social (sociedad o nación) al Estado. En el segundo componente, en cambio, el vector va hacia adentro: el país, mirándose a sí mismo, asume su heterogeneidad, re-conoce la pluralidad y, en consecuencia, acepta que su organización y funcionamiento (“se funda”, dice) deben tomar en cuenta el “pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico” existente en el seno de la sociedad. Este segundo componente abre la puerta para que se incorporen a la ingeniería política las grandes e innegables diferencias sociales, económicas y culturales que caracterizan a la sociedad boliviana. Y todo ello, sentencia el artículo primero al finalizar, preservando el “proceso integrador del país”. Es decir, se busca construir un país desde las diferencias y no impulsar un proceso civilizatorio homogeneizador, aunque éste, en el largo plazo y al mismo tiempo, resultaría inevitable en la medida en que se construya una cultura nacional. Este parece ser el proyecto de futuro que plantea la nueva Constitución.

Teniendo en mente ese proyecto, puede entenderse mejor la compleja descripción de la “nación boliviana” contenida en el Art. 3, la que estaría “conformada por la totalidad de las bolivianas y bolivianos, las naciones y pueblos indígena originario campesinos y las comunidades interculturales y afrobolivianas”. Según esta fórmula, la nación boliviana sería un producto macro resultante de la interacción de cuatro contingentes humanos: la población no indígena nacida en el país (las y los bolivianos)²⁰; las naciones (pueblos) indígenas originarias; los afrobolivianos y las “comunidades interculturales”²¹. Puede decirse, en consecuencia, que la nación boliviana resultaría siendo el producto más sofisticado de la interculturalidad, es decir, de la interacción de esos cuatro contingentes.

Implícita en el texto parece encontrarse la idea de que hoy Bolivia es una sociedad plurinacional que, por diversas determinantes y en medio de grandes dificultades, viene construyendo un país (Bolivia), cuya estructuración interna no termina de configurarse²², lo que, obviamente, estaría retardando el proceso de cristalización de en tanto base material y entorno cultural.

20 A este segmento podrían añadirse los extranjeros que decidieran adoptar la nacionalidad boliviana.

21 No resulta fácil precisar cuáles son estas *comunidades* interculturales.

22 El mayor déficit de este proceso parece radicar en la débil constitución del mercado interno.

Tabla 4

Fundamentos del Estado y del gobierno

NUEVA CONSTITUCIÓN	CONSTITUCIÓN ANTERIOR
<p>Art. 1: Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, <i>democrático</i>, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el <i>pluralismo</i> político, económico, <i>jurídico</i>, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país.</p> <p>Art. 3: La nación boliviana está conformada por la totalidad de las bolivianas y bolivianos, las naciones y pueblos indígena originario campesinos y las comunidades interculturales y afrobolivianas que en conjunto constituyen el pueblo boliviano.</p> <p>Art. 7: La soberanía reside en el pueblo boliviano, se ejerce de forma directa y delegada. De ella emanan, por delegación, las funciones y atribuciones de los órganos del poder público; es inalienable e imprescriptible.</p> <p>Art. 11: I. La República de Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres.</p> <p>II. La democracia se ejerce de las siguientes formas, que serán desarrolladas por la ley:</p> <p>Directa y participativa, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa.</p> <p>Representativa, por medio de la elección de representantes por voto universal..., conforme a ley.</p> <p>Comunitaria, por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos....</p> <p>Art. 12: I. El Estado se organiza y estructura su poder público a través de los órganos Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral. La organización del Estado está fundamentada en la independencia, separación, coordinación y cooperación de estos órganos.</p> <p>II. Son funciones estatales la de Control, la de Defensa de la Sociedad y la de defensa del Estado.</p> <p>III. Las funciones de los órganos públicos no pueden ser reunidas en un solo órgano ni son delegables entre sí.</p>	<p>Art. 1:I. Bolivia, libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural constituida en República Unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa y participativa, fundada en la unión y la solidaridad de todos los bolivianos.</p> <p>II. Es un Estado Social y Democrático de Derecho que sostiene como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la igualdad y la Justicia.</p> <p>Art. 2: La soberanía reside en el pueblo; es inalienable e imprescriptible; su ejercicio está delegado a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La independencia y coordinación de estos poderes es la base del gobierno. Las funciones del poder público: legislativa, ejecutiva y judicial, no pueden ser reunidas en el mismo órgano.</p> <p>Art. 4: I. El pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes y mediante la Asamblea Constituyente, la iniciativa legislativa ciudadana y el Referendo, establecidos por esta Constitución y normados por ley.</p>

El texto de 2004, por su parte, usaba la siguiente fórmula: “Bolivia, libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural constituida en República Unitaria...”. Matices más o menos, esta fórmula focaliza también la pluralidad (“multiétnica y pluricultural”) en la estructura social. No tiene la fuerza, ni la riqueza, que demuestra la redacción de la nueva Constitución, pero innegablemente mira en la misma dirección. Podría decirse que el texto de 2004 resulta precursor del actual, salvando el énfasis etnicista y el “olvido” de la nación que caracterizan a aquel.

Empero, la fórmula de 2004 carecía de raíces históricas profundas, la pluralidad asumida por ella fue incorporada al texto constitucional recién en 1994. La historia muestra que fue la Constitución de 1878 la primera en adoptar la fórmula base, sin el componente plural, por supuesto. La *Maior Lex* de 1878 decía: “Bolivia libre e independiente, constituida en República unitaria, adopta para

su gobierno la forma democrática representativa”, descripción ésta que se mantuvo inalterada hasta la *Carta* de 1961²³, cuando se adicionó la palabra “soberana” y en 1994 lo multiétnico y pluricultural. Esto demuestra que, hasta 1994, las constituciones bolivianas no le prestaron atención a la heterogeneidad social y cultural del país, o peor, deliberadamente la ocultaron. Esta afirmación es válida para el período republicano completo, ya que todas las *Leyes Máximas*, desde 1826 hasta la de 1967, sencillamente se “olvidaron” de tan importante tema²⁴.

De manera que la complejidad del Art. 3 no hace otra cosa que traducir normativamente la heterogeneidad de la nación boliviana. Adquiere gran interés destacar aquí que esta delicada cuestión, en la etapa formativa del país, fue abordada por las constituciones de 1826, 1839 y 1843 a través de un enfoque globalizador: “todos los bolivianos” integran la nación, sostenían esos *Documentos*. Al carecer ellos de una visión sobre la pluralidad -según acabamos de ver- resultaba lógico su enfoque totalizador, el cual, sin embargo, formaba parte del proyecto de país que ellos portaban. Crucial tema éste que, lamentablemente, fue dejado de lado por las *Leyes Supremas* posteriores. A partir de 1861, hasta la nueva Constitución, durante casi 150 años, la nación fue excluida de las bases constitucionales del sistema político²⁵. Naturalmente esa exclusión no fue obra de la casualidad.

4.1.2. Soberanía

Conocido es que la idea de la soberanía evolucionó desde lecturas que la asociaban con el poder de una persona, el monarca, hasta la tesis de la “soberanía popular”, pasando por posiciones que la vinculaban, o vinculan, con entidades abstractas. Cualquiera que fuese la noción que de ella se tenga, puede sostenerse, sin embargo, que por soberanía se entiende el poder máximo o último; la capacidad de decidir en última instancia, sin que exista ninguna otra instancia superior. El concepto de soberanía, por ello, tiene como finalidad la transformación del poder de hecho en poder de derecho; la fuerza en poder legítimo. En consecuencia, el Estado mismo y el conjunto del andamiaje institucional, cuyo diseño le corresponde a la Constitución, se asientan sobre esa transfiguración del poder.

Bien, en este tema, la nueva Constitución reafirma el principio de la soberanía popular²⁶, y pareciera que busca profundizarlo incrementando la lista de los mecanismos democráticos de toma

23 Es decir, se repitió sin modificación ni adición alguna en las Constituciones de 1880, 1938, 1945 y 1947, ni fue materia del referendo de 1931.

24 Recuérdese que entre la fundación de la República y 1878, rigieron las Normas Fundamentales de 1826, 1831, 1834, 1839, 1843, 1851, 1861, 1868 y 1871. En todas ellas se ignora la pluralidad, pero la redacción del artículo que venimos comentando era distinta a la de 1878.

25 Tres comentarios adicionales. Llama la atención que Andrés de Santa Cruz, constructor de la institucionalidad boliviana, no haya incluido el tema en su Constitución (1831 y 1834). Seguramente el proyecto crucista de la Confederación Perú-Boliviana determinó tal hecho. Segundo comentario: en rigor de verdad, la Constitución de 1868 recuperó el tema, cambiándole la forma, pero lo hizo, lo que no quita la interpretación histórica realizada en este trabajo. Tercero y último: resulta decididor el hecho de que desde 1861 hasta 1961, pese a que la nación fue abandonada por las constituciones, quedó su mención en el nomen juris de la sección respectiva. Habrá que dejar a futuras investigaciones la explicación de este curioso hecho, lo cierto es que fue la Carta de 1967 la que terminó de erradicar el tema.

26 Fue la Constitución de 1938 la que introdujo en Bolivia la idea de la soberanía popular, dejando atrás la corriente que, al mismo tiempo que eludía su abordaje, atribuía a la “nación” la condición de fuente de los poderes públicos. A esta última respondían las constituciones de 1831, 1834, 1839, 1851, 1861, 1871, 1878 y 1880. En el siglo XIX, sólo las de 1826 y 1843, tempranamente, le adjudicaron ese rol al pueblo. Y la Carta de 1868 que, curiosamente, intentó combinar ambas fuentes afirmando que “la soberanía de la nación emana del pueblo...”.

de decisiones. Ambos componentes se desprenden de la lectura combinada de sus Arts. 7 y 11.II, transcritos en la Tabla 4. En el primero de ellos, vale decir en la atribución de la fuente del poder al pueblo y en la lectura de los órganos del poder público como emanación de ese poder, bajo la figura de la delegación, la nueva Constitución coincide con el pensamiento constitucional boliviano vigente desde 1938, excepción hecha de la elevación del Tribunal Electoral al mismo rango que los órganos legislativo, ejecutivo y judicial, que ella realiza.

Es en los mecanismos de ejercicio directo de la soberanía donde se encuentra la innovación aportada por la nueva Constitución. Desde 1938, cuando se remite al pueblo la fuente del poder público, hasta antes de la reforma de 2004, el ejercicio de la soberanía sólo tenía efecto en forma delegada. La democracia era excluyentemente representativa. Tuvieron que producirse las trágicas eclosiones sociales y conflictos políticos del año 2003, que derivaron en la caída de Gonzalo Sánchez de Lozada, para que, pocos meses después, en abril de 2004, se inscribieran entre los dispositivos constitucionales la asamblea constituyente, la iniciativa legislativa ciudadana y el Referendo, iniciando, de ese modo, el tránsito de la desgastada democracia representativa a la participativa²⁷. Todo parece indicar, por tanto, que la dinámica política desatada a partir de los sucesos de 2003 – 2004 (y aún antes) generó condiciones propicias para que, en la nueva Constitución, se expandieran los mecanismos de democracia participativa, quedando habilitadas, además de los tres de 2004, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa. Lamentablemente, por su data reciente y espera del desarrollo legislativo, nada podemos añadir, que no sean consideraciones teóricas, en relación a estos nuevos institutos.

Para concluir estas reflexiones, no puede dejar de mencionarse otra importante innovación de la nueva Constitución, tributaria directa de la expansión de la soberanía popular: nos estamos refiriendo a la “participación y control social” en el funcionamiento del Estado (ver Segunda Parte, Título VI de la nueva Constitución). Asistidos por la idea de que esta innovación será abordada, páginas adelante, por otro analista en este libro, nos limitaremos a señalar aquí que, considerando la multiplicación de los mecanismos de democracia directa (o semi directa) más la institucionalización de la participación social, con la remozada *Suprema Carta* podría transitarse de los escenarios formales del poder, predominantes hasta los primeros años del nuevo milenio, a un sistema político hiper oxigenado a través de esos mecanismos de participación social. Habrá que esperar a la práctica para saber si los cambios en la mecánica del Estado boliviano que todo ello entraña, cualificarán su dinámica o, por el contrario, abrirán sus compuertas a la debilidad institucional e, incluso, a la ingobernabilidad.

4.1.3. Forma de Estado

La caracterización del Estado es, por supuesto, parte central de las bases fundamentales del sistema político, tarea que, lógicamente, forma parte de la misión encomendada a la Constitución. Sin embargo, resulta desconcertante comprobar que, entre 1826 y 2004, ninguna de las *Magnas Leyes* bolivianas contiene una definición, formal y directa, sobre el Estado. Naturalmente, el funcionamiento práctico del país obligó a que en la vida cotidiana sus elementos constitutivos fueran asumidos implícitamente, o deducidos de otras normas constitucionales. Menudo esfuerzo demandará explicar este vacío en el constitucionalismo boliviano.

27 No puede olvidarse aquí que la reforma de 2004 adoptó esos mecanismos participativos mencionándolos como mecanismos de deliberación y gobierno popular (Cf. Art. 4), redacción polémica que felizmente fue abandonada por la nueva Constitución.

Recién en 2004 los legisladores bolivianos asumieron que se necesitaba una fórmula constitucional para orientar al sistema político, caracterizándolo, entonces, como un “Estado Social y Democrático de Derecho”. El significado de esta definición fue desmenuzado en las páginas anteriores, lo que nos libera de repetir aquí esas consideraciones. No obstante, interesa destacar aquí que el Art. 1 de la Constitución de 2004 legislaba a través de dos cláusulas: en el párrafo I, hablaba de Bolivia y de su pluralidad en tanto país y estructura social, y en su párrafo II, tenía al Estado boliviano como referente. La pluralidad era societaria, lo dijimos antes, no estatal (ver la Tabla 4).

El Art. 1 de la nueva Constitución, por su parte, se ubica en el mismo plano analítico que el del párrafo II de 2004, es decir, se refiere a Bolivia en tanto Estado. Y al hacerlo, introduce tres innovaciones. Primera, complejiza enormemente –e innecesariamente también– la caracterización del Estado, adosándole nada menos que doce atributos (unitario, social, de derecho, plurinacional, comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías). Tal parece que a las características propias del Estado, la nueva Constitución le atribuyó asimismo las que eran del país y la sociedad en 2004. Es de esperar que esta indebida complejización conceptual no propicie el surgimiento de problemas en la aplicación práctica de la nueva normativa constitucional.

La segunda innovación consiste en pensar el Estado como “plurinacional comunitario”. Atributos inteligibles únicamente en el marco de la nueva epistemología constitucional, es decir, a partir del re-conocimiento de la gran heterogeneidad social, cultural y geográfica del país. Pero, la nueva Constitución no sólo se abre a la pluralidad de la sociedad –lo que había sucedido ya en 2004, aunque tímidamente–, sino que la extrapola al ámbito del Estado. El razonamiento inicia su recorrido desde el abigarramiento social y cultural de la base humana y termina, en función de ella, diseñando una nueva estructura política. Lo “plurinacional”, dice Carlos Romero, “responde al carácter multicultural de la sociedad boliviana”, mientras que lo “comunitario refleja la lógica civilizatoria colectivista de los pueblos indígenas”. Y, líneas más adelante, continúa afirmando que, en función de ello, el nuevo diseño del Estado prevé “incentivos consociacionales que abren la organización estatal a una mayor representación indígena en los distintos órganos [...] del poder público” (Romero, 2009: 43).

Está claro que, en esa visión, efectivamente el nuevo Estado boliviano resulta de la extrapolación de la pluralidad social al ámbito político. Operación lógica, un tanto mecánica por cierto, que condujo al constituyente a pensar una organización estatal comprensiva de las diversas comunidades culturales existentes en la sociedad, al punto de reservar espacios institucionales para los pueblos indígena originarios. Es esto lo que Romero nos dice cuando habla de los “incentivos consociacionales”²⁸.

Y la tercera innovación radica en la incorporación de la “descentralización y la autonomía” al agregado de ejes definitorios de la organización estatal. El significado y alcance de la autonomía se encuentran claramente establecidos en el Art. 272 de la nueva Constitución, de cuyo texto se deduce que las entidades territoriales autónomas tendrán capacidad para: a) elegir directamente a sus autoridades; b) administrar sus recursos; c) ejercer la potestad legislativa, lo que conlleva una complejización enorme del sistema jurídico boliviano, y d) aplicar en la práctica las facultades

28 La incorporación de las prácticas y mecanismos de resolución de conflictos de los pueblos indígena originarios a la estructura estatal, convirtiéndolos en una jurisdicción particular e igual que la ordinaria, es la expresión mayor de la extrapolación hacia el Estado.

reglamentaria, ejecutiva y fiscalizadora. Este nuevo modelo de Estado exige, casi automáticamente, prestar atención cuidadosa a la organización territorial e implica una gran reingeniería en la administración pública. Todo ello, seguramente indujo, o reforzó, el renovado diseño estatal que se vislumbra a través de la nueva sistemática constitucional, de la que hablábamos páginas atrás.

Cabe cerrar este acápite destacando que cualquier interpretación sistemática de la nueva Constitución debe prestar atención a la imbricación lógica que une a los siguientes ejes temáticos: base axiológica (pluralismo, igualdad material, inclusión, etc.) –caracterización estatal–democracia comunitaria–derechos fundamentales expandidos–derechos de los pueblos indígenas–pluralismo jurídico–organización funcional del Estado–organización territorial–autonomías indígenas–pluralismo económico. Puede uno no estar de acuerdo con algunos, o con todos, los postulados de la nueva Constitución, pero es innegable que ella porta un sistema constitucional coherente en su lógica interna. Reconocer esta unidad no implica, por supuesto, desconocer que el nuevo texto constitucional contiene vacíos, contradicciones, incoherencias en la nomenclatura institucional y hasta problemas sintácticos. Ellos existen, en verdad, y varios.

4.1.4. Forma de gobierno

Conviene prestar atención, primero, a la evolución histórica de la normativa fundamental encargada de sentar las bases gubernamentales. Hasta antes de la reforma de 2004, el texto constitucional se limitaba a señalar que “Bolivia... adopta para su gobierno la forma democrática representativa”. Esa fórmula fue incorporada al constitucionalismo boliviano en la *Carta Suprema* de 1878, lo que significa que se mantuvo prácticamente sin alteración cerca a 130 años, hasta que en abril de 2004 se le añadió *lo participativo*²⁹, consecuencia de haber habilitado constitucionalmente, al mismo tiempo, la asamblea constituyente, la iniciativa legislativa ciudadana y el referendo.

La nueva Constitución, impregnada, según vimos antes, de la pluralidad y de la cosmovisión de los pueblos indígenas originarios, hace suyo lo participativo en la forma de gobierno y le añade las prácticas comunitarias. De aquí en más –mientras se encuentren vigentes estos fundamentos, por supuesto– algunos órganos del poder público encargados del gobierno de determinados niveles que integran el Estado autonómico serán constituidos mediante los procedimientos tradicionales de la democracia representativa, y otros, a través de modalidades comunitarias. En todos los niveles y al margen de la vía que se utilice, los mecanismos de la democracia participativa –diversificados *in extremis* por la nueva Constitución– permitirán a la población influir directamente sobre los procesos de toma de decisiones.

La pregunta salta a la vista: ¿cuándo se aplica las formas representativa y comunitaria? Los Arts. 11, 26.II.3, 146, 148, 166, 182, 188, 194, 198, 272, 278, 285, 289 y 296 (más otras disposiciones conexas) integran un bloque constitucional en esta materia, del cual parecen desprenderse dos reglas para los diferentes ejercicios democráticos: I. Toda elección de autoridades y representantes en la que, además de la población indígena, participen electores no indígenas, se llevará a cabo mediante

29 En el subtítulo de la soberanía vimos como, desde la óptica del principio de soberanía popular, la reforma de 2004 había refrescado los cimientos dejados por la Constitución de 1938. Aquí, desde el punto de vista de la forma de gobierno, estamos constatando que los cambios adoptados en 2004 y fuertemente profundizados ahora por la nueva Constitución, entrañan el remozamiento de fundamentos incorporados en 1878.

voto universal, directo y secreto, es decir, mediante las prácticas de la democracia representativa. Esta regla rige también la elección de diputados en circunscripciones indígenas especiales, y II. Toda elección de autoridades y representantes cuya nominación dependa únicamente de la población indígena se realizará mediante sus usos y costumbres, vale decir aplicando la democracia comunitaria.

Más allá de lo que se piense sobre esta innovación, resulta innegable que la inscripción de lo comunitario en la forma de gobierno conlleva la ampliación de la base social del Estado, dado que la consagración constitucional de las prácticas de democracia colectivista implica su incorporación a la institucionalidad estatal, lo que podría generar condiciones favorables para el involucramiento en la vida estatal de múltiples grupos humanos que prácticamente vivían al margen de ella, muchos de los cuales incluso todavía lo hacen.

De esa manera, en su visión de futuro, la nueva Constitución articula la pluralidad social con un sistema de gobierno en el que las prácticas democráticas colectivistas encuentran un espacio propio, al lado de las formas representativa y participativa, otorgando sustancia a la caracterización del Estado como democrático, social de derecho y plurinacional comunitario.

Pero no terminan aquí los contenidos de la nueva normativa constitucional. El Art. 11 determina también que la “equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres” es otro pilar de la forma de gobierno. Es decir que en la conformación de los órganos de gobierno y en la formulación de las políticas públicas (ambas dimensiones integran la “forma de gobierno”), las condiciones de participación de ambos géneros, mujeres y hombres, deberán ser las mismas. Cualquiera que fuese la interpretación que se hiciera de esa frase, nótese que la nueva Constitución transporta la equidad de género al ámbito de la forma de gobierno, lo que, sin hacerle perder su condición de principio, determina su inserción en el ámbito de la operativización de las relaciones de poder, que es lo que, según vimos, entraña el gobierno.

Puede decirse, a manera de resumen final, que así como la institucionalización de lo comunitario conduce al involucramiento de las naciones y pueblos indígenas en la vida estatal, del mismo modo, la inscripción de la igualdad de género en la forma de gobierno debería generar condiciones favorables para una importante incorporación de las mujeres en los órganos del poder público. Habrá que esperar a ver, en todo caso, si de la teoría y de las fórmulas constitucionales se da el salto a la práctica de la vida cotidiana.

4.2. Estructura del nuevo Estado

Consecuencia de todo lo dicho anteriormente, en relación a la base axiológica y los fundamentos del Estado y gobierno, la organización estatal prevista en la nueva Constitución, naturalmente, difiere de la ingeniería contenida en la Constitución de 1967-1994. La nueva *Carta Orgánica* utiliza dos criterios en la construcción de la estructura del Estado: uno funcional, orientado básicamente al diseño del Estado nacional, es decir, del aparato responsable de las funciones y atribuciones nacionales, y el otro, territorial, dirigido a organizar los diferentes niveles de gobierno que rigen en el país. El primer criterio, como se sabe, establece la organización y los mecanismos de distribución horizontal del poder, en tanto que el segundo distribuye el poder verticalmente. Un anticipo de estas modificaciones fueron discutidas cuando realizamos el análisis de la sistemática interna de la nueva Constitución (*Cf. supra* Tabla 2).

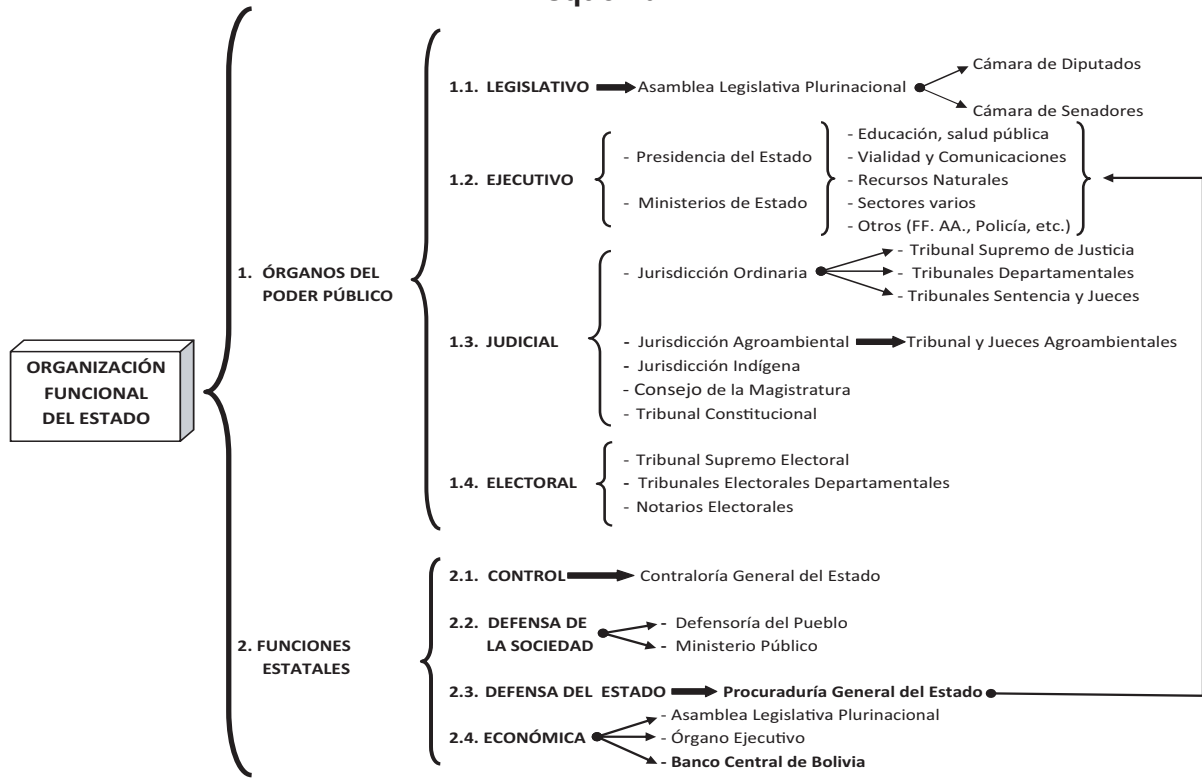
Los fundamentos del eje funcional se encuentran en los Arts. 12 y 316 de la nueva Constitución, de los cuales, como bloque interpretativo, se desprende la existencia de ocho funciones estatales de rango constitucional, cuatro de ellas radicadas en órganos especiales de la más alta jerarquía, uno de los cuales, empero, revela diferencias importantes, y otras cuatro de menor envergadura institucional. Las ocho funciones son: a) legislativa, b) ejecutiva, c) judicial, d) electoral, e) función de control; f) defensa de la sociedad, g) defensa del Estado y h) la función económica. La materialización orgánica de estas funciones corre a cargo de la Segunda y Cuarta Partes en la sistemática interna de la Constitución.

Las cuatro primeras funciones dan lugar a los órganos centrales del poder público (los Órganos Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral), estructurando los segmentos más densos del aparato del Estado, de los cuales depende el funcionamiento del sistema. En las *Leyes Supremas* anteriores, fieles a la teoría clásica de la “separación de poderes”, las tres primeras funciones se depositaban en manos de los tradicionales Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Sólo la Constitución Bolivariana de 1826, utilizando un lenguaje cercano al de la actual *Norma*, hablaba de un “poder supremo” único, dividido en cuatro secciones, entre ellas la electoral (Vaca Díez, 1998: 16).

Efectivamente la nueva Constitución reparte el poder público en cuatro órganos, pero no debe perderse de vista que, a la hora de su conformación, introduce también una diferencia sustancial. Los tres “poderes” clásicos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), elegidos mediante sufragio universal y secreto, emanan directamente de la soberanía popular, lo que no sucede con el Órgano Electoral, cuyos miembros, en los ámbitos nacional y departamental, son designados por el Legislativo, excepción hecha de un miembro del Tribunal Supremo Electoral que es nominado por el Ejecutivo.

Las restantes cuatro funciones (control, defensa de la sociedad, defensa del Estado y función económica) se traducen, asimismo, en otras entidades públicas que, no obstante su importancia, son catalogadas por la Constitución en un escalón jerárquico inferior al de los llamados “órganos” del poder público. La función de control define el área de acción de la Contraloría General del Estado y la defensa de la sociedad es el campo en el que actúan la Defensoría del Pueblo y el Ministerio Público. Para la defensa de los intereses estatales, la nueva Constitución decidió crear la Procuraduría General del Estado, visibilizando de ese modo una función pública poco desarrollada y tradicionalmente deficitaria en Bolivia. Y el ejercicio de la función económica, finalmente, ejerciendo atribuciones cruzadas propias del sistema de equilibrio de poderes (*checks and balance*), la comparten los Órganos Legislativo y Ejecutivo y, en medio de ellos, como entidad técnica especializada, el Banco Central de Bolivia.

Esquema 1



El diagrama anterior ayuda a visualizar la organización del Estado nacional erigida para el ejercicio de las funciones públicas y muestra que la utilización de estas áreas temáticas fundamentales como criterio orientador del diseño institucional, determinó una mejora cualitativa de la dimensión orgánica de la Constitución. Comparada con la de 1967-1994, la estructura estatal en la nueva *Lex Suprema* se encuentra, indudablemente, mejor delineada.

Si desde el punto de vista funcional es así, y en efecto lo es, el aporte de la remozada *Carta Orgánica* en el eje territorial es aún mayor, dado que ni la Constitución original, ni ninguna de las veinte reformas que le siguieron, hasta el texto de 2004, se preocuparon de diseñar la estructura vertical del Estado³⁰. La Tabla 5 recoge esquemáticamente la organización territorial del Estado boliviano.

30 En temas como este es muy útil la sentencia bíblica que manda “dar al César lo que le corresponde y a Dios lo suyo”. La adopción del complejo modelo autonómico, con las características que hoy muestra la nueva Constitución, se debe al posicionamiento y visiones de los departamentos de la “media luna”, antes que a la decisión de la mayoría oficialista en la Asamblea Constituyente. Reconocer esto, sin embargo, no quita que, a lo último, el régimen autonómico se haya enriquecido asimismo con el componente indígena originario aportado por el MAS.

Tabla 5

Organización territorial del estado

ORGANIZACIÓN POLÍTICA DEL TERRITORIO	GOBIERNOS AUTÓNOMOS	ÓRGANOS DEL GOBIERNO AUTÓNOMO	ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA	ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA
1. Departamentos	Gobierno departamental	Asamblea Departamental	Administración departamental	Consejo Departamental
		Gobernación		Prefectura
2. Provincias			A definirse en la ley	
3. Municipios	Gobierno municipal	Concejo Municipal		
		Alcalde		
4. Territorios Indígenas	Gobierno indígena	Usos y costumbres		
5. Regiones	Gobierno regional, previa ley	Asamblea Regional	A definirse en la ley	A definirse en la ley
		Órgano Ejecutivo		

En relación a la utilizada hasta el mes de febrero, tres novedades destacan en esta estructura: la supresión de los cantones, por un lado, y la inclusión de los Territorios Indígena Originarios (TIO) y de las Regiones en la organización política del territorio, por otro. Ni éstas, ni los primeros, a lo largo de los 184 años de vida republicana, nunca antes fueron considerados como unidades territoriales político administrativas, por lo que, con una adecuada gestión territorial de por medio, es de esperar que la estructura estatal refleje mejor la diversidad geográfica del país.

Para los departamentos la nueva Constitución prevé dos escenarios alternativos: el régimen autonómico o el de descentralización administrativa, dejando librada la decisión a la voluntad de la población, habilitada para expresarse a través de referendo expreso. En el caso de los TIO y de los municipios, en cambio, la gestión pública sólo puede realizarse a través de gobiernos autónomos. Debe dejarse dicho aquí, sin embargo, que el régimen autonómico de la nueva Constitución se asienta, entre otros, en el principio de disposición o voluntariedad, lo que lentamente podría ir facilitando la configuración de gobiernos autónomos de envergadura diferente.

La situación de las provincias y de las regiones, finalmente, se muestra imprecisa. Ellas están sujetas a remisión legal, sobre todo estas últimas, cuya definición, por mandato del Art. 280 de la nueva Constitución, depende de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

En suma, tanto desde el punto de vista de las funciones estatales, cuanto de la óptica de la organización territorial, las innovaciones aportadas por la nueva Constitución prometen ser beneficiosas para la vida del país. Habrá que esperar a que la práctica confirme lo que la teoría ofrece.

5. Prospectiva institucional

Dijimos al iniciar este documento que parte de la nueva Constitución no se encuentra todavía en vigencia, ni lo hará en el futuro inmediato mientras no se enfrente el desarrollo legislativo consecuente y no quede sancionada la legislación infraconstitucional. Gran parte del componente orgánico se encuentra en esa situación, lo que podría disminuir la eficiencia de parte del aparato estatal e interferencias en el suministro de los servicios públicos³¹. Interesa, por ello, realizar un análisis prospectivo de la implementación práctica de la reformada organización funcional del Estado.

El *Código* constitucional, a través de la normativa principal y las disposiciones constitucionales transitorias, y la Ley del Régimen Electoral Transitorio (Ley N° 4021) contienen algunas definiciones que ayudan a vislumbrar el horizonte temporal mínimo requerido para la implantación de los nuevos órganos estatales. Entre esas definiciones figuran las premisas detalladas a continuación:

- a. Las elecciones generales para la nominación de los Órganos Legislativo y Ejecutivo se realizarán el 6 de diciembre de 2009. Esta fecha constituye el umbral para las estimaciones temporales.
- b. La instalación de la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP) y la posesión del Presidente y Vicepresidente están fijadas para el 22 de enero de 2010, siempre y cuando no se realizare una segunda vuelta presidencial.
- c. Dentro de los 180 días posteriores a su instalación, la ALP deberá sancionar el nuevo Código Electoral -encarando la adecuación total del régimen electoral y el diseño final del Órgano Electoral Plurinacional (OEP)³² la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, la Ley del Órgano Judicial y la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional.
- d. La constitución del OEP debe esperar a la promulgación de su normativa orgánica y a que, después del requisito legislativo, seis de sus integrantes sean designados por la ALP con el voto de 2/3 de sus miembros presentes. A nadie escapa, seguramente, que ese alto nivel de consenso depende de la correlación de fuerzas en el seno de la Asamblea, factor éste desconocido hasta los resultados electorales.
- e. Los miembros de las instancias cupulares del Órgano Judicial (Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental, Tribunal Constitucional Plurinacional y Consejo de la Magistratura) serán elegidos mediante voto universal, secreto y directo, previa preselección de aspirantes procesada por la ALP, con el concurso también de 2/3 de los asambleístas presentes. Para ello se requiere que la o las leyes orgánicas se encuentren vigentes y que el OEP organice los procesos electorales respectivos.

Siempre en relación a la organización funcional del Estado, las premisas anteriores permiten derivar las siguientes conclusiones y estimaciones temporales:

31 El caso extremo es el del Tribunal Constitucional, completamente paralizado a la fecha. La situación del Tribunal, empero, no es atribuible a la reforma constitucional. Se desencadenó por otras razones que no es del caso analizar. Sin embargo, la solución para el órgano encargado del control de constitucionalidad sí depende de la aplicación práctica de la nueva Constitución.

32 La segunda disposición transitoria de la nueva Constitución habla de la Ley del Órgano Electoral Plurinacional y de la Ley del Régimen Electoral.

1. La ALP y el Órgano Ejecutivo quedarán constituidos y en funciones el 22 de enero de 2010.
2. Las leyes del Órgano Electoral Plurinacional (OEP)³³, del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional (además de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización), estimativamente, deberían estar aprobadas hasta la segunda mitad del mes de julio de 2010, si partimos de la instalación de la ALP en 22 de enero.
3. El OEP, en un horizonte optimista de tiempo, podría estar conformado hasta el mes de junio, suponiendo que su ley orgánica sea priorizada y termine sancionada en el primer trimestre de funciones de la ALP, es decir, hasta abril, más un tiempo adicional de entre 30 y 60 días para procesar la convocatoria pública y la preselección de aspirantes.
4. Considerando que para la elección de los magistrados que formarán parte de las diferentes instancias del Órgano Judicial se necesita el cumplimiento previo de tres requerimientos (que el OEP se encuentre en funciones; que hayan sido aprobadas las leyes orgánicas y que la ALP lleve a cabo la preselección). Queda claro que el nuevo poder público encargado de las actividades jurisdiccionales, en el mejor de los casos, podría estar entrando en funciones entre el último trimestre de 2010 y mediados de 2011.
5. Cualquier postergación de la fecha de constitución de la ALP y del Órgano Ejecutivo, consecuentemente, alarga aún más el tiempo mínimo estimado para que el aparato del nuevo Estado entre en funciones con cierta normalidad. Este razonamiento vale también para los calendarios interrelacionados del OEP y el Órgano Judicial.

La designación de las máximas autoridades ejecutivas (MAE) de las entidades encargadas de las funciones estatales de control, defensa de la sociedad y económica depende de, al menos, tres factores: a) de la profundidad de los ajustes a la entidad que el Órgano Ejecutivo desee realizar (mayores ajustes determinan más tiempo de legislación y de espera para la designación); b) de la correlación de fuerzas en la ALP, dado que las cabezas de la Contraloría General del Estado, Defensoría del Pueblo y Fiscalía General del Estado son designadas por el Órgano Legislativo con el concurso de 2/3 de votos de sus miembros presentes, así como la elaboración de las ternas para el directorio del Banco Central, y c) de la eficiencia interna de la ALP, que se verá sometida a fuertes presiones originadas en la necesidad de procesar simultáneamente la legislación y designación de estas importantes entidades y las de los Órganos Electoral y Judicial, además de echar a andar la organización territorial mediante la sanción de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

Teniendo en mente los anteriores factores, no parece aventurado estimar que la “normalización” de las entidades mencionadas anteriormente podría estar sucediendo recién en la segunda mitad de la gestión 2010. Esta estimación, de suyo, parece optimista, salvo que el Órgano Ejecutivo decidiera priorizar la designación de las MAE, dejando los ajustes legislativos e institucionales para un momento posterior, caso en el que el tiempo mínimo requerido podría reducirse sustancialmente.

A modo de conclusión

Unas cuantas palabras finales. La nueva Constitución contiene importantes innovaciones, algunas de ellas incluso audaces, como aquella de traducir la pluralidad social y cultural en pluralismo jurídico

33 La segunda disposición transitoria de la nueva Constitución habla de la Ley del Órgano Electoral Plurinacional y de la Ley del Régimen Electoral, englobadas aquí dentro del Código Electoral.

y jurisdiccional. Su implementación práctica, por ello, le plantea al país grandes desafíos y, al mismo tiempo, deberá enfrentar obstáculos políticos, culturales e institucionales preocupantes, así como las tensiones propias del proceso de redistribución del poder y replanteo de la gestión territorial que la nueva Constitución entraña. El desafío es para todos, aún para quienes no están de acuerdo con los nuevos textos constitucionales. La implementación práctica del nuevo sistema constitucional apenas comienza, y el camino se muestra accidentado. Más vale comenzar el viaje poniéndonos de acuerdo en el lenguaje que utilizaremos durante toda la ruta. El éxito, o el fracaso, de la empresa deben ser encausados por la vía democrática, a cuyo esclarecimiento apunta este documento.

Bibliografía

Böhrt Irahola, Carlos, *Reingeniería Constitucional en Bolivia*, Tomo I (La Paz: FUNDEMOS, Fundación Hanns Seidel, 2ª ed., 2004)

———, “Cuarenta días que conmovieron a Bolivia y un pacto político forzado” en Romero, Carlos, *et. al.*, *Del conflicto al diálogo. Memorias del acuerdo constitucional* (La Paz: FBDM-NIMD y FES-ILDIS, 2009)

Consejo Ciudadano para la Reforma Constitucional, *Anteproyecto de Ley de Necesidad de Reforma Constitucional*, (La Paz: PNUD/Cámara de Diputados/ PRONAGOB, 2001)

Defensor del Pueblo, *Estudios de Derechos Humanos* (La Paz: Imprenta Macro, 2008)

Fernández, Francisco, *El Sistema Constitucional Español* (Madrid: Dykinson, 1992)

FUNDEMOS, *50 Aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Principales Instrumentos*, 3 Tomos (La Paz: Opiniones y Análisis N° 34 y 45, 1998)

Gaceta Oficial de Bolivia, *Constitución Política del Estado* (La Paz: Edición oficial, 2009)

Gaceta Oficial de Bolivia, Ley N° 4.021. Régimen Electoral Transitorio (N° 0018 de 14 de abril de 2009, La Paz)

Galindo de Ugarte, Marcelo, *Constituciones Bolivianas Comparadas 1826 – 1967* (La Paz: Los Amigos del Libro, 2009)

Hernández, Rubén, *Derechos Fundamentales y Jurisdicción Constitucional* (Cochabamba: Kipus, 2007)

Konrad Adenauer Stiftung, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Tomo II (Montevideo, 2005)

Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución* (Barcelona: Ariel, 1986)

Mesa, José de; Teresa Gisbert y Carlos D. Mesa Gisbert, *Historia de Bolivia* (La Paz: Gisbert, 6ª edic., 2007)

Rivera, José Antonio, *Hacia una nueva Constitución. Luces y sombras del proyecto modificado por el Parlamento* (La Paz: KAS-FUNDAPPAC, 2008)

Romero, Carlos, “Bolivia: de la confrontación al pacto político”. En: Romero, Carlos, *et. al.*, *Del conflicto al diálogo. Memorias del acuerdo constitucional* (La Paz: FBDM-NIMD y FES-ILDIS, 2009)

Trigo, Ciro Félix, *Derecho Constitucional Boliviano* (La Paz: Cruz del Sur, 1952)

Vaca Díez, Hormando, *Pensamiento Constitucional Boliviano 1826 - 1991* (La Paz: Fondo Editorial de los Diputados, 1998)

Nueva Constitución, nuevo gobierno, nuevo Estado

Carlos Cordero Carraffa

Introducción

Bolivia tiene una nueva Constitución Política del Estado a partir del 25 de enero de 2009. Por tanto, Bolivia ingresa a un nuevo tiempo político e institucional cargado de desafíos, esperanzas y también de incertidumbre.

A partir de la realización del Referendo Constitucional de enero 2009 y la correspondiente promulgación “como Ley fundamental del nuevo Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, descentralizado y con autonomías”¹, se cierra un accidentado capítulo de la historia reciente del país², marcado por la crisis y el conflicto político, para dar lugar a un nuevo momento que de ninguna manera será de paz social o paz política, sino de continuidad del conflicto y la crisis, pero con un sentido diferente.

Antes de las reformas constitucionales llevadas a cabo en los años 1994, 2004 y 2009, la presión política sobre las instituciones estatales se caracterizaba por buscar cambios en el orden social, económico y político; pero luego de efectuadas dichas reformas, las tensiones y dificultades del nuevo tiempo político serán producto de complejos procesos de reordenamiento del Estado y la sociedad.

Luego del Referendo, si un desafío monumental enfrenta la sociedad boliviana es pasar del texto jurídico a la acción. En otros términos, transformar las realidades sociales, políticas e institucionales del país, aplicando los mandatos establecidos en la nueva Constitución Política. Este proceso de reordenamiento

Carlos Cordero Carraffa

Politólogo, investigador y autor de textos sobre organizaciones políticas y sistemas electorales. Docente titular de la Universidad Mayor de San Andrés. Profesor invitado en la Universidad Católica Boliviana y Universidad Andina Simón Bolívar, cursos de pregrado y maestría. Consultor de entidades nacionales e internacionales en temas de organización y funcionamiento de instituciones políticas.

1 Párrafo final con el que se promulga y publica en la Gaceta Oficial, el texto constitucional 2009.

2 A principios de los años 90, se produjo una marcha campesina de las tierras altas hacia la sede de gobierno, movilización que bajo el lema, “tierra y territorio”, demandaba una urgente reforma constitucional, movilización social que se considera la primera señal de crisis de la democracia y detonante de futuras reformas en la Constitución Política del Estado.

institucional podría realizarse en un contexto de conflicto social y político, pues todo proceso de transformación institucional tiende a generar en la ciudadanía dos tipos de sentimientos y actitudes, en algunos casos anhelo y esperanza, en otros, temor, incertidumbre y resistencia al cambio.

La aplicación del nuevo texto constitucional exige, entre otros asuntos de igual relevancia, la recomposición de la estructura de poder. Por tanto, el primer paso luego del Referendo es la realización de elecciones. Producida la recomposición del poder, prosigue la reconfiguración y reorganización del orden estatal. El siguiente aforismo podría resumir todo lo anterior: nueva Constitución, nuevo gobierno, nuevo Estado.

Elecciones y reformas

Para hacer realidad el nuevo Estado, el cual se convierte en el gran objetivo de algunos grupos políticos, se requiere de un gobierno surgido de la voluntad popular. Para ello es necesario recurrir al conocido expediente occidental, liberal y democrático de las elecciones a través del sufragio universal. Mientras no se lleve a cabo elecciones generales para la renovación del poder público, a pesar de tener un nuevo texto constitucional, Bolivia vivirá todavía el incierto tiempo de la transición política e institucional.

Producida la elección de un nuevo gobierno, Bolivia habrá ingresado francamente a una nueva etapa de su historia política. El próximo gobierno, cualquiera sea éste, con la legitimidad que genera el voto ciudadano, intentará cumplir y hacer cumplir de la manera más fiel posible, los mandatos de la Constitución Política del Estado. El Órgano Legislativo, dependiendo de la composición interna producto del resultado de las elecciones generales, apoyará, frenará o intentará reorientar el curso de las reformas estructurales.

En cualquier caso, el texto constitucional se convierte en un referente importante y necesario de las transformaciones político institucionales. No importa si los cambios se desaceleran o redireccionan, las profundas reformas sociales y políticas iniciadas antes del Referendo Constitucional proseguirán su desarrollo, de manera inexorable. A partir de la nueva CPE, y como efecto de la renovación del Ejecutivo/Legislativo mediante elecciones, es difícil imaginar una especie de retorno a un orden institucional superado.

El texto constitucional 2009 podrá en el corto o largo plazo sufrir ajustes o reformas, pero en ningún caso se podrá prescindir de dicha norma ni de sus contenidos, como si ésta nunca hubiera existido. La nueva Constitución es, por tanto, un punto de llegada y también de partida para un ciclo político nuevo.

Otra característica de enorme relevancia que es necesario tomar en cuenta, luego de la aprobación del texto constitucional, es el recurso tiempo, el tiempo socialmente necesario para producir las transformaciones en el Estado y alcanzar algunas metas. La recomposición institucional del Estado, además de que será un complejo proceso, se dilatará en el tiempo. Una década de años como promedio nos exigirá esto que se ha venido en calificar como la refundación del Estado.

Movilización y demandas al Estado

La forma y las razones para la conformación de la Asamblea Constituyente, así como la misión asignada a la misma, guardan estrecha relación con el contexto socio político que vivía desde hace

tiempo el país, situación de crisis y conflictividad que prácticamente obligó al sistema político a concebir, organizar y convocar a la Asamblea.

A partir de la recuperación de la institucionalidad democrática, en octubre de 1982, las libertades individuales y colectivas estimularon la movilización social. Las movilizaciones de regiones, sectores productivos, gremios, sindicatos campesinos, pueblos indígenas y en general de movimientos sociales, se articularon alrededor de demandas específicas al Estado, por salarios, beneficios económicos, recursos de toda índole, infraestructura vial, salud o educación. Estas demandas se multiplicaron en el tiempo gracias al clima de libertades instaladas, pero principalmente, a causa de una situación de pobreza material alarmante, sobre todo en el sector rural del país. El Estado, administrado por partidos políticos durante más de dos décadas, intentó redistribuir de la mejor manera posible los limitados recursos que percibía, entre la multiplicidad de grupos y demandas formuladas desde la sociedad. La administración del Estado y la redistribución de la riqueza que llevaba adelante, no estuvo exenta de prácticas y denuncias de corrupción.

La multiplicación de demandas a un Estado con capacidades limitadas de respuesta, provocó la paulatina acumulación de demandas insatisfechas, las cuales erosionaron progresivamente la credibilidad en las instituciones políticas y en el Estado. En este sentido, se incubaba una compleja crisis en el ámbito socio cultural, económico y político. En el ámbito socio cultural, se produce una revalorización de los pueblos autodenominados originarios, que quieren incidir a su favor en la política y el Estado. Uno de los efectos más notables de esta revalorización étnico sindical es la victoria electoral del Movimiento al Socialismo y de Evo Morales en las elecciones 2005, arropado en el discurso de la inclusión étnica, lucha contra la corrupción y redistribución justa de la riqueza del Estado.

Otro factor cultural que pesa en la crisis estatal y política es la migración interna y externa, hacia países vecinos o europeos. Los emigrantes emergen principalmente de las zonas rurales hacia las capitales departamentales o centros urbanos. La migración está asociada a dos fenómenos contemporáneos: la modernidad y la globalización. Los pueblos originarios y campesinos realizan reivindicaciones culturales, sociales, territoriales y políticas de carácter local (la lengua, la autodeterminación o control de los recursos naturales), por tanto, de alguna manera no pretenden insertarse en el mundo industrializado y globalizado, dominado por el conocimiento científico, la tecnología y cierto universalismo que tiende a homogeneizar a la sociedad.

Las reivindicaciones étnico-culturales y los problemas emergentes de la migración plantean al Estado boliviano varios problemas, entre ellos, defender los derechos y reivindicaciones locales o, en su defecto, propiciar la inserción y articulación con la sociedad universal. La comparación entre la pobreza de las zonas rurales y el *confort* del mundo urbano y las sociedades opulentas generan en la base social étnica boliviana sensaciones de frustración; así mismo, motivan e impulsan a la movilización para exigir igualdad y redistribución. Como consecuencia de estas percepciones y movilizaciones populares, se construyó la idea de que la reforma del texto constitucional podía cambiar las asimetrías o desigualdades señaladas. Este proceso viene de principios de la década de los noventa y la mítica marcha de los pueblos del oriente a la ciudad de La Paz.

En el ámbito de la economía, la ciudadanía, con el estímulo de intelectuales y grupos organizados, se fue convenciendo de que la propiedad y la riqueza estaban concentradas en pocas manos, que la pobreza se ampliaba cada vez más, que el desarrollo y/o el progreso era algo que sucedía a otros, dejando el amargo sabor colectivo de una redistribución injusta de la riqueza. Simultáneamente,

el Estado y sus administradores (partidos políticos) eran poco exitosos para cambiar esa flagrante desigualdad económica. A ello se agrega que, entre 1993-1997, bajo el gobierno del presidente Sánchez de Lozada, se ejecutó políticas de transferencia de la propiedad de empresas estatales a manos privadas, profundizando la incertidumbre por el futuro y la visión de un Estado que se debilitaba cada vez más.

Muchos sectores sociales percibían que se diluía la protección y asistencia del Estado. Por tanto, la esperanza de cambiar las desigualdades económicas se orientaba a la realización de una asamblea, entidad que podía sentar las bases para la recuperación de la autoridad y capacidad del Estado protector, mediante la reforma de la Constitución Política del Estado.

Los fenómenos sociales y económicos descritos –libertades ciudadanas, movilizaciones en pos de demandas, pobreza, pérdida del poder estatal, corrupción, percepción de injusticia– tuvieron un claro impacto en la esfera política, generando situaciones de ingobernabilidad, crisis de autoridad y crisis del Estado. También se cuestionó la ciudadanía política, pues la participación social se limitaba a la formalidad de los actos electorales, cada 4 ó 5 años.

El conjunto de los elementos señalados, agregado a las percepciones producidas, cuestionaba la legitimidad de las instituciones democráticas. El Estado fue la primera víctima de las movilizaciones populares, que colocaban en tela de juicio a las instituciones político democráticas, la autoridad y el poder. Las víctimas colaterales del proceso de descrédito y cuestionamiento fueron el Congreso de la República y los partidos políticos, quienes eran los titulares de la política y administradores circunstanciales del Estado.

Se insistió en círculos académicos que la política en las calles hacía evidente una profunda crisis tanto del Estado Republicano, como del Estado Nacional. En suma, al perder la capacidad de atender demandas ciudadanas, el Estado estaba perdiendo autoridad y el control de la sociedad. La idea salvadora era la convocatoria a una asamblea que, cambiando el texto constitucional, pudiera sacar de la crisis al Estado y la sociedad.

Antecedentes políticos de la convocatoria a Asamblea Constituyente

La acumulación de demandas mal atendidas por el Estado, la crisis en los diversos órdenes y las expectativas frustradas de la ciudadanía, explotaron en diversos momentos con intensidades variables. Es así que tenemos: la marcha por el territorio y dignidad de los pueblos de las tierras bajas, en 1990, durante el gobierno de Jaime Paz Zamora; la denominada Guerra del Agua en Cochabamba y los bloqueos campesinos de marzo y septiembre de 2000, que asfixiaron a la ciudad de La Paz y al gobierno del presidente Hugo Bánzer Suárez; algo similar ocurrió en febrero, septiembre–octubre de 2003, movilizaciones que culminaron con el pedido de renuncia de Sánchez de Lozada.

Otro evento ocurrido en la esfera política, que refuerza la idea de “acumulación de demandas insatisfechas”, lo constituye el acortamiento del mandato del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, quienes tuvieron que ceder dos años de su período constitucional en beneficio de la pacificación del país. Las consecuencias de las presiones sobre la institucionalidad política fueron tres sucesiones presidenciales forzadas y la convocatoria anticipada de elecciones para diciembre de 2005. La renovación del poder público debía realizarse mediante elecciones recién el año 2007, sin embargo, se produjo la renuncia del Presidente en ejercicio en 2003 y, por tanto, la obligada

sucesión constitucional. Luego, en 2005, se produce la renuncia del Presidente en ejercicio y la segunda sucesión presidencial del periodo. Durante todo este tiempo de crisis, la presión social y la demanda de convocar a la Asamblea Constituyente fue una constante.

El presidente Carlos D. Mesa Gisbert (2003-2005) contribuyó a llevar adelante importantes reformas en la Constitución Política, como la incorporación del mecanismo de la Asamblea Constituyente, la Iniciativa Legislativa Ciudadana y el mecanismo del Referendo. El Presidente Mesa vio frustradas sus esperanzas de ser él y su gobierno los que convoquen a la Asamblea Constituyente para efectuar una reforma profunda de la CPE.

La segunda sucesión presidencial, en menos de dos años, de Eduardo Rodríguez Veltzé por Carlos Mesa Gisbert y la convocatoria anticipada a elecciones para la renovación de los poderes públicos fue una desesperada acción por evitar el colapso del sistema político democrático, ante la presión de las demandas sociales y la política en las calles. La avalancha de demandas al Estado, la acumulación de insatisfacción y las precarias respuestas del sistema político a la sociedad, confirmaban la existencia de un severo conflicto en desarrollo, que podía estallar en cualquier momento, fracturando la trayectoria democrática de más de dos décadas.

Las demandas autonómicas

Uno de los temas más delicados e irritantes que acompañó las demandas de Asamblea Constituyente, como supuesta panacea a los problemas políticos, fueron las de autonomía departamental, exigidas por diversas entidades insertas principalmente en las regiones del oriente boliviano.

Las autonomías regionales fueron concebidas, por una parte, como una forma de administración moderna del Estado, con mayores atribuciones y competencias fiscales, administrativas, de planificación y legislación, para romper una supuesta política centralista, desarrollada desde la sede de gobierno de manera secular que, a tiempo de ejercer el centralismo, promovía por efecto la exclusión, marginalidad y escaso desarrollo de varios departamentos.

Las demandas de contar con un régimen autonómico, por otro lado, eran vistas como intentos divisionistas y de fractura de la unidad estatal y territorial. Para ambos casos, se elaboró en la sociedad las consignas de “Asamblea ya” o “Autonomía ya”, asociadas en un caso al occidente y en otro al oriente boliviano. Ellas expresaban el clima y las tensiones políticas adicionales, vividas por el país y el Estado, en los últimos años.

La elección de prefectos, en las elecciones de 2005, constituye el punto de quiebre definitivo del modelo estatal republicano unitario y de tradición centralista. Fue el primer y decisivo paso orientado a la construcción del nuevo Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, descentralizado y con autonomías.

El sistema político y democrático, desde mucho antes de la recuperación de la democracia en 1982, no contó con los prefectos como actores políticos independientes y elegidos por el voto popular, sino como subordinados al Poder Ejecutivo, en razón de que estas autoridades departamentales eran designadas por el Ejecutivo y no electas. Complementariamente, durante cuatro décadas, desde principios de los 50, el sistema político y el Estado no contaron con los municipios y munícipes como espacio de representación y gestión de la política. Los alcaldes y concejales eran designados

por el Ejecutivo a través del ministerio de gobierno. Por tanto, la estructura estatal republicana, durante varias décadas, fue fundamentalmente concentrada, de tendencias centralizantes y única para todo el territorio nacional.

En la década de los 80, exactamente en las elecciones de 1985, se produjo la recuperación del ámbito municipal como espacio de gestión democrática de la política. A partir de ese momento, cambia el Estado Republicano centralista y unitario en otro de dos niveles territoriales y dos autoridades democráticamente electas.

La construcción de la institucionalidad de los gobiernos locales o municipios, a partir de 1985, significó un largo pero a la vez complejo proceso de aprendizaje, elaboración y desarrollo de la institucionalidad administrativa como de la gobernabilidad municipal, que exigió un tiempo aproximado de 10 años para su consolidación. Para hacer efectivo este nuevo diseño estatal, en 1994, se modifica la Constitución Política del Estado y se promulga una serie de leyes favorables a la descentralización y desconcentración de las decisiones. La promulgación de la Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización Administrativa (Ley de 20 de abril de 1994 y Ley de 28 de julio de 1995, respectivamente) constituyen hitos normativos que perfeccionaron la democracia municipal y, al mismo tiempo, dieron inicio al proceso de reorganización del Estado unitario con dirección a la construcción de un Estado con autonomías.

La Ley de Descentralización surgió como paliativo entre lo que los grupos movilizados, especialmente del oriente boliviano, demandaban: gobiernos departamentales casi independientes y lo que el Estado representado por el gobierno de la época (1993-1997) estaba dispuesto a realizar. Con la Ley de Descentralización Administrativa y la de Participación Popular toma forma un tipo de descentralización, que hace del municipio una entidad autónoma y la estructura básica del Estado. Por tanto, el proceso autonómico comenzó desconcentrando administrativamente algunas capacidades estatales, primero a nivel municipal y luego, décadas más tarde, a nivel departamental.

Con la elección de prefectos en las elecciones de 2005, se profundiza el proceso de reforma de la estructura estatal republicana. La elección de prefectos por departamento mediante el voto ciudadano da lugar a la ampliación vertical de la estructura de poder. Esta novedosa forma de gestión, la administración regional con mayores competencias, desagregada del poder central, de carácter relativamente independiente, da lugar a la emergencia de un nuevo tipo de Estado, el Estado Plurinacional, Descentralizado y Autonómico.

Los logros de la democracia

Durante la vigencia de la institucionalidad democrática (1982-2005), se había producido en el país, a pesar de los críticos eventos descritos anteriormente, una serie de transformaciones positivas en el Estado y los ámbitos político, económico y social. Pero estos cambios introducidos resultaron insuficientes frente a las demandas y expectativas, relativamente insatisfechas, de ciudadanos, regiones y grupos políticos, acumuladas durante décadas. Hay quienes sostienen que estas demandas y expectativas se acumularon durante siglos.

La democracia re-institucionalizada a partir de 1982, por supuesto, era en todo sentido mejor que los gobiernos autoritarios precedentes. Sin embargo, el funcionamiento de las instituciones de la democracia, especialmente el Congreso y los partidos políticos, desnudó otras carencias en el

orden económico y social, para las cuales no existió una adecuada tolerancia ciudadana ni respuestas oportunas desde la esfera política.

A pesar de la afirmación anterior, entre los logros de la democracia política cabe mencionar la capacidad de construcción de acuerdos políticos de gobernabilidad y gobierno, entre partidos políticos, que permitió entre otras cosas la realización de elecciones, la rotación y alternancia en el poder, además de la continuidad democrática. Otro hecho notable es la reconstrucción del sistema de partidos y la transferencia del poder hacia la esfera civil desde la institución castrense. Luego de más de una década de gobiernos autoritarios y no electivos, los cuales habían borrado la memoria institucional democrática, el recomponer el sistema de partidos y la competencia político electoral fue una de las acciones más importantes emprendidas en la primera década de la democracia restaurada.

Entre 1980 y 2005, hubo ocho elecciones generales, incluyendo aquella que permitió el arribo al poder del actual presidente señor Evo Morales Ayma (2005-2010). También se efectuó, desde 1985 a la fecha (2009), ocho elecciones municipales, una elección de prefectos y varias consultas populares bajo la modalidad de referendos. Lo cual significó la recuperación de la democracia municipal y construcción de la institucionalidad municipal, ya que ésta había quedado prácticamente eliminada desde la década de los 50. De igual manera, se dio inicio a la democracia departamental y a nuevas formas de participación democrática ciudadana.

Los efectos políticos de los procesos electorales fueron: alternancia en las estructuras de poder; estabilidad democrática; se consolidó un sistema competitivo entre partidos y otras organizaciones políticas; se desarrolló y perfeccionó libertades ciudadanas así como el sistema de pluralidad ideológica; también se produjo, como algo positivo, la intensificación de la participación social y avances –lentos, también cabe mencionarlo– en la inclusión social de amplios sectores de la sociedad y grupos étnicos en los beneficios del progreso.

En el ámbito estatal, se dio inicio a procesos de desconcentración administrativa y perfeccionamiento del estado de derecho. La prueba de los intentos de consolidar una conciencia colectiva de respeto a las leyes la constituyen las Reformas constitucionales de 1994 y 2004, la promulgación de la Ley de Participación Popular (1994), Ley de Descentralización (1995), del Código Electoral (1999), Reforma de la Ley Orgánica Municipal (1999), y la promulgación de la Ley de Partidos Políticos, Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas (2004). De igual manera, los avances y consolidación de las instituciones democráticas se hace patente con las reformas en el sistema electoral y sistema de representación, así como en la elección de vocales de las Cortes Electorales por el Congreso de la República. Hasta antes de 1992, las vocalías eran designaciones directas que realizaban los partidos políticos.

Las diferentes legislaturas, donde se hacía patente la representación plural de partidos y ámbitos territoriales, fueron elegidas y renovadas durante más de 20 años por voto popular. Estas legislaturas elaboraron y aprobaron, entre otras importantes normas, la Ley SAFCO (Ley de Administración y Control Gubernamentales), la Ley del Funcionario Público y la creación y funcionamiento de instituciones como el Defensor del Pueblo, el Consejo de la Judicatura y el Tribunal Constitucional.

Con todos estos antecedentes, el sistema político boliviano transitó desde una democracia estrictamente representativa a otra con mayor participación ciudadana. También se logró avanzar

de una democracia con menor inclusión a otra con mayor inclusión. Transiciones donde, ni duda cabe, los movimientos sociales y otras organizaciones políticas vinculadas a la base social y sindical del país tuvieron un rol influyente y protagónico. Posicionaron diversos temas y obligaron al sistema político tradicional a producir cambios. El sistema de partidos, ante la presión de las calles y la sentida necesidad de llevar adelante reformas de índole política y en las instituciones, hizo en consecuencia importantes reformas en el Estado.

Uno de los hechos más notables de la vitalidad y perfeccionamiento de la democracia de los últimos 25 años, a pesar de los ataques que se propició en contra de ella con el propósito de desacreditarla, fue la elección del Movimiento al Socialismo MAS y del dirigente sindical-campesino Evo Morales Ayma como Presidente Constitucional de la República, en las elecciones del 18 de diciembre de 2005. Un partido de ideología de izquierda, con un líder indígena, llegó al poder utilizando reglas y procedimientos democráticos. La prueba más contundente de que la democracia política, en Bolivia, funciona a pesar de toda opinión en sentido contrario.

Otras acciones de este tiempo democrático, que cabe resaltar, fueron la convocatoria al Referendo por el Gas (Decreto Presidencial N° 27449), la elección de la Asamblea Constituyente en marzo de 2006 y el Referendo Revocatorio del Mandato Presidencial y de Prefectos, en agosto de 2008. Convocatoria a elecciones y Referendo producidos por acuerdos logrados en el Congreso, entre los distintos gobiernos democráticamente electos y los partidos de oposición con representación política parlamentaria.

La Asamblea Constituyente

La Asamblea Constituyente boliviana fue convocada mediante Ley N° 3664 de 6 de marzo de 2006. Por efectos de dicha ley, la Asamblea se conformó como un órgano deliberante y de decisión, estructurado sobre la base de 210 representantes territoriales elegidos en 70 circunscripciones trinominales, en las cuales se eligió a tres representantes por circunscripción y de 45 representantes territoriales elegidos en nueve circunscripciones departamentales (CD), a razón de cinco escaños por departamento. La postulación a estos cargos la realizaron partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas. Todos los cargos de representación fueron elegidos por la ciudadanía utilizando el sufragio universal, directo, igual y secreto.

A dicha Asamblea se le asignó la misión única y exclusiva de la reforma total de la Constitución Política del Estado. Por tanto, la Asamblea Constituyente tuvo la posibilidad de proveer al país los instrumentos jurídico-políticos para iniciar un proceso de renovación sustancial y profunda del Estado boliviano. Transformaciones que se exigía desde hace mucho tiempo atrás y se intentaron pero que quedaron cortas frente a las expectativas ciudadanas. De hecho, la Asamblea fue una construcción político-social, concebida como un instrumento político institucional de carácter democrático para resolver una aguda y compleja crisis del Estado y la sociedad.

El producto que, simbólica y materialmente, debía entregar la Asamblea Constituyente a la nación, era un texto totalmente renovado de la CPE. Esto es, un conjunto de reglas jurídico-constitucionales que una vez aprobado por la ciudadanía en un referendo permitan luego la recomposición del Poder Público, la estructura estatal, el orden económico, social y territorial, así como de diversas instituciones de la sociedad que mantienen una intensa y compleja relación con el Estado.

Por tanto, el nuevo ordenamiento constitucional debería contar con dos tipos de consentimiento o legitimidad. Por una parte, el consentimiento político (gobierno y organizaciones políticas), y

por la otra, el consentimiento social (actores de la sociedad civil), para que el texto de la CPE y el proceso de recomposición estatal posean una legitimidad necesaria y vigorosa. De este modo, la Constitución serviría como un instrumento jurídico-político al servicio del Estado, para llevar adelante las anunciadas políticas públicas de cambio. En este sentido, se esperaba que la Asamblea Constituyente (una entidad exclusivamente deliberante) proveyera a los decisores políticos gubernamentales importantes recursos políticos para la transformación del Estado.

Uno de los temas más problemáticos de todas las elecciones generales realizadas durante décadas, es el de la igualdad del voto. A través de este principio universal de la democracia, se establece que el voto de los ciudadanos de una determinada región o departamento debe tener el mismo valor que el voto de otros ciudadanos, de una región o departamento diferente. La búsqueda de igualdad se expresa en el aforismo, un ciudadano, un voto, el mismo valor.

La igualdad en la representación para conformar la Asamblea Constituyente se convirtió en un problema sin una adecuada solución técnica. El número asignado de constituyentes por departamento rompió de facto el principio de igualdad. A manera de ejemplo, los constituyentes y representantes de los departamentos de Oruro y Potosí, sumados llegaron a un total de 49 miembros: 20 por Oruro y 29 por Potosí. El departamento de Santa Cruz eligió a 44 constituyentes. La paradoja es que agregando la población de los departamentos occidentales y de fuerte composición indígena campesino, Oruro y Potosí, apenas superan el millón de habitantes, según el Censo 2001. De acuerdo con los datos del mismo, el departamento de Santa Cruz supera los dos millones de habitantes. Por lo tanto: ¿con un millón de habitantes Oruro y Potosí reunían más constituyentes que Santa Cruz, departamento que tiene el doble de población que Oruro y Potosí, juntos!

El efecto político de esta distribución inequitativa de representantes, que violó de facto el principio de igualdad, es que los departamentos de Oruro y Potosí, teniendo una mayoría artificial de constituyentes, consideraban equivocadamente que representaban a la mayoría numérica y mayoría étnico campesina del país. En cambio, Santa Cruz que según el Censo 2001 tiene el doble de población que los dos departamentos mencionados y que logró una menor cantidad de constituyentes en la Asamblea, nunca reivindicó que representaba a una mayoría numérica del oriente del país. De hecho, la bancada regional cruceña estuvo fragmentada política y socialmente durante todo el tiempo que duró la Asamblea Constituyente. Santa Cruz, como región, no tomó conciencia de la responsabilidad que le cabía por constituir el primer departamento del país, económica y socialmente hablando; y el segundo en población. La bancada cruceña se extravió en la defensa de intereses sectoriales y regionales, conducida por una elite político-regional y dirigencia cívica sin visión de país pero con una extraordinaria visión de interés de grupo y de región. Otro efecto político de lo anteriormente reseñado, la desigualdad en el valor del voto ciudadano, es que tanto el partido de gobierno como los constituyentes del oficialismo, sí reivindicaron que la Asamblea Constituyente era la expresión y la voluntad del pueblo, por tanto, la bancada del Movimiento al Socialismo (MAS) en la Asamblea Constituyente creía tener el derecho de imponer su visión de país o cualquier otra decisión al resto de la Asamblea.

Referendo Revocatorio y Referendo Constitucional

A pesar de la existencia de plazos preestablecidos en la norma de convocatoria, la Asamblea Constituyente no pudo concluir el trabajo de elaborar y entregar un nuevo texto constitucional en el tiempo de doce meses, desde su instalación en agosto del 2006, hasta agosto del 2007. A

pesar suyo, la Asamblea tuvo que pedir al Congreso ordinario, el descalificado poder constituido, una ampliación del tiempo de trabajo para intentar cumplir con la redacción de la nueva norma constitucional. A punto de cumplirse los plazos fatales, la bancada política favorable al gobierno, en la Asamblea, forzó la aprobación de un frondoso proyecto constitucional de 411 artículos.

La aprobación forzada del proyecto constitucional se produjo en dos ciudades, Sucre y Oruro. En primera instancia, bajo el asedio de cientos de estudiantes universitarios y ciudadanos de Sucre, la capital de la República y sede oficial de la Asamblea Constituyente, la Asamblea aprobó en la estación denominada en grande, un texto que no había sido adecuadamente debatido en el interior del cuerpo deliberante ni mucho menos consensuado. La Asamblea Constituyente, para continuar y concluir su trabajo, se trasladó a otra ciudad, bajo protección policial, dejando a su paso tres muertos y más de dos centenares de heridos. En el nuevo destino, la ciudad de Oruro, la Asamblea, sin pausa y con bastante prisa, aprobó finalmente un texto de 411 artículos, esta vez bajo la protección de sindicatos campesinos, sin muertos ni heridos.

La última etapa de aquel accidentado periplo debía ser la aprobación o rechazo del proyecto constitucional por parte del ciudadano. Para ello se requería una ley especial de convocatoria sancionada por el Congreso de la República y un plazo entre 90 y 120 días, para preparar administrativamente la consulta electoral. En otras palabras, el proyecto de Constitución, finalmente aprobado el 17 de diciembre de 2008, debió ser sometido a consulta electoral (Referendo Constitucional) entre marzo-abril de 2008. En lugar de la convocatoria a consulta ciudadana para aprobar o rechazar el proyecto constitucional, en la segunda semana de mayo de 2008, se conoció la convocatoria a Referendo Revocatorio del Mandato Popular (Ley N° 3850).

A propósito de la sorpresiva Convocatoria a Referendo Revocatorio se produjeron dos encontrados debates. El primero, de orden jurídico, que ponía en entredicho la legalidad del Referendo y el segundo, de orden político, que cuestionaba la pertinencia de llevar adelante una consulta electoral de este tipo, con el objetivo de verificar la magnitud del apoyo social al gobierno y a las políticas gubernamentales, en un momento en el que se esperaba otro tipo de consulta electoral. En lugar del Referendo Constitucional, el Congreso convocó a un referendo con sentido plebiscitario, para poner a prueba la popularidad presidencial y postergar la definición sobre el proyecto de Constitución. El debate jurídico no llegó a conclusiones definitivas, pues la controversia sobre la legalidad o no de la convocatoria a Referendo Revocatorio, que bien podía resolverse en un tribunal constitucional, no fue posible debido a las acefalías existentes en este órgano jurisdiccional. Por tanto, la controversia debió resolverse políticamente. Como dos poderes del Estado, el Ejecutivo y el Legislativo se habían puesto implícitamente de acuerdo, el Poder Legislativo sancionando la Ley de Convocatoria al Referendo Revocatorio del Mandato Popular, y el Poder Ejecutivo promulgando la Ley. La controversia jurídica fue menguando y en cambio se fue encendiendo la polémica sobre la pertinencia política de efectuar la consulta sobre la popularidad del presidente y de los prefectos departamentales.

Los resultados definitivos del Referendo Revocatorio se los conoció varias semanas después del 10 de agosto de 2008. Tanto el Presidente como el Vicepresidente habían sido ratificados, pero al mismo tiempo, cuatro (4) prefectos, que abiertamente encarnaban la oposición a las políticas gubernamentales y la resistencia al proyecto constitucional del gobierno, habían recibido también un importante respaldo electoral, por lo tanto resultaron igualmente ratificados en su mandato. El

primer balance de aquellos resultados provisionales, conocidos en las últimas horas del 10 de agosto, fue que el Presidente había ganado y se había ratificado su liderazgo nacional, pero no había logrado eliminar a la oposición en los departamentos hostiles. Esto es, en los departamentos del oriente boliviano. Esta victoria a medias del oficialismo, de todas maneras, parecía promisoría para pasar ahora a la aprobación del texto constitucional, vía referendo y participación ciudadana.

El nuevo texto constitucional

La misión simple y al mismo tiempo de alta dificultad, asignada a la Asamblea Constituyente, era reescribir el texto constitucional aprobado y vigente desde 1967. Constitución que prácticamente quedó en suspenso durante los gobiernos no electivos y sufrió dos reformas parciales en los años 1994 y 2004. Reformas que para algunos sectores sociales y políticos resultaron insuficientes y condujeron a la tercera reforma constitucional (2009) en menos de 15 años.

El Proyecto constitucional aprobado en los meses de noviembre y diciembre de 2007 por la deslegitimada Asamblea Constituyente, ingresó luego en un letargo que duró más de diez meses, desde diciembre de 2007 a octubre de 2008. El proyecto de Constitución ingresó a revisión y debate en el Congreso de la República, a pesar de la voluntad política en sentido contrario de algunos asambleístas, quienes intentaron convencer al resto de la sociedad de que la Asamblea, al declararse plenipotenciaria y poder originario, no requería ni debía subordinarse al Congreso ordinario. En los hechos, la Asamblea de 255 integrantes, por diferencias y desinteligencias políticas, sometía su trabajo a los partidos políticos y a una entidad que no tenía atribuciones ni competencias constituyentes. Consecuencia de la desvalorización fáctica de la Asamblea Constituyente, ésta se disolvió en el tiempo sin gloria y los partidos políticos en el Congreso tomaron protagonismo y la iniciativa de las reformas constitucionales.

En octubre de 2008, diez meses después de los hechos de Sucre y Oruro, el Congreso Nacional, acosado por una multitud, en intensas y complejas negociaciones por tiempo y materia, logró introducir al Proyecto de Constitución modificaciones sustantivas en más de 150 artículos, a un texto de 411 artículos.

El propósito de los ajustes efectuados por los partidos políticos al Proyecto de Constitución originalmente confeccionado por la Asamblea fue flexibilizar un texto que, en el contenido y orientación de los mismos, era inaceptable para distintos actores políticos e importantes sectores de la población. Los acuerdos trabajados en el Congreso, que derivaron en los ajustes indicados, finalmente permitieron la convocatoria mediante Ley de la República al anhelado Referendo Constitucional, y en última instancia, a las reformas legales incorporadas en la Constitución.

Caracterización del Estado

El primero de los artículos de la Constitución³ plantea cambios sustanciales en cuanto a la caracterización del Estado boliviano, sus funciones y los valores que éste propugna. Si bien conserva principios de corte liberal conocidos, como democracia, libertad, independencia, soberanía; incorpora nuevos principios

3 “Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país” (Art. 1. CPE).

como autonomías, descentralización interculturalidad, pluralidad, pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico. Por tanto, el viejo Estado se renueva por la incorporación de estos valores y, por efecto de ello, reorienta sus objetivos y establece nuevos fines estatales.

Sustituye la calificación de Estado Social y Democrático de Derecho, por el de Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario. No es una simple sustitución o agregación de nuevas palabras. Al suprimir el histórico concepto de Estado Nacional, que se construyó larga y difícilmente desde mediados del siglo pasado, se da lugar a la efectiva refundación del Estado, en primer lugar en términos formales y que tendrá luego un fuerte impacto en la sociedad boliviana. En este sentido, destaca el reconocimiento de lo diverso, lo plural, por encima de lo monocolor, lo único, lo excluyente.

El peligro a futuro de esta nueva definición es la autorización tácita y explícita de la libre determinación, autonomía y autogobierno para las naciones y pueblos indígena originario campesinos, lo cual abre la posibilidad para la progresiva construcción de entidades políticas independientes dentro del Estado boliviano. El resultado, a mediano plazo, podría ser la pugna por la intención de crear estados étnicos en abierta contradicción con el Estado unitario.

Por otra parte, prácticamente se elimina del texto constitucional el viejo concepto de República⁴, asociado con la cosa pública o patrimonio de todos y también con la elección de autoridades por los ciudadanos en condiciones de igualdad y equidad. La desvalorización señalada podría dar pie a la incorporación de mecanismos y procedimientos de organización política, diferenciados y favorables a las identidades étnicas reconocidas por la CPE. De hecho, en otros artículos constitucionales, se reconoce que la democracia comunitaria se ejerce por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

Antes de la existencia de la República, los gobiernos no eran electivos sino que surgían como consecuencia de designaciones generalmente hereditarias o producto de la guerra; formas de gobierno conocidas como monarquías. Con el surgimiento de la República aparece también el ciudadano libre que el Estado se obliga a respetar; así mismo, se instaura el gobierno elegido a través del sufragio individualizado, igual, libre y secreto.

Con la República y el constitucionalismo social, también surge la idea de limitar el poder de los gobernantes. Pero con la desvalorización del concepto republicano y sustitución del Estado Social y Democrático de Derecho por el Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, se da lugar al reconocimiento de nuevas realidades culturales y étnicas, lo cual desata un proceso de transición hacia nuevas realidades políticas. El nuevo Estado que se pretende lograr, Plurinacional Comunitario, y que comienza con nuevos conceptos y definiciones en la CPE, no es bueno ni malo en sí mismo porque ahora esté escrito en la Constitución; el riesgo se halla en el proceso de construcción de esta nueva realidad institucional, así como en los aún difusos actores y roles políticos. y en las expectativas que estos postulados generan.

Valores y fines del Estado

El Capítulo Segundo del texto constitucional tiene como título genérico “Principios, Valores y Fines del Estado” y comprende cuatro artículos: 7, 8, 9 y 10. En el primero de estos (Art. 7), se trata el

⁴ El concepto tiene una sola mención en el Art. 11, donde se caracteriza a la forma de gobierno.

tema de la soberanía. Si bien ratifica, como en anteriores constituciones, que la soberanía reside en el pueblo, el nuevo enfoque subraya que la soberanía se ejerce de forma directa y delegada. En el Art. 9, se dispone y detalla que: son fines y funciones esenciales del Estado, constituir una sociedad cimentada en la descolonización, sin discriminación ni explotación, con plena justicia social, consolidando las identidades plurinacionales. De igual manera, plantea: “Garantizar el bienestar, desarrollo, seguridad y protección e igual dignidad de las personas, las naciones, pueblos y comunidades, fomentando el respeto mutuo y el diálogo intracultural, intercultural y plurilingüe. Reafirmar y consolidar la unidad del país, y preservar como patrimonio histórico y humano la diversidad plurinacional. Garantizar el acceso de las personas a la educación, a la salud y al trabajo”.

Lo llamativo y preocupante no son los llamados a la unidad nacional, ni las garantías al bienestar, desarrollo, seguridad y protección de las personas, sino la exclusión de importantes sectores sociales, principalmente urbanos. El Estado, como organización política, se construye y consolida con el propósito de modelar el bien común y garantizar el bienestar de todos los individuos y el conjunto de la sociedad, intentando eliminar con ello y en el tiempo, las irritantes diferencias, injusticias e inequidades que pudieran existir entre los integrantes de la sociedad. En el particular caso boliviano, el Estado y los distintos gobiernos que administraron el aparato estatal, bien o mal, intentaron cumplir con estos fines generales y positivos.

El nuevo Estado que se pretende institucionalizar a través del nuevo texto constitucional, el Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, coloca un especial énfasis en las identidades culturales, las naciones, pueblos y comunidades, así como en la preservación de la diversidad étnica. Esta visión, que en apariencia es incluyente, al enfatizar y expresar un especial interés y preocupación en las identidades indígenas, deja de lado a importantes sectores sociales, de pequeñas, medianas y grandes ciudades donde se concentra más del 70 por ciento de la población del país. Estos sectores –definidos como clases medias y mestizos– están desarrollando y comunicando la percepción de que el nuevo Estado es indigenista, excluyente y tiende a la racialización de la política, a la creación de micro Estados étnicos, con tendencias a la fractura territorial y estatal.

Al sentirse estos sectores discriminados de la protección estatal por razones étnicas, también están construyendo un sentimiento de rechazo y de baja legitimidad, respecto del texto constitucional.

Nuevas formas de participación

La primera parte de la nueva Constitución Política trata en general de las bases fundamentales del Estado. El Capítulo Tercero, en dos artículos, el 11 y 12, establece las nuevas características del sistema de gobierno que regiría en el país. En este sentido, la nueva forma de gobierno democrático tendría cuatro dimensiones o niveles: directa, participativa, representativa y comunitaria.

La forma democrática representativa, la cual se ejerce a través del sufragio universal, es hasta el presente la más conocida y utilizada. La forma de democracia directa y participativa es una de las novedades que tiene el texto. Ratifica el mecanismo del referendo y la iniciativa legislativa ciudadana; instituye la revocatoria del mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa. Finalmente, el texto constitucional incorpora la democracia comunitaria, la cual se expresa por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

La novedad radica en elevar a rango constitucional los usos y costumbres de las comunidades indígenas, ubicándolos al mismo nivel de formas universales de participación política. Tanto el sufragio como el referendo, a manera de ejemplo, son mecanismos que comprenden a todos los ciudadanos, en cualquier punto cardinal del territorio, sujetos eso sí a determinados requisitos, pero sin ninguna limitación o exclusión. En cambio, los usos y costumbres, propios de una comunidad, son exclusivos de dicho grupo humano. Si aceptamos la existencia de 36 nacionalidades, ubicadas en distintos ámbitos territoriales (también reconocidos por el texto constitucional) mediante el reconocimiento político de la democracia comunitaria (usos y costumbres de estos pueblos), se estaría dotando de argumentos a estas 36 naciones, para la construcción de micro estados, al interior del Estado boliviano.

Como es posible advertir, al reconocer nuevos derechos y nuevas formas de participación ciudadana, como la democracia comunitaria de los pueblos indígenas, si bien el texto constitucional renueva la gestión política y también la Constitución Política, al mismo tiempo, genera nuevos problemas políticos.

Organización del Estado

Uno de los decretos más importantes y poco conocidos por la ciudadanía es aquel emitido por la Asamblea Constituyente de 1825, mediante el cual se determina, nada más ni nada menos, tres rasgos institucionales que permanecen vigentes a través de los dos siglos siguientes: a) la forma de gobierno republicana y representativa del Estado recién fundado; b) la característica centralizada y unitaria del gobierno y Estado; c) la adopción del clásico principio de división de poderes.

Después del solemne pronunciamiento del 6 de agosto de 1825, la Asamblea Constituyente decretó que “el Estado del Alto Perú se declara, en su forma de gobierno, representativo republicano”. Seguidamente, estableció que el gobierno “es concentrado, general y uno, para toda la república y sus departamentos”. Tempranamente se estableció el carácter unificado y centralizado del gobierno. Dos siglos más tarde, estos rasgos han sido modificados sustancialmente. Finalmente, el Decreto de la Asamblea Constituyente de 1825, señaló que el gobierno del Estado recién fundado “se expedirá por los tres poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, separados y divididos entre sí” (Decreto de 13 de agosto de 1825).

Lo interesante y la relación con la Constitución Política del Estado vigente, es que casi dos siglos más tarde se ratifica la clásica división de poderes como forma de gobierno y organización del Estado. Pero se restituye el Poder Electoral como parte constitutiva del poder público. La inclusión del Poder Electoral se hizo también en la Constitución de 1826, para desaparecer en el texto de 1831 y en todos los posteriores. Estos paralelismos apuntados entre el momento fundacional de la República y el presente, respecto de la forma de gobierno, la división de poderes y la inclusión u omisión del órgano electoral, nos dicen que los cambios que suele plantearse como revolucionarios no son sino la repetición de viejos ensayos efectuados en nuestra historia y que se los realiza al calor del momento político que vive el país. Quién sabe si el Poder Electoral tendrá una vida corta en la actualidad, tal como ocurrió antes.

Derechos políticos

En el Art. 26, el texto constitucional de 2009 señala que todos los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, de manera directa

o por medio de sus representantes. De igual manera, prevé que dicha participación puede ser individual o colectiva, pero en todo caso, debe ser equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres.

Por tanto, el Art. 26 ratifica al viejo, liberal y desprestigiado sufragio, igual, universal, directo, individual, secreto, libre, obligatorio, escrutado públicamente como uno de los mecanismos principales de la participación política. A este procedimiento del sufragio, vigente desde la década de los 50, se agrega “la elección, designación y nominación directa de los representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, mediante normas y procedimientos propios” (Art. 26. II. 4).

La novedad consiste en que los ámbitos de representación como el Congreso de la República⁵, compuesto por la Cámara de Senadores y la de Diputados, serán conformadas mediante la utilización de los dos mecanismos señalados: el sufragio universal y la postulación y elección de los representantes de los pueblos indígenas en circunscripciones especiales, a través del sufragio universal. Menudo problema técnico, social y político, que se intentó resolver con la promulgación del Régimen Electoral Transitorio (RET)⁶. Esta norma electoral, aborda y regula los siguientes aspectos:

- *Alcance legal.* Regula el procedimiento, desarrollo, vigilancia y control electoral para conformar la Asamblea Legislativa Plurinacional; elección de Presidente(a), Vicepresidente, autoridades departamentales, municipales, en las elecciones de 6 de diciembre de 2009, elecciones del 4 de abril de 2010, referendos autonómicos, elección de asambleístas departamentales y consejeros departamentales (Art. 2, RET).
- *Derechos políticos.* Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes y de manera individual o colectiva (Art. 4, RET).
- *Sufragio y escrutinio.* El sufragio constituye la base del régimen democrático, participativo, representativo y comunitario, el cual se ejerce a partir de los 18 años cumplidos, mediante el sufragio universal, directo, individual, secreto, libre y obligatorio, en el escrutinio público y definitivo (Art. 5, RET).
- *Ciudadanía.* Consiste en concurrir como elector o elegible y en el derecho a ejercer funciones públicas, sin otro requisito que la idoneidad (Art. 6, RET).
- *Electores.* Son electores todos los bolivianos mayores de 18 años, que se encuentren dentro del territorio nacional o en el exterior, todos los cuales deben estar inscritos en el Padrón electoral (biométrico) y habilitados para votar (Art. 7, RET).
- *Elegibilidad y postulación.* Son elegibles todos los ciudadanos residentes en el país que cumplan con los requisitos establecidos en la CPE y el Régimen Electoral Transitorio. Pueden ser postulados por los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas, o cualquier organización de las naciones o pueblos indígena originario campesinos (Art. 8, RET).
- *Igualdad de oportunidades entre varones y mujeres.* Se establece en la postulación de candidatos (as), mecanismos de igualdad, paridad y equidad entre género (Art. 9, RET).

5 En el futuro inmediato se denominará Asamblea Legislativa Plurinacional.

6 El Régimen electoral aludido se debatió y aprobó según la lógica política descrita de presión social y negociación institucional, en el mes de abril de 2009, 60 días después de aprobado el texto constitucional.

- *Nominación y postulación de candidatos indígenas.* La nominación de dichos candidatos será de acuerdo a sus propias normas y procedimientos (Art. 9, RET).
- *Organización territorial.* Se ratifica que la organización del territorio está compuesta por departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos (Art. 11, RET).
- *Padrón Electoral.* Se establece un nuevo Padrón Electoral denominado Biométrico que comprende huellas dactilares, fotografía digital y firma, además de los datos referidos a la identidad de la persona (Art. 19, RET).
- *Acceso al padrón.* Se establece que el Padrón Electoral deberá ser puesto a consideración del control ciudadano, de tal forma que los electores puedan ratificar o corregir sus datos (Art. 23, RET).
- *Elección de autoridades departamentales y municipales.* Convoca a elecciones de autoridades departamentales (Prefectos, Asambleístas Departamentales) y municipales (Alcaldes, Concejos Municipales), para el domingo 4 de abril de 2010 (Art. 26, RET).
- *Elección del Presidente.* Se ratifica los procedimientos señalados en la CPE, fórmula del 40 por ciento como mayoría absoluta y segunda vuelta electoral (Art. 28, RET).
- *Elección de la Asamblea Legislativa Plurinacional.* Se ratifica lo dispuesto en la CPE, incremento del número de miembros del Senado y aplicación de fórmula proporcional, además de la creación de circunscripciones especiales indígenas (Art. 30, RET).
- *Limites de las circunscripciones.* La CNE deberá entregar, 120 días antes de la elección, los mapas de las circunscripciones uninominales y especiales (Art. 36, RET).
- *Papeleta de sufragio.* Estará diseñada y conformada por dos campos horizontales. En la franja superior se votará por los candidatos (as) a la Presidencia, Vicepresidencia, Senadores y Diputados Plurinominales. En la franja inferior se votará por los candidatos a Diputados por circunscripción uninominal o de la circunscripción especial indígena originaria campesina (Art. 37, RET).
- *Asignación de escaños plurinominales.* Se establece el procedimiento de la serie de números divisores naturales (Art. 38, RET).
- *Suplentes.* La Asamblea Legislativa Plurinacional contará con asambleístas suplentes que no percibirán remuneración, salvo en los casos en que efectivamente realicen suplencia (Art. 150, CPE y 41, RET).
- *Voto en el exterior.* Los bolivianos residentes en el exterior tienen derecho a participar en las elecciones a la Presidencia y Vicepresidencia del Estado (Art. 27, CPE y Art. 43 a 50, RET).
- *Padrón Electoral único interno y externo.* Se establece que la CNE empadronará a ciudadanos residentes en el exterior, hasta un máximo de seis por ciento del Padrón Electoral Nacional y en ningún caso un solo país podrá concentrar más del 50 por ciento del registro (Art. 47, RET).
- *Papeleta de sufragio.* En la papeleta, se incorpora como una novedad el nombre del candidato a Vicepresidente de la República, junto con la del candidato a Presidente (Art. 54, RET).

- *Escrutinio, cómputo y remisión de actas.* Se establece que, concluida la votación, en las 24 horas siguientes los Notarios Electorales entregarán las actas de apertura, escrutinio y cómputo y las listas índices al coordinador del organismo electoral designado (Art.56, RET).
- *Delegados de organizaciones políticas en el exterior.* Se establece que la CNE podrá financiar en igualdad de condiciones la participación de delegados para cada uno de los países donde los bolivianos (as) emitirán su voto (Art. 58, RET).
- *Elección de los gobiernos departamentales y locales.* Se establece requisitos para la elección de autoridades departamentales y municipales (Art. 63 a 70, RET).

Asamblea Legislativa Plurinacional

La Segunda Parte de la Constitución corresponde a la Estructura y Organización Funcional del Estado, cuyo primer Título se refiere a la composición y atribuciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional, y el Segundo Título al Procedimiento Legislativo.

Lo que cabe destacar de los 20 artículos (145 a 164) es que la totalidad de los representantes en la Cámara de Diputados y Senadores son elegidos en votación universal, directa y secreta, se conserva los diputados uninominales y plurinominales en un proporción cercana al 50 por ciento; se fija en 130 el número total de miembros de la Cámara de Diputados.

Las novedades introducidas en el proyecto de Constitución se refieren al cambio de nombre del Congreso de la República por Asamblea Legislativa Plurinacional; a la ampliación en el número de miembros de la Cámara de Senadores de 27 a 36, con lo que el número de miembros de la Asamblea se eleva de 157 a 166; la eliminación rentada de los asambleístas suplentes; la sustitución del procedimiento de mayorías-minorías en la asignación de escaños departamentales o Senadores (2 escaños a la primera mayoría y 1 escaño a la segunda mayoría), por la fórmula matemática conocida como serie de números divisores naturales, y finalmente, la creación de circunscripciones denominadas especiales indígenas.

Las modificaciones señaladas generan algunos problemas: la ratificación constitucional de que la Cámara de Diputados se conforma de 130 miembros, coloca una restricción a la demanda legítima de algunos departamentos, que solicitan un mayor número de representantes en razón de su crecimiento poblacional. La creación de circunscripciones especiales indígenas, con el criterio de mantener el número de miembros de la Cámara de Diputados en 130, lleva a la difícil situación de que la creación de estos espacios de representación política de carácter étnico, necesariamente obligan a sustituir algunas circunscripciones plurinominales por circunscripciones indígenas.

El problema, más que de diseño territorial de las nuevas circunscripciones, es la peligrosa emergencia de circunscripciones diferenciadas por cuestiones culturales y étnicas, dando lugar al surgimiento de reivindicaciones y discriminaciones de corte racista.

Estas innecesarias diferencias étnico-culturales luego se trasladarán y se harán odiosamente evidentes en la Asamblea Legislativa Plurinacional, donde existirán diputados elegidos en circunscripciones uninominales urbanas no indígenas; diputados elegidos en los departamentos denominados plurinominales y diputados indígena originario campesinos.

El número de cada uno de esos segmentos, si bien es importante, pasará a un segundo plano, respecto del origen político y los comportamientos a los que se dará lugar en la Asamblea, pues

se creará inmediatamente una bancada indígena originario campesina, sentimientos étnicos, reivindicaciones culturales y políticas, que terminarán por tensionar y perturbar la unidad nacional, la unidad estatal y el sentimiento de identidad y pertenencia a una entidad superior como es la nación boliviana.

La representación política nacional y departamental

Para una mejor comprensión de la estructura y organización de la representación política en el nivel nacional y el departamental, se puede observar en los siguientes cuadros los rasgos más destacados de ambos espacios de representación, lo nacional y lo regional, en un estudio comparativo respecto del modelo que fenece y el modelo que emerge, producto de la nueva Constitución Política del Estado y del Régimen Electoral Transitorio.

Tabla 1

Modelo de representación Ejecutivo-Legislativo 1997- 2009

CARGOS	Nº	CIRCUNTS.	FÓRMULA	LISTAS
PRESIDENTE VICEPRESIDENTE	1	Nacional	Mayoría absoluta 50% + 1	Listas Uniper
DIPUTADOS PLURINOMINALES	70	70 Uninominales	Mayoría simple Un voto + gana	Listas Uniper
DIPUTADOS UNINOMINALES	60	9 Departamentales	D'hondt Serie de números naturales (1,2,3,4,5,6,7,etc.)	Listas Pluriper
CIRCUNSCRIPCIÓN DEPARTAMENTAL	27	9 Departamentales	Mayorías y minorías 2 x 1	Listas Pluriper

Elaboración propia

Tabla 1. La elección presidencial, desde el siglo XIX, se realizaba a través del mecanismo de la mayoría absoluta. En caso que ninguna candidatura lograba dicha mayoría de votos en la elección popular, se recurría a la elección del Presidente en el Congreso de la República, entre los tres candidatos más votados. Por efecto de la reforma constitucional 2004, se redujo las opciones de elección a los dos candidatos más votados.

Desde las reformas constitucionales de 1994, aplicables a la elección 1997, se incorporó en nuestra estructura de representación las circunscripciones uninominales. Hasta ese momento sólo existían las circunscripciones departamentales y la forma de elección de los diputados se efectuaba mediante listas y a través de fórmulas proporcionales del tipo de los cocientes (cociente simple, cifra repartidora o doble cociente, según las elecciones generales realizadas). En las elecciones de 1997, se prevé y eligen 68 diputados en circunscripciones uninominales por el mecanismo de la simple mayoría de votos. Por tanto, el número de diputados plurinominales, los cuales se elegían en listas de partidos, disminuye de 130 a tan sólo 62. Estos cargos se los sigue eligiendo mediante fórmulas proporcionales, pero a través de fórmulas del tipo de los divisores (serie de números divisores

impares: 1,3,5,7,9, etc., para las elecciones de 1993; y finalmente, la serie de números divisores naturales: 1,2,3,4,5,6,7,8,9, etc., para las elecciones 1997 en adelante).

En las elecciones de 2005, se produce una segunda modificación en el número de escaños uninominales y se llega a lo que señala el cuadro: 70 uninominales y 60 escaños plurinominales distribuidos estos últimos en número variable entre los departamentos.

La Cámara de Senadores, como se advierte, conserva su número de 27, durante más de 70 años, desde 1938 hasta las reformas de 2009.

Tabla 2
Modelo de representación Ejecutivo-Legislativo 2009

CARGOS	NÚMERO DE PUESTOS	CIRCUNSC.	FÓRMULA	LISTAS
PRESIDENTE VICEPRESIDENTE	1	Nacional	50% + 1 40% - 10 % 2ª vuelta electoral	Listas unipersonales
DIPUTADOS UNINOMINALES	70	70 Uninominales	Mayoría simple Un voto + gana	Listas unipersonales
CIRCUNSCRIPCIONES ESPECIALES	7	7 Uninominales	Mayoría simple Un voto + gana	Listas unipersonales
CIRCUNSCRIPCIÓN DEPARTAMENTAL	53	9 Departamentales	D'hondt	Listas pluripersonales
CIRCUNSCRIPCIÓN DEPARTAMENTAL	36	9 Departamentales	D'hondt	Listas pluripersonales

Elaboración propia

Tabla 2. Por efecto de la última reforma constitucional en la elección del Presidente, se modifica el concepto de mayoría absoluta, se rebaja al 40 por ciento los votos para la primera mayoría y una distancia de al menos diez por ciento de los votos en relación con la segunda opción. Si ninguna de estas posibilidades se produjera en la elección popular, se procede recién con el mecanismo de la segunda vuelta electoral.

Se crea siete circunscripciones especiales indígenas, las cuales se disminuyen del número de diputados plurinominales. Por lo tanto, estos últimos disminuyen de los 60 que se elegía anteriormente a 53. En las circunscripciones uninominales se continúa eligiendo a los diputados a través de la mayoría simple de votos, y en las circunscripciones plurinominales se prosigue con la fórmula de los números divisores naturales.

Por otra parte, se incrementa el número de miembros de la Cámara de Senadores de 27 a 36. También se cambia la forma de asignación de mayorías del sistema dos por uno, al sistema de representación proporcional de la serie de números divisores naturales.

Tabla 3
Modelo de representación Departamental 2009

DPTO.	ESCAÑOS POR DPTO.	ESCAÑOS PLURIS.	CIRC. ESP.	ESCAÑOS UNIS.
La Paz	29	13	1	15
Santa Cruz	25	11	1	13
Cochabamba	19	8	1	10
Potosí	14	6	---	8
Chuquisaca	11	5	---	6
Oruro	9	3	1	5
Tarija	9	3	1	5
Beni	9	3	1	5
Pando	5	1	1	3
TOTAL	130	53	7	60

Elaboración propia

Tabla 3. Nos muestra la composición y distribución de escaños en el nivel departamental. Esta distribución de escaños por departamento se logró luego de arduas negociaciones para las elecciones 2005. En dicha ocasión, el departamento de Santa Cruz obtuvo 3 nuevos escaños y subió de 22 a 25; Cochabamba también incrementó sus diputados en un escaño y los departamentos de La Paz, Oruro y Potosí, resignaron dos, un y un escaños, respectivamente. Los escaños que unos departamentos ganan otros los pierden.

Por efecto de la reforma constitucional y reforma del Código Electoral, siete departamentos disminuyen el número de sus escaños plurinominales y dan lugar a la creación de circunscripciones especiales indígenas. Los únicos departamentos que no modifican el número de escaños plurinominales son Potosí y Chuquisaca. Por tanto, las circunscripciones uninominales en cada departamento se mantienen sin mayores modificaciones. Todas las circunscripciones uninominales, incluidas las circunscripciones especiales indígenas, son elegidas por el procedimiento de la mayoría simple y los escaños en las circunscripciones plurinominales a través del procedimiento de la serie de números divisores naturales.

Órgano Ejecutivo

Lo que cabe destacar de los 13 artículos (165 a 177) son algunos cambios introducidos en los mecanismos de elección de los miembros de ésta entidad que, por sus características y magnitud, obligarán a un necesario y largo proceso de aprendizaje colectivo en la forma de ejercicio y gestión de la política.

El más radical de los cambios introducidos, se refiere a la segunda vuelta electoral. Mecanismo inédito en la historia política del país y que se aplicará por primera vez en las elecciones presidenciales de diciembre de 2009. La segunda vuelta electoral elimina la posibilidad de que la Asamblea Legislativa Plurinacional, elija en una situación de fragmentación del voto al Presidente/ Vicepresidente, conservando el derecho y capacidad de la ciudadanía de elegir de manera directa a las autoridades de gobierno. Con ello se fortalece el carácter presidencialista de nuestro sistema y disminuye el perfil parlamentario que tiene el diseño constitucional vigente.

También se modifica el concepto de mayoría absoluta, el cual era entendido como la mitad más uno de los votos válidamente emitidos a favor de los partidos. Hasta el presente, para ser elegido Presidente de la República se debía reunir esta importante cantidad de votos, por lo tanto, constituía una barrera muy difícil de superar. En el nuevo texto, se disminuye la cantidad mínima de votos (expresado en porcentaje) que se necesita para ser elegido Presidente y Vicepresidente del Estado. Así, como nueva mayoría absoluta se considerará al 40 por ciento de los votos a favor de la candidatura más votada y una diferencia de por lo menos un diez por ciento de votación, con el partido/candidatura que le siga en preferencias electorales. Si se reúne estas dos condiciones, 40-10, la elección directa de los gobernantes está garantizada, sin recurrir a la segunda vuelta electoral.

Hasta el presente, se cuenta con dos procedimientos para elegir a las altas autoridades estatales. El primer recurso es la elección directa por el voto ciudadano, con una importante mayoría exigida que es igual a la mitad del total de votos válidos, más uno (50 por ciento más uno de los votos); el segundo es la elección de los gobernantes en el Congreso de la República, por los Diputados y Senadores electos.

La segunda vuelta obligará a realizar cambios en la competencia político-electoral y en la conducta de los partidos. Intenta evitar la dispersión de votos y, al mismo tiempo, facilita el éxito electoral de algunas candidaturas, que tendrán una barrera más baja y relativamente más fácil de lograr. El Órgano Legislativo pierde la atribución de elegir gobernantes y el ciudadano gana en su capacidad de decidir sobre quién debe gobernarlo. Un trueque interesante a favor de una mayor participación ciudadana.

Reforma de la Constitución

La Quinta Parte de la Constitución contiene un Título único, conformado por apenas dos artículos (410 y 411), en los cuales se establece los principios de supremacía y jerarquía constitucional, así como los procedimientos para la reforma total o parcial de la norma jurídica superior.

No menos importante es la última sección de esta Quinta Parte, dedicada a las disposiciones transitorias, diez en total, en las que se ofrece pautas para el complicado proceso de transformación del Estado. Por ejemplo, se fija las fechas para la realización de elecciones generales, departamentales y municipales, las primeras leyes que deben ser sancionadas por la futura Asamblea Legislativa, la forma de conversión de las tierras comunitarias en territorios indígenas, la migración hacia un nuevo régimen jurídico y la renegociación de tratados internacionales.

Respecto a la jerarquía de las normas que regirán en Bolivia, se establece una combinación de criterios que proviene de la doctrina constitucional y novedosas formas de organización legal, estos últimos relacionados con la amplitud del espacio territorial donde algunas entidades político administrativas tienen competencia. De este modo, la CPE es la norma superior y primera,

seguida en jerarquía de los tratados internacionales. En cambio, los decretos, reglamentos y demás resoluciones emanadas de los órganos ejecutivos (prefecturas, alcaldías, etc.), se encuentran en la base de la pirámide normativa. Las leyes nacionales, estatutos autonómicos, la legislación departamental sancionada por las asambleas legislativas departamentales, concejo municipal o asambleas indígenas, se encuentran consignadas en lo que parece un mismo nivel jerárquico.

Esta supuesta y negativa igualdad jerárquica, existente entre las leyes nacionales y, por ejemplo, la normativa municipal o indígena, ha generado en varios sectores duras críticas, bajo el argumento de que se rompe la tradicional escalera normativa, atribuida al jurista europeo Hans Kelsen. Lo que no advierten quienes critican esta supuesta equivalencia es el factor de la dimensión territorial, el cual terminará por establecer una natural jerarquía entre las distintas entidades político administrativas vigentes y aquellas que se vaya a crear.

A manera de graficar lo anterior, las normas emitidas por las prefecturas tendrán una jerarquía superior e indiscutible respecto de las normas emitidas por los municipios que se encuentren dentro los límites territoriales del departamento. Por otra parte, cuando se dé lugar a la creación de las autonomías indígenas, las normas, usos y costumbres que las rijan tendrán una jerarquía legal y de aplicación muchísimo menor que las normas prefecturales e incluso municipales. Ello en razón del territorio que ocupan, y donde cada una de dichas instituciones tiene reconocidas sus atribuciones y competencias. Si se conformara un territorio indígena y llegara a poseer un territorio más grande que un municipio, se infiere que las normas de la autonomía indígena sólo tendrán vigencia en el territorio y habitantes de la autonomía. Pero en ningún caso las normas de la autonomía indígena serán superiores, jerárquicamente hablando, a las normas de los territorios autónomos departamentales o municipales.

Disposiciones finales

La Constitución Política del Estado contempla, en la última parte del texto, un breve párrafo que lleva el título de Disposición final. La aludida previsión constitucional afirma textualmente que “Esta Constitución, aprobada en referendo por el pueblo boliviano, entrará en vigencia el día de su publicación en la Gaceta Oficial”.

Con la publicación en la Gaceta Oficial se cerró un largo proceso de demandas ciudadanas exigiendo reformas a la Constitución, transformaciones en el Estado, inclusión social y redistribución de la riqueza, iniciadas a principios de los 90 con la mítica marcha de los pueblos de las tierras bajas hacia la ciudad de La Paz. Demandas que provocaron dos reformas parciales de la CPE, en 1994 y 2004, para culminar con una reforma global en el año 2009.

Consideraciones finales

Como se puede advertir, el texto constitucional vigente es el resultado de una serie de procesos complejos ocurridos en el tiempo, producto de la intervención de múltiples y diversos actores, tanto sociales como políticos. Finalmente, como conclusión del análisis histórico teórico efectuado, la nueva Constitución Política del Estado:

- Permite la inclusión de género, generacional y étnica. Las minorías excluidas tienen con esta Constitución mejores oportunidades para integrarse, en los marcos del respeto a su individualidad, cultura y expectativas.

- Da lugar a una nueva generación de derechos civiles, políticos, económicos, al medio ambiente, trabajo, empleo, propiedad, adultos mayores, familia, discapacitados, etc., los cuales benefician a distintos sectores, regiones, grupos e individuos.
- Garantiza el derecho a la libertad de cultos y religión. Respeta el derecho a la pluralidad y libertad en la educación.
- Amplía necesarios límites al poder y a las autoridades gubernamentales. Conserva sabios mecanismos de control a la concentración y abuso del poder, garantizando la participación ciudadana institucionalizada en procesos de control social, sin excesos.
- Garantiza y amplía valores, procedimientos e instituciones de la democracia representativa, participativa y nuevas formas de democracia.
- Promueve el estado de derecho y la vigencia de libertades ciudadanas. Es un pacto jurídico, perfectible en las leyes y normas de posterior aprobación al Referendo Constitucional, normas que deberá elaborarse tomando en cuenta legítimos intereses individuales, de grupo, de región e institucionales.
- Promueve la construcción del Estado autonómico, a partir del reconocimiento de las autonomías departamentales, de aplicación inmediata a partir de la aprobación de la Constitución.
- Promueve el reconocimiento, respeto, igualdad, equidad de pueblos y culturas, antes ignorados o excluidos, permitiendo oportunidades de acceso al Estado y a los beneficios que trae el conocimiento y el progreso, sin eliminar ni conculcar los derechos políticos, sociales y económicos pre-existentes.
- Coloca cerrojos a la reforma constitucional caprichosa, garantizando la participación ciudadana a través del sufragio universal, en los procesos de reforma.

Bibliografía

Ley N° 3850, Ley de Convocatoria al Referendo Revocatorio de Mandato Popular, de 12 de mayo de 2008

Decreto Presidencial N° 27449, de 14 de abril de 2004

Decreto de 13 de agosto de 1825

Análisis crítico de la nueva Constitución Política del Estado

Guillermo Richter Ascimani

Introducción

Si bien es cierto que a lo largo de la historia republicana de nuestro país, los cambios introducidos a la Constitución Política del Estado han servido, generalmente, para legitimar al gobernante de turno, tantas veces producto de una situación de fuerza, también ellos, en sus diferentes formas –Asambleas Constituyentes, Convenciones Nacionales, Congresos Ordinarios Constituyentes– han posibilitado importantes avances en el proceso de organización y modernización del Estado, como fue el caso de la Asamblea Constituyente de 25 mayo de 1826, introducción del constitucionalismo social en 1938, constitucionalización de las grandes transformaciones producidas a partir del 9 de abril de 1952 en el texto constitucional de 1961, incorporación de la diversidad cultural en la composición de la sociedad boliviana y reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a la tierra y el territorio, aceptación del pluralismo jurídico, en la reforma constitucional de 1994.

Todo lo anotado nos permite decir, a manera de una conclusión, seguramente simplificando demasiado nuestros procesos constitucionales, que no ha sido y pareciera ser que no es posible –en nuestra historia– encontrar procesos constitucionales y constituciones políticas del Estado que sean perfectos. Quiero expresar que la pretensión de cada momento histórico, de buscar procesos de excelencia perfectible no es algo que se pueda construir en un espacio de tiempo reducido y encuadrado a un par de años, sino, muy por el contrario, requiere de una profunda gradualidad temporal, posiblemente pequeña con relación a nuestra historia, pero significativamente imprescindible en la construcción y modernización de nuestra Carta Magna.

Fundamentalmente, lo dicho en estas últimas líneas es necesario para comprender el último proceso constituyente abierto el 6 de agosto de 2006.

*Guillermo Richter
Ascimani*

Nació en San Joaquín, Provincia Mamoré, Departamento del Beni. Abogado, realizó sus estudios en la Universidad Mayor de San Simón (UMSS) de Cochabamba, fue alto dirigente universitario en la UMSS y en la CUB. Militante del MNR, fue Diputado Nacional, Senador de la República, Ministro de Comunicación Social y constituyente en el año 2006

La mañana del 6 de agosto de 2006

Aquella mañana de 6 de agosto, no fue una más como tantas otras de los aniversarios patrios. El sol fulgurante que acompañaba el hecho histórico, que preludiaba el nacimiento de una nueva Bolivia, se vio opacado por la resplandeciente multiculturalidad de los representantes nacionales a la Asamblea Constituyente, quizás sólo comparable con esos cuadros multitudinarios de profundo reencuentro social de lo diverso que se los vio durante el proceso de la Revolución Nacional.

El desfile de los pueblos originarios, todos ellos arropados, orgullosamente, con sus atuendos nativos, los mostró con una fuerte ansiedad de ser parte de la bolivianidad. Esa jornada, los prejuicios culturales por el indígena sobre los cuales se construyó gran parte de nuestra sociedad y democracia, fueron, aunque por unas horas, absolutamente desterrados del escenario de la histórica Plaza 25 de Mayo –a momentos, aquello me trasladó, casi inconscientemente, al tiempo de la fundación de la República; pensé que, seguramente, en esos grandes hombres que definieron nuestra libertad, no cabía espacio para la discriminación– abriendo paso, como ocurrió en 1825, a la gran utopía de una Bolivia incluyente, tolerante y socialmente más justa.

Las primeras sombras

Es inevitable decir que muchos, o bien podríamos decir todos, pensamos encontrarnos ante un momento fundacional de Bolivia, como sucedió en 1825 y en 1952, con la profunda diferencia que este hecho debía darse en un escenario de encuentro democrático. No sucedió.

En las primeras sesiones quedó claro que el consenso, el diálogo y los grandes acuerdos serían tarea hartamente compleja. Se imponían visiones singulares de la política y concepciones intransigentes en lo que hace a la organización del Estado nacional (criterios encontrados en el pensamiento referente a autonomías, modelo económico, alcances de los derechos individuales y colectivos, nuevos poderes y estructura institucional del Estado, tierra y territorio, recursos naturales y otros), todas ellas muy por debajo de las aspiraciones nacionales enmarcadas en la gran expectativa que había despertado el proceso constituyente y que tuvo, en la apertura del mismo, su mayor esplendor.

La irreconcilable lucha política vivida en el seno de la Asamblea Constituyente logró un mérito poco alentador: la división del país en bandos fuertemente animados en imponer consignas partidistas, regionales y de clase, que terminaron por sepultar el fin mayor de la Asamblea, esto es, la construcción del gran pacto nacional.

Los temas difíciles

Al paso de los días llegó un tema crucial, había que redactar el Reglamento de Debates, el mismo que ordenaría el accionar de la Asamblea. Acá, las visiones antagónicas y los intereses subjetivos ganaron y se apoderaron rápidamente de los escenarios más importantes de la Asamblea, a momentos con connotaciones dramáticas.

Los dos partidos con mayor representación en la Constituyente no pudieron ocultar su intolerancia mutua y compitieron en un marco de beligerancia que terminó relegando a las posiciones, que, como el MNR, plantearon la construcción de un gran acuerdo nacional, que debió materializarse en un texto constitucional inclusivo para todos.

El Reglamento de Debates debía definir el carácter de la Asamblea Constituyente. ¿Estábamos frente a una asamblea originaria o derivada? El análisis de la naturaleza de la Asamblea generó una confrontación que excedió el ámbito de la misma, trascendiendo rápidamente a lo nacional. Después de algo más de treinta días de intensos debates, el tema quedó parcialmente resuelto con la redacción del Art. 1 del Reglamento de Debates, propuesto por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y sus aliados, que reconoció el carácter originario de la Asamblea Constituyente respetando el sistema de poderes constituidos vigentes.

Sin embargo, esta solución lejos de atenuar la radicalidad instalada por los proyectos extremos del Movimiento Al Socialismo (MAS) y el Poder Democrático Social (PODEMOS), la exacerbó hasta límites insospechados, hecho que se pudo evidenciar al momento de un otro debate: los dos tercios para la aprobación del nuevo texto constitucional, que también alcanzó una dimensión nacional acompañada de movilizaciones y debates regionales que marcaron las concepciones distintas, respecto del texto constitucional, que habían ya en el país. Esto condujo a profundizar la división nacional y dificultar aún más el trabajo por la nueva Constitución.

En este escenario, caracterizado por una clara y evidente predisposición a imponer, más que acordar, donde hasta lo más trivial se constituía en un elemento de disputa trascendental, se desarrollaba el proceso constituyente. Es claro que una situación así determinada no podía encontrar cauces suficiente para un gran acuerdo nacional. La consecuencia final fue el traslado de la Asamblea al Liceo Militar y, luego, a la ciudad de Oruro, producido, entre otros aspectos, por la incorporación del tema de la capitalidad en la agenda constituyente.

Oruro

La situación de absoluta confrontación que se produjo en Sucre determinó que la Asamblea se instale en la ciudad de Oruro. Los problemas no fueron menores. Una característica de las sesiones de la Constituyente en esta ciudad fue la ausencia del bloque opositor.

La importancia de esta referencia radica en que, en estas jornadas deliberativas se aprobó, finalmente, un texto constitucional que respondía esencialmente a la visión que tuvo el MAS.

Esta decisión de avanzar en la aprobación de un texto constitucional, no consensuado con todos los otros representantes en la Asamblea Constituyente, generó, inevitablemente, la imposibilidad de trabajar en la propuesta de un gran acuerdo nacional. Sin duda este hecho, que no es menor, en absoluto, ha atentado contra el reconocimiento pleno de la sociedad boliviana al proyecto aprobado en Oruro. Afirmando esto en el sentido de que un texto constitucional, con la trascendencia particular que el proceso había despertado desde 2006, debe recibir la aquiescencia de toda una población y no reducir su aceptación a un mero porcentaje de ella, por muy mayoritario que éste sea.

El camino para hacer de un nuevo texto constitucional el pacto social que regule y norme las relaciones societales de los bolivianos por 20 ó 30 años, requería –hoy lo sigue necesitando– de un acuerdo nacional pleno, que compatibilice las diferentes concepciones constitucionales que hubieran permitido, primero, propiciar el reencuentro de todos los bolivianos y, segundo, elevar a la categoría de mandato constitucional las grandes reivindicaciones históricas inconclusas de los sectores marginados de la vida política y social de nuestro país, en un ámbito de aceptación nacional, otorgándole a este reconocimiento un carácter de innegable irreversibilidad histórica.

La inexistencia de consensos tuvo una consecuencia inmediata en la aparición de una situación de incertidumbre que rápidamente se extendió a todo el territorio nacional y sus más diversos actores. Frente a ello, se buscó –a veces con desesperación– nuevos espacios de diálogo, tanto en la ciudad de Cochabamba, con la participación de los prefectos de la denominada “media luna” y representantes del Poder Ejecutivo, diálogo que concluyó fracasando; como en el Congreso Nacional, el cual dio lugar a la aprobación de un texto constitucional que, con base en el aprobado en Oruro, le incorporó importantísimas modificaciones para, finalmente, ser sometido, el 25 de enero pasado, a consulta ciudadana.

1. Entre el texto de Oruro y el texto del Congreso Nacional

Considero que la mejor metodología para tener una visión global de la actual Constitución Política del Estado es empezar a desarrollar un trabajo comparativo entre lo aprobado en Oruro y las modificaciones incorporadas en el acuerdo del Congreso nacional. Este análisis comparativo nos permitirá conocer el mecanismo de desmontaje del proyecto sancionado en Oruro y nos conducirá al texto actual, paso necesario para comprender el proceso de concertación en la dinámica de mejora y construcción de consensos que permitió arribar a un proyecto de Constitución, medianamente aceptado por los principales actores políticos en los diálogos del Congreso Nacional.

Para ello, en el Congreso Nacional fue necesario superar el carácter marcadamente unilateral en la concepción que el MAS y sus aliados introdujeron al texto de Oruro. Este proceso de modificaciones estructurales alcanzó, básicamente a los siguientes ejes temáticos:

1.1. Preámbulo

Lamentablemente, el Preámbulo no fue producto del consenso congresal, manteniéndose la redacción del texto de Oruro. Considero importante insistir en la necesidad de detenernos a considerar la importancia del mismo.

Aunque muchas veces durante el desarrollo de la Asamblea Constituyente se consideró al Preámbulo como algo accesorio e intrascendente de la esencia de la misma CPE, es imprescindible plantearse la siguiente pregunta:

¿Qué representa un Preámbulo para una Constitución y un Estado que busca refundarse?

En creencia mía, un Preámbulo Constitucional hace a la esencia y al espíritu de una CPE, pues constituye la mayor garantía de la verdad, imparcialidad, libertad, equidad y derechos, y la esencia de los valores y principios de una sociedad. En definitiva, el Preámbulo Constitucional sintetiza los valores de unidad nacional y el reconocimiento de nuestra historia plural y diversa.

Si bien el Preámbulo aprobado en Oruro recoge adecuadamente la magnificencia del escenario de nuestras primigenias culturas, estos elementos que configuran la sociedad y el Estado que deseamos tener no se encuentran contenidos en el Preámbulo de la nueva CPE del MAS. La subjetividad se manifiesta de forma permanente en todas las líneas del Preámbulo. Trata de ser una referencia histórica, pero resulta parcial e incompleta del desarrollo social y político de la conformación del Estado nacional, que omite hechos históricos esenciales como la construcción republicana del Estado boliviano y la Revolución Nacional de 1952.

1.2. Modelo de Estado

El conflicto mayor se planteó en el Art. 3 del texto de Oruro, donde el concepto de nación boliviana desaparece, o se lo reduce a la categoría de pueblos indígenas originario campesinos, sin incluir a los otros estamentos sociales y culturales que constituyen la sociedad boliviana. De haberse mantenido esta redacción, hubiera acarreado innumerables y complejos problemas para el ejercicio de los derechos ciudadanos, diplomáticos, y de derecho internacional público y privado.

Esta situación se resolvió al cambiar el mencionado artículo en la nueva CPE, que reconoce como miembros de la nación boliviana a todos los bolivianos y bolivianas, a las naciones y pueblos indígena originario campesinos, las comunidades interculturales y afro bolivianas. En suma, todos los bolivianos.

En un mundo interrelacionado e interdependiente, se requiere pertenecer a una nación para ejercer derechos y asumir deberes, internos e internacionales. El actual Art. 3 de la nueva CPE consagra la nación boliviana, sin desconocer la pluriculturalidad de nuestro país.

1.3. Sistema de gobierno

El texto de Oruro reconoció que la soberanía reside en el pueblo boliviano y se ejerce en forma directa, pero a diferencia de toda la tradición constitucional de nuestro país, señaló que no es delegable. Por otro lado, el proyecto aprobado en Oruro excluyó el nombre de República, determinando también que la organización del Estado está fundamentada únicamente en la separación, coordinación y cooperación de los órganos legislativo, ejecutivo, judicial y electoral, suprimiendo el concepto de independencia de los poderes del Estado.

Todo esto fue rectificado por la nueva CPE, fruto del acuerdo congresal. Se restituye la delegabilidad del ejercicio de la soberanía, de la que emanan las funciones y atribuciones de los órganos del poder público. Por otro lado, para evitar las consecuencias de una pérdida de la identidad política de los bolivianos, en detrimento de un ejercicio irrestricto de sus derechos y deberes individuales y colectivos, se restituye en el Art. 11 de la nueva CPE, la República.

Finalmente, la eliminación de la independencia de poderes no prosperó, incorporándose la misma como base de la estructura organizativa del Estado, evitando la apertura de un riesgoso proceso de excesiva concentración de poder.

Tres rectificaciones estructurales claves que permitieron desmontar democráticamente un texto constitucional, el de Oruro, fuertemente marcado, desde su inicio, por antagonismos insolubles.

1.4. Derecho a la propiedad

Como parte de los derechos fundamentales, el texto de Oruro y la nueva CPE constitucionalizan el derecho a la sucesión hereditaria. Sin embargo, la nueva CPE amplía el Art. 57 estableciendo que las propiedades inmuebles urbanas no están sujetas a reversión; esta protección al derecho propietario no estaba comprendida en el texto aprobado en la ciudad del Pagador, con lo que se fortalece, ostensiblemente, el derecho a la propiedad urbana respecto de anteriores cartas constitucionales.

1.5. Estructura y organización funcional del Estado

Poder Legislativo

El proyecto de Constitución de Oruro establecía que la Cámara de Diputados debía estar conformada por 121 miembros, todos ellos elegidos en circunscripción uninominal. La nueva CPE rectifica

esta intencionalidad determinando que la mitad de los diputados es elegida en circunscripciones uninominales y el resto en circunscripciones plurinominales. Las circunscripciones especiales indígena originario campesinas constituyen parte de las uninominales.

En este artículo se instalaba un retroceso en el concepto correcto de representación. La intención de terminar por completo con las representaciones plurinominales no buscaba otra cosa que no sea debilitar el sistema de partidos políticos como mecanismo idóneo de intermediación entre la sociedad y el poder político y público.

La valía de la plurinominalidad radica en proporcionar a la Cámara de Diputados una visión global e integradora del Estado que se busca construir; a la vez, la total uninominalidad carece de la visión nacional integradora puesto que, por su propia naturaleza, representa a extractos específicos de la sociedad, con problemáticas particulares, que no expresan lo nacional de manera puntual. Bien podríamos decir que lo uninominal es una expresión de lo local, que siendo, sin duda, muy importante, no alcanza a complementarse con el todo nacional.

Todo esto fue rectificado por el acuerdo congresal que generó la nueva Constitución Política del Estado.

Finalmente, en el texto de Oruro se elimina la nominación de Cámara de Senadores y se la sustituye por Cámara de Representantes Departamentales. La nueva CPE, devuelve a la Cámara Alta la nominación de Cámara de Senadores.

Poder Ejecutivo

Sin eufemismo, podemos aseverar que uno de los aspectos de mayor tensión durante todo el proceso constituyente fue la cuestión de la reelección del presidente y vicepresidente. Si bien tanto el texto de Oruro como la nueva CPE consagraron la reelección por una sola vez, la diferencia sustancial hay que encontrarla en las disposiciones transitorias de la nueva CPE. El texto de Oruro establecía que los mandatos anteriores a la vigencia de dicha Constitución no serían tomados en cuenta a los efectos del cómputo de los nuevos periodos de funciones, lo que implicaba la posibilidad de acceder al gobierno por parte del partido oficialista por un tiempo posible de 15 años.

La nueva CPE votada el 25 de enero de 2009 rectifica esta situación: los mandatos anteriores a la vigencia de esta Constitución sí serán tomados en cuenta, para permitir una posible reelección en la primera elección general bajo el mandato de la nueva CPE. Además, la nueva CPE, en materia de sucesión constitucional, restablece la línea, perdida en Oruro, que toma en cuenta al Presidente del Senado.

Órgano Judicial Plurinacional

La nueva CPE precisa, con respecto al texto de Oruro, los principios que sustentan la potestad de impartir justicia y señala algo inexistente en la Constitución de Oruro, cuales son las garantías del Poder Judicial: primero, el desempeño de los jueces de acuerdo a la carrera judicial y, segundo, la autonomía presupuestaria de los órganos judiciales, superando la redacción del texto de Oruro que eliminó, como ya señalamos, el concepto de independencia de los poderes del Estado.

En ambos textos se determina que la elección de los miembros del Tribunal Supremo de Justicia –hoy Corte Suprema de Justicia–, Tribunal Constitucional Plurinacional, Consejo de la

Magistratura –hoy Consejo de la Judicatura– y el Tribunal Agro ambiental, sean elegidos mediante el voto ciudadano.

Lo que hay que recalcar es que el proceso de selección para acceder a tan altas magistraturas, la nueva CPE lo reconoce a la Asamblea Legislativa Plurinacional por dos tercios de votos de sus miembros presentes, y no a otras instancias selectivas, lo que asegura, en gran medida, la exigencia práctica de construcción de consenso para tales designaciones, que deberán ser enviadas al Órgano Electoral Plurinacional, el que organizará el proceso electoral pertinente.

En lo que se refiere a la Jurisdicción Indígena Originario Campesina, la nueva CPE deja sin efecto el carácter de irrevisabilidad de las decisiones de la Justicia Indígena, reconocidas en el texto de Oruro, estableciendo que los alcances de la Jurisdicción Indígena Originaria Campesina serán específicamente reconocidos en una Ley de Deslinde Jurisdiccional. Esto implica que, necesariamente, habrá que establecer puntos de encuentro tanto para definir esos límites jurisdiccionales como para elegir los representantes indígenas ante el Tribunal Constitucional Plurinacional, lo que supone una priorización de la vía del consenso para avanzar en la construcción de un sistema de justicia, integrado, coordinado y complementario.

Órgano Electoral Plurinacional

En este campo, debemos señalar que la nueva CPE crea la estructura del Órgano Electoral, nacional y departamental, a diferencia de Oruro. Se amplía el número de miembros del Órgano Electoral de cinco a siete, dos de los cuales representarán a los pueblos indígenas. Seis de los siete serán elegidos por dos tercios de voto de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Lo fundamental en la nueva CPE sobre el tema electoral es que las asambleas departamentales, así como los consejos departamentales –que son los órganos políticos y administrativos en los departamentos no autonómicos– seleccionarán por dos tercios de votos de sus miembros presentes, una terna por cada uno de los vocales de los tribunales departamentales electorales. De estas ternas, la Cámara de Diputados elegirá los miembros de tribunales electorales departamentales. Sin duda, se pone en práctica un principio autonómico fundamental, no sólo en lo que refiere al reconocimiento histórico de este proceso, sino que aleja toda posibilidad de que los miembros de sus tribunales electorales departamentales sean nombrados por el poder central.

1.6. Participación y control social

A diferencia del Proyecto de Oruro, la nueva CPE recurre a una futura ley para delimitar el marco general para el ejercicio de la participación y control social, ley que, inevitablemente, debe ser escenario de concertación sobre el control social. Sin embargo, es bueno señalar que la nueva CPE anula la disposición contenida en el texto de Oruro que interpretaba que la participación y el control social debían velar por la aplicación adecuada de todo el sistema jurisdiccional nacional, creando una instancia de supra poder, externo y por encima de la estructura del Órgano Judicial y la administración de justicia, lo que objetivamente debilitaba la independencia institucional de este Poder del Estado.

1.7. Estructura y organización territorial

El régimen de autonomías ha sido, sin duda, la innovación trascendental de la estructura territorial del Estado. Las características de la misma podemos sintetizarlas en:

- a. Reconocimiento de la igualdad constitucional de los diferentes niveles territoriales (ambos textos lo reconocieron)
- b. Gobiernos Autónomos constituidos por la Asamblea Departamental, a la que se le reconoce, además de otras, la cualidad legislativa en el ámbito de sus competencias y el órgano ejecutivo departamental dirigido por el Gobernador.
- c. En la nueva CPE, los Estatutos Autonómicos y las Cartas Orgánicas, así como la legislación departamental, municipal e indígena, adquieren la categoría de leyes nacionales por debajo tan solo de la Constitución Política del Estado. Este reconocimiento a esta jerarquía normativa, marcó una sensible modificación respecto del texto de Oruro, en el que estas normas se encontraban incluso por debajo de los Decretos Supremos.
- d. Aprobación de un marco competencial insuficiente para generar un pacto entre el gobierno central y los departamentos autonómicos, nivel municipal e indígenas.

Respecto de la Autonomía Indígena, es importante señalar el cambio del Art. 290 del texto de Oruro en el que se identifica a la Autonomía Indígena como la expresión del autogobierno como ejercicio de la autodeterminación de las naciones, los pueblos indígenas originarios y las comunidades campesinas. La nueva CPE identifica autogobierno con libre determinación que configura una connotación que acoge perfiles más administrativos que políticos, lo que deja de lado cualquier susceptibilidad de que, en su momento, la autodeterminación signifique el derecho de las estructuras territoriales indígenas a ejercer la facultad de independencia política.

Finalmente, es bueno señalar que el texto de Oruro, implícitamente, identifica constitución de la región con autonomía regional. La nueva CPE va por otro lado: constituida la región puede alcanzar el nivel de región autónoma siempre y cuando los municipios que la integran así lo determinen vía referendo. Si así fuese, no podría trascender los límites departamentales.

1.8. Organización económica del Estado

La nueva CPE, en la parte relativa a la Organización Económica del Estado, introduce el Art. 315, inexistente en el proyecto de Oruro, que reconoce la propiedad privada sobre la tierra a todas las personas jurídicas, con la obligación de cumplir con la generación de empleos y la producción y comercialización de bienes y servicios.

En lo que se refiere a la administración de los servicios básicos de agua potable y alcantarillado, estos pueden ser administrados directamente o por medio de empresas públicas, comunitarias, cooperativas o mixtas. El Proyecto de Oruro no contemplaba la constitución de empresas cooperativas o mixtas, sino estatales y comunitarias.

Recursos económicos del Estado y su distribución

El Art. 340 de la nueva CPE establece, a diferencia de Oruro, que las rentas departamentales, municipales, de autonomía indígena originario campesinas, judiciales y universitarias, no serán centralizadas en el Tesoro Nacional. Además, que constituyen recursos departamentales, entre otros, las regalías departamentales creadas por ley y la participación en recursos provenientes de impuestos a los hidrocarburos, según los porcentajes previstos en la ley.

Recursos naturales

Algo muy importante en la nueva CPE, que no estaba inserto en el texto de Oruro, es que, en lo que se refiere a los recursos naturales estratégicos, el Estado, si bien asume el control y dirección sobre toda la cadena productiva de los mismos, lo hace a través de entidades públicas, cooperativas o comunitarias, *las que podrán a su vez contratar a empresas privadas y constituir empresas mixtas* (Art. 351.1).

Recursos forestales

La nueva CPE corrigió el texto de Oruro al restituir el reconocimiento de derechos de aprovechamiento forestal, tanto a favor de las comunidades como de operadores privados.

Tierra y territorio

El Art. 394.1 de la nueva CPE, a diferencia del texto de Oruro, garantiza los derechos legalmente adquiridos por propietarios particulares cuyos predios se encuentran ubicados al interior de los territorios indígena originario campesinos. Importante avance para la seguridad jurídica.

La nueva CPE introduce un artículo mediante el que garantiza la no retroactividad de la votación que consagró, el 25 de enero de 2009, como límite máximo de 5.000 hectáreas para la propiedad agrícola, respetando los derechos de posesión y propiedad agraria constituidos de acuerdo a ley. Además, se prohíbe las dobles titulaciones pero referidas a las dotaciones tramitadas ante el Consejo Nacional de Reforma Agraria, no aplicándose a derechos de terceros legalmente adquiridos.

En lo que se refiere al Desarrollo Rural Integral Sustentable, la nueva CPE establece que la producción, importación y comercialización de los transgénicos sea regulada por la ley. En Oruro se prohíbe.

1.9. Jerarquía normativa

La nueva CPE estructura una jerarquía normativa configurada por:

- a. Constitución Política del Estado
- b. Tratados internacionales
- c. Leyes Nacionales y Estatutos Autonómicos, Cartas Orgánicas y el resto de la legislación departamental, municipal e indígena.
- d. Decretos, reglamentos y demás resoluciones emanadas de los órganos ejecutivos departamentales.

En Oruro no se mencionaba los estatutos departamentales y las otras normas departamentales, regionales y municipales aparecen debajo de los Decretos Supremos. Esto convertía el proceso autonómico en una absoluta ficción.

1.10. Reforma de la Constitución

En este Título se expresa, de una manera diáfana, la importancia de las modificaciones al texto de Oruro como mecanismo de desmantelamiento de este proyecto que imposibilitó la consolidación de un gran acuerdo nacional.

En efecto, la reforma parcial del texto de Oruro establecía que la Constitución Política del Estado pueda ser reformada, entre otros mecanismos, mediante Ley de Reforma Constitucional aprobada por mayoría absoluta de la Asamblea Legislativa Plurinacional. Mientras que la nueva CPE establece que esta reforma parcial puede viabilizarse mediante Ley de Reforma Constitucional aprobada por dos tercios de votos del total de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional, además del referendo respectivo. Un cambio sustancial.

2. Visión general sobre la nueva Constitución Política del Estado

El concepto de Constitución no es unívoco, puesto que encierra una profunda y variada gama de significados. Tomando, inicialmente, el camino de mayor simplicidad, con aceptación de una importante cantidad de tratadistas políticos y constitucionalista, “Constitución es el conjunto de reglas superiores que regulan el funcionamiento de una comunidad”. Bajo el principio de la jerarquía normativa, que procede del Derecho Romano, se convierte en la ley de rango superior, en la inspiración jurídico normativa de todo Estado y organización social.

Sin embargo, más allá de la incuestionabilidad del concepto, la complejidad social la condiciona con otras connotaciones que amplían su significado y que, necesariamente, se debe mencionar por su importancia en el proceso de reconstrucción del Estado Nacional:

Ya desde los tiempos de la Carta Magna (año 1215), esta ley cumplía un objetivo superior: garantía contra toda extralimitación de poder. Esto nos permite comprender los esfuerzos, históricamente importantes, que se ha desarrollado dentro del constitucionalismo para incorporar los derechos individuales y colectivos ante posibles abusos de autoridades e instituciones.

Desde que Montesquieu habló de la “separación de poderes”, las constituciones establecen cuáles son las instituciones del Estado, sus competencias, el establecimiento y la naturaleza de cada uno de los poderes del Estado. Resume el Pacto social (del que hablaba Rousseau) en la definición de los elementos que regulan la vida social.

Finalmente, hay que decir que las constituciones políticas de los Estados contienen elementos lógico jurídicos, que son los que enuncia Hans Kelsen (2006), cuando señala que la Constitución, en su sentido lógico-jurídico, es la norma fundamental o hipótesis básica; la cual no es creada conforme a un procedimiento jurídico y, por lo tanto, no es una norma positiva, debido a que nadie la ha regulado y a que no es producto de una estructura jurídica, sólo es un presupuesto básico.

Precisamente, a partir de esa hipótesis se va a conformar el orden jurídico, cuyo contenido está subordinado a la norma fundamental, sobre la cual radica la validez de las normas que constituyen el sistema jurídico.

Por su parte, una Constitución en el sentido jurídico-positivo, se sustenta en el concepto lógico-jurídico, porque la constitución es un supuesto que le otorga validez al sistema jurídico en su conjunto, y en esa norma fundamental descansa todo el sistema jurídico. En este concepto, la Constitución ya no es un supuesto, es una concepción de otra naturaleza, es una norma puesta, no supuesta. La constitución, en este sentido, nace como un grado inmediatamente inferior al de la constitución en su sentido lógico-jurídico.

Pero procesos como el surgido en Bolivia en el año 2006, nos exigen considerar elementos –que Mario Justo López (2005) denomina “realidad política”– propios de las relaciones de poder

existentes en el seno de las diferentes clases sociales y su organización. En ese marco, Fernando Lassalle (1999) define a la Constitución como el resultado de la suma de los factores reales de poder. Así, lo que debe plasmarse en un régimen constitucional son las aspiraciones de las fuerzas sociales y políticas de un Estado.

Para Fernando Lassalle, una Constitución no sería tal si no refleja la realidad política de un Estado, con ello nos quiere señalar que una Constitución refleja la realidad. Todo régimen posee una serie de hojas de papel en la que se inscribe los principios fundamentales que rigen el funcionamiento del Estado, en torno a los cuales se une su población; ese documento legal supremo, que estructura y señala el funcionamiento de la vida del Estado, sólo sería una hoja de papel si no correspondiera con la realidad.

Fernando Lassalle nos dijo que hay dos tipos de constituciones: la constitución real y la formal. La primera es efectiva porque corresponde a la expresión de los factores reales de poder, y la otra, únicamente es una hoja de papel. Si bien no existe una Constitución que en rigor sea perfectamente real, lo ideal es que mantengan vigencia sus principios esenciales. Actualmente, dada la conformación de fuerzas políticas tanto en el Congreso, la Asamblea Constituyente y la organización de los movimientos sociales, se ha pretendido que nuestra Constitución se identifique cada día más con las transformaciones que experimenta nuestra sociedad.

2.1. El por qué comparar los textos de Oruro y el Congreso Nacional

En este marco de cosas, de conceptos tal vez no comprendidos a plenitud, pero sí aplicados, los factores reales de poder chocaron en la ciudad de Oruro produciendo una profunda crisis de ausencia de consenso. El resultado fue aterrador: la intencionalidad de aplicar una Constitución en forma unilateral, con visiones parciales de la sociedad nacional y carente de la construcción de encuentros entre sectores sociales que conforman la abigarrada nacionalidad boliviana, produjo una verdadera conmoción nacional.

A partir de este hecho difícil en el proceso constituyente de Bolivia, se buscó –a momentos con la desesperación propia de los momentos de tensión donde la racionalidad es el elemento más ausente– espacios y ámbitos de concertación que permitiesen configurar un texto constitucional más asequible para el conjunto de los bolivianos. Ello se logró con los diálogos instalados en el Congreso de la República y, aunque éste no era una instancia reconocida en el proceso constituyente, ejerció un rol determinante en la búsqueda de acercamientos entre partes que sólo se habían enfrentado hasta entonces.

Los diálogos congresales, si queremos denominar de alguna manera aquellas jornadas históricas para el país, rotularon la fundamental importancia que tiene para Bolivia y los bolivianos todos, la construcción de *consensos*, como mecanismo orientado a viabilizar políticas de encuentro en una sociedad altamente politizada, enfrentada y hoy, nuevamente ganada por el enfrentamiento y la discriminación, pero fundamentalmente, que cobija en su seno una diversidad cultural a la que se debe atender permanentemente. Acá la importancia de hacer una pausa y repensar los hechos ocurridos en Oruro y el Congreso de la República. Los resultados y los beneficios se muestran solos.

2.2. Un nuevo Estado: lo plurinacional

Con la nueva CPE, Bolivia adquiere una nueva caracterización, la de Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional, Comunitario y con Autonomías. Este criterio no se lo encontraba en

anteriores constituciones. Lo comunitario expresa el reconocimiento de las naciones que habitaban este territorio antes del inicio de la etapa del coloniaje. Este hecho adquiere una dimensión aún mayor, cuando se desarrolla un capítulo específico de los derechos de las nacionalidades y pueblos indígena originario campesinos.

La semblanza que hace la nueva CPE del Estado Plurinacional permite conjugar en un solo elemento, la nación boliviana, las prácticas liberales, con aquellas expresiones culturales propias de los pueblos indígena originario campesinos.

El nuevo Estado Plurinacional incorpora como forma de gobierno el sistema democrático, pero deja establecido su respeto por las formas comunitarias en lo que hace a la elección de las autoridades de los pueblos indígena originario campesinos.

2.3. Algunas caracterizaciones

El viejo Estado Nacional boliviano, esencialmente el de los últimos tiempos, el que corresponde al proceso democrático, se edificó bajo la premisa de una marcada ausencia estatal, un concepto fuertemente centralista en los hechos y la exclusión real de las naciones indígenas originarias, que si bien lograron ciertas conquistas, muchas de ellas eran mediatizadas por lo gradual del proceso. Hoy, la actual Constitución muestra nuevos elementos: la característica Plurinacional, las autonomías, lo expreso de los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos; elementos que hacen referencia a un proceso, ya iniciado, de descolonización del Estado nacional.

La categoría de plurinacional no sólo es una referencia a la variopinta gama de comunidades culturales que componen nuestro país, sino una acción decidida que busca rescatar lo comunitario, no sólo en las formas de organización social, sino también en aquellas que determinan modos de elección de “sus” representantes para lo nacional, como el aspecto jurídico en los preceptos, ya constitucionalizados, de justicia comunitaria.

La nueva CPE expresa una fusión de lo liberal –pues mantiene varias de sus instituciones– con los aspectos plurinacionales y comunitarios que son parte inseparable de la composición social de Bolivia. La presencia de la institucionalidad indígena popular, en coexistencia con lo liberal, muestra las características de una Constitución plural, diversa y progresista.

2.4. Un gran paso hacia adelante: reivindicaciones indígenas

La expresión genérica *pueblos indígenas* está referida a grupos humanos distribuidos por todo el mundo, muy diferentes entre sí, producto de evoluciones sociales y culturales muy diversas, incluso dispares. Lo que define a un pueblo indígena es el hecho de que sus miembros se identifican con una colectividad con la cual conviven, distinta de otras y del conjunto social del país donde reside. Distinta en sus usos, creencias, en su modo de relacionarse entre sí, en sus expresiones, su lengua, sin que estas características deban darse todas o sean sólo ellas.

¿Quién es indígena? En realidad no existen personas indígenas. El vocablo mismo es una imposición simplificadora y globalizante proveniente de la cultura europea. Los habitantes que los europeos y asiáticos encontraron al llegar a nuestro continente eran aymaras, quechuas, guaraníes, movimas, entre otros. El sano respeto del derecho a la identidad exige que distingamos y no borremos esas culturas con una homogeneización ofensiva, esto más allá de la connotación que la palabra

“indígena” en sí misma adquiere en el uso cotidiano y que es respetuosa o no según la intención y el contexto.

En este sentido, cada pueblo debe determinar, de acuerdo con sus usos y costumbres, la adquisición de la identidad: por nacimiento, por dominio de la lengua y práctica de la cultura, por adopción, por filiación materna o paterna, por autorreconocimiento o reconocimiento social. Esta identidad trae consigo derechos y deberes para con el pueblo mismo y los miembros del pueblo. Impone obligaciones y sanciones por el no acatamiento de las normas internas que hacen de él un sujeto organizado.

La nueva CPE amplía los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos de manera inclusiva y prioritaria. El Art. 30 realiza incorporaciones no contempladas anteriormente, como son la “libre determinación y territorialidad”, el respeto a su creencia religiosa y las consultas obligatorias cuando medidas legislativas o administrativas sean susceptibles de afectarles, así como el aprovechamiento exclusivo de sus recursos naturales.

Aunque en constituciones anteriores ya se había introducido de manera importante la cuestión indígena originaria campesina, la nueva CPE lo hace con un carácter real, evidente e inclusivo, encuadrándose dentro de lo que Ferdinand Lassalle (1999) denomina los “factores de poder real de las sociedades”. Esto ocurre hoy en Bolivia.

2.5. Los derechos civiles: mayores seguridades

La protección del individuo, y del boliviano en consecuencia, es algo que la nueva CPE ha blindado de manera extensa y explícita. Los avances son sustanciales, propios de una Constitución que busca tener una presencia más tangible, allá donde el Estado se encontraba ausente o, cuando menos, su presencia era apenas tácita.

Libertad de Expresión: el derecho a la libertad de expresión, de afiliación, y de prensa, tanto como el derecho de conducir una asamblea pacífica y de peticionar el gobierno.

Libertad de Religión: el derecho de practicar su religión, culto y espiritualidad.

Privacidad: el derecho de estar libre, de seguridad en sus comunicaciones y conversaciones privadas.

2.6. Situación actual de los derechos civiles y políticos

Si bien es cierto que los derechos civiles y políticos estaban plenamente regulados en la Constitución de 2004, en tratados internacionales y en leyes menores, la nueva CPE bien podemos decir que establece que ahora Bolivia es un Estado social de derecho, lo que implica la participación del Estado en algunas áreas, a través de la promoción y garantía de prestaciones sociales que mejoren las condiciones de vida de las mayorías menos favorecidas de la sociedad, por tanto, la visión del Estado abstencionista, propuesto en algunas etapas de la democracia liberal, ha sido plenamente superada.

Es en países como el nuestro donde la inequidad en el reparto de la riqueza requiere de la adopción de medidas provenientes del Estado para ir acortando las asimetrías, a través de la promoción de igualdad de oportunidades, que le permitan a la persona ir más allá de la mera igualdad ante la ley, a

una igualdad real, en donde el hombre y la mujer puedan desarrollarse integralmente, contando con prestaciones de calidad en educación, salud, vivienda y trabajo. Por eso, se convirtió en una necesidad histórica el constitucionalizar de manera específica los derechos que protegen al individuo.

2.7. El elemento autonómico

A pesar de que son muchos los elementos que incluye de manera relevante el nuevo texto constitucional, uno de ellos, la autonomía, reconfigura el espacio territorial/político/administrativo de nuestro país.

El proceso autonómico en Bolivia llega, no tanto como una evolución, en el convencimiento de que nuevas formas de organización político administrativa eran necesarias para la búsqueda de alternativas posibles a nuestro atraso y subdesarrollo. Bolivia, hasta hace cinco años atrás, era profundamente centralista y no debatía su conversión hacia modelos autonómicos, pero al fragor de la lucha política entre liderazgos regionales -que muchas veces se resisten a ceder espacios de poder local- y una izquierda emergente -organizada en los movimientos sociales y que sin ser convencidamente autonomista, recoge este hecho, por la fuerza de las circunstancias de la realidad política regional- incorpora la demanda de las autonomías, haciéndola suya, en el texto constitucional, bajo cuatro formas de autonomía: departamental, regional, municipal e indígena.

Tiene una importancia fundamental el mencionar que las autonomías, tanto municipal, administrativa y política, son una consecuencia del proceso de participación popular que instauró el MNR en 1994 y que hoy, en la lógica del proceso constituyente, incorpora un elemento superador de la simple organización municipalista de Bolivia, agregando los territorios indígena originario campesinos.

Es claro que el país se encuentra en una etapa intermedia entre el centralismo unitario y las formas pre-federales de organización política. Esto lo refleja con mayor nitidez la nueva CPE, al determinar que los gobiernos autónomos departamentales estarán constituidos por Asambleas Departamentales con facultad deliberativa y legislativa, en el ámbito de sus competencias.

En el marco de las cuatro formas de autonomía ahora existentes en el país, la autonomía regional requiere un comentario aparte. Inicialmente, el proceso autonómico demandó autonomías departamentales exclusivamente. Varios análisis políticos de este fenómeno encontraron, en la fuerza de esta corriente que se instaló en las regiones de Santa Cruz, Pando, Tarija y Beni, una intencionalidad de recrear las viejas prácticas del Estado centralista, llevadas a formas locales/departamentales, replicando las prácticas y formas de gobierno centralizado en las regiones. La respuesta, dubitativa en sus inicios, fue la de proponer varias formas de autonomías, una de ellas la regional, que sobrepasa a un municipio o provincia estrictamente y puede encontrarse en la continuidad geográfica, sin posibilidad de trascender los límites departamentales -y acá se expresa una profunda contradicción, según muestran, por ejemplo, diversas zonas del país, como la Amazonía, que sí trasciende lo departamental- pero que finalmente buscará crear gobiernos regionales que, en consecuencia, terminarán exigiendo una reconfiguración territorial del país con órganos ejecutivos que pueden confrontar con los órganos ejecutivos departamentales.

Terminando: comentarios finales

Es cierto que son muchos los elementos que hacen del nuevo texto constitucional una Constitución de vanguardia, fundamentalmente nos estamos refiriendo a todo lo que versa sobre los derechos de la

persona y lo que se desprende de ellos. Pero así también, notamos la presencia de otras disposiciones que despiertan preocupación, como la suspensión del ejercicio de los derechos políticos por delitos de traición a la patria, por colusión o complicidad con el enemigo en tiempos de guerra o defraudación de recursos públicos.

Es preocupante la no delimitación de la retroactividad constitucional respecto a los supuestos delitos cometidos por servidores públicos. También la configuración del delito de traición a la Patria, referido a la violación del régimen constitucional de los recursos naturales y aquello que atente contra la unidad nacional.

Este nuevo texto constitucional sólo podrá constituirse en una garantía de unidad nacional, ampliando, vía consenso, las competencias a los gobiernos departamentales, respetando la voluntad democráticamente expresada en diferentes instancias electorales por los departamentos autonómicos. Mientras este hecho no se produzca, el proceso autonómico seguirá mostrándose como una tarea irresuelta.

Mostramos de igual manera temores por la tendencia que expresa la Constitución a una sobre estatización del modelo económico propugnado en ella. Estamos de acuerdo que la filosofía del modelo económico sea, inconfundiblemente, solidaria con el Estado, jugando un rol fundamental, pero debe abrir espacios de flexibilidad para afrontar las crisis de coyuntura, las que están altamente presentes en economías dependientes. Nuestra economía se inscribe entre ellas. Además, la nCPE debe resolver el tema de las contradicciones que reiteradamente se observa en la redacción del nuevo texto.

La armonización global del texto constitucional, que por lo expresado nos hace señalar que estamos, aún, frente a una Constitución Política del Estado en transición a una etapa de coexistencia entre una sociedad con hábitos liberales y un nuevo actor emergente, largamente esperado, como son las naciones y pueblos indígena originario campesinos; sólo podrá ser posible en la línea de la construcción de grandes consensos, mediante las leyes ordinarias a aprobarse en la Asamblea Legislativa Plurinacional, las que deben ser las llamadas a conferir a la nueva CPE el carácter de un real pacto social entre los bolivianos.

Bibliografía

Constitución Política del Estado de 2004

Nueva Constitución Política del Estado, octubre 2008

Texto aprobado en la ciudad de Oruro, 2007

Lassalle, Ferdinand, *Qué es una Constitución* (México D.F.: Ediciones Coyoacán, 5ª ed., 1999)

Kelsen, Hans, *Teoría Pura del Derecho* (México: Editorial FONTAMARA, 2006)

López, Mario Justo, *Manual de derecho político* (Buenos Aires: Lexis Nexis, 2005)

Zamudio, Teodora, *Derecho, Economía y Sociedad* (1996), disponible en www.zamudio.bioetica.org



Las partes de la nueva
Constitución Política del Estado

Horizontes del Estado Plurinacional

Raúl Prada Alcoreza

Primera Parte: Caracterización del Estado

La caracterización del Estado como Unitario Social de Derecho Plurinacional y Comunitario es nueva, no se encuentra esta descripción amplia y compleja en la antigua Constitución. La caracterización del Estado es espinosa e integra -articula la dimensión jurídica con las emergencias políticas- el Estado Unitario Social de Derecho con el carácter Plurinacional y Comunitario e Intercultural, ratificando su condición de Libre, Independiente, Soberano y Democrático. Se funda en la pluralidad y el pluralismo que se mueve en distintas dimensiones: política, económica, jurídica, cultural y lingüística. Se basa en el reconocimiento de la preexistencia de los pueblos y naciones indígenas originarios, lo que conlleva el reconocimiento de su derecho a la libre determinación.

La caracterización del Estado hace una descripción del pueblo en su diversidad y multiplicidad, identificando su composición abigarrada en tanto naciones, clases y estratos sociales, dispersos en las ciudades y en el campo. La caracterización del Estado asume una forma de gobierno democrática y participativa, además de abrirse a múltiples formas de representación, directa, universal y comunitaria. Por otra parte, combina valores culturales de los pueblos y naciones originarias con principios liberales. Esta concepción compuesta de la caracterización del Estado recoge la evolución constitucional liberal y se enriquece con el aporte indígena a las nuevas formas constitucionales y políticas.

1. La Constitución de transición

Se puede decir que la nueva Constitución Política del Estado es una Constitución en transición. Se trata del tránsito de un Estado unitario y social a un Estado Plurinacional. De un Estado que ha renunciado al federalismo después de la guerra de fines del siglo XIX y principios del siglo XX, la llamada Guerra Federal, un Estado que ha optado

Raúl Prada Alcoreza

Sociólogo. Docente e Investigador. Realizó estudios de doctorado en el “Instituto Foucault”, París. Fue Coordinador del Doctorado en Epistemología de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno. Integrante del Colectivo de Investigación “La Comuna”. Fue representante para la Asamblea Constituyente 2006-2007.

por el unitarismo. De un Estado que ha construido un modelo de Estado populista, después de la Guerra del Chaco, consolidándolo como un Estado de bienestar, al estilo latinoamericano, puesto en escena durante los doce años de la Revolución Nacional (1952-1964). Lo unitario y lo social entonces son una herencia del pasado. Esta es la forma como en Bolivia se afrontó la modernidad. Lo nuevo en la nueva Constitución es el carácter plurinacional y comunitario, lo nuevo es la descentralización administrativa política y el sistema de autonomías.

El carácter plurinacional tiene que ver con el eje descolonizador como ruta deconstructora del Estado republicano, colonial y liberal. Lo plurinacional tiene que ver con el reconocimiento a la preexistencia colonial de las naciones indígenas originarias, es decir, el reconocimiento de la matriz poblacional del pueblo boliviano. El pueblo boliviano viene caracterizado descriptivamente por su diversidad etnográfica y sociológica. Este pluralismo estatal, que es además un pluralismo de naciones, es un avance sustantivo en el pluralismo democrático, construido a partir del despliegue de las identidades colectivas y el comunitarismo político. El carácter comunitario de la nueva Constitución se basa en el reconocimiento de las instituciones culturales que estructuran los comportamientos y conductas de las comunidades no sólo rurales, sino también urbanas. Hablamos, además, de los ayllus, las tentas, las capitanías, de las estructuras estructurantes que codifican las migraciones, los asentamientos migratorios, las fiestas, las ferias, las ch'allas, los ritos y las ceremonias, donde anida el simbolismo colectivo. Una primera conclusión podría ser la siguiente: se trata de una transición del carácter unitario y social del Estado al carácter plural-nacional y comunitario.

También se trata de una transición constitucional debido a la composición combinada de desarrollos evolutivos de los derechos, deberes y garantías liberales con demandas indígenas constitucionalizadas y formas jurídico-políticas que le dan un marco constitucional al proceso de nacionalización y recuperación de los recursos naturales. En otras palabras, no deja de ser una Constitución liberal, aunque en su versión más bien pluralista, incorporando cuatro generaciones de derechos: los derechos individuales, los derechos sociales, los derechos colectivos y los derechos relativos al medio ambiente. Es también una Constitución indígena y popular en tanto que incorpora la institucionalidad propia de las naciones y pueblos indígenas originarios, sus estructuras y prácticas autóctonas. Del mismo modo, es una Constitución que reconoce el rol primordial de lo público en forma de Estado interventor, de bienestar e industrializador. Esta combinación de lo liberal pluralista, de lo indígena originario y lo estatal plurinacional hacen a la composición de la transición jurídico política. Una segunda conclusión puede ser enunciada de la siguiente manera: el nuevo mapa institucional es una combinación de formas liberales, indígenas y populares, en el sentido del Estado de bienestar.

2. Estructura constitucional

La estructura del texto constitucional consta de cinco partes: caracterización del Estado, derechos, deberes y garantías; estructura y organización funcional del Estado; estructura y organización territorial del Estado; estructura y organización económica del Estado; y jerarquía normativa y reforma de la Constitución, donde se encuentran las disposiciones transitorias. La primera parte hace al bloque dogmático de la Constitución y las otras, exceptuando la última, hacen al bloque orgánico de la Constitución. La caracterización del Estado establece que Bolivia es un Estado unitario social de derecho plurinacional comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. En los principios valores y fines del Estado, se

dice que la soberanía reside en el pueblo boliviano y se ejerce de forma directa. El Art. 8 combina los principios y valores andinos, amazónicos y chaqueños, con principios y valores democráticos, símbolos inmanentes culturales con significaciones trascendentales políticas. El género es un eje transversal a todo el documento, así como lo plurinacional y comunitario. Esto hace a los nuevos sujetos y subjetividades constitutivas de la nueva forma política. Los sujetos de género, sobre todo el femenino, los sujetos y subjetividades diversas de la pluralidad, los sujetos colectivos, emergen como nuevos imaginarios y actores de los nuevos escenarios en el nuevo horizonte político. Esto le da una dinámica molecular al engranaje institucional y a los dispositivos políticos. No es que los otros sujetos, los clásicos de la modernidad, hayan desaparecido, sino que aparecen en los nuevos escenarios encandilados por los colores de una pluralidad de figuras. Otra es la trama y por lo tanto los desenlaces esperados.

La representación se abre a varias formas, directa y participativa, por voto universal y comunitaria, de acuerdo a normas y procedimientos propios. Este universo representativo condice con el pluralismo de las formas de representación y la diversidad de sujetos, sujetos individualizados y colectivos, sujetos femeninos y de las comunidades. Habla también de las distintas formas de la democracia, representativa, directa y comunitaria. La democracia retorna al devenir de la acción política y a la forma primordial de deliberación: la asamblea. Se rompe entonces el monopolio de la clase política, politizando el ejercicio mismo en todos los ámbitos de la gestión social. La democracia ya no es de pocos sino de todos. Los muchos ejercen su mayoría en dialéctica con las minorías, dialéctica donde se pone en escena la trama de los intereses y las perspectivas, lugar donde se da la ocasión de la síntesis política.

Los derechos se dividen en fundamentales, como una adquisición en la evolución de los derechos, además de las garantías constitucionales. Entre los derechos fundamentales se encuentran el derecho a la vida, al agua y la alimentación, a la educación, la salud, el hábitat y la vivienda, y al acceso a los servicios básicos de agua potable, alcantarillado, electricidad, gas domiciliario, postal y telecomunicaciones. Estos derechos no pueden quedar en suspenso por ningún motivo, ni siquiera en un estado de sitio.

3. La evolución de los derechos

Los derechos fundamentales son también los civiles, políticos, los de los de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, los sociales, económicos, donde se encuentra el derecho al medio ambiente saludable, protegido y equilibrado, a la salud y seguridad social, al trabajo y al empleo, a la propiedad. En los derechos fundamentales se encuentran los derechos de la niñez, adolescencia y juventud, también los de las personas adultas mayores, de las con discapacidad, de las privadas de libertad, de las usuarias y usuarios, de las consumidoras y consumidores. La educación está concebida como intercultural y están desarrollados los derechos culturales. Se tiene una sección (IV) dedicada a ciencia, tecnología e investigación. Se tiene un capítulo sobre comunicación social.

Los derechos no quedan como declaración: para que se cumplan indefectiblemente, cuentan con recursos constitucionales. Entre las garantías tenemos las jurisdiccionales, las acciones de defensa, entre las que se encuentran la acción de libertad, la acción de amparo constitucional, la acción de protección de privacidad, la acción de inconstitucionalidad, la acción de cumplimiento y la acción popular. Se establece los estados de excepción y se define la ciudadanía. Como se puede ver, la parte

declarativa de la Constitución forma parte del constitucionalismo más evolucionado, de las grandes tradiciones liberales, incluyendo el avance del liberalismo comunitario, de las grandes tradiciones sociales, incluyendo todas las conquistas de las clases, sectores y estratos sociales. Inclusive se destaca, se hace visible, la distinción de los derechos fundamentales, mostrando que los derechos sociales, colectivos y relativos a la vida y al medio ambiente no tienen menor jerarquía que los derechos individuales, más bien son equivalentes. De lo que se trata es de destacar el valor de estos derechos de segunda, tercera y cuarta generación.

Se declara que la educación constituye una función suprema y primera responsabilidad de Estado; el Estado y la sociedad tienen tuición plena sobre el sistema educativo. La educación es unitaria, pública, universal, democrática, participativa, comunitaria, descolonizadora y de calidad; la educación es intracultural, intercultural y plurilingüe. Todo esto forma parte de la transversalidad de la caracterización del Estado como plurinacional. En otras palabras, se trata de la construcción de la integración social a partir del reconocimiento de la diversidad, se trata de hacer actuar e interconectar las partes, de articular y diferenciar las partes componentes de las nuevas subjetividades que hacen a la formación social abigarrada. Se dice que la lengua se ha creado para hablar con los otros, distintos, de otras lenguas. La incorporación del plurilingüismo enriquece sustantivamente la circulación de los saberes y la formación abierta a las cosmovisiones. Estas nuevas experiencias en ámbitos alternativos formativos se abren a campos de posibilidades constitutivas de nuevas subjetividades y a lecturas a partir de dúctiles y novedosos paradigmas. Ya no se puede sustentar la educación en un único paradigma, el que ha sido dominante, el constructivista, sino que se abren horizontes de decibilidad a partir de nuevas máquinas de expresión, horizontes de visibilidad a partir de nuevos agenciamientos corporales. Es indispensable entonces hacer girar los paradigmas inventados alrededor de flexibles y abiertas experiencias educativas.

4. Pueblos indígenas originarios

Hablamos además de poblaciones de matrices histórico culturales que conllevan posibilidades civilizatorias alternativas a las de la modernidad capitalista. Hablamos de pautas culturales en equilibrio con el medio ambiente y la biodiversidad. Podemos decir que estas pautas culturales forman parte de la ecología, de la dinámica ecológica y de los círculos y circuitos de los ecosistemas. Pero también podemos decir que la ecología forma parte de los ámbitos culturales, de la circulación de los saberes, de las cosmovisiones integrales, que no separan el saber del *oikos*, del hogar, de la morada de los habitantes, de todos los seres orgánicos. Pueblos indígenas entonces no sólo como población y *ethnos* sino también como saberes y prácticas. Son estas técnicas, estas prácticas, estos saberes los que tienen que ser recuperados en la perspectiva de mundos construidos desde la proliferación de la sustentabilidad. Porque no sólo hay un modelo de sustentabilidad sino muchos, en juego con los componentes de la biodiversidad. La diferencia con un desarrollo no sustentable se halla en la capacidad destructiva y desequilibrante del desarrollo, del progreso de la evolución moderna, que separan las condiciones naturales de las condiciones históricas, que separan las condiciones ecológicas de las condiciones económicas, abstrayendo las riquezas naturales como recursos explotables indefinidamente, independientemente de los ciclos ecológicos y los equilibrios medio ambientales. En cambio, la sustentabilidad es pensable desde una profunda conexión entre condiciones naturales y condiciones históricas, entre condiciones ecológicas y condiciones socio-económicas, la sustentabilidad es pensable desde una profunda imbricación entre formaciones sociales y nichos ecológicos.

En la nueva Constitución Política del Estado, se considera “nación y pueblo indígena originario campesino toda la colectividad humana que comparta identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia es anterior a la invasión colonial española”.

También se dice que, “en el marco de la unidad del Estado y de acuerdo con esta Constitución las naciones y pueblos indígena originario campesinos gozan de los siguientes derechos:

1. A existir libremente.
2. A su identidad cultural, creencia religiosa, espiritualidades, prácticas y costumbres, y a su propia cosmovisión.
3. A que la identidad cultural de cada uno de sus miembros, si así lo desea, se inscriba junto a la ciudadanía boliviana en su cédula de identidad, pasaporte u otros documentos de identificación con validez legal.
4. A la libre determinación y territorialidad.
5. A que sus instituciones sean parte de la estructura general del Estado.
6. A la titulación colectiva de tierras y territorios.
7. A la protección de sus lugares sagrados.
8. A crear y administrar sistemas, medios y redes de comunicación propios.
9. A que sus saberes y conocimientos tradicionales, su medicina tradicional, sus idiomas, sus rituales y sus símbolos y vestimentas sean valorados, respetados y promocionados.
10. A vivir en un medio ambiente sano, con manejo y aprovechamiento adecuado de los ecosistemas.
11. A la propiedad intelectual colectiva de sus saberes, ciencias y conocimientos, así como a su valoración, uso, promoción y desarrollo.
12. A una educación intracultural, intercultural y plurilingüe en todo el sistema educativo.
13. Al sistema de salud universal y gratuito que respete su cosmovisión y prácticas tradicionales.
14. Al ejercicio de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos acorde a su cosmovisión.
15. A ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. En este marco, se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan.
16. A la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios.

17. A la gestión territorial indígena autónoma, y al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio.
18. A la participación en los órganos e instituciones del Estado (Art. 30).

Como se puede ver, la nueva Constitución Política del Estado comprende a las naciones y pueblos indígenas originarios no sólo como poblaciones, culturas, saberes plenamente reconocidos, sino también desde la perspectiva de los derechos. No solamente se trata de la declaración de derechos colectivos, sino de un capítulo específico dedicado a los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos. Las naciones y pueblos indígenas forman parte de la estructura de los derechos constitucionales, son parte estructurante de la estructura de la nueva Constitución.

6. Estructura plurinacional y organización funcional del Estado

La segunda parte de la nueva Constitución Política del Estado hace a la estructura y organización funcional del Estado, es decir, corresponde a la estructura de los órganos del Estado. Podemos decir que esta estructura atañe a la conformación de cuatro órganos: el Órgano Legislativo, el Órgano Ejecutivo, el Órgano Judicial y el Órgano Electoral. Empero, si atendemos a la estructura de otros órganos del Estado, nos encontramos con el control social, que podríamos decir que se trata de un “quinto poder”, además de los cuatro “poderes” anteriores. Se dice que, cuando se habla de órganos, nos referimos a la metáfora del cuerpo estatal desde una perspectiva integral, en tanto que, cuando hablamos de “poderes”, desarrollamos la perspectiva del equilibrio entre ellos. Esto viene de la teoría de los límites y el control mutuo de los poderes, evitando la concentración en uno de ellos. Tanto la perspectiva integral de los órganos y la perspectiva del equilibrio de los “poderes” forman parte del paradigma liberal, sólo que uno se asienta en un modelo organicista y el otro en un modelo equilibrista. Con cierta exageración, se puede decir que la visión de los “poderes” del Estado es más liberal que la visión organicista, sin embargo, ambos discursos hablan de lo mismo: la organización y estructura estatal. La diferencia con el esquema estatal anterior, relativo a la antigua Constitución Política del Estado, es que además de aumentar el número de los “poderes” del Estado -en vez de tres, ahora son cuatro o cinco-, se tiene una composición atravesada por la condición plurinacional y comunitaria. Otro paso trascendental es avanzar de la democracia representativa a la democracia participativa constituyendo un “poder” social con la constitucionalización de la participación y el control social.

Hablamos de una Asamblea Plurinacional, bicameral, y con representación indígena, a través del voto universal. Este órgano o “poder” elige representantes uninominales y plurinominales. La Cámara de Diputados estará conformada por 130 miembros elegidos con base en criterios territoriales y poblacionales, en circunscripciones uninominales. Los escaños serán asignados a través de un sistema de mayoría relativa. La Cámara de Representantes Departamentales estará conformada por cuatro representantes por departamento, elegidos por circunscripción plurinominal departamental, asignados mediante sistema de representación proporcional. Hablamos de un Órgano Ejecutivo, también plurinacional, siendo el dispositivo político que concentra la voluntad y la acción política de la condición plurinacional y comunitaria del país. El Órgano Judicial se constituye a partir de la complementariedad de dos formas de justicia, la formal, “occidental”, ordinaria y la justicia comunitaria que, a pesar de manifestar un carácter práctico, tiene otra formalidad, ceremonialidad y valores. La complementariedad de ambos sistemas propone una articulación dual, enriquece y expande las formas de administración de justicia, estableciendo una comisura en la ligazón de ambos en términos de

tribunales que comparten una conformación plurinacional e intercultural. El Tribunal Constitucional es plurinacional intercultural, garantiza de esta forma la interpretación de ambos sistemas, la conjugación y la conjunción de los mismos. El Órgano Electoral también tiene una composición plurinacional, es responsable de organizar, administrar y ejecutar los procesos electorales.

7. Estructura y organización territorial del Estado

La estructura y organización territorial del Estado hace al sistema de autonomías, desarrolla en el espacio el proceso de descentralización administrativa política, define por lo tanto los cambios en la geografía política. Son cinco las formas de autonomía: departamental, regional, municipal e indígena. Las nuevas formas de autonomía son la departamental, la regional y la indígena; persistiendo, desde la Ley de Participación, la autonomía municipal, es la herencia en el sistema de autonomías. En esta forma de descentralización administrativa política, las entidades territoriales autónomas no están subordinadas entre ellas y tendrán igual rango constitucional, salvo la autonomía regional, que no tiene potestad legislativa. También hay que tener en cuenta a los departamentos donde ha ganado el *no* en el referendo autonómico; estos departamentos gozan de la condición de descentralizados, sin llegar a ser autonómicos, empero pueden llegar a esta condición mediante referendo departamental.

Últimamente se ha discutido mucho la condición de la autonomía departamental. Hay quienes pretenden que la única forma de autonomía sea la departamental, cosa que sería muy restringida ante los requerimientos de un proceso de descentralización abierto y múltiple. El sistema autonómico requiere ser complejo y compuesto, lo que equivale a reconocer las distintas formas de autonomía posibles. Entre estas posibilidades se halla la autonomía regional, que implica un proceso de descentralización mayor, incorporando formas locales de gestión, que la hacen más operativa y democrática. La lucha contra el centralismo no sólo equivale a descentrarse del Estado central, sino también descentrarse de otros centros, esta vez departamentales, las capitales de departamento, donde se asientan poderes económicos, clases dominantes, monopolios de circuitos financieros y se congrega la administración de los latifundios. La autonomía regional está pensada en la perspectiva de pasar a un nuevo ordenamiento territorial. Esta dimensión autonómica viene conformada por mancomunidades de provincias y de municipios.

Las formas de autonomía conllevan sus diferencias, no tienen la misma historia, tampoco conforman las mismas estructuras organizativas, además de ocupar diferentes espacios. Estas diferencias se hacen patentes en la distinción de sus formas de gobierno y de sus competencias. El gobierno de cada región estará constituido por una Asamblea Regional con facultad deliberativa, normativo-administrativa y fiscalizadora, en el ámbito de sus competencias, y un órgano ejecutivo, en tanto que el gobierno de cada departamento autónomo está constituido por una Asamblea Departamental, con facultad deliberativa, fiscalizadora, y legislativa normativa departamental en el ámbito de sus competencias exclusivas asignadas por la Constitución, y un órgano ejecutivo. El gobierno autónomo municipal está constituido por un Concejo Municipal con facultad deliberativa, fiscalizadora, y legislativa normativa municipal en el ámbito de sus competencias exclusivas, y un órgano ejecutivo, en tanto que la autonomía indígena originaria campesina es la expresión del derecho al autogobierno como ejercicio de la autodeterminación de las naciones y los pueblos indígena originarios, y las comunidades campesinas, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias.

8. Estructura y organización económica del Estado

La nueva Constitución Política del Estado propone una economía plural, en otras palabras, espacios económicos diferenciales, entrelazados e integrados que se articulan y complementan, que se distinguen por sus efectuaciones, sus prácticas y sus estructuras diferentes, empero se conectan en múltiples intersecciones comerciales, financieras, distributivas, de consumo y productivas. Sus circuitos se cruzan, manteniendo sus espacios diferenciales. Toda esta gama de estrategias económicas, la comunitaria, la estatal, la privada y la cooperativa, serán conjuncionadas por el Plan de Desarrollo Nacional y monitoreadas por el Estado, institución macro que intervendrá en toda la cadena económica, fortaleciendo la economía comunitaria, coadyuvando en la economía cooperativa, promocionando la economía estatal y garantizando la economía privada. Por otra parte, los espacios de la economía plural se hallan integrados por un espesor ético y cultural, espesor que atraviesa esos espacios incorporando sentidos que van más allá de la economía:

La economía plural articula las diferentes formas de organización económica sobre los principios de complementariedad, reciprocidad, solidaridad, redistribución, igualdad, sustentabilidad, equilibrio, justicia y transparencia. La economía social y comunitaria complementará el interés individual con el vivir bien colectivo (Art. 306).

De los cuatro ejes de la economía plural, el comunitario goza de especial atención debido a su larga historia y al papel que le toca jugar en el condicionamiento y dirección de los comportamientos y conductas de la mayoría de la población. La comunidad sigue siendo el referente más fuerte de los trueques, las ferias, el trabajo colectivo, el ayni, la mink'a, la complementariedad subyacente entre los distintos pisos ecológicos, la reciprocidad entre las comunidades. Por eso,

el Estado reconocerá, respetará, protegerá y promoverá la organización económica comunitaria. Esta forma de organización económica comunitaria comprende los sistemas de producción y reproducción de la vida social, fundados en los principios y visión propios de las naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos (Art. 307).

Otro eje de especial atención es el estatal, se busca el fortalecimiento del Estado en todos los niveles de la cadena económica, empero el Estado no es más que el administrador de las propiedades de todos los bolivianos. Por eso el Estado tiene como tarea “administrar a nombre del pueblo boliviano los derechos propietarios de los recursos naturales y ejercer el control estratégico de las cadenas productivas y los procesos de industrialización de dichos recursos” (Art. 308). La economía comunitaria y la economía estatal son ejes primordiales de la economía plural, ejes a los que se promociona sin desmedro de otros ejes económicos como el privado y el cooperativo. La economía privada forma parte de una realidad económica insoslayable, promueve y gestiona una parte significativa de los espacios económicos. En este sentido, “el Estado reconoce, respeta y protege la iniciativa privada, para que contribuya al desarrollo económico, social y fortalezca la independencia económica del país” (Art. 310). En lo que respecta al eje cooperativo, “el Estado reconoce y protege las cooperativas como formas de trabajo solidario y de cooperación, sin fines de lucro” (Art. 311).

9. Sustentabilidad y pueblos indígenas

En la Cuarta Parte de la nueva Constitución política del Estado, la que corresponde a la Estructura y Organización Económica del Estado, en lo que respecta al Título Segundo, que corresponde a Medio Ambiente, Recursos Naturales, Tierra y Territorio, se establece en lo que comprende al

Medio Ambiente que “es deber del Estado y de la población conservar, proteger y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales y la biodiversidad, así como mantener el equilibrio del medio ambiente” (Art. 342). Se dice también que “la población tiene derecho a la participación en la gestión ambiental, a ser consultada e informada previamente sobre decisiones que pudieran afectar a la calidad del medio ambiente” (Art. 343). Se concluye que,

el patrimonio natural es de interés público y de carácter estratégico para el desarrollo sustentable del país. Su conservación y aprovechamiento para beneficio de la población será responsabilidad y atribución exclusiva del Estado, y no comprometerá la soberanía sobre los recursos naturales. La ley establecerá los principios y disposiciones para su gestión. (Art. 346)

Como se puede ver, la opción es por el desarrollo sustentable, el equilibrio del medio ambiente y la participación de la población en la gestión ambiental. Esto quiere decir que nos movemos dentro del paradigma de la sustentabilidad que tiene implicaciones en una democracia ecológica, que significa la participación de la gente en la gestión ambientalista. Esto nos lleva a una concepción abierta de los Recursos Naturales:

- I. Son recursos naturales los minerales en todos sus estados, los hidrocarburos, el agua, el aire, el suelo y el subsuelo, los bosques, la biodiversidad, el espectro electromagnético y todos aquellos elementos y fuerzas físicas susceptibles de aprovechamiento.
- II. Los recursos naturales son de carácter estratégico y de interés público para el desarrollo del país. (Art. 348)

Es indudable que los recursos naturales se encuentran íntimamente ligados al medio ambiente, la forma de explotación de los recursos naturales es determinante en el modo de desarrollo. La sustentabilidad exige que la explotación de los recursos naturales se de mediante una adecuación equilibrada entre desarrollo y medio ambiente, entre el desenvolvimiento de las condiciones de producción y biodiversidad. Por eso,

la explotación de recursos naturales en determinado territorio estará sujeta a un proceso de consulta a la población afectada, convocada por el Estado, que será libre, previa e informada. Se garantiza la participación ciudadana en el proceso de gestión ambiental y se promoverá la conservación de los ecosistemas, de acuerdo con la Constitución y la ley. En las naciones y pueblos indígena originario campesinos, la consulta tendrá lugar respetando sus normas y procedimientos propios. (Art. 352)

De lo último se colige que la adecuación equilibrada tiene que darse también con la cultura. Desarrollo sostenible, medio ambiente y cultura forman un triángulo. Llamemos a este triángulo de la sustentabilidad con identidad, el de la sustentabilidad con participación de los pueblos indígenas originarios.

9.1. Hidrocarburos

En lo que respecta a los hidrocarburos, se establece que “el Estado definirá la política de hidrocarburos, promoverá su desarrollo integral, sustentable y equitativo, y garantizará la soberanía energética” (Art. 360).

9.2. Agua

En el capítulo quinto de la parte que corresponde a Estructura y Organización Económica del Estado, en lo que respecta a los recursos hídricos, se establece que:

- I. El agua constituye un derecho fundamentalísimo para la vida, en el marco de la soberanía del pueblo. El Estado promoverá el uso y acceso al agua sobre la base de principios de solidaridad, complementariedad, reciprocidad, equidad, diversidad y sustentabilidad.
- II. Los recursos hídricos en todos sus estados, superficiales y subterráneos, constituyen recursos finitos, vulnerables, estratégicos y cumplen una función social, cultural y ambiental. Estos recursos no podrán ser objeto de apropiaciones privadas y tanto ellos como sus servicios no serán concesionados. (Art. 373)

El agua es un recurso estratégico, sobre todo en lo que respecta a la sustentabilidad. No se podría concebir un desarrollo sustentable e integral sin la comprensión de que el agua es un bien común, que forma parte fundamental del equilibrio ecológico y de los ciclos climáticos, es un bien que debe satisfacer a las generaciones contemporáneas y que debe preservarse para las generaciones futuras. Por eso:

- I. El Estado protegerá y garantizará el uso prioritario del agua para la vida. Es deber del Estado gestionar, regular, proteger y planificar el uso adecuado y sustentable de los recursos hídricos, con participación social, garantizando el acceso al agua a todos sus habitantes. La ley establecerá las condiciones y limitaciones de todos los usos.
- II. El Estado reconocerá, respetará y protegerá los usos y costumbres de las comunidades, de sus autoridades locales y de las organizaciones indígena originaria campesinas sobre el derecho, el manejo y la gestión sustentable del agua.
- III. Las aguas fósiles, glaciales, humedales, subterráneas, minerales, medicinales y otras son prioritarias para el Estado, que deberá garantizar su conservación, protección, preservación, restauración, uso sustentable y gestión integral; son inalienables, inembargables e imprescriptibles. (Art. 374)

También:

- I. Es deber del Estado desarrollar planes de uso, conservación, manejo y aprovechamiento sustentable de las cuencas hidrográficas.
- II. El Estado regulará el manejo y gestión sustentable de los recursos hídricos y de las cuencas para riego, seguridad alimentaria y servicios básicos, respetando los usos y costumbres de las comunidades.
- III. Es deber del Estado realizar los estudios para la identificación de aguas fósiles y su consiguiente protección, manejo y aprovechamiento sustentable. (Art. 375)

Segunda Parte: Poder Constituyente, Asamblea Constituyente y Constitución

Condorcet aconseja que cada generación construya su propia Constitución. En este sentido, la Constitución revolucionaria de 1793 establecía que: “Un pueblo siempre tiene el derecho de revisar,

reformular y cambiar su Constitución. Una generación no puede someter a sus leyes a generaciones futuras” (Art. XXVIII). Se supone que son distintos horizontes históricos los que les compete vivir a las generaciones y que la Constitución debe transformarse adecuándose a las condiciones sociopolíticas de los distintos contextos. Esta certeza puede conservarse en su generalidad, empero de lo que se trata es de comprender el proceso constructivo de la Constitución, describir el mapa de fuerzas que le dio lugar. En otras palabras, es indispensable entender la relación histórica que se da entre poder constituyente y Constitución. Esto es precisamente lo que vamos a tratar de mostrar en este ensayo.

1. Condiciones de posibilidad histórica de la Asamblea Constituyente

La Asamblea Constituyente es una consigna democrática. La Asamblea Constituyente se mueve en el tiempo y en el espacio social. Recoge más bien en su seno las modificaciones estructurales vividas en los periodos anteriores. El acto de fundación que es la Asamblea Constituyente se propone corregir las falencias y desigualdades estructurales que atentan contra las condiciones de desenvolvimiento abierto y expansivo de la praxis democrática. La fundamentación de la Asamblea Constituyente no puede ser otra que el desenvolvimiento pleno de la democracia, considerando el nuevo contexto histórico en el que se mueven las fuerzas y las instituciones.

La Asamblea Constituyente está íntimamente ligada al *poder constituyente* de la multitud. Esta fuerza social se expresa creativamente como *poder constituyente*, este poder usa la Asamblea como escenario deliberativo y resolutivo para constituir en ley las demandas sociales, las pasiones y deseos de la gente, para armonizar fuerza y discurso, estructura y superestructura. Por eso la Asamblea Constituyente debe corregir el mapa de desigualdades, debe destruir las bases donde se genera la corrupción, que atenta contra el ejercicio de la democracia. Estas bases tienen que ver con el monopolio de la violencia, el monopolio de tierras, el monopolio del capital, la privatización de los recursos naturales, el monopolio de las representaciones, el monopolio de la voz y de las imágenes. Se requiere entonces democratizar estos lugares distribuyendo equitativamente estos recursos sociales, culturales, políticos, comunicativos y naturales.

En el horizonte histórico que vivimos, relativo a la globalización, que también puede caracterizarse económicamente como *post fordista*, caracterización que tiene que ver con la virtualización del trabajo y la informatización de la producción, que en sus dimensiones regionales y locales, bolivianas y latinoamericanas, puede definirse como periodo neoliberal, de ajustes estructurales privatizadores, la mayor distorsión que atenta al desenvolvimiento democrático es la autonomización de lo económico y de lo político respecto de lo social. Es más, el problema se desarrolla como perversión cuando lo social es subsumido a lo económico y lo económico invade lo político en su expansión maquínica desenfrenada. En estas condiciones, la sociedad se encuentra supeditada al capital. La democracia se halla restringida a la simulación política, al teatro de las representaciones, que enmascaran la corrupción generalizada en los aparatos que atraviesan al Estado y las instituciones que generan la economía. En este horizonte, una necesaria corrección fundamental de la asamblea constituyente es la recuperación del ámbito de lo social. Esta esfera debe no sólo recuperar su autonomía sino subordinar a su propia praxis y demanda las otras esferas, la política y la económica. La Asamblea Constituyente debe situarse en la temporalidad de la subversión social.

2. El Poder constituyente y la crisis Estatal

El poder constituyente es la fuerza inmanente del acontecimiento social, acontecimiento entendido como el flujo de múltiples singularidades históricas, singularidades que realizan la expansión efectiva de la existencia. Se puede decir que el *poder constituyente* es la *voluntad de poder*, en tanto que es la fuerza estética afirmativa de la *caosmosis* (Guattari, 1996). Esta recurrencia comparativa de la tesis de Antonio Negri con la crítica estética de Friedrich Nietzsche no es improvisada. Negri logra conectar la crítica de la economía política con la crítica de la filosofía que despliega Nietzsche, retomando las corrientes críticas post nietzscheanas, desarrolladas por Foucault, Deleuze, Derrida y Lyotard. Esta conexión tiene mucho que ver con el concepto de poder constituyente, fuerza efectiva de la historicidad que no puede ser sintetizada dialécticamente. El poder constituyente es la indeterminación histórica. Como dice Negri, *hablar de poder constituyente es hablar de democracia* (Negri, 1994: 17). Es hablar de la historia de la democracia, del constante nacimiento y renacimiento de la democracia, a partir de la potencia y las posibilidades desplegadas por la fuerza social. La democracia entendida como conflicto social, como lucha contra las desigualdades desde la base del prejuicio social de la igualdad. Negri dice que:

La democracia es en efecto, teoría del gobierno absoluto, mientras que el constitucionalismo es teoría del gobierno limitado. Luego práctica de la limitación de la democracia. (Negri, 1994: 18)

Hay pues una contradicción, una tensión inestable, entre el poder constituyente y el poder constituido. Entre democracia como acción de masas y constitucionalismo. El concepto de poder constituyente expresa en definitiva el desenvolvimiento de la crisis estatal.

Desde la perspectiva de la ciencia jurídica, el poder constituyente es la fuente de producción de las normas constitucionales. Se trata del poder de instaurar un nuevo ordenamiento jurídico, *de regular las relaciones jurídicas en el seno de una nueva comunidad* (Negri, 1994: 18). Sin embargo, la ciencia jurídica no nos dice de dónde sale el poder constituyente, lo concibe como salido de la nada, cuya existencia es extraordinaria, de corta duración, limitado al tiempo que tarda su impulso creativo. La ciencia jurídica concibe de manera paradójica al poder constituyente, como fuerza omnipotente en cuanto nace de la nada y crea instituciones, pero extraordinario y limitado; en cuanto estas instituciones se ponen a funcionar el poder constituyente debe someterse al poder constituido. Sin embargo, el poder constituyente no sólo es omnipotente, sino también expansivo en el tiempo y en el espacio. Su expansión no se da en el mapa institucional sino en el espesor del tiempo inmanente de la historia efectiva, devenir que nace y recorre los cuerpos sociales. Pero este proceso interno, esta praxis creativa, están limitados por los dispositivos jurídicos políticos o, en su caso, subsumido e integrado a la máquina constitucional. En el balance que hace Negri sobre el concepto jurídico del poder constituyente, encuentra tres corrientes.

Tres son entonces las soluciones propuestas. Según unos, el poder constituyente es trascendente respecto al sistema del poder constituido; su dinámica viene impuesta al sistema desde el exterior. Según otro grupo de juristas, aquel poder es por el contrario inmanente, su presencia es íntima, su acción es la de un fundamento. Un tercer grupo de juristas, finalmente, considera que la fuente del poder constituyente no es trascendente ni inmanente, sino integrada, coextensiva, sincrónica del sistema constitucional positivo (Negri, 1994: 21).

El poder constituyente no puede reducirse a los límites impuestos por la ingeniería constitucional, ya desemboque ésta en una delimitación trascendental, ya sea subsumido el poder constituyente

como fundamento -en el caso de la interpretación jurídica inmanente-, ya sea que se conciba su incorporación a la maquinaria constitucional de manera integral. El poder constituyente es irreducible. Tampoco una interpretación sociológica, al estilo de Max Weber, puede atrapar al poder constituyente. De acuerdo a la interpretación weberiana, el poder constituyente se encontraría en intervalo sociopolítico definido por el modo carismático y el modo racional de los estilos de resolución representativa y en el ejercicio de la práctica política. El poder constituyente no es un acontecimiento jurídico político, forma parte más bien de la historia efectiva de las sociedades; se trata de acontecimiento histórico político.

Lo histórico y lo político, dos ámbitos que genera el poder constituyente, dos dimensiones en las que el poder constituyente adquiere temporalidad y corporalidad, el poder constituyente se hace recurrente y adquiere forma. Pero lo que importa aquí no es tanto la historicidad del poder constituyente, tampoco la forma o las formas que adquiere, en coyunturas o periodos determinados, sino la propia recurrencia del poder constituyente como potencia histórica y como contra poder. Para deconstruir el concepto de poder constituyente es menester desandar el recorrido de su formación histórica, de sus irrupciones violentas, de sus metamorfosis, de sus discontinuidades y saltos, de sus victorias, pero también de sus derrotas, de sus supeditaciones, pero también transgresiones. Nada mejor para hacer esto que comentar al texto de Antonio Negri, intitulado precisamente el *Poder Constituyente* (1994: 17). Un estudio erudito, histórico y teórico del poder constituyente. Podemos hablar de una arqueología y de una genealogía del poder constituyente.

El libro de Negri comienza con el análisis del concepto de poder constituyente como crisis. La primera parte del capítulo se desarrolla como crítica de la razón jurídica, racionalidad encargada de construir armazones normativos para atrapar la fuerza constituyente de lo social. Sigue con la elucidación de la contradicción inherente al poder constituyente y poder constituido, contradicción develada como conflicto entre Constitución y revolución. Finaliza este capítulo con la puesta en escena de la constitución de las subjetividades, substrato deseante y pasional de la historia de la lucha de clases. El capítulo segundo interpreta ingeniosamente el paradigma maquiavélico. Descubre las tensiones contenidas en la narratividad del filósofo político renacentista. La temporalidad política se encuentra atrapada en las indecisiones de *El Príncipe*. Maquiavelo logra concebir la democracia como gobierno absoluto en un campo alternativo de reformas en el Renacimiento. Según Negri, todo esto nos traslada a una ontología crítica del principio constituyente. El capítulo tercero trata sobre el modelo atlántico como teoría del contra poder. El referente es la guerra civil inglesa y la emergencia de las prácticas discursivas republicanas. La primera parte trabaja la versión inglesa de la renovación de la crisis renacentista. La segunda parte se detiene en la interpretación erudita de la teoría de James Harrington, que construye el concepto de poder constituyente como contra poder. La tercera parte concluye la evaluación del paradigma atlántico con una ponderación teórica de los límites del motor constituyente, entendiendo estos límites como obstáculos constitucionalistas. El capítulo cuarto analiza las consecuencias políticas de la guerra de la independencia norteamericana; se evalúa la emancipación política en la Constitución americana. La concepción americana del poder constituyente es espacial. La primera parte trabaja esta espacialidad constituyente y su frontera, como frontera de libertad. La segunda parte analiza las discusiones en torno al *The Federalist*, que tiene un tiraje de varios números. Entre sus autores notables se cuenta con los escritos de James Madison y Alexander Hamilton. Es importante la configuración del *homo politicus* y el desarrollo de la máquina republicana. La tercera parte vuelve a trabajar la crisis en el contexto americano

como crisis del acontecimiento. El capítulo quinto tiene como referente la revolución francesa; de la constitución espacial se pasa a la constitución temporal de lo político como movimiento revolucionario y constitución del trabajo. Este capítulo comienza con el enigma rousseauiano y el tiempo social que desprenden los cuerpos de los *sansculottes*. La segunda parte se detiene sobre las formas de la constitución del trabajo. La última parte del capítulo concluye con el análisis del periodo del *Terminador*, la voluntad, la acción y el proyecto político de terminar con la revolución, la misma que aparece como figura permanente; se trata de la tarea reaccionaria de ponerle límite a la revolución. El capítulo sexto trabaja las versiones marxistas del poder constituyente. También aquí se encuentra la manifestación de la crisis y de las contradicciones inherentes al antagonismo entre poder constituyente e institución. Este capítulo sugerentemente se intitula *El deseo comunista y la dialéctica restauradora*. La primera parte repasa el concepto de poder constituyente en el materialismo revolucionario. Se trata de una brillante hermenéutica de los escritos de Karl Marx. La segunda parte trata sobre el papel de Lenin en el contexto de la revolución bolchevique, su relación con el soviét y la paradójica restauración institucional. La última parte corresponde al análisis crítico de Negri de la concepción empresarial del socialismo. El último capítulo, séptimo, es un capítulo conclusivo, reflexiona sobre la genealogía expuesta del poder constituyente. La primera parte evalúa los conceptos spinozianos de *multitudo* y *potentia*. La segunda parte trabaja alternativas a la crisis de la modernidad, se propone comprender la *desutopía* constitutiva como praxis emergente. La última parte, tercera, avizora un horizonte: más allá de lo moderno.

La aplicación en Bolivia de esta genealogía del poder constituyente debe considerar la especificidad histórica y territorial, las temporalidades propias y las especialidades concretas, de la formación social. La primera pregunta que se nos viene a la cabeza es: ¿cuándo, en qué momento se puede aplicar el paradigma maquiavélico al mapa de fuerzas y la geografía institucional de esta formación histórica específica? Comenzando por una de las figuras del modelo maquiavélico, la relativa a la *mutación*, podríamos empezar a preguntarnos: ¿cuándo se experimenta socialmente una *mutación* trascendente que disloca el mapa institucional y de las costumbres? ¿Tenemos que remontarnos a la conquista (1532)? ¿No es este acontecimiento más que una *mutación*, un *quiebre*, una *ruptura* histórica que interrumpe el proceso de *mutación* vivido en el mapa social y cultural precolombino? ¿No tendríamos que hablar más bien de otro acontecimiento que incide preponderantemente la historia social y política durante la colonia y la República? Quizás sea más conveniente hacer esto, optar por un concepto más fuerte que el de *mutación*, que nos permita comprender esta violencia inicial, este momento de *quiebre* que inaugura los periodos coloniales; sin embargo, hacer esto no implica abandonar el concepto de *mutación*, pues las instituciones precolombinas no dejan de transformarse, como tampoco esto deja de ocurrir con las instituciones coloniales. La *ruptura* provocada por la conquista da lugar a un nuevo contexto de mutaciones. La percepción de la *mutación* llevó a Maquiavelo a concebir el tiempo social en su valoración política. A propósito del concepto de *mutación*, dice Negri lo siguiente:

El tiempo es pues la materia de la que están constituidas las relaciones sociales. El tiempo es la sustancia del poder. El tiempo es el ritmo sobre el que se escanden y se ordenan todas las acciones constitutivas del poder. (Negri, 1994: 65)

La *mutación* es tiempo que transforma las instituciones. Es estructura y tiempo que irrumpe en la composición de las instituciones, corroyendo su estado de cosas y modificando su organización. En cambio, tendríamos que decir que la *ruptura* resuelve el trastocamiento de un mapa institucional dado de una manera violenta, quebrando precisamente una *mutación* e imponiendo otra en otro

contexto histórico. La *ruptura* no es tiempo y estructura, como es posible concebir la *mutación*, sino destrucción y alteración profunda de una temporalidad, destrucción y alteración que nos hace ingresar a otros niveles, a otros ámbitos de experiencias, dramáticas y hasta incomprensibles desde la percepción social acostumbrada hasta el momento de la *ruptura*.

Tampoco se puede suponer que esta comprensión tiene lugar desde la perspectiva del conquistador. Aunque se encuentre en una situación dominante, tampoco puede comprender lo que sucede, aunque la justifique civilizatoria y religiosamente. Tiene que pasar mucho tiempo para que puedan ser congruentes dicotómicas estructuras institucionales; porque de todas maneras, las nuevas estructuras institucionales se asientan sobre las ruinas de las estructuras anteriores. Se produce entonces una yuxtaposición. El tiempo político aquí se manifiesta como alteración, forzamiento, violencia en la adecuación de un mapa de fuerzas sobre otro. Al respecto, había que hacerse la pregunta: ¿sobre esta hibridez, sobre esta yuxtaposición es posible la República?

La respuesta parece ser negativa, mientras la mezcla de ambos diagramas de poder no logre una nueva composición armónica. Se podría decir, con cierta discreción y reparo, hasta que no logren una *síntesis*¹. La República supone una unidad no imaginaria, sino una unificación democrática. En tanto y en cuanto no se produjo una relación horizontal entre ambos mapas institucionales, el indígena y el colonial, no pudieron crearse las condiciones de posibilidad histórica de la República en las *Indias occidentales*. La subordinación colonial buscó más bien colonizar los territorios y los cuerpos, vinculados a otros diagramas, a otras cartografías, a otras subjetividades. La democracia requiere en las Indias occidentales una irrupción simbiótica de lo indígena en todos los niveles. De lo contrario, sólo se podría instituir una democracia imaginada y una República imaginaria, sin sustento material ni histórico.

Este comienzo fatal se proyectó a lo largo de la historia colonial y republicana. La recurrencia de este comienzo en sus distintas formas derivó en un mapa de cicatrices, de fisuras, de hendiduras, hoy podríamos decir de *bloqueos*, que hacen insostenible la democracia y la República. Respondiendo al libro de Marie-Danielle Demélas diremos más bien que en el continente se hace imposible la política. ¿Qué es entonces lo que aparece en vez de la política? La violencia, todas las formas de la violencia, la metamorfosis y *mutación* de la violencia. Las formas prácticas, las formas simbólicas y las formas imaginarias de la violencia inicial. El clientelismo, la corrupción, los pactos espurios, forzados, violentados. Las formas grotescas de la simulación política, de la imitación democrática, de la mimesis de la República criolla. Por eso asistimos desde entonces a una permanente crisis de Estado, a una permanente crisis de las formas de poder. Diremos, en otras palabras, figurativamente, a un constante movimiento de las placas tectónicas de las malformaciones sociales.

Habría también que traer a colación otras figuras del paradigma maquiavélico: la *virtud* y la *fortuna*, la superación del gobierno mixto de Polibio en *El Príncipe*, es decir, la voluntad colectiva unificada, en otras palabras, el pueblo, la democracia, el *poder constituyente*. La ética y la suerte podríamos decir. La *virtud* y la ética tienen que ver con la conformación de un sujeto emergente, impulsado por la *voluntad de poder*. Entendamos subjetividad como cavidad de deseos, pasiones y afectos, como devenir de intensidades y de flujos sensuales, como corriente de significados y

1 No vamos a discutir por el momento si se trata de una síntesis dialéctica, pues usamos este término más bien como metáfora.

sentidos, como trazos de horizontes de visibilidad y umbrales de decibilidad; esto es, la subjetividad es potencia histórica y estética de la multitud. La *virtud* y la *fortuna* aparecieron de forma condicionada y contradictoria en la guerra anticolonial y en la guerra de la independencia. Podríamos decir que aparecen de forma circunscrita e intermitente. Se trata de momentos de intensidad, de convocatoria y de disponibilidad de fuerza, se trata de periodos de rebelión, experiencias guerrilleras y campañas militares. Este aspecto es rico en lo que respecta a la entrega y al sacrificio; sin embargo, este derroche se encuentra condicionado por las perspectivas interpretativas de los actores y protagonistas. Las expresiones no superan los delirios liberales de la periferia. La ideología adquiere ribetes provinciales. Lo contradictorio de estas expresiones aparece en las limitaciones mezquinas impuestas a la ideología por los intereses locales, regionales, de clase. Delimitaciones históricas de las oligarquías terratenientes, de la movilidad social mestiza, ataviada por las propias incertidumbres de la crisis del imperio desgajado.

Las repúblicas venideras forman parte de la metamorfosis dramática de este desgajamiento político. La *res-publica* no va a lograr constituirse en su amplia expansión ni como red, ni como ámbito público, ni como campo comunicante de las voluntades singulares generalizables por los discursos. Ni el pueblo ni la multitud terminan de emerger de las raíces mismas de la crisis, de los substratos profundos de los sedimentos sociales yuxtapuestos por la colonia. La República y el Estado no llegarán a realizarse como praxis, no serán más que artefactos diseñados en el delirio mismo de la guerra, ensoñaciones a las que se va a renunciar pronto, una vez que se disuelvan las cenizas de las batallas. El contenido social, cultural, étnico del pueblo emergente, de la multitud que recorre su propia memoria para hacerse presente, ha de ser exiliado a la sombra. Las elites van a apostar por una República de minorías. La *virtud* popular va a ser reducida por un prolongado procedimiento de descalificación, en cambio la *fortuna* llegará raudamente a las manos de las oligarquías, las que no tendrán escrúpulos en expropiar tierras comunitarias para enriquecerse. Tampoco tendrán reparos en usar la mano de obra indígena ni dejar de recurrir al tributo indigenal para salvar los baches de su propio déficit estatal.

Bibliografía

Guattari, Félix, *Caosmosis* (Buenos Aires: Manantial, 1996)

Negri, Antonio, *El Poder Constituyente. Ensayo sobre Alternativas de la Modernidad* (Madrid: Librerías Prodhifi, 1994)

Una comparación entre dos textos constitucionales

H. C. F. Mansilla

Preliminares

Toda sociedad humana necesita un código conformado por reglas congruentes entre sí para desenvolver sus múltiples actividades dentro de una atmósfera de paz social, seguridad y previsibilidad. Estas normas deben gozar de una aceptación mayoritaria, aunque los ciudadanos no las conozcan en detalle. Esta es la principal justificación para la existencia de las constituciones. Sin un ordenamiento de este tipo, las sociedades pueden caer en una atmósfera generalizada de desorden y caos, lo que en la experiencia histórica ha resultado ser altamente contra-productivo para el desarrollo de una nación.

En efecto, conflictos internos más o menos permanentes o el estallido de una guerra civil a causa de desacuerdos sobre las normativas básicas, han sido factores que consumen recursos de todo tipo (que podrían haber sido utilizados en favor de metas mucho más razonables), inmovilizan energías productivas y generan odios y rencores difícilmente superables. Una constitución que cuenta con el consenso general de la sociedad respectiva representa un claro elemento de progreso social porque evita malgastar recursos y energías en pugnas fratricidas. Para ello, la constitución puede y debe ser considerada como fuente de legitimidad por la mayoría de la población. Es decir, la ley fundamental de la nación debe reflejar los valores superiores y los principios prevalecientes en el conjunto de la sociedad y no ser contraria a sus creencias predominantes.

Uno de los rasgos más notables de las constituciones actuales es su creciente complejidad. En esto, las Cartas Magnas siguen de cerca el desarrollo histórico de las sociedades, que en todo el planeta tienden a convertirse en organismos cada vez más complicados y diferenciados. Esta tendencia se refleja, por ejemplo, en el aumento de leyes, decretos y regulaciones que tienen que ver directamente con el despliegue de la técnica aplicada a innumerables actividades

H. C. F. Mansilla

Nacido en 1942, estudió ciencias políticas y filosofía en universidades alemanas. Hizo su Magister rerum politicarum (Mag. rer. pol.) en 1968 y su doctorado (Dr. phil.) en 1973 (ambos magna cum laude). Ha sido profesor visitante en universidades de Australia, España y Suiza. Es miembro de número de la Academia de Ciencias de Bolivia y correspondiente de la Real Academia Española.

humanas. Aparte del ámbito de la ciencia y la tecnología, esta evolución hacia una complejidad creciente se puede percibir también en el campo de los derechos humanos y las garantías ciudadanas. Las constituciones contemporáneas se amoldan a esta tendencia mediante la introducción de nuevos mecanismos para proteger los derechos de los ciudadanos. En Bolivia este desarrollo puede ser constatado comparando el texto constitucional actual de 2009 con el anterior de 1967: la Constitución ahora en vigencia otorga una relevancia mucho mayor al campo de los derechos humanos que todas las constituciones anteriores. El mencionado incremento de la complejidad social se traduce entonces en los mecanismos relativamente nuevos para garantizar derechos humanos cada vez más amplios.

En este ensayo se trata de elaborar una somera comparación entre los textos constitucionales bolivianos de: a) febrero de 1967, reformado en 1994 y 2004 (Rivera, 2003: 463-502), y b) el nuevo texto constitucional de enero de 2009 (Corte Nacional Electoral, 2009). El proceso constituyente y las vicisitudes de elaboración de la nueva Constitución han sido particularmente lentas y complejas (Gamboa y Morales, 2008; ver también Romero, Börth y Peñaranda, 2009), y han dejado una clara huella en la ambigüedad de las formulaciones, las curiosidades estilísticas y las innumerables reiteraciones.

1. Posición y estructura interna de los derechos humanos en las constituciones

La Constitución Política del Estado de febrero de 1967 centraba los derechos humanos en torno a la defensa del individuo, siguiendo la tradición liberal-democrática. Debido a diferentes fechas y distintos procesos de elaboración, los derechos humanos de primera generación y algunos de segunda generación se encontraban distribuidos de manera algo desordenada entre varios artículos (5, 6, 7, 35, 158). La mayoría de ellos estaba apiñada en un solo artículo, el 7. Los deberes estaban consignados en el Art. 8. Las garantías se hallaban esparcidas entre los Arts. 9, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 19, 20 y 23. La estructuración lógica de la Carta Magna de 1967 con respecto a los derechos no era la más acertada. Existía una confusa aglomeración de derechos de todo tipo en torno a pocos artículos, sobre todo en el largo texto del Art. 7, que fue reformado y ampliado en varias oportunidades.

El Art. 35 del antiguo texto y el 13.II del nuevo texto proclaman de manera similar que los derechos humanos y las garantías de la persona contenidos en el texto constitucional respectivo no deben ser interpretados como negación de garantías y derechos no enunciados. Esto quiere decir que la legislación posterior puede crear nuevos derechos y garantías de acuerdo a las necesidades históricas, lo que refleja la evolución expansiva de los textos constitucionales en las últimas décadas.

Siguiendo una corriente moderna, las dos constituciones bolivianas colocan los derechos y las garantías de las personas en un lugar privilegiado dentro del texto constitucional: en la Constitución de 1967 se hallaban en el Título Primero de la Parte Primera, inmediatamente después de los cuatro artículos de las Disposiciones Generales, y en la de 2009 en el Título II (Arts. 13 a 107), inmediatamente después del Título I, *las Bases fundamentales del Estado*. Se percibe de golpe la expansión del texto constitucional sobre esta temática, una fundamentación más adecuada y moderna de la función primordial de los derechos humanos y una sistematización de la redacción de los mismos.

Aquí es útil una breve aclaración terminológica, que resulta imprescindible para comprender el carácter y los alcances de la Constitución de 2009. *La primera generación* incluye los llamados

derechos “clásicos”, los individuales, que protegen sobre todo la vida y la libertad del ser humano y que originalmente estaban dirigidos contra las tendencias autoritarias del Estado absolutista. *La segunda generación* está compuesta por los derechos sociales, económicos, educativos y familiares, que requieren más bien del fomento y la intervención de instancias estatales para convertirse en realidad (Varnoux, 2002: 69-109). *La tercera generación* está conformada por los derechos colectivos, referidos, por ejemplo, a reivindicaciones de nacionalidades y grupos étnico-culturales. Algunas corrientes de opinión pública conciben una *cuarta generación*, que comprendería:

- a. Los derechos políticos, sociales, económicos y territoriales de pueblos y etnias, sobre todo el derecho o, cuando menos, el usufructo sobre los recursos naturales en el territorio en cuestión;
- b. Las reivindicaciones culturales y lingüísticas en el sentido más amplio (incluyendo el derecho de una educación primaria, secundaria y universitaria en la lengua aborigen de la comunidad respectiva); y
- c. El derecho a un medio ambiente sano y a la protección contra peligros ecológicos y amenazas militares.

Esta mención aclaratoria sobre el carácter de las generaciones de derechos humanos es muy importante, pues la enorme expansión del texto constitucional de 2009 en esta temática tiene que ver de forma específica con una concepción diferente sobre los derechos humanos, que puede ser explicitada como la inclusión vigorosa de los derechos de segunda, tercera y cuarta generación. Por ello es interesante conocer la estructuración del llamado Título II de la Constitución de 2009. Primeramente, se halla en la nueva Constitución unas *Disposiciones generales* (Arts. 13 y 14), que establecen el carácter y el alcance de los derechos humanos:

- Se proclama que los derechos humanos son universales e inviolables, y que el Estado tiene el deber de protegerlos y promoverlos (Art. 13.I).
- La clasificación de los derechos en el texto no significa superioridad de unos derechos sobre otros (Art. 13.III). Este inciso aclarativo de la nueva Constitución está diseñado para evitar una jerarquización de las diferentes generaciones de derechos entre sí y, probablemente, para diluir la importancia de los derechos humanos de primera generación.
- Al igual que la Constitución de 1967, la nueva prohíbe toda forma de discriminación basada en los criterios clásicos de género, origen, religión e ideología. Lo novedoso (si puede ser calificado como tal) reside en la reiteración de pequeños matices que siguen las modas intelectuales del día, pero que aparecen como criterios que pueden generar situaciones de discriminación. Entre ellos se hallan la “identidad de género”, la “orientación sexual” (diferente de la anteriormente citada) y la “filiación filosófica”, conceptos que permanecen en una curiosa ambigüedad.
- En el Art. 14.I, se establece claramente que la vigencia de los derechos se refiere a todos los seres humanos (no sólo a los ciudadanos bolivianos); por ello resultan superfluos los incisos V y VI del mismo artículo, que enfatizan la vigencia de las leyes y de los derechos humanos para el ámbito de los extranjeros residentes en el país.
- Siguiendo estrictamente la tradición liberal-democrática, la nueva Constitución proclama en su Art. 14.IV: “En el ejercicio de los derechos, nadie será obligado a hacer lo que la Constitución y las leyes no manden, ni a privarse de lo que estas no prohíban”.

Seguidamente, el nuevo texto constitucional despliega una amplia estructuración que abarca:

- Los derechos fundamentales (Arts. 15 a 20);
- los derechos civiles (Arts. 21 a 25);
- los derechos políticos (Arts. 26 a 29);
- los derechos de las naciones indígenas (Arts. 30 a 32);
- el derecho al medio ambiente (Arts. 33 y 34);
- el derecho a la salud y a la seguridad social (Arts. 35 a 45);
- el derecho al trabajo y al empleo (Arts. 46 a 55);
- el derecho a la propiedad (Arts. 56 y 57);
- los derechos de la niñez, adolescencia y juventud (Arts. 58 a 61);
- los derechos de las familias (Arts. 62 a 66);
- los derechos de los ancianos, llamados de forma eufemística las “personas adultas mayores” (Arts. 67 a 69);
- los derechos de las personas con discapacidad (Arts. 70 a 72);
- los derechos de las personas privadas de libertad (Arts. 73 y 74); y
- los derechos de los usuarios y consumidores (Arts. 75 y 76).

Los últimos cuatro puntos recogen avances de la legislación europea y norteamericana para proteger a personas y grupos vulnerables, y han sido innecesariamente elevados al rango de preceptos constitucionales.

En medio de este Título II, dedicado a los derechos humanos, se hallan incluidos acápite constitucionales que regulan asuntos sectoriales, como

- aspectos de educación y civismo,
- la educación superior,
- las “culturas”;
- la ciencia, la tecnología y la investigación,
- el deporte y la recreación, y
- la comunicación social.

Con respecto a estos últimos acápite, es necesario consignar que la nueva Constitución de 2009 reitera las buenas intenciones de horas cívicas y programas políticos, como ser los enunciados:

La educación constituye una función suprema y primera responsabilidad financiera del Estado [...] (Art. 77.I);

La diversidad cultural constituye la base esencial del Estado Plurinacional Comunitario (Art. 98.I);

El Estado garantizará el desarrollo de la ciencia y la investigación científica, técnica y tecnológica [...] (Art. 103.I);

El Estado garantiza el acceso al deporte sin distinción [...] (Art. 104);

El Estado garantiza el derecho a la comunicación y el derecho a la información (Art. 106.I);

El Estado garantiza el acceso a un sistema de transporte integral (Art. 76.I).

Estos enunciados, que tienden a repetir innecesariamente un mismo concepto varias veces, han tenido y tienen, primordialmente, un valor verbal y una larga tradición retórica en el país. No representan derechos humanos propiamente dichos, sino postulados programáticos de políticas públicas futuras.

Cuanto más generaciones de derechos se pone en circulación, tanto más difusa es su denominación, fundamentación y explicitación. Los derechos de cuarta generación podrían, por ejemplo, ser incluidos sin más en la tercera generación. Desde el sentido común histórico, se percibe que los llamados derechos de tercera y cuarta generación corresponden, en realidad, a intereses colectivos y grupales, designios políticos y anhelos simbólico-culturales. No se trata de una sana e inevitable “expansión democrática” de *derechos* humanos, válidos para todos los hombres y las mujeres de un ámbito estatal claramente definido, sino de una verdadera inflación de *intereses* que, por más legítimos que sean, tienen carácter histórico (es decir, son en el fondo pasajeros y transitorios) y deberían ser satisfechos mediante políticas públicas correspondientes a programas de partidos y agrupaciones ciudadanas, y por lo tanto, no deberían tener lugar en un texto constitucional.

La Constitución de 1967 reconocía todos los derechos de primera y muchos de los de segunda generación, mientras que los de tercera y cuarta se hallaban ausentes de aquel texto constitucional. Como se mencionó, el nuevo texto constitucional de 2009 engloba casi todos los derechos de segunda, tercera y cuarta generación.

2. Los derechos en la Constitución de 1967

El Título Primero de la Parte Primera del texto de 1967 se iniciaba con el Art. 5, que tenía una importancia secundaria: prohibía todo tipo de servidumbre y prestación de trabajos personales sin el consentimiento explícito del involucrado y sin justa retribución.

De notable importancia era el Art. 6 de la Carta Magna de 1967. Establecía, por un lado, la igualdad de todas las personas ante la ley, “sin distinción de raza, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen, condición económica o social”, como rezaba a la letra el texto constitucional. Se partía de la siguiente argumentación: los derechos fundamentales pueden ser ejercidos en la realidad sólo si todas las personas están libres de discriminación y son consideradas como iguales en derecho por todas las instituciones oficiales. Por otra parte, este artículo, siguiendo la tradición liberal occidental, fundamentaba la dignidad y libertad de la persona como los bienes supremos del ordenamiento jurídico, como algo que se halla antes y por encima del Estado, el cual es convocado a respetar y proteger la dignidad y libertad individuales como su “deber primordial”.

En el Art. 7 de la Constitución de 1967, que poseía una relevancia central y una notable amplitud temática, se determinaba los principales derechos humanos. Estaban mezclados los derechos individuales con los sociales. En primer lugar se establecía que toda persona tiene derecho a la vida, la salud y la seguridad. Es precisamente el derecho primordial inherente a la naturaleza humana y la base de toda legislación posterior. De acuerdo al espíritu de la Constitución de 1967, la obligación suprema del Estado era implementar políticas públicas acordes con:

- a. La protección de la vida de los individuos;
- b. el fomento de su salud (por ejemplo mediante medidas de salubridad pública que redundaran en una prolongación de la vida individual y el mejoramiento continuo de la calidad de la misma); y
- c. la garantía de la seguridad ciudadana (es decir, una existencia libre de peligros evitables que provienen mayoritariamente del aumento de la criminalidad cotidiana).

Seguidamente, el mismo artículo contenía uno de los derechos más estimados por la tradición occidental: la expresión libre de ideas y opiniones por cualquier medio de difusión. Es la facultad de:

- a. manifestar en público las convicciones, los juicios de valor y los anhelos sobre asuntos públicos y privados;
- b. comunicarse con los conciudadanos sin coerciones estatales y sin el temor de sufrir presiones del aparato estatal por haber emitido opiniones contrarias al gobierno de turno;
- c. reunir y sistematizar datos, conocimientos e informaciones sobre todos los campos del saber; y
- d. publicar opiniones, conocimientos, dudas, cosmovisiones y críticas por medio de la prensa escrita, la radio, la televisión y por cualquier otro medio.

Este derecho era visto como el cimiento de la democracia moderna de corte occidental, ya que permitía:

- fiscalizar y controlar las actividades gubernamentales;
- hacer funcionar los partidos políticos y todos los otros órganos de participación ciudadana en la vida pública;
- difundir las actividades culturales, intelectuales y artísticas;
- obtener información sobre los rubros que interesan al ciudadano; e
- iniciar y mantener la comunicación con el mundo exterior.

Seguidamente, el Art. 7 de la antigua Constitución establecía otro de los grandes postulados de la tradición liberal-democrática: el derecho a reunirse y asociarse para fines lícitos. Tiene una vigencia fundamentalmente política, porque permite a las personas congregarse libremente con el objeto de deliberar y tomar decisiones en torno a asuntos concernientes a sus intereses, sin que los ciudadanos requieran de un permiso estatal para este propósito y sin que exista una coerción gubernamental sobre las deliberaciones. Al mismo tiempo, este artículo determinaba que los ciudadanos pueden

formar asociaciones accidentales o permanentes para defender sus intereses, para fomentar sus oficios y profesiones y para desarrollar actividades de diversa índole.

El mismo Art. 7 de la antigua Constitución garantizaba el derecho al trabajo, al comercio y la industria, “en condiciones que no perjudiquen el bien común”. Los próximos incisos del mismo Art. 7 establecían el derecho: a) “a recibir instrucción y adquirir cultura”, y b) “a enseñar bajo la vigilancia del Estado”. A continuación, el mismo artículo daba paso a un clásico derecho individual: la potestad de “ingresar, permanecer, transitar y salir del territorio nacional”. Se trata del derecho de libre locomoción, para el cual existen poquísimas limitaciones (como, por ejemplo, la declaratoria de estado de sitio). Este derecho incluía la libertad de fijar el domicilio en el lugar que el ciudadano creyese conveniente a sus intereses.

Este mismo Art. 7 determinaba el derecho a la propiedad privada, “*siempre que cumpla una función social*”. En Bolivia, esta limitación proviene del pensamiento inspirado por la Revolución Nacional (abril de 1952) y ha sido impugnada permanentemente por las corrientes liberales. El derecho a la propiedad privada es la facultad que tiene toda persona para poseer, disponer y usar un bien material o intelectual. Este derecho se hallaba igualmente garantizado por el Art. 22 de la antigua Constitución, con la misma restricción. El inciso II del Art. 22 determinaba que la expropiación de bienes privados puede tener lugar sólo cuando exista una “causa de utilidad pública” o cuando la propiedad no cumpla la función social. En ambos casos, se podía proceder a la expropiación sólo “previa indemnización justa”.

El texto constitucional de 1967 no mencionaba y, por lo tanto, no reconocía los llamados derechos de tercera o cuarta generación. Estos derechos colectivos se refieren, como ya se mencionó, a demandas de nacionalidades y grupos étnico-culturales. Generalmente son reivindicaciones de sectores que se sienten oprimidos por el Estado central y por prácticas ancestrales percibidas ahora como discriminatorias y atentatorias contra la identidad y la supervivencia de la nacionalidad o el grupo étnico-cultural.

3. Los derechos en la Constitución de 2009

Además del acápite relativo a las *Disposiciones generales* (Arts. 13 y 14, ya comentados), la Constitución de 2009 establece los siguientes derechos fundamentales:

- a. El derecho a la vida y a la integridad física, psicológica y sexual (enumeración barroca que no es bien aclarada [Art. 15]);
- b. el derecho al agua y a la alimentación (Art. 16);
- c. el derecho a recibir educación “en todos los niveles” y “de manera universal, productiva, gratuita, integral e intercultural, sin discriminación” (Art. 17);
- d. el derecho a la salud (Art. 18);
- e. el derecho “a un habitat [?] y vivienda adecuada” (Art. 19); y
- f. el derecho “universal y equitativo” a los servicios básicos (Art. 20).

Aquí ya se percibe el problema básico del nuevo texto constitucional: la mezcla entre derechos propiamente dichos, por un lado, y anhelos materiales e inmateriales de la población, por otro. En

lugar privilegiado –y como derechos fundamentales– surgen designios de desarrollo y mejoramiento del nivel de vida, que, como ya se dijo, corresponden más bien a programas políticos y políticas públicas adecuadas. Es asimismo digna de consideración la redacción barroca de este acápite, especialmente los Arts. 18 (salud) y 20 (servicios básicos), que se asemeja a postulados programáticos de partidos políticos. Lo mismo puede afirmarse del Capítulo Sexto, consagrado a la educación, la interculturalidad, los derechos culturales, la ciencia, la tecnología y la investigación y finalmente el deporte (Arts. 77 a 105), capítulo caracterizado por un estilo enrevesado y poco claro.

A continuación se halla los derechos civiles. Es significativo que entre estos derechos fundamentales no aparezca el derecho a la libertad (que emerge posteriormente entre los derechos civiles, dentro del amplio Art. 21, después de los derechos a la “auto-identificación personal”, la “privacidad, intimidad, honra, honor, propia imagen y dignidad”). Aparte del confuso “derecho a la auto-identificación personal”, estos acápites de derechos no revelan ninguna innovación digna de mención y permanecen dentro de la tradición liberal-democrática. Existen, sin embargo, serias reservas y limitaciones con respecto a textos constitucionales anteriores. Por ejemplo: los derechos clásicos políticos (Art. 21.3,4) a la libertad de expresión, reunión y asociación valen sólo si se los ejercita “con fines lícitos”, lo que conlleva una posible restricción que puede ser determinada por un simple decreto supremo o por las prácticas gubernamentales. La formulación “con fines lícitos” es por demás flexible y permite todo tipo de interpretaciones. El texto constitucional no determina cuál instancia define la licitud del ejercicio de los citados derechos.

La diferenciación entre derechos políticos y civiles (Capítulo III, secciones I y II) es poco convincente y, en el fondo, superflua. La Constitución de 2009 contiene, sin duda, una mejor estructuración y articulación de los derechos humanos y asimismo una ampliación de varios derechos. Todo esto resulta ser, evidentemente, un hecho considerable y encomiable, pero también hay que resaltar el espíritu menos propicio a la tradición democrático-liberal si se compara el texto actual con la modesta Constitución de 1967.

Lo más preocupante de esta parte del nuevo texto constitucional es el Capítulo Cuarto, consagrado a los *Derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos*² (Arts. 30 a 32). Aquí el constituyente ha vulnerado el principio de igualdad, pues a los integrantes de estas naciones y pueblos se les otorga derechos y facultades (descritas en el largo del Art. 30.II), de las cuales no dispone el resto de los “bolivianos”, sobre todo en los campos de la

- identidad grupal (cultural, religiosa, espiritual, etc.),
- la libre determinación y territorialidad,
- la titulación colectiva de tierras y territorios,
- la protección de sus saberes tradicionales (incluida la defensa de la propiedad intelectual de los mismos),
- la gestión territorial,

2 Este curioso adjetivo compuesto, que muy difícilmente guarda las concordancias de género y número, no está claramente definido en todo el amplio texto constitucional. El Art. 30.I, menciona una identidad compartida, “cuya existencia es anterior a la invasión colonial española”, lo que históricamente es muy difícil de determinar de manera adecuada y sin equívocos contemporáneos.

- la participación en los beneficios de explotación de los recursos naturales en sus territorios, y
- el “uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio” (Art. 30.II.17).

Estos derechos valen también colectivamente para las naciones indígenas en su totalidad (inciso III del Art. 30). Esto crea, *per se*, ciudadanos bolivianos con diferenciación discriminatoria de derechos.

4. Los deberes en los textos constitucionales

El gran tema complementario de los derechos es el de las *obligaciones*. El Art. 8 de la anterior Constitución de 1967 y el 108 de la actual de 2009 establecen los deberes fundamentales de las personas. El debate en ciencias sociales y numerosas publicaciones de prensa han enfatizado, en los últimos años, la inclinación de una buena porción de la población boliviana a invocar y ejercitar sus derechos, pero hacer caso relativamente omiso de sus obligaciones. Se comprende, por lo tanto, la importancia de subrayar el primero de los deberes consignados por el Art. 8 de la anterior Carta Magna: “acatar y cumplir la Constitución y las leyes de la República”. Bajo una formulación diferente, el Art. 34 de la misma Carta Magna reproducía el mismo concepto. Esto incluía en primera línea el respeto a los derechos humanos contenidos en los artículos 6 y 7 de la citada constitución.

El Art. 108 de la Constitución actual reza en su inciso 1: “Son deberes de las bolivianas y los bolivianos 1. Conocer, cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes”, lo que significa una formulación más precisa que en el texto anterior. El inciso 2 enfatiza el mismo deber referido específicamente a los “derechos reconocidos en la Constitución”. Los incisos 3 y 4 dejan percibir una clara intención pedagógica al afirmar que un deber consiste en “Promover y difundir la práctica de los valores y principios que proclama la Constitución” y en “Defender, promover y contribuir al derecho a la paz y fomentar la cultura de paz”. Esto puede ser interpretado como la intencionalidad del constituyente de fundamentar una cultura pacifista y contraria a designios belicistas, aunque también puede leerse como una intencionalidad meramente retórica.

El Art. 8 de la antigua Constitución registraba algunas obligaciones de carácter social y programático, como la de trabajar “según su capacidad y posibilidades en actividades socialmente útiles”, lo que reitera la nueva Constitución en el inciso 5 del mencionado Art. 108. Pese a la loable intencionalidad de estos enunciados, se puede aseverar, desde una perspectiva histórica y comparada, que este postulado difícilmente puede ser convertido en realidad mediante políticas públicas.

El siguiente deber consignado por la antigua Constitución era el de “adquirir instrucción, por lo menos primaria”, que en la Constitución actual ha sido ampliado por el inciso 6 del mencionado Art. 108: “Formarse en el sistema educativo hasta el bachillerato”. Este postulado concuerda con las tendencias contemporáneas en todo el mundo a ampliar significativamente la educación obligatoria de los ciudadanos. No es superfluo mencionar que postulados similares han estado presentes en anteriores textos constitucionales y han tenido una respuesta positiva de parte del Estado: ya en el siglo XX un número cada vez mayor de niños en edad escolar había asistido a las escuelas para recibir instrucción primaria, y pese a problemas financieros y organizativos, el Estado había realizado esfuerzos relativamente exitosos para brindar una educación primaria obligatoria y gratuita.

El texto constitucional de 1967 incluía la obligación de cada ciudadano de contribuir al sostenimiento de los servicios públicos de acuerdo a su capacidad económica; esto significaba principalmente pagar impuestos. Esta obligación, que está reglamentada detalladamente en numerosas leyes fiscales, está registrada en el inciso 7 del Art. 108 de la Constitución de 2009.

El mismo Art. 8 del texto constitucional de 1967 prescribía que los ciudadanos tienen que “prestar los servicios civiles y militares que la Nación requiera para su desarrollo, defensa y conservación”. La nueva Constitución conserva este deber delimitado al ámbito militar, proclamando un servicio militar obligatorio para varones (inciso 12 del Art. 108). En este punto, la nueva Carta Magna no sigue el desarrollo legal-constitucional de la actualidad, que se inclina por la igualdad de género y por un servicio voluntario (habitualmente por medio de la objeción de conciencia y la negativa a servir con las armas por cuestiones de conciencia) y mediante la instauración de ejércitos reducidos de especialistas contratados temporalmente.

El Art. 8 de la anterior Constitución y el 108 de la actual contienen incisos que contemplan preceptos morales, que normalmente no pueden ser llevados a la práctica mediante leyes y estatutos legales, y que poseen, en el fondo, el carácter de regulativos éticos (con una fuerza normativa relativamente débil, dependiente de la personalidad de cada ciudadano), como el deber de alimentar y educar a los hijos, por una parte, y asistir y proteger a los ascendientes, por otra.

El Art. 108 de la actual Carta Magna engloba unos deberes adicionales, que representan principios contemporáneos del desarrollo constitucional y un claro avance en este sentido:

- Deber de denunciar y combatir los actos de corrupción;
- socorrer a la población en caso de desastres naturales;
- defender el patrimonio natural, cultural y económico del país;
- proteger los recursos naturales y su uso sustentable; y
- defender un “medio ambiente adecuado para el desarrollo de los seres vivos”.

Pese a los nobles propósitos de estos postulados, se puede decir que se trata de propuestas morales y fines éticos y que en cuanto tales difícilmente pueden ser transformados en políticas públicas operacionalizables.

5. Las garantías en ambos textos constitucionales

El Título Segundo de la Parte Primera de la antigua Constitución de 1967 contenía las llamadas *garantías de la persona*, que son instrumentos jurídicos de primer rango, que tienen por finalidad proteger y amparar a los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos fundamentales. Históricamente estas garantías, que provienen de la tradición liberal y que fueron codificadas por el constitucionalismo francés, estaban consagradas a resguardar al individuo de los abusos del aparato estatal y especialmente de gobiernos dictatoriales. Hoy en día, estas garantías brindan defensa y salvaguarda frente a todos los poderes del Estado y también ante arbitrariedades surgidas de personas particulares. Tanto en la Constitución antigua como en la actual, el Poder Judicial en general y el Ministerio Público (la fiscalía) en particular tienen como función respaldar estas garantías. En los últimos tiempos dos instituciones creadas por las reformas constitucionales de 1994 se han consagrado a estos objetivos:

el Tribunal Constitucional (hoy Tribunal Constitucional Plurinacional) y el Defensor del Pueblo (hoy Defensoría del Pueblo).

El Título IV de la nueva Constitución de 2009 está consagrado a las *Garantías jurisdiccionales y acciones de defensa*, abarcando tres capítulos y 32 artículos. Se percibe inmediatamente una mejor estructuración del texto, pero no una mejor concepción de las garantías. Esto vale también para los acápite sobre las llamadas acciones de defensa. La nueva Carta Magna incluye:

- a. las garantías jurisdiccionales propiamente dichas (Arts. 109 al 124), y
- b. las acciones de defensa (Arts. 125 a 136), que se dividen en:
 - acciones de defensa,
 - acción de amparo constitucional,
 - acción de protección de privacidad,
 - acciones de inconstitucionalidad,
 - acciones de cumplimiento y
 - acción popular.

No hay duda de la importancia teórica que la nueva Constitución otorga a las garantías jurisdiccionales, que históricamente han sido diseñadas para proteger a los individuos contra las siempre posibles intervenciones ilegales del aparato estatal. Pero se puede decir que esta larga serie de artículos – que reiteran determinaciones contenidas en otras partes del mismo texto constitucional – corresponde parcialmente al derecho procesal y a los cimientos de los códigos civil y penal, como la prohibición de tribunales o juzgados especiales y la prerrogativa de no declarar contra uno mismo o sus parientes cercanos en materia penal (Art. 121.I).

En la nueva Constitución se puede advertir una regulación más precisa y más lógica de aquellas garantías que son muy apreciadas en épocas inseguras y durante periodos de crisis política, porque amortiguan y limitan una forma particularmente grave de arbitrariedad estatal, que es poner en prisión a los ciudadanos y así anular su libertad, su derecho a la libre expresión y locomoción y, por consiguiente, su capacidad de actuación cívica y política. En lo referente a la llamada *Acción de libertad* (Arts. 125 a 127), la nueva Constitución de 2009 no genera una concepción más generosa de esas garantías y sí una tendencia a eximir al aparato estatal de algunas responsabilidades.

De todas maneras, es necesario mencionar lo siguiente. En las cárceles, que son recintos frecuentemente inseguros y peligrosos, los prisioneros han sido y en parte todavía son tratados con alguna violencia física y moral. Por ello el Art. 114 (incisos I y II) de la nueva Constitución prohíbe toda forma de tortura y coerción (también psicológica), y prescribe la destitución inmediata de quienes ordenen y apliquen procedimientos de violencia contra los detenidos. El Art. 9 de la antigua Constitución de 1967 contenía la clásica formulación que prohíbe toda detención y prisión que no haya sido ordenada según los casos previstos por la ley y por un mandamiento escrito emanado de autoridad competente. Los detenidos no pueden ser incomunicados, sino en “casos de notoria gravedad” y nunca por más de veinticuatro horas. En la nueva Constitución se halla una formulación similar, aunque atenuada (Art. 23.III).

Varios artículos (11, 13, 15) de la Constitución de 1967 enfatizaban la responsabilidad personal de los funcionarios estatales (incluidos los encargados de prisiones) por la suerte de los detenidos, acusados e imputados, señalando que los que cometieren depredaciones y abusos estaban sujetos al pago de una indemnización de daños y perjuicios. En regímenes totalitarios, muchos delitos y crímenes cometidos por funcionarios fueron justificados mediante el argumento de que éstos actuaban exclusivamente obedeciendo órdenes superiores. Estas garantías están presentes en forma abreviada y algo diluida en la nueva Constitución de 2009. En ambas constituciones un artículo asevera claramente que los autores inmediatos de los abusos son los responsables en sentido jurídico, “sin que pueda servirles de excusa el haberlos cometido por orden superior” (Art. 110.III de la Constitución de 2009, copiado del Art. 13 del texto constitucional de 1967).

En este sector sobre las garantías se halla uno de los pilares del ordenamiento jurídico moderno: la presunción de inocencia del encausado mientras no se pruebe su culpabilidad (Art. 116.I y II de la nueva Constitución). Ya esbozado desde la época romana, este principio representa un freno a la siempre posible arbitrariedad de las instancias estatales y una limitación con respecto a acusaciones poco fundamentadas que provienen de querellas privadas. Los Arts. 115, 119 (inciso II) y 120 (inciso I) de la nueva Constitución consolidan en favor del acusado el derecho a la defensa, a contar con un defensor y a ser oído previamente a la dictación de cualquier pena. Según este texto, ningún acusado podía sufrir pena de cárcel si no existiese anteriormente una sentencia ejecutoriada dictada por autoridad competente. Esta garantía (Art. 123), llamada tradicionalmente *el debido proceso*, protege a los ciudadanos de un Estado que, como detentador del poder, puede causar daños irreparables a personas inocentes (es indispensable señalar que, en redacción más breve y desordenada, todos estos principios estaban ya incluidos en la Constitución de 1967).

Lo preocupante de la nueva Constitución de 2009 es el Art. 124, referido exclusivamente al delito de traición a la patria, colocado inesperada, pero sintomáticamente en el capítulo de las garantías jurisdiccionales. Este delito, que en todos los casos merecerá “la máxima sanción penal” (inciso II), determina que los ciudadanos que violen “el régimen constitucional de recursos naturales” o que atenten “contra la unidad del país”, cometen el gravísimo delito de traición a la patria. El texto constitucional no indica cuál instancia define esta situación delictiva y qué se debe entender concretamente bajo las mencionadas imputaciones. La ambigüedad y elasticidad de la formulación del Art. 124 puede favorecer una utilización arbitraria del mismo contra opositores políticos.

El Art. 18 de la Constitución de 1967 establecía el instrumento del *habeas corpus*, que es un recurso jurídico extraordinario de tramitación especial, que tiene como objeto restituir de forma inmediata la libertad de un ciudadano que ha sido detenido de forma presuntamente ilegal. El *habeas corpus* fue introducido en Bolivia por el referendo de enero de 1931. Se utiliza en los casos de persecución, apresamiento o procesamiento ilegales. El texto constitucional de 1967 contenía, de manera muy detallada, el proceso a seguirse en la tramitación del *habeas corpus*. Con una mejor redacción y más detalladamente, la nueva Constitución de 2009 ha reemplazado el *habeas corpus* por la *Acción de libertad*, que está consignada en los Arts. 125 a 127.

El Art. 19 del antiguo texto de 1967 determinaba una garantía similar, el *amparo constitucional*. Es un procedimiento de tramitación especial y sumaria y de carácter extraordinario, que tiene como objetivo la restitución de garantías y derechos fundamentales en los casos en que estos hayan sido suprimidos o vulnerados por actuaciones de funcionarios públicos o personas particulares y cuando no existe (o parece

no existir) otro recurso legal para la protección inmediata de derechos y garantías constitucionales. El amparo constitucional no se aplica en casos de privación de libertad personal, para lo que se usa el *habeas corpus*. El texto del Art. 19 de la antigua Constitución instituía un procedimiento ampliamente detallado para la utilización del amparo constitucional. La naturaleza lenta y engorrosa de los procedimientos judiciales normales hace que los afectados por acciones del Estado o de terceros recurran muy frecuentemente a este instrumento legal. Al igual que en el caso anterior, con una mejor redacción y más detalladamente, la nueva Constitución de 2009 ha reemplazado el *amparo constitucional* por la *Acción de amparo constitucional*, que está consignada en los Arts. 128 y 129. En este aspecto concreto, la nueva Constitución de 2009 preserva y consolida la tradición liberal-democrática moderna.

El Art. 25 de la nueva Constitución de 2009 (incisos II a IV) –derivado del Art. 20 de la antigua Constitución de 1967– corresponde al área de las garantías jurisdiccionales, pues tiene la finalidad de proteger la privacidad de las personas y el secreto de las comunicaciones privadas. Establece que la correspondencia y los papeles privados son inviolables y que sólo pueden ser incautados de acuerdo a ley y por orden escrita emanada de autoridad competente. Este artículo prohíbe interceptar conversaciones y comunicaciones privadas. En el mismo espíritu, el Art. 25.I, proclama la inviolabilidad de todo domicilio.

El Art. 23 de la antigua Constitución contenía la novedosa disposición del *habeas data*, que en los últimos años ha sido incorporada a muchas constituciones. Es el derecho que tiene toda persona de interponer este recurso ante una Corte Superior de Distrito o ante un juez de partido para conocer, objetar o, en su caso, obtener la eliminación o la rectificación de datos registrados en archivos y bancos de datos que afecten su privacidad personal y familiar y su reputación. Si el recurso de *habeas data* es declarado procedente por el tribunal, se eliminará o rectificará los datos impugnados.

El *habeas data* corresponde a una realidad social que no es necesariamente la boliviana: en países altamente desarrollados, los ciudadanos son muy conscientes de sus derechos y, simultáneamente, están bien informados acerca de los peligros que encierra el almacenamiento de datos en instituciones públicas y privadas (y el cruce de información entre varias fuentes). Es también una normativa protectora contra los abusos que derivan de sistemas de inteligencia estatales en regímenes totalitarios avanzados, que también acopian innumerables conocimientos y datos sobre los habitantes para poder presionarlos (en los casos que así lo exijan los intereses de los gobernantes). Al igual que en el caso anterior, con una mejor redacción y más detalladamente, la nueva Constitución de 2009 ha reemplazado el *habeas data* por la *Acción de protección de privacidad*, que está consignada en los Arts. 130 y 131.

La nueva Constitución de 2009 contiene tres acciones adicionales de defensa: la *Acción de inconstitucionalidad* (Arts. 132 y 133), la *Acción de cumplimiento* (Art. 134) y la *Acción popular* (Arts. 135 y 136). Las tres acciones representan variantes y desarrollos procedimentales de la Acción de amparo constitucional. Su aparente originalidad debe ser vista en el hecho de que Bolivia no ha seguido en un punto la evolución jurídico-constitucional contemporánea, careciendo hasta hoy de la instauración de una jurisdicción contencioso-administrativa autónoma.

Conclusión provisoria

Como conclusión provisoria se puede decir que la nueva Constitución de 2009 reitera varios de los fenómenos centrales de la cultura política boliviana, acentuándolos hacia una inclinación

estatista. En el campo de los derechos humanos, la mejor estructuración del texto no significa un progreso, una defensa o consolidación reales de los mismos. Se percibe, por otra parte, una marcada tendencia hacia lo colectivo y grupal, lo que, bajo ciertas condiciones específicas, puede derivar en el debilitamiento del individuo concreto. La frondosidad textual es considerada como garantía de inclusión, modernidad e innovación, como en la mejor tradición colonial. Pero lo esencial es lo siguiente: el espíritu de un texto constitucional, por más favorable que sea a los derechos humanos y a las garantías jurisdiccionales, no pasará al plano de la praxis cotidiana y del cumplimiento efectivo si la cultura política del autoritarismo y las prácticas correspondientes del aparato estatal continúan siendo las mismas de siempre.

Bibliografía

Constitución Política del Estado vigente / Proyecto de Constitución Política del Estado (La Paz: Corte Nacional Electoral, 2009)

Gamboa, Franco y Morales, Manuel, *Bitácora de la Asamblea Constituyente 2006-2007* (Sucre: Centro Juana Azurduy, 2008)

Rivera, José Antonio, “Reforma constitucional en democracia” en: Stefan Jost et. ál., *La Constitución Política del Estado. Comentario crítico* (La Paz: Fundación Konrad Adenauer, 2003)

Romero, Carlos, Böhr, Carlos y Peñaranda, Raúl, *Del conflicto al diálogo. Memorias del acuerdo constitucional* (La Paz: FES-ILDIS / fBDM, 2009)

Varios autores, *Constituyente en marcha: ¿Vamos por buen camino?* (La Paz: fBDM, 2006)

Varnoux, Marcelo, “El Estado que necesitamos, el Estado que queremos: una evaluación del papel del Estado en el marco de las reformas de segunda generación” en: Toranzo, Carlos (comp.), *Bolivia, visiones de futuro* (La Paz: FES-ILDIS, 2002)

**SEGUNDA PARTE:
ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN FUNCIONAL DEL ESTADO**

Crítica y análisis de la estructura y organización funcional del Estado

María Teresa Zegada Claire

La nueva Constitución no ha significado cambios sustanciales en cuanto a la estructura y organización funcional del Estado. Ésta responde al clásico modelo liberal republicano de división y equilibrio de poderes, y de representación política basado en la soberanía del pueblo y en el mecanismo de elección de autoridades por sufragio bajo los principios de universalidad e igualdad ante la ley.

Sin embargo, en relación con la anterior Constitución Política, se ha introducido una serie de reformas que, por una parte, tienden a la incorporación de elementos de la matriz indígena originario campesina (IOC) en el ejercicio de la gestión pública; por otra, se orientan a la modernización estatal y al mejoramiento de la gestión pública en términos de eficacia y eficiencia y, por último, buscan ampliar la participación del soberano en las decisiones, tanto a través del fortalecimiento y relegitimación del voto, como mediante la aplicación de mecanismos de participación social. Sin embargo, algunas de estas modificaciones presentan dificultades en su aplicabilidad y problemas de coherencia con los objetivos buscados.

*María Teresa Zegada
Claire*

Socióloga, con Maestría en Ciencias Políticas. Docente de pregrado, también es investigadora de la Universidad Mayor de San Simón y la Universidad Católica Boliviana. Investigadora del Centro Cuarto Intermedio y miembro del Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES). Cuenta con diversos libros y artículos especializados sobre temas sociológicos y políticos. Colabora en diarios de circulación nacional e internacional.

Las reformas introducidas a la estructura y organización funcional del Estado se fundan en el modelo de Estado propuesto en el capítulo primero de la Constitución cuando se señala que “Bolivia se constituye en un Estado Unitario, Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías” (Art. 1), al mismo tiempo que reconoce la existencia pre colonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, así como en el sistema de gobierno establecido en el capítulo tercero que reconoce la coexistencia de la democracia representativa, la directa y participativa, y la comunitaria. En relación con el texto anterior, se ha añadido a la democracia directa los mecanismos de revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa; y todo lo referido a la democracia comunitaria que prevé la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones

y pueblos indígena originario campesinos (Art. 11). Esta convivencia es compleja, pues si bien la primera se basa en principios universales e igualitarios para todos, la segunda introduce prácticas particulares y específicas del ejercicio político, válidas sólo para determinados sectores.

Con base en estos parámetros generales, se ha redactado los aspectos referidos a la Estructura y Organización Funcional del Estado. Cabe recordar que varias de las propuestas de las organizaciones sociales a la Asamblea Constituyente fueron recogidas en el texto: la segunda vuelta electoral, la reelección presidencial o la incorporación de la democracia participativa y comunitaria; pero otras quedaron en el tintero como la participación de las organizaciones sociales en el ámbito de decisiones, el “poder ciudadano” como un quinto poder del Estado, bien el parlamento unicameral, o la reducción del mismo al 50 por ciento de sus miembros³.

A continuación abordaremos los aspectos centrales que fueron modificados en la Segunda Parte de la Constitución, así como los alcances y limitaciones para su aplicación. Para tal efecto, hemos agrupado el análisis en cuatro ejes temáticos: las identidades indígenas y originarias y los criterios de plurinacionalidad en el ámbito institucional estatal, la ampliación de la participación mediante mecanismos de democracia directa, otras formas previstas de ampliación de la participación y, por último, las disposiciones tendientes a la modernización estatal y al mejoramiento de la gestión pública y política.

1. Identidades indígena originaria campesinas y criterios de plurinacionalidad en el ámbito institucional estatal

A lo largo del texto constitucional, y en la parte que nos corresponde analizar, la matriz indígena originaria campesina está presente en varias de las nuevas denominaciones otorgadas a viejas entidades públicas en las que, de una u otra manera, están presentes estos sujetos políticos. Este cambio tiene, específicamente, un alcance simbólico en la narrativa del texto constitucional orientado a la inclusión.

El *Órgano Legislativo*, denominado Asamblea Legislativa Plurinacional, mantiene su composición bicameral aunque, en la mayoría de las propuestas de las organizaciones sociales sobre el tema, se había demandado dos cambios importantes: la transformación del Parlamento en unicameral y la incorporación de circunscripciones indígenas (CIDOB, CSUTCB, CSNMB, CPESC, entre otras). La propuesta justificada de la CIDOB proponía además un representante por cada pueblo indígena elegido por “normas usos y costumbres internas”⁴; otras organizaciones como la Asamblea del Pueblo Guaraní planteaban el reemplazo del Senado por un Parlamento de Nacionalidades Indígenas y Originarias, con derecho a voz y voto en la Asamblea Popular o Congreso Nacional.

3 Propuestas presentes en los documentos de la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG), la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos (CSUTCB), la Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC), la nación kallawayaya, la Federación Nacional de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa. Otras más radicales, por ejemplo, la de los Jatun Killaqas Asanajaqi plantean un nuevo Estado basado en principios comunitarios y en el modelo del ayllu, un sistema de gobierno y una estructura del Estado sustentados en un poder originario, diárquico, de rotación de cargos, reciprocidad y complementariedad, o el sistema de la Chaqana y reducir el número de parlamentarios para crear consejos originarios, una democracia fundada en la solidaridad, la reciprocidad y la complementariedad proveniente de los pueblos del Qollasuyu.

4 La CIDOB considera al Senado como un andamiaje político pesado y burocrático que le resta dinamismo al Parlamento y en su labor de fiscalización duplica las labores que ejercen los diputados. Confederación de Pueblos indígenas de Bolivia (2001).

Ahora bien, en el nuevo texto constitucional se optó por mantener las dos cámaras y los sistemas de elección y conformación vigentes en la anterior Constitución (vale decir, la mitad de diputados elegidos por circunscripciones uninominales y la otra mitad por circunscripciones plurinominales departamentales), incorporando a las circunscripciones especiales Indígenas Originario Campesinas (IOC). El problema es que, de la manera en que fue redactado el texto, queda en la ambigüedad la delimitación, número y criterios de incorporación de las circunscripciones IOC, por lo que, en el momento de su aplicación, se presentan serias dificultades, como ya se pudo constatar en la elaboración del reciente Régimen Electoral Transitorio en el que se definió la incorporación de siete circunscripciones IOC que suman a las setenta circunscripciones uninominales, y que deben representar a las 36 –en este caso 34, eliminando las dos mayoritarias– naciones IOC y menoscabando las demandas iniciales de los pueblos indígenas y originarios. Si bien se trata de un Régimen Transitorio, la conformación de poderes, producto de su aplicación, regirá por los próximos cinco años. Es probable que más adelante esta cantidad de circunscripciones aumente o disminuya dependiendo de la correlación de fuerzas políticas, pues la nueva Constitución no prevé un “candado” que garantice una participación plena. En todo caso, si bien la incorporación de circunscripciones especiales se constituye en un importante avance, en realidad se “añade” a la vieja estructura institucional de este órgano del Estado en el que, con la reciente ley, representan de manera directa sólo el 4,2 por ciento del total de los miembros de la Asamblea.

En relación al *Órgano Ejecutivo*, el texto prevé la designación de ministros y ministras “respetando el carácter plurinacional...”, lo cual implicaría una presencia proporcional de autoridades jerárquicas provenientes de las naciones y pueblos IOC en el gabinete. Sin embargo, queda a criterio de los gobernantes de turno la cantidad y calidad de dichos representantes en el ejecutivo. A ello hay que añadir el Art. 234.7 que establece que, para acceder al desempeño de funciones públicas, se requiere hablar al menos dos idiomas oficiales del país. Al respecto, el gobierno otorgó un plazo de dos años para que todo el personal de entidades públicas cumpla con este artículo que, sin duda, dificulta la situación de un contingente de empleados públicos actuales que no cumple con este requisito. Estas disposiciones tienden no sólo a generar una calidad de atención distinta del Estado respecto de los ciudadanos provenientes de los pueblos indígenas, sino también a privilegiar la participación de estos sectores en el empleo estatal, lo cual genera una situación de inequidad con los bolivianos que no cumplen con este requisito. Como correlato de esta disposición, también se estableció que las entidades públicas adopten su denominación formal en los dos idiomas que predominen en cada territorio: en español y en el idioma nativo propio de cada lugar.

El *Órgano Judicial* es el que, de manera más compleja, aborda la matriz IOC y comunitaria, ya que junto a la Jurisdicción Ordinaria se establece la Jurisdicción Indígena Originario Campesina que se ejerce por sus propias autoridades y goza de igual jerarquía que la primera (Art. 179.I y II). Esta convivencia se basa en los principios del Órgano Judicial establecidos en el Art. 178, donde se incorpora el pluralismo jurídico y la interculturalidad⁵.

Su aplicación resulta crítica pues implica la constitucionalización “en igual jerarquía” de un sistema jurídico distinto al ordinario. Este sistema está pensado para que las naciones y pueblos IOC ejerzan

5 La propuesta del pluralismo jurídico fue parte del planteamiento del CEJIS a la Asamblea Constituyente y expresaba la necesidad de reconocer “sistemas jurídicos indígenas” en la nueva Constitución.

sus funciones jurisdiccionales y de competencia a través de sus propias autoridades y en aplicación a sus principios, valores culturales, normas y procedimientos (Art. 190) respetando los derechos básicos y garantías establecidos en la Constitución. El vínculo de aplicación de la jurisdicción IOC, por tanto, es de carácter personal antes que territorial (como aparecía en las primeras redacciones del texto), es decir, rige para los miembros de la nación o pueblo IOC y dentro de su jurisdicción territorial. Esta disposición tiene sus antecedentes en el nuevo Código de Procedimiento Penal (Art. 28), en el Convenio de la OIT de reconocimiento de sistemas jurídicos indígenas, por último, en un proyecto de Ley de Justicia Comunitaria de los PIOC presentado en diciembre de 2006⁶.

Los problemas residen en que, por una parte, las naciones y pueblos IOC no cuentan con una sistematización escrita de sus sistemas jurídicos cuya tradición es más bien oral; por otra, el proceso de sincretismo cultural que han sufrido las comunidades a lo largo de los años, implica sistemas contaminados con prácticas occidentales, en muchos casos poco originarios y que llevan a distorsiones como, por ejemplo, calificar a los linchamientos como justicia comunitaria; por último, porque las arbitrariedades que podrían suceder como producto de la aplicación de estos sistemas en manos de sus propias autoridades, no permitan a quienes se sientan víctimas de las mismas, apelar al sistema de justicia ordinario, pues se señala con claridad en el Art. 192 que toda autoridad pública o persona acatará las decisiones de la jurisdicción IOC.

Complementariamente también se incorpora criterios de plurinacionalidad para la elección del Tribunal Agroambiental (Art. 187), debido a que el ámbito de jurisdicción de dicha entidad tiene directa relación con el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables.

Por último, un órgano que resulta clave para la aplicación de la nueva CPE, como el Tribunal Constitucional Plurinacional, también considera su conformación bajo criterios de plurinacionalidad (Art. 197). Entre los requisitos para optar a la magistratura de dicho Tribunal se considera el hecho de “haber ejercido la calidad de autoridad originaria bajo su sistema de justicia” (Art. 199). Pero además, los y las candidatos(as) al Tribunal Constitucional Plurinacional podrán ser propuestos(as) por organizaciones sociales y las naciones y pueblos IOC (Art. 199.II). Evidentemente, al no establecer con claridad los “criterios” de plurinacionalidad no se percibe el mecanismo mediante el cual se garantiza la participación de dichos representantes, cuya participación está sujeta a la propuesta de organizaciones sociales, e imaginamos, a la capacidad de influir en las decisiones de la Asamblea Legislativa Plurinacional que, al igual que en el procedimiento de conformación del Tribunal Supremo (Art. 198), es la instancia que efectúa por dos tercios de sus miembros presentes la preselección de los postulantes.

Finalmente, en el capítulo que nos corresponde analizar, también se incorpora criterios de plurinacionalidad en la composición del *Órgano Electoral Plurinacional* (no sólo en su denominación), pues con un criterio de discriminación positiva y para dejar establecido a nivel constitucional, se señala que dos de los siete miembros de dicho Órgano serán “de origen IOC”. Aquí nuevamente se presenta la ambigüedad respecto a la manera en que se define el “origen”: si se refiere a que debe ser postulado por una nación o pueblo IOC, o le corresponde por tradición ancestral originaria, por auto identificación étnica o por reconocimiento social en su comunidad.

⁶ El convenio de la OIT define la justicia comunitaria como la aplicación de sistemas de derecho propio de los PIOC y comunidades campesinas. Por su parte, el proyecto de ley mencionado, enviado por el Ministerio de Justicia, plantea la convivencia de sistemas de derecho de los PIOC con el sistema de justicia ordinario.

En el caso de la *representación política* también se establece—como en la anterior Constitución—junto a los partidos y agrupaciones ciudadanas, a los pueblos indígenas como sujetos de la representación. Éstos eligen a sus representantes de acuerdo a “normas y procedimientos propios” (Art. 211). El problema que se percibe es que en el Art. 210 se establece que la organización y funcionamiento tanto de los partidos, agrupaciones como de las naciones y pueblos IOC deberán ser democráticos. ¿Qué criterio de democracia está implícito en esta afirmación? ¿El criterio occidental de votación interna o de regirse por un reglamento? Estos pueden no ser válidos para las comunidades IOC, por lo que se complica aún más la supervisión del Órgano Electoral prevista en el inciso II del Art. 211, de velar por el “estricto cumplimiento de la normativa de esos pueblos y naciones”.

En otros apartados que tienen que ver con esta sección de la nueva Constitución, llama la atención, por ejemplo, la ausencia de una mención a las naciones y pueblos IOC en los mecanismos de participación y control social previstos, pues ellos también, mediante sus organizaciones, podrían participar en el ejercicio de este mecanismo que sólo señala como sujetos de participación a “la sociedad civil organizada”. Así, se genera un vacío respecto de este tema.

En relación con las relaciones internacionales, se menciona el respeto por los derechos de los pueblos IOC (Art. 255.4), y más adelante, la decisión de fortalecer la integración con los pueblos indígenas del mundo (Art. 265).

Ese es el alcance y el ámbito en que se ha incorporado los criterios de plurinacionalidad en la estructura y organización funcional del Estado que, como se pudo constatar, salvo en el Órgano Judicial, no toca las estructuras de organización y funcionamiento vigentes; sin embargo, introduce nuevos criterios de participación indígena y originaria en la gestión. La manera en que fueron formulados estos criterios implica dos tipos de dificultades, por una parte, su excesivo carácter enunciativo que convierte en dificultosa su aplicación y, por otra, la ambigüedad con que se los plantea deja a criterio y voluntad de las autoridades de turno la ejecución de estas disposiciones.

2. Ampliación de la participación mediante mecanismos de democracia directa

En este campo, la nueva Constitución introduce varios momentos políticos en que se deposita en el soberano el proceso de decisión. Si bien en la reforma constitucional de 2004 se había incorporado mecanismos como los referendos, la nueva propuesta amplía espacios de participación por la vía del voto para la elección y revocatoria de autoridades. Es el caso de la segunda vuelta electoral que tiende, por una parte, a otorgarle legitimidad a la elección de Presidente y Vicepresidente, depositando en el pueblo la última palabra; y por otra, genera un efecto indirecto de recomposición del sistema partidario induciendo a la construcción de acuerdos previos a la elección y desmontando la maquinaria de la “democracia pactada” que se basaba en la segunda vuelta electoral en el seno del Congreso y generaba acuerdos de origen, coaliciones y “mega coaliciones”, que desvirtuaban la labor opositora y fiscalizadora del Parlamento.

En realidad se ha introducido una figura jurídica definida teóricamente como segunda vuelta de mayoría condicionada o con umbral reducido, pues implica que si un candidato no logra superar el 50 por ciento más uno de los votos o, en su caso, el 40 por ciento y una distancia de diez puntos porcentuales respecto del segundo competidor, se procede automáticamente a una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados, sesenta días después de la elección (Art. 166). La segunda vuelta electoral es un mecanismo establecido en varias constituciones latinoamericanas y ha

logrado efectos positivos para la conformación de poderes, pues le otorga al ciudadano una mayor certidumbre respecto del destino de su voto y atenúa la posibilidad de que éste sea manipulado por una instancia mediadora como el Congreso, para la elección de las máximas autoridades.

El nuevo texto constitucional también propone la revocatoria de mandato para todas las autoridades electas. Se trata de una nueva figura democrática que si bien fue aplicada de manera excepcional, y mediante una ley interpretativa, en agosto del pasado año, recién se encuentra legislada en la nueva Constitución (Art. 240). Dicha disposición establece que toda persona que ejerza un cargo electo podrá ser revocada de su mandato (con excepción del Órgano Judicial). La revocatoria es un mecanismo que, desde todo punto de vista, favorece a la democracia pues implica, por un lado, una mayor participación del electorado en el control y fiscalización a las autoridades elegidas por él mismo y, por otro, favorece a la eficiencia y responsabilidad de dichas autoridades que tienden a volverse más observantes en el ejercicio de sus funciones. Empero, la revocatoria debe prever un conjunto de barreras, tal como se ha previsto en la nueva Constitución, para evitar su ejercicio indiscriminado, éstas son: su aplicación después de transcurrido al menos la mitad del periodo de mandato, la imposibilidad de aplicarlo durante el último año de gestión (Art. 240. II); por otra parte, sólo procede por iniciativa ciudadana de al menos el 15 por ciento del padrón electoral de la circunscripción en cuestión y, por último, su aplicación por una sola vez en cada mandato constitucional (Art. 240. III al VI). Con estas barreras, resulta absolutamente apropiada la incorporación de la revocatoria de mandato que rige, desde hace varios años, en distintas constituciones latinoamericanas.

En cuanto al Órgano Judicial, se ha introducido una innovación referida a la elección de autoridades por voto universal. Como sabemos, hasta ahora estas autoridades fueron elegidas en el Congreso y estuvieron sujetas a una serie de negociaciones y manipulaciones por parte de quienes detentaron las mayorías congresales, lo cual ha constituido al Órgano Judicial excesivamente impregnado de intereses políticos que, en determinadas circunstancias, han desvirtuado sus funciones. Con el fin de controlar tal situación, se ha definido la elección por voto popular tanto para las magistradas y magistrados del Tribunal Supremo (Art. 182), previa pre selección de los postulantes por dos tercios en la Asamblea Legislativa Plurinacional, así como para los magistrados y magistradas del Tribunal Agroambiental (Art. 188).

No obstante, consideramos poco pertinente someter a procesos electorales la elección de dichas autoridades, porque simplemente no es posible concebir una contienda electoral sin competencia, y una competencia sin el despliegue de los recursos de poder que suelen entrar en juego por parte de los actores interesados. En otras palabras, no es posible desligar un proceso electoral de su carácter esencialmente político. A pesar de las previsiones para evitar que esta elección se vea contaminada por la acción político-partidaria, como la prohibición de realizar campañas electorales y de pertenecer a organizaciones políticas” (Art. 182.III y ss.), no se podrá evitar el interés de los partidos por copar dichos cargos, por la relevancia que tienen en términos de administración del poder, y con seguridad propiciarán –aunque de manera encubierta– ciertas candidaturas que luego estarán bajo su poder de influencia. Por tanto, consideramos que el remedio puede ser peor que la enfermedad, y si lo que se pretende es neutralizar la injerencia partidaria en la conformación de este Órgano del Estado, se puede lograr mediante medidas administrativas, condiciones de acceso y ejercicio a los cargos y otras disposiciones de control y fiscalización. La medida se lleva, sin duda, al extremo, cuando se prevé también la elección por voto popular del Consejo de la Magistratura (Art. 194) de

entre los candidatos propuestos por la Asamblea Legislativa Plurinacional. Esta instancia es central porque es la encargada de promover la revocatoria de los cargos de los magistrados en casos de faltas gravísimas⁷.

Por último, se establece también el voto directo para la elección de representantes de Bolivia ante organismos parlamentarios supra estatales emergentes de los procesos de integración (Art. 266), imaginamos que de manera concurrente a las elecciones de parlamentarios nacionales.

Otros ámbitos de aplicación de la democracia directa y participativa previstos en la nueva Constitución, aunque no se prevé sus mecanismos, son la Asamblea y la consulta previa, establecidos en el Art. 11, pero que en ningún caso son recogidos en la parte referida a la Estructura y Organización Funcional del Estado.

3. Otras formas de ampliación de la participación ciudadana y social

En este punto se analiza los mecanismos que apuntan a mejorar la presencia y participación de grupos sociales en la gestión pública y política. En relación con la estructura estatal, aparece en unos casos como enunciado, como cuando, por ejemplo, se incluye entre los principios del Órgano Judicial junto a la independencia, imparcialidad, probidad, y otros, la “participación ciudadana” (Art. 168.I), o bien, cuando se habilita de manera explícita a organizaciones de la sociedad civil (y naciones IOC) a presentar propuestas de candidatos ante la Asamblea Legislativa Plurinacional para la elección del Tribunal Constitucional Plurinacional (Art. 199.II). En ninguno de estos casos se establece los mecanismos para su aplicación, lo cual complejiza nuevamente la discusión y aprobación de una ley secundaria.

El capítulo que mejor recoge la necesidad de incorporar la participación de las organizaciones de la sociedad en la gestión pública es el referido al Control Social (Arts. 241 y 242). Dichos artículos establecen que “el pueblo soberano por medio de la sociedad civil organizada” participará en distintos ámbitos y con distintos alcances, que en todo caso no trascienden la colaboración, la participación en la elaboración de políticas y la denuncia. Concretamente, los ámbitos de participación establecidos son: el diseño de las políticas públicas, el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado, y empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administran recursos fiscales y el control sobre los servicios públicos (Art. 241.III) y, en su caso, apoyar al legislativo en la construcción de leyes y realizar informes que justifiquen la revocatoria de mandato de alguna autoridad electa.

Los problemas de aplicación de estas disposiciones son de diverso origen pero, sobre todo, referidos a la construcción de los sujetos del control social, es decir, a la selección y definición de qué organizaciones de la sociedad civil participarán, con qué criterios se realizará dicha selección, la justificación de su participación, la proporcionalidad y las formas de participación. Si bien al interior de algunas organizaciones sociales se ha comenzado, desde hace unos meses, a trabajar al respecto, la parte difícil reside en la compatibilización de propuestas y en la definición de un ordenamiento común que se aplique desde el Estado para regular dicha participación.

7 El texto señala que la revocatoria por iniciativa ciudadana no se aplica a las autoridades electas del Órgano Judicial (Art. 240.I), ésta responde a resortes promovidos por el Consejo de la Magistratura (Art. 195.1).

El otro problema es el alcance, que ha quedado limitado a la coordinación, denuncia y consulta, atenuando la participación de organizaciones sociales. Cabe recordar que en las redacciones constitucionales iniciales se les otorgaba un carácter decisorio, y en las propuestas de las organizaciones sociales e indígenas se incluía el “poder ciudadano” como un quinto Órgano del Estado, compuesto por delegados de organizaciones sociales laborales y cívicas (por ejemplo en la propuesta de la CPESC o de los colonizadores).

Un sector social que ha resultado beneficiado en la nueva Constitución es el movimiento de mujeres, pues se logra introducir la paridad en los ámbitos representativos. Nos referimos concretamente al Órgano Legislativo en el que se plasma esta conquista. Si bien hace algunos años se logró conquistar la cuota del 30 por ciento, ahora se logra el 50 por ciento, es decir, un criterio de equidad en la elección de asambleístas (Art. 147.I). La paridad y equidad de género (igual participación de hombres y mujeres) también está presente en la parte de la Constitución referida a la representación política, es decir, en la elección interna de dirigentes y candidatos en los partidos políticos y agrupaciones ciudadanas (Art. 210.II), empero llama la atención que no haya ninguna alusión al tema en relación con los pueblos indígenas.

Al considerar la conformación del Órgano Ejecutivo, se establece una disposición mediante la cual se designa ministros “respetando... la equidad de género” en su composición (Art. 172.22), ciertamente mucho más subjetivo y ambiguo que en el primer caso y sujeto a la voluntad de los actores. En el caso del Órgano Judicial o Electoral no existe ninguna disposición al respecto.

En general, se ha logrado incorporar como parte de la narrativa simbólica a lo largo del texto constitucional, la denominación explícita de la presencia o posibilidad de que hombres y mujeres sean sujetos del ejercicio ciudadano en el ámbito público, por ejemplo, ministros y ministras, funcionarios y funcionarias, magistradas y magistrados, etc.

Si cabe incorporar en esta parte del análisis, se ha modificado levemente la composición del Parlamento incluyendo un senador más por departamento –de los 27 anteriores a 36 en la actualidad–, elegidos bajo el principio de la proporcionalidad (Art. 148). En realidad, el cambio de asignación de escaños, que antes era dos por mayoría y uno por minoría, al sistema proporcional, permite un mayor juego político en aquellas regiones donde existen mayorías muy definidas, como por ejemplo en el caso de la media luna, y no necesariamente responde a la necesidad de una mayor representatividad ciudadana.

4. Nuevas disposiciones constitucionales tendientes a la modernización del Estado

Como se puede constatar a lo largo del presente estudio, manteniendo la tradicional estructura del Estado Republicano –aunque existe una decisión explícita del gobierno de eliminar el carácter republicano del Estado⁸– se ha introducido una serie de modificaciones al texto tendientes a la modernización y mejoramiento de la calidad y eficiencia de la gestión pública y política. Con fines expositivos las dividiremos, por un lado, en aquellas que afectan a la estructura estatal y, por otro, en las que tienen que ver con su funcionamiento.

8 Cf. el Decreto Supremo N°. 48, de marzo de 2009, que dispone la nominación oficial del país como “Estado Plurinacional de Bolivia”, abandonando la antigua denominación que acompañó al país desde su fundación, de República de Bolivia.

Dentro de las primeras, se ha incorporado un cuarto poder u órgano estatal que se pone en igual jerarquía que los otros órganos del Estado, vale decir del Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, que es el Órgano Electoral. No existen razones o justificaciones administrativas o políticas para plantear la modificación del estatus de esta entidad, ya que, aunque se ha modificado su denominación, mantiene la anterior estructura, funciones y alcances, inclusive la forma de elección de vocales mediante el voto por dos tercios de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional (Art. 206). La decisión de crear este cuarto poder u órgano responde, más bien, a procesos de negociación política entre dos sedes territoriales que estuvieron en conflicto durante el proceso constituyente: Sucre que demandaba la capitalía plena y La Paz que se negaba a otorgarle⁹.

Por otra parte, se ha creado algunas nuevas entidades al interior de la estructura estatal. En el Órgano Judicial se ha introducido el Tribunal Agroambiental (Arts. 186-189) orientado específicamente a resolver problemáticas en esa materia. La innovación constitucional más relevante en ese campo es la creación de la Procuraduría General del Estado, que separa las funciones antes concentradas en el Ministerio Público de defensa del Estado y la sociedad, dejando la defensa de la legalidad y los intereses de la sociedad al Ministerio Público y trasladando las primeras a esta nueva entidad encargada de representar jurídicamente al ámbito público. Así, esta entidad tiene el objetivo de “promover, defender y precautelar los intereses del Estado” (Art. 229). Su designación corresponde al Presidente de la República, la misma que puede ser objetada por dos tercios de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional (Art. 230.III).

Otro conjunto de modificaciones tiene que ver con el funcionamiento del Estado y el mejoramiento de sus capacidades administrativas y políticas. En ese marco, en el Órgano Legislativo se prevé medidas como la eliminación explícita de la remuneración a los asambleístas suplentes. En el anterior régimen, éstos percibían el 50 por ciento de la remuneración que recibían los titulares, asignándoles determinadas funciones, especialmente de enlace con las regiones. En el nuevo texto se establece que no percibirán remuneración, salvo en los casos en que efectivamente ejerzan su suplencia (Art. 150.I). En el mismo sentido, éstos están prohibidos de desempeñar ninguna otra función pública bajo pérdida de su mandato, así como el carácter definitivo de su renuncia (Art. 150.II). En la anterior Constitución, los legisladores podían ocupar cargos jerárquicos en el Ejecutivo “quedando suspensos de sus funciones legislativas por el tiempo que desempeñen aquellos cargos”. Esta situación, evidentemente, desvirtuaba el mandato popular para el cual fueron elegidos y contribuía a la visión ciudadana del político como “oportunista”. La actual Constitución establece, explícitamente, entre los requisitos para ser designado ministro, no formar parte de la Asamblea Legislativa Plurinacional (Art. 176). En relación con los legisladores, se ha prescrito con mayor énfasis la inviolabilidad durante el ejercicio de su mandato y con posterioridad a éste (Art. 151) –antes sólo tenía validez durante su mandato–, y se ha añadido la inviolabilidad de su domicilio o residencia. Al mismo tiempo se explicita que éstos no gozarán de inmunidad (Art. 152).

Otra medida importante es la reelección por una sola vez de manera continua para los legisladores (Art. 156). Anteriormente la reelección era indefinida, y si bien la antigua disposición generó una

9 Este problema generó grandes conflictos sociales particularmente en Sucre que derivaron en la paralización de la Asamblea Constituyente y su traslado a otros escenarios. Una de las propuestas del oficialismo era mantener dos poderes u órganos en La Paz –Ejecutivo y Legislativo– y los otros dos en Sucre –el Judicial y el Electoral–, posiblemente de ahí derive esta propuesta que logró su incorporación definitiva en el texto.

importante acumulación de experiencia personal en los legisladores que eran reelectos, al mismo tiempo impidió la renovación y una “apropiación” de los cargos por parte de ciertos representantes partidarios.

Este conjunto de medidas sobre el legislador tiende a clarificar sus funciones y a establecer restricciones al uso indiscriminado de los cargos, mejorar su eficacia y puede conducir a devolver la credibilidad ciudadana en el Parlamento que, en todas las encuestas de opinión realizadas en la última década, resulta ser, junto a los partidos políticos, la entidad más descalificada del sistema.

Al considerar la composición del Legislativo, en los hechos se ha incrementado el número de asambleístas pues la Cámara de Diputados se mantiene con 130 miembros mientras la de Senadores se ha incrementado en nueve, con lo cual la Asamblea queda conformada por 166 miembros. No hay que olvidar que la mayoría de las propuestas de reforma constitucional, sobre todo de sectores indígenas, planteaban la reducción del Congreso en un 50 por ciento, considerando que una presencia excesiva de parlamentarios incrementaba de manera injustificada los gastos estatales. Por lo visto, dicha iniciativa no fue asumida en el nuevo texto. Por otra parte, se ha logrado mantener un equilibrio en la correlación de fuerzas políticas internas entre mayorías y minorías, ya que se conserva ciertas decisiones fundamentales como la elección de cargos jerárquicos con base en los dos tercios de votación¹⁰. En relación con el procedimiento legislativo que involucra a ambas cámaras, no se percibe ninguna modificación relevante.

En cuanto al Órgano Ejecutivo, también se introduce algunas modificaciones tendientes a la modernización y mejoramiento de la gestión pública y política, como la segunda vuelta electoral o la revocatoria, que ya fueron abordadas con anterioridad. La reelección por una sola vez consecutiva (Art. 168), desprendida de las intencionalidades políticas particulares, resulta adecuada porque, en primer lugar, permite la continuidad de una gestión que resulte calificada por el electorado como positiva y meritoria de un periodo adicional; mientras que el límite de aplicarla sólo a dos periodos, evita uno de los problemas serios del presidencialismo latinoamericano que es su perpetuación en el poder mediante la reelección indefinida¹¹.

La modificación introducida en el proceso de sucesión presidencial resulta pertinente pues establece que ante impedimento o ausencia del Presidente del Estado, lo sucede el Vicepresidente, luego el Presidente del Senado y por último el Presidente de Diputados que, en su caso, es el encargado de convocar a elecciones en los próximos noventa días (Art. 169). Esta disposición excluye al Presidente del Órgano Judicial de la sucesión, como establecía la anterior Constitución, lo cual resulta coherente pues se trata de cargos representativos y públicos de distinta calidad y origen.

El sistema de controles mutuos entre Ejecutivo y Legislativo, básicamente, continúa en aras a que, por ejemplo, se ha mantenido las atribuciones y competencias entre ambos poderes (ahora órganos), y las funciones de control y fiscalización a los órganos del Estado e instituciones públicas por parte del Legislativo. Sin embargo, la nueva disposición que parece tender hacia el régimen

10 Es el caso de la elección del Fiscal General, los miembros del Órgano Electoral Plurinacional, el Defensor del Pueblo, o las objeciones a la designación del Procurador General, que le competen a la Asamblea, entre las principales.

11 El caso paradigmático en la historia de América Latina es el mandato de Porfirio Díaz en México, que permaneció alrededor de 40 años en el poder, mediante la aplicación de la reelección indefinida.

parlamentarista, es aquella que establece que la censura a un ministro de gobierno por dos tercios de votos en la Asamblea Legislativa Plurinacional implica su automática destitución (Art. 158.18). En la anterior Constitución, si bien existía la censura, ésta tenía como finalidad la modificación de las políticas o procedimientos impugnados e implicaba la renuncia de los ministros censurados, pero la misma podía ser aceptada o rechazada por el Presidente de la República.

En relación con el Órgano Judicial, las innovaciones referidas a la modernización estatal pasan por la incorporación de la elección directa, empero, ya hemos observado sus desventajas, además de que, prácticamente en ninguna Constitución latinoamericana se establece este procedimiento (Cf. www.pdba.georgetown.edu.) En relación con la Defensoría del Pueblo, la innovación principal se plantea en su periodo de funciones. Anteriormente, duraban cinco años con opción a una reelección; en la actual Constitución son elegidos por seis años, sin posibilidad de reelección (Art. 219), al igual que el Fiscal General (Art. 228), que anteriormente era designado por diez años improrrogables.

Respecto a las Fuerzas Armadas y la Policía Boliviana (Título VII de la actual Constitución), no se ha introducido modificaciones sustanciales, a pesar de que, por ejemplo, una de las demandas comunes a la mayoría de las organizaciones sociales a la Asamblea Constituyente planteaba el servicio militar voluntario y no obligatorio (entre ellas la propuesta de la APG); empero, por las dificultades que involucraba dicho cambio y, sobre todo, por las tensiones que suponía con las fuerzas militares, finalmente se optó por mantener la redacción del texto constitucional.

Al final de esta parte de la Constitución, se introduce un título específico sobre relaciones internacionales, fronteras, y reivindicación marítima que antes no existía como tal y hace énfasis en la integración de los pueblos, la soberanía y los derechos humanos, así como en el “irrenunciable e imprescindible” derecho de acceso al mar (Art. 267).

Como se puede percibir, la mayoría de las medidas de modernización se centra en el Legislativo, aunque también en los otros órganos del Estado. En todos los casos, son de fácil aplicación mediante leyes secundarias.

Conclusiones

Una lectura acuciosa de la Segunda Parte de la nueva Constitución “Estructura y organización funcional del Estado” denota, en primer lugar, que se ha mantenido el formato republicano-liberal de la estructura estatal basada en la división y equilibrio de poderes y la representación como la base de conformación de los gobiernos bajo los principios de igualdad y universalidad. Sin embargo, se ha incorporado una serie de reformas tendientes, por un lado, a introducir criterios de plurinacionalidad orientados a incorporar la presencia de los pueblos indígena originario campesinos en la gestión pública y política; por otro, a ampliar la participación ciudadana mediante mecanismos de democracia directa y participación social; y, por último, una serie de medidas para mejorar la eficiencia y eficacia estatal.

Muchas de estas medidas resultan de fácil y adecuada aplicación, como la segunda vuelta electoral, la revocatoria de mandato, las nuevas disposiciones respecto de los miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional, que tienden a mejorar su eficacia, eficiencia y el respeto al mandato popular, o bien la incorporación de criterios de género en la conformación de los Órganos públicos. Otras, en cambio, resultan más complejas y críticas, es el caso de las circunscripciones especiales indígena originario

campesinas, o la jurisdicción indígena originario campesina con igual jerarquía que la ordinaria, y cuya aplicación resulta crítica por un lado, por la ambigüedad y carácter enunciativo con que fueron planteadas y que conducen a una serie de problemas en el momento de su transformación en leyes secundarias y, por otro, porque de la manera en que están formuladas, generan tensiones con los principios de igualdad ante la Ley, reconocidos también por la nueva Constitución.

Del mismo modo se ha ampliado los espacios políticos de participación por la vía del voto popular, tanto en la elección de autoridades –del Órgano Judicial– como la segunda vuelta electoral y la revocatoria de mandato. Estos mecanismos en general resultan muy adecuados, empero, consideramos que éstos parten de principios eminentemente políticos, y de disputa por espacios de poder, por lo que pensamos que su aplicación, por ejemplo al Órgano Judicial, es inadecuada.

Es evidente que la aplicación de una nueva Constitución es gradual, sin embargo, respecto del nuevo texto, se ha generado una gran expectativa ciudadana asociada a la transformación social y a mejores condiciones de vida para la población, particularmente de los sectores excluidos, por lo que su aplicación tiene un alto contenido político que, sin embargo, debe ser debidamente evaluado, evitando su aplicación apresurada, ya que la Constitución es un instrumento de mediano y largo plazo cuya aplicación debe situarse por encima de la mera voluntad política de los actores y de la pugna por el poder.

Bibliografía

Asamblea del Pueblo Guaraní, *Ore ñemongeta' (Parte 1). Propuesta hacia la Asamblea Constituyente* (Chaco boliviano, 2006)

Asamblea Nacional de Organizaciones Indígenas, Originarias, Campesinas y de Colonizadores de Bolivia, *Propuesta para la nueva Constitución Política del Estado. Por un estado plurinacional y la autodeterminación de los pueblos y naciones indígenas, originarias y campesinas* (2006, Sucre)

Nueva Constitución Política del Estado, Aprobada en el Referéndum de 25 de enero de 2009 y promulgada el 7 de febrero de 2009 (La Paz: Editorial U.P.S.)

Central de Pueblos Étnicos Mojeños del Beni, *Propuesta para la nueva Constitución Política del Estado. Territorio, justicia y autodeterminación* (Trinidad: IBIS-Dinamarca, s/a)

Confederación de Pueblos indígenas de Bolivia (CIDOB), *Propuesta sobre las reformas a la Constitución Política del Estado* (s/l, s/e, diciembre 2001)

Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia, Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia-Bartolina Sisa, Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz, Central de Pueblos Étnicos Mojeños del Beni, Movimiento Sin Tierra, *Declaración del III encuentro de las organizaciones indígenas, originarias y campesinas* (La Paz, s/e, 2006)

Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, *Nueva Constitución Plurinacional. Propuesta política desde la visión de campesinos, indígenas y originarios* (La Paz: CSUTCB, 2006)

República de Bolivia, *Constitución Política del Estado*. 13 de abril de 2004, disponible en: <http://www.geocities.com/cpbolivia/>

Zegada, María Teresa, “Una respuesta a la exclusión social de difícil aplicación” en: *Comentarios a la propuesta constitucional aprobada por la Asamblea Constituyente boliviana*. Serie documentos de Trabajo (La Paz: IDEA/Plural, 2008)

Reflexiones sobre algunos aspectos estructurales

Franz Xavier Barrios Suvelza

Introducción

Conclusión de más de 180 años de unitarismo constitucional

La tercera parte de la nueva Constitución, denominada “Estructura y organización territorial del Estado”, ha roto con más de 180 años de unitarismo territorial. El impacto que se desprende del nuevo texto constitucional es, pues, de una magnitud insospechada. Hay cambios comparables de tipo constitucional que se los repite, una y otra vez, en las historias de los distintos países. Esto sucede, por ejemplo, cuando un país pasa de ser monarquía a república; o cuando, habiendo optado originalmente por un perfil abstencionista frente a la economía, un Estado se torna constitucionalmente social y decide intervenir con extensos programas de redistribución social. Pues bien, una transformación de dimensiones semejantes se produce cuando un Estado deja de ser “unitario”. Todas estas son transformaciones máximas y comparables en lo que hace a su impacto estructural sobre el Estado, no importa que sea en relación a diversas temáticas.

*Franz Xavier Barrios
Suvelza*

Nacido en Sucre. Economista, investiga temas relacionados al Estado. Durante los últimos años ha trabajado el tema de autonomías. Sus últimas publicaciones en este tema aparecieron en la revista *Reforma y Democracia del CLAD* (N° 44) y en la *Revista de Estudios Políticos* (N°144) de España. Actualmente investiga la contradicción entre democracia y estado de derecho.

Los ensayos previos

Durante la historia republicana boliviana hubieron muchos cambios importantes de tipo territorial. Uno de ellos se produjo en 1994 con la Ley de Participación Popular (LPP), formulada ese entonces como alternativa al movimiento cívico regional que propugnaba un esquema de descentralización por la vía departamental. A pesar de los aportes que la LPP implicó para el país en términos de generalización del municipio, tal medida estaba lejos de poder remover *estructuralmente* los cimientos territoriales de Bolivia, como sí ha sucedido con el nuevo texto constitucional. La LPP fue notoria como mecanismo de desconcentración de gestión pública y consolidación mínima estatal en la parte rural del país, pero fue definitivamente limitada en términos de su impacto estructural territorial pues no alteró la

calidad “unitaria” del Estado boliviano. Para ser ecuanímes habrá que reconocer, sin embargo, que no era esa su intención.

La LPP contiene una segunda señal de sus límites históricos en términos estructurales: se trata de su tímida solución a la cuestión de la autonomía indígena. En este segundo aspecto, el nuevo texto constitucional es también rupturista y encierra otro impacto sin precedentes. No es que, antes de 2009, Bolivia no hubiera introducido cambios en la temática indígena como lo prueban las medidas de 1952 o de la reforma constitucional de 1994 que comenzaron a consagrar mayores reconocimientos para los indígenas. En realidad, así lo hizo la propia LPP con medidas formalistas de reconocimiento jurídico. Lo que quiero subrayar es que los cambios que, en lo territorial y en lo indígena se produjeron en Bolivia antes de 2009, fueron tendencialmente *incrementalistas*.

Enfoque del presente ensayo: descripción sin prescripción

Frente a estos fenómenos, la reflexión intelectual puede asumir dos grandes líneas de aproximación analítica. Una primera es la de describir el resultado de reforma constitucional territorial buscando delimitar, con cierta credibilidad técnica, la esencia detrás de la transformación observada. La otra es la de emitir un juicio de valor sobre si la ruptura parece o no conducir a un orden institucional más ventajoso. En esta ocasión, me moveré sobre la primera línea de aproximación analítica.

No es mi intención desestimar con ello la dimensión política del proceso. Está demás recordar la enorme conflictividad que estas medidas encierran y los agitados antecedentes sociales, políticos e incluso personales que las transformaciones hechas han provocado. La multiplicidad de intereses en juego, incluyendo aquellos de naturaleza económica pero también las dinámicas de poder, no sólo complejizan la valoración del proceso en curso, sino que exigen un debate ideológico y valorativo en torno a estas decisiones que afectarán el futuro del país. A pesar de todo ello, en este ensayo haré sólo una descripción *alternativa* más o menos fría de los resultados constitucionales logrados en su forma de texto constitucional.

1. Las principales diferencias entre la vieja y nueva Constitución

1.1. Grandes trazos de la ruptura territorial en términos generales

El nudo gordiano del nuevo modelo territorial boliviano

El primer factor que se debe aislar para comprender la transformación vivida frente a las anteriores constituciones, en lo que hace a la distribución territorial del poder, es la clarificación del *modo de Estado* que surge. Bajo “modo de Estado” entiendo la identidad final, más agregada o de mayor porte estructural de todo Estado en lo que hace a la distribución territorial del poder. Aquí las opciones son sólo dos: o el modo de Estado es *simple* o, de lo contrario, es *compuesto*. Todos los países acaban perteneciendo a una de estas dos familias territoriales y está demás decir que la historia de cada uno de ellos explica por qué se opta por una vía o por la otra.

Como he advertido, no valoraré en esta oportunidad si quedarse en el modo simple es mejor o peor que transitar a un modo de Estado compuesto. Simplemente constato que, con la nueva Constitución aprobada en enero de 2009, Bolivia ha abandonado la familia de lo territorialmente

simple y es, ahora, parte de la familia compuesta. Decir que el país ha abandonado el modo de Estado simple no implica que desde el primer día, luego del referendo constitucional, ya esté uno plenamente del otro lado. El asentamiento del nuevo esquema demorará varios años.

Como quiera que fuere, afirmar que Bolivia ha pasado de lo territorialmente simple a lo compuesto es el punto donde se condensa la ruptura de fondo que el país experimenta en lo territorial. Por eso urge precisar la razón por la cual afirmo que Bolivia es ahora un caso más de modo de Estado compuesto. Para ello trataré primero de mostrar la diferencia entre simple y compuesto para luego exponer aquellas decisiones constitucionales que respaldan las tesis que acabo de delinear.

Lo simple versus lo compuesto en términos de diseño territorial

Cuando en un país dado la potestad de legislación está monopolizada por el nivel nacional, se dirá que en ese país prima el modo de Estado *simple*. Cuando tal monopolio se rompe a favor del nivel subnacional, se dirá que ese país es *compuesto*. Es importante poner atención que, cuando hablo de “potestad de legislación”, lo hago en el sentido más duro, enfático y riguroso de lo que se puede entender bajo el término de “legislación”. No se trata aquí de una norma cualquiera, sino de aquella que reúne las características objetivas y estructurales de legislación estatal. Eso significa que me refiero a aquellas normas de carácter general, abstracto, con prelación jerárquica y que se denominan “ley” no por mero efecto nominal, amén de que debe cumplirse ciertos requisitos formales de su producción (deben provenir de parlamento o asamblea).

El Art. 272 de la nueva Constitución como lugar definitorio

La anterior Constitución boliviana dejaba la legislación como una potestad del nivel nacional a través del Congreso de la República. Técnicamente, Bolivia tenía un modo de Estado simple lo cual, en el lenguaje mundano pero también doctrinal, se conoce como país “unitario”.

Según el nuevo texto constitucional, se ha roto el monopolio de legislación detentado por el nivel nacional en favor del ámbito subnacional. Ese el gran primer remezón constitucional que sustenta una transformación que, retomando la analogía ya lanzada, es tan relevante como sería el paso de un país monárquico a otro de forma republicana. El Art. 272 de la nueva Constitución es el punto decisivo de la transformación de lo simple a lo compuesto.

Resulta que allí, al definirse la “autonomía”, se comienza mencionando la facultad “legislativa” sin dejar de distinguirla de la facultad “reglamentaria”, igualmente enumerada. Establecer una distinción entre estos dos tipos de normas, es decir, entre legislación y la reglamentación, es una novedad pues devela una sofisticación conceptual extraña a la tradición legal y doctrinal boliviana precedente.

Vale la pena recordar que, durante el periodo constituyente, la aceptación de una potestad legislativa subnacional no fue una intención original en el partido de gobierno. Es más, ni siquiera estuvo claramente reclamada por el movimiento autonomista oriental que, en este punto, divagó sin la suficiente contundencia. Una prueba de esta inseguridad es que la famosa pregunta del Referendo Autonomico de 2006, negociada entre el actual partido de gobierno y el movimiento autonomista, no previó ceder la potestad de legislación a favor de los departamentos.

Ceder la legislación fue producto de negociaciones políticas, más o menos a fines de 2007, una vez que la Asamblea Constituyente fracasara en su meta de concertar un texto con la oposición

política. Fue tal la inestabilidad propositiva, doctrinal, técnica y política derivada de estos cambios conceptuales, que el texto aprobado en grande en La Glorieta en 2007, no contenía la potestad de legislación a favor del ámbito subnacional y aparece en las versiones de proyecto constitucional sólo un tiempo después. Se formaliza en diciembre de 2007 y se “remacha”, con mayor consistencia técnica, durante las negociaciones políticas de mediados de 2008.

¿Dónde se ubica el modelo boliviano una vez confirmada su adscripción al modo de Estado compuesto?

Con la caracterización de Bolivia como un país con modo de Estado compuesto, se inicia la comprensión de la decisión constitucional rupturista en lo territorial. Este paso fundamental parece colocar a Bolivia en algún punto cercano a España, el modelo autonómico por excelencia en la experiencia comparada. También surge la tentación de creer que Bolivia habría iniciado un viaje hacia lo federal. Esta fue, curiosamente, la errónea hipótesis de expertos del oficialismo durante los debates constituyentes. Suponían ellos que dar potestad legislativa al ámbito subnacional, convertía a Bolivia en federal. Su conclusión era falsa pero la intuición correcta, pues así reflejaban el impacto de alterar el monopolio de legislación en el Estado.

Si bien Bolivia ha entrado al campo de lo compuesto, su perfil ni es federal ni es autonómico a la española. ¿Qué es? Para saber qué posición ocupa Bolivia ahora dentro del espectro de modos de Estado compuesto, se debe analizar con mayor detalle el *peso constitucional específico* de los niveles territoriales en juego.

¿Por qué no se trata de un caso autonómico o federal?

Dar el salto de lo simple a lo compuesto, como se acaba de mostrar, es la ruptura de arranque. En la experiencia comparada, el modelo paradigmático de modo de Estado compuesto fue el caso federal, al punto que el concepto de lo compuesto parecía ser sinónimo de lo federal. Frente a ello, a partir de la experiencia española antes de la Guerra Civil en la tercera década de los años 30 en el siglo XX, y gracias al modelo italiano de la postguerra, pero en especial, debido a la reforma constitucional española de 1978, resulta que comenzó a perfilarse una nueva vía compuesta *no federal* que llamaremos a partir de aquí “autonómica”, conscientes de que la doctrina italiana probablemente preferiría otra nomenclatura para describir su caso. Cuando Bolivia inicia su debate constituyente posee entonces dos paradigmas de lo compuesto: el clásico esquema federal y el más joven esquema autonómico. Paradójicamente, la decisión final decide desviarse de ambos referentes y enriquece el modo de Estado compuesto con una nueva variante.

¿Por qué Bolivia elude lo federal y lo autonómico sin dejar lo compuesto?

Un fenómeno llamativo es que ambos modelos compuestos (el federal y el autonómico) comparten, por encima de las sustantivas diferencias que tienen, un elemento singular: el *encapsulamiento constitucional del nivel municipal*. Este encapsulamiento en términos estructurales es un rasgo esencial de los modelos federales. En el caso federal, el nivel municipal es engullido por el nivel intermedio compuesto por los entes federados, mientras que en el caso autonómico de corte español, es el nivel nacional el que engulle a los municipios. Debido a ello es que, en los dos modelos, el resultado final es el mismo: la distribución territorial del poder se ancla sólo en dos sujetos: en el nivel nacional (“Estado”, “Estado nacional”, la “Nación”, etc.) y en el nivel intermedio (“regiones”, “comunidades autónomas”, “entes federados”, etc.).

Esta dualidad de distribución del poder territorial en el Estado entre estos dos sujetos supone necesariamente la *invisibilización* de los municipios en términos estructurales, independientemente del valor real, simbólico e histórico que los municipios tengan. Vale decir, no se pone en duda su papel en la provisión de bienes y servicios de relevancia para lo que se ha llamado la “democracia de proximidad”. Simplemente se trata de develar el peso constitucional real que los municipios adquieren en el armado jurídico global del Estado en los casos compuestos clásicos. En términos jurídicos, la doctrina alemana, por ejemplo, concuerda en declarar al municipio alemán como parte del poder ejecutivo y lo declara criatura perteneciente al dominio institucional del ente federado correspondiente.

La novedad boliviana en relación al estatus de los municipios

Pasar de lo simple a lo compuesto (Art. 272) es un paso gigantesco desde la perspectiva de largo aliento para Bolivia, aunque desde una visión comparada internacional no es invención alguna. Acabamos de ver que muchos otros países ocupan tradicionalmente un lugar dentro del esquema compuesto.

Sin embargo, donde sí la nueva Constitución introduce una novedad es en relación a la situación de los municipios bolivianos en el arreglo final. La LPP no sólo consolidó el “unitarismo” constitucional, es decir, la matriz de modo de Estado simple en la República boliviana. Tampoco logró ascender constitucionalmente al municipio a pesar que éste era su sujeto privilegiado de atención.

Se podría atacar este argumento afirmando que los alcaldes y los concejales de los municipios bolivianos eran electos y que los concejos municipales emitían normas. En relación al carácter electivo, es cierto que ello contiene un cambio cualitativo, pero lo hace desde el punto de vista de la legitimidad de las autoridades, sin alterar la composición estructural del país en términos territoriales. O pregunte uno si no a los prefectos electos de la media luna, cuán amplio es su margen de gestión. La mera elección directa de autoridades subnacionales no parece garantizar un régimen pleno de autonomía. En relación a los concejos municipales como instancias normativas, resulta que el ordenamiento jurídico nacional nunca reconoció tales disposiciones como “leyes”. En resumidas cuentas, los municipios bolivianos después de la LPP quedaron como parte de un sistema desconcentrado de administración estatal, con autoridades electas y sin potestad de legislación.

La otra cara de la medalla es que, si bien el desarrollo municipal boliviano no implicó la ascensión del nivel municipal a un rango constitucional especialmente fuerte, sí generó un movimiento de poder local en Bolivia del cual sería imposible prescindir. Conforme avanzó el debate constituyente boliviano, la voz de los municipios, efectivamente organizados en su federación de asociaciones, no dejó de presionar para que la reforma constitucional total que se perfilaba los tomara en cuenta. De hecho, los primeros modelos de autonomía confeccionados por los técnicos del movimiento autonomista oriental tenían una tendencia a invisibilizar a los municipios, subrayando más bien el rol de los departamentos. En esos primeros ensayos, la visión autonomista parecía acomodarse a la tendencia internacional descrita arriba, aquella que desembocaba en modos de Estado compuesto basados en dos sujetos: “Estado nacional”, por un lado, y nivel intermedio, por el otro.

Con el debate constituyente, era lógico que el movimiento municipal boliviano vigilara que sus aspiraciones y perspectivas no quedaran relegadas ante el fervor con el que se peleaba las autonomías departamentales. Para los municipios, además, dos nuevas amenazas se erigirían: la idea de “regiones” y las “autonomías indígenas”, que eran esquemas defendidos por el oficialismo.

Han sido pues las peculiares circunstancias históricas bolivianas las que han hecho que se produzca un resultado inesperado desde la perspectiva del diseño constitucional comparado. Los municipios bolivianos han logrado que su fuerza institucional sea comparable a la de los departamentos autónomos. En otros términos, todo aquello que los departamentos pretendieran lograr en términos de autonomía, sería reclamado por los municipios para que los beneficie igualmente.

Este proceso de permanente igualación de logros constitucionales se reflejaría, por supuesto, en el tema neurálgico de la potestad de legislación. Con ello, la transición boliviana de lo simple a lo compuesto adquiriría un sentido inédito. La ruptura del monopolio de legislación se daría en beneficio tanto de los departamentos como de los municipios.

Ahora bien, si se ha aclarado que, con la nueva Constitución aprobada, legislan tanto departamentos como municipios, no debe olvidarse que hay un nivel más que legisla. Se trata obviamente del nivel nacional que, opacado por los debates centrados en departamentos e indígenas o en reclamos municipales, suele olvidarse como la fuente de legislación por excelencia.

Por lo tanto, a la pregunta de cualquier observador externo sobre en qué niveles territoriales el nuevo modelo permite la legislación, la respuesta no puede ser otra que: *en tres niveles pues, al nivel departamental y al municipal, se suma el nivel nacional*. Con lo cual Bolivia contiene tres niveles territoriales donde se genera legislación. La legislación municipal no es de menor valía que la departamental ni de menor valía que la nacional y lo propio vale para la legislación departamental.

Arts. 145, 277, 283 y 410 como parámetros del carácter triterritorial del modo de Estado boliviano

La conclusión precedente se ratifica en las disposiciones constitucionales. En el Art. 145 se menciona que la “Asamblea Legislativa Plurinacional” es la “única con facultad de aprobar y sancionar leyes que *rigen para todo* el territorio boliviano”. En esta frase hay que llamar la atención sobre la fórmula: “para todo el territorio boliviano” pues con ello se circunscribe la potestad de legislación del nivel nacional a aquello que tenga vigencia para todo el territorio. Leyes que sólo rigen para un departamento no son pues tarea de la Asamblea Legislativa Plurinacional, conforme se puede inferir del Art. 277. Dicha tarea recae en la Asamblea departamental, de la misma manera en que recaería en el respectivo concejo municipal hacerlo para la circunscripción municipal, como dispone el Art. 283.

Estas habilitaciones en relación a en qué niveles territoriales se puede legislar dentro del Estado boliviano, se las debe conectar con la disposición inscrita en el Art. 410 del nuevo texto constitucional que coloca las leyes departamentales y municipales en un rango comparable a las leyes nacionales. Esto confirma nuestra hipótesis del peso constitucional *equipotente* conferido a las legislaciones subnacionales frente a la clásica legislación nacional.

Para los juristas bolivianos ha sido un trauma y un tormento concebir que ciertas “leyes” puedan provenir de otro lugar que no sea el nivel nacional. Esa aflicción se explica por la tradición natural de la doctrina hecha y desarrollada para un modo de Estado simple o “unitario” durante casi dos siglos. No sorprenderá entonces que la introducción de la plurilegislación en el modelo territorial, fuera acompañada de persistentes inseguridades e inconsistencias de parte de los redactores. En el curso de las diversas negociaciones entre fines de 2007 y fines de 2008, las modificaciones del proyecto constitucional fueron mejorando ostensiblemente el nuevo mensaje aunque sin dejar lagunas debido, en parte, a la novedad del cambio.

Comparativamente, sólo en Brasil (1988) y en Sudáfrica (1996) se intentó conferir a los municipios un rango cada vez más fuerte, en desviación de la tendencia universal de dejar a los municipios encapsulados. No obstante, el desarrollo final en esos países no fue consecuente y mantuvo finalmente a los municipios en una situación de menor peso estructural frente al nivel intermedio respectivo, con mayor razón en Brasil por su claro componente federal.

1.2. Grandes trazos de la ruptura territorial en términos indígenas

La caracterización de Bolivia como un país con un modo de Estado compuesto triterritorial da cuenta del armazón básico del nuevo esquema constitucional para lo territorial. Este armazón debe implicar variables relativamente estables y universales que, precisamente, por esa calidad general, pueden cobijar decisiones constitucionales, no sólo más específicas, sino más complejas. Esta evolución sería difícil de viabilizar sin este armazón de sustentación descrito en el acápite precedente.

Uno de los temas complejos que dicho armazón debe cobijar es el referido a la cuestión indígena. Como he sostenido, la solución ofrecida por las disposiciones de 1952, la reforma constitucional de 1994 o la LPP, no fueron suficientes para procesar esta compleja temática. Si bien en el caso del armazón territorial general hemos constatado que, en términos de diseño, el acabado es relativamente claro, no pasa lo mismo con la cuestión indígena. En este caso, las soluciones ofrecidas por la reforma constitucional son más enrevesadas y ello tiene que ver no sólo con la naturaleza misma del tema, sino con el valor que este tema comporta para el gobierno de turno.

Los Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC)

Según el Art. 269 del nuevo texto constitucional, Bolivia se “organiza territorialmente”, por un lado, en instancias clásicas de raigambre republicana (departamentos, provincias y municipios); y por el otro, en Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC). Durante el periodo republicano, las instancias que de una u otra forma conformaron la malla territorial fueron sólo unidades estándar -como cantones, secciones de provincias (ahora municipios), provincias y departamentos-, sin cabida alguna para vías indígenas propias. Fue incluso más probable reconocer justicia originaria que oficializar unidades territoriales indígenas específicas o lograr una homologación de autoridades indígenas como autoridades oficiales del Estado.

Desde la década de los 90 del siglo XX hubo ensayos para mejorar esta situación, ya sea mediante “distritos indígenas” o mediante las llamadas Tierras Comunitarias de Origen (TCO). El problema era que los distritos indígenas tenían la desventaja de quedar bajo la dependencia jerárquica del correspondiente esquema de autoridad oficial municipal, mientras que la TCO es, en buena medida, una categoría agraria y de propiedad económica que se contrapone, por lógica, a las delimitaciones político-administrativas del espacio estatal.

La incorporación del TIOC introduce pues un factor inédito de la tradición constitucional boliviana para dar cuenta de las demandas indígenas. Se suma que ahora este reconocimiento de una instancia territorial propia es llenado de un contenido específico mediante la calidad de autonomía y, sobre todo, es sólo una arista de una construcción mucho más compleja de vías de autonomización indígena.

En efecto, el TIOC es sólo la punta del ovillo, pues como se demostrará en seguida, el TIOC es sólo una forma de manifestación de la autonomía indígena. Por tanto, siguiendo el mensaje constitucional así como éste se deja interpretar de la manera más sistemática posible, no es “la autonomía indígena”

en general, sino el TIOC como una de las tantas expresiones de aquella, lo que acaba siendo parte de la malla territorial junto a departamentos, provincias y municipios. Como el TIOC no es una categoría territorial sino espacial, habrá que interpretar que el término “territorial” del Art. 269 hay que tomarlo en un sentido laxo y simbólico pues, estrictamente hablando, sólo vale para departamentos, provincias y municipios. Por otro lado, la visión constitucional de autonomía indígena abarca una multidimensionalidad inevitable dada la compleja realidad de los pueblos indígenas.

Art. 289 sobre la Autonomía Indígena Originaria Campesina (AIOC) y el Art. 290 como marco general

El TIOC representa sólo una opción de concretización de la Autonomía Indígena Originaria Campesina (AIOC) la que, además de un contenido básico general, tiene dos adicionales formatos de concretización, además del mencionado TIOC. Veamos primero su contenido básico general.

El Art. 289 y los contenidos básicos generales de la AIOC

La “autonomía” indígena se define como “autogobierno”, que es un rasgo distinto al visto en el caso de departamentos y municipios. Si en el caso de éstos la “legislación” aparecía como el criterio articulador, en el caso de la AIOC, es el concepto de la “libre determinación” el que asume el rol integrador, como se desprende del Art. 289.

El desarrollo de la AIOC viene “casado” además a tres aspectos cualitativos singulares. Por un lado, el criterio de la ancestralidad, siquiera como factor de partida para la conformación territorial. En segundo lugar, la conexión de la conformación de la AIOC a un proceso de consulta previo. En tercer lugar, la consagración del principio de “autogobierno” según sus propios procedimientos.

Art. 291 y las modalidades alternativas de concretización de la AIOC

A la par que el contenido básico, debe considerarse la variedad de escenarios de concretización de la AIOC, más allá del TIOC. Además de éste, la nueva Constitución menciona al municipio y a la región de carácter indígena. Como en el Art. 269 se explicita sólo al TIOC, se puede inferir que el constituyente homologa municipio y región indígena a los moldes estándar de municipio (Art. 283 ss.) y regional (Art. 280 ss.), respectivamente.

Art. 293 y los procedimientos de conformación territorial indígena

Según el Art. 293, los TIOC serán establecidos (se trate de TIOC “consolidados” o “en proceso”) luego de un pronunciamiento hecho por la población. Este artículo podría interpretarse de la siguiente manera. Los TIOC no tienen automáticamente la calidad de autonomía pues se requiere un proceso que, mediante pronunciamiento de los interesados, instituya la autonomía por vía TIOC. Sin embargo, pueden existir previamente (“consolidados”) aunque no gocen de la autonomía. La concretización de autonomía indígena prevista por la nueva Constitución no es, entonces, automática e implica más bien un complejo trámite de concretización.

Por un lado, encierra un potencial cruce con los límites político-administrativos clásicos como distritos o municipios. Por ello es que en el Art. 293.II, el nuevo texto se preocupa por alertar el caso en que la AIOC chocara con límites distritales o municipales lo cual, según la disposición analizada, debe canalizarse por un procedimiento de trámite legislativo a nivel nacional. Esto

arrastrará necesariamente una tensión con los municipios vigentes por lo que un acuerdo con ellos será inevitable.

El Art. 293.II regula sólo el caso aquel en que la demanda de AIOC se produjera dentro o coincidiera con el municipio. Es el Art. 293.IV el que prevé la situación de una demanda que sobrepasase los límites municipales, en cuyo caso, la Constitución emplea los términos de “coordinación”, “articulación” y “cooperación para el ejercicio de su gobierno”. Eso lleva a pensar que de lo que se está hablando en este caso es de las modalidades *espaciales* de AIOC (TIOC y región). En el caso de la región, esto es válido, sea que se trate de la región sólo como espacio de gestión y planificación, sea que se trate de ella como esto, pero con la autonomía añadida. Sólo así puede darse sentido al concepto de “coordinación” anotado, pues las unidades espaciales nunca suprimen la existencia de las unidades territoriales propiamente dichas (municipios o distritos) y tendrán que coexistir ellas. No se trata de TIOC *en vez* de municipio, sino coordinado con él en lo que corresponda.

AIOC y legislación

A la luz de las consideraciones precedentes, una interpretación del tenor constitucional es concordar en que la vía regia para que un pueblo indígena legisle, o sea, ejerza su “autogobierno” usando un instrumento occidental de poder como es la legislación, sea a través de su conversión en “municipio indígena”. Esta posibilidad está prevista en el Art. 294.II.

Bien vistas las cosas, surge una conclusión llamativa pues, salvo este caso de municipio indígena, todas las demás vías de concretización de AIOC no le dan relevancia al tema legislación, entre otras causas, por la naturaleza republicana y de derecho positivo que encierra el concepto de legislación. Esta situación parece comprensible y consecuente con el reclamo frecuentemente repetido en el nuevo texto constitucional (ver p.e. el Art. 296) sobre el uso de los procedimientos propios para el manejo de las AIOC.

1.3. ¿Cuántos niveles territoriales tiene finalmente el modelo?

Esta última aclaración nos lleva a enfrentar otra confusión frecuente en la comprensión del nuevo texto constitucional, ya que suele leerse que el nuevo modelo propondría un “nivel” indígena. En realidad, los pueblos indígenas no son un “nivel”, sino un conglomerado humano social que potencialmente puede o no tomar la forma de una AIOC. Además, la misma Constitución está abierta a que eso suceda dentro de un menú optativo de varias escalas como la distrital, municipal o supramunicipal. En otros términos, los pueblos indígenas concretizarán su autonomía empleando alguna de las escalas o niveles republicanos pre-existentes lo cual tiene efectos de mayor armonización institucional.

La novedad que encierra el texto constitucional sobre la AIOC no altera pues un ápice la caracterización del modo de Estado que se hiciera líneas arriba. Se mantiene Bolivia como un país con modo de Estado compuesto. Y la variante de modo de Estado compuesto resultante ni es federal ni autonómica, sino triterritorial pues son sólo tres niveles (nacional, departamental y municipal) donde se ha conferido la potestad de legislación de forma estructural. Simplemente debe añadirse que, al lado de esta caracterización general, se integra un componente de autonomías indígenas de geometría variable.

La discusión sobre la cantidad de niveles territoriales en juego, producto de la nueva Constitución, ha sido confusamente abordada tanto por críticos como por propulsores del nuevo esquema territorial que propone la Constitución. Esa confusión no sólo provino de no verse el nivel nacional como uno de los niveles donde se legisla, sino del efecto que parecía traer la AIOC como multiplicador de niveles territoriales. Cuantos más “niveles” se le quiera interpretar al texto constitucional, mejor para los críticos, pues así argumentan con más ímpetu la supuesta inmanejabilidad del nuevo modelo. Por el lado oficialista, se cree que declarando “nivel” a los indígenas se les hace un bien a los pueblos indígenas. Ambas posiciones me parecen erradas.

Para probar este yerro, debo abordar previamente las discusiones sobre un elemento que he omitido hasta aquí: el de las “regiones”. Una vez discutido este punto volveré una vez más a la cuestión de los niveles para ver si se sostiene aún mi hipótesis de un modo de Estado triterritorial con AIOC de geometría variable.

Art. 280 sobre la autonomía regional

Es plausible sostener que el tenor constitucional diferencia la región creada por ley como mero espacio de planificación y gestión (Arts. 280.I,II) y aquella donde se ha conformado una “autonomía regional” (Art. 280.III). Pero incluso la “autonomía regional” comporta, claramente, una “intensidad” de autonomía menor de la conferida a departamentos y municipios. Esto está ratificado por el Art. 281, pues allí se postula que la autonomía regional no goza de facultad legislativa. Esta formulación fue resultado de las negociaciones post Asamblea Constituyente. Su meta fue disminuir la susceptibilidad entendible del movimiento autonomista de que la región se convirtiera en un dispositivo de paulatino socavamiento de las futuras autonomías departamentales.

Puede darse el caso de que las regiones no se conformen del todo o no lo hagan en todos los departamentos o que incluso surjan no desde abajo, sino por decisión del gobierno departamental aunque con otro nombre, pero buscando los mismos efectos de explotación de economías de escala o especialización espacial. En todo caso, el hecho de que la región sea fortuita pero, sobre todo, el dato crucial de que no legisle, vuelve a ratificar que los únicos niveles del Estado boliviano donde se puede legislar son tres: nacional, departamental y municipal. En tal medida, las regiones son parientes de los TIOC ya que ambos siguen una lógica espacial y no una territorial como sí pasaría con un municipio indígena. El tener naturaleza espacial, obviamente, no excluye poder tener autonomía por mucho que no se pueda legislar. Lo que pasa es que, según la nueva Constitución, el término “autonomía” ni arrastra necesariamente legislación (véase la región que no puede legislar o el TIOC que se rige por el principio de libre determinación según normas propias), ni se aplica sólo a unidades territoriales (véase las unidades espaciales como la región o el TIOC que, sin ser territorializaciones, pueden ser “autónomas”).

En síntesis, hay que ser escéptico ante los alaridos de quien afirme que el modelo tiene cinco, siete o más “niveles”. Sea por afán político o por simple desconocimiento de las técnicas de ordenamiento territorial, estos críticos omiten calibrar científicamente el peso constitucional de los niveles territoriales. Por supuesto que el nuevo modelo boliviano emergente contiene varios “tipos” de autonomía (indígena, regional) y más de un estamento territorial (como sucede con los estamentos distrital y provincial de gestión estatal). El punto es que, entre toda esta diversidad de elementos (tipos de autonomía, estamentos territoriales, niveles territoriales), se destile lo de mayor

peso estructural. En ese sentido, se ratifica que sólo en tres niveles se legisla (nación, departamento y municipio), con el añadido del principio de una AIOC de geometría variable.

Estas interpretaciones no significan que la ley marco no deba precisar mejor aspectos que no están del todo claros. Por eso paso a la siguiente parte de este ensayo para abundar sobre algunas consecuencias prospectivas en relación a los tópicos tocados en los párrafos precedentes.

2. Alternativas de desarrollo legislativo

El punto de partida del desarrollo legislativo que se avecina lo constituye la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, anunciada en el Art. 271 del nuevo texto constitucional. En estos párrafos dedicados al desarrollo legislativo, quiero detenerme a discutir el estatus de este instrumento normativo en el contexto de la transformación territorial que estamos viviendo. Para ello es importante distinguir el momento de asentamiento pleno del modo de Estado compuesto, por un lado, y el periodo de transición previo que es algo inestable y gradual, por el otro.

Este punto es importante porque ha surgido una meritoria crítica desde el lado autonomista sobre el riesgo o amenaza de que importantes elementos del despliegue autonómico departamental, dependan de una ley nacional. Ello parece efectivamente contradecir el espíritu compuesto del que he hablado desde un inicio.

Esta crítica tiene mérito en la medida en que, ciertamente, los modos de Estado compuesto ni suelen tener, ni en realidad requieren, de una disposición nacional que intervenga profusamente en la dinámica territorial autonómica subnacional. Leyes nacionales de descentralización son más bien típicas de Estados “unitarios” y no es necio que se advierta sobre el riesgo que una ley de este tipo pudiera comportar como potencial mecanismo de re-centralización del poder.

Ese riesgo es cierto y no me cabe duda que un modo de Estado compuesto puede prescindir de una ley marco, salvo cuatro atenuantes que se debe considerar. Por un lado, la dinámica de *transición* evidente que tendrá Bolivia puede justificar *temporalmente* que se opte por ordenar ciertos aspectos desde una ley marco nacional, que, insisto, es en realidad extraña a cualquier modo de Estado compuesto. Por otro lado, recae en las fuerzas autonomistas evitar, mediante un esfuerzo de negociación, que la ley marco acabe confirmando los temores anotados. Que esto es posible se demuestra con el hecho de que el mismo alcance que el texto constitucional pretendía darle a la ley marco fue perdiendo margen conforme avanzaba la negociación entre fines de 2007 y el acuerdo final de octubre de 2008. La ley marco tiene ahora un alcance menor al postulado en los primeros borradores constitucionales.

El tercer atenuante es que los autonomistas, muchas veces entendiblemente afectados por la dinámica confrontacional, olvidan que un número natural de leyes nacionales son inevitables aunque ya no como ley marco general, sino como fruto de la distribución compuesta de materias competenciales. Por ejemplo, incluso en países federales como Alemania o autonómicos como España, sendas leyes nacionales ordenan, con detalle abrumador, las relaciones fiscales de tipo territorial.

Finalmente, el cuarto atenuante tiene que ver con la señal del constituyente español que, en 1978, previó una ley nacional “armonizadora” en temas autonómicos. Pero se trata de un instrumento no sólo supletorio, sino de naturaleza excepcional. No se trataba de una ley marco nacional densa, sino de una herramienta de emergencia cuya promulgación está atada a la existencia de causales claramente tasadas en el mismo texto constitucional español. Vale la pena recordar, como anécdota,

que en España el nivel nacional intentó en los primeros años del modelo autonómico, aprobar una especie de ley marco. Pero el tribunal constitucional acabó desbaratándola en muchas de sus partes porque justamente se zafaba del arreglo de modo de Estado compuesto.

3. Retos, tiempos y modos para la implementación

Habida cuenta de lo dicho en relación al estatus de la Ley Marco en el arreglo institucional de la nueva Constitución, quiero ahora conectar esa variable con los retos, tiempos y modos de implementación referidos específicamente a este tópico. Según la disposición transitoria segunda de la nueva Constitución, se establece que, dentro de los primeros seis meses de formada la Asamblea Legislativa Plurinacional, se promulgará, entre otras leyes, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

El que el plazo sea de 180 días no impide que durante las primeras sesiones del nuevo cuerpo legislativo nacional, la mencionada ley sea aprobada a fin de no retrasar más las demandas de autonomía que, en el caso de los departamentos de la llamada media luna, cuentan con respaldos referendarios. Más aún, nada impide que antes de que se produzcan las elecciones generales, las partes en conflicto avancen en borradores completos y consensuados. Es la única forma de lograr un cronograma expedito y un contenido garantista de la naturaleza compuesta del Estado en el desarrollo legislativo. Para que este proceso sea congruente tanto en términos operativos como técnicos, la negociación debería adicionalmente abordar al mismo tiempo la adaptación de los Estatutos departamentales como manda la disposición transitoria tercera de la nueva Constitución. La ley marco y Estatutos tienen conexiones delicadas que conviene tratar a tiempo y con criterio consensual. Un antecedente importante es la ley transitoria electoral que implícitamente y de mutuo propio, incorporó disposiciones que reservan poder de decisión a las normas autónomas subnacionales para cuando éstas sean promulgadas. Se trata de una señal de márgenes de apertura que podrían ampliarse si es que las partes acordaran consensuar.

4. Consolidación y jerarquía normativa

Para concluir este ensayo, me queda cerrar el análisis con un elemento controversial referido a la cuestión de la jerarquía normativa, que afecta las perspectivas de consolidación normativa a futuro. Este asunto tiene que ver con el Art. 276 del nuevo texto constitucional.

El polémico Art. 276: equipotencia constitucional interniveles, por un lado, y no tutela, por el otro

El Art. 276 es una de las disposiciones más enigmáticas que contiene el nuevo texto constitucional y que ha llevado a otra ronda de confusiones. Los críticos leen en esa disposición un nuevo dato para denunciar la inmanejabilidad del nuevo modelo, pues la idea de que las “entidades territoriales autónomas no estarán subordinadas entre ellas y tendrán igual rango constitucional”, parece destruir la cohesión estatal y alentar fuerzas centrífugas que se reforzarían con la hipótesis (rebatida líneas arriba) de “n” niveles territoriales y de la impronta de “naciones” originarias.

Todo ello parecería conducir a un corto circuito generalizado del sistema estatal. En descargo de estos críticos de un diletantismo ostentoso, hay que reconocer que la formulación del articulado al respecto no es feliz como lo prueba la inestabilidad del uso del término “autonomía” que lleva a contradicciones entre el Art. 272 (que define autonomía en función de legislación) y 281 (que habla de “autonomía” regional aunque le niega –correctamente– legislación a la región). Súmese que entre

los expertos bolivianos, las técnicas normales de compleja articulación vertical en modos de Estado compuesto son desconocidas, lo que hace aparecer esta cuestión de “no subordinación” e “igual rango constitucional” como una idea oscura e incluso como mal concebida.

La ley marco puede ser el lugar adecuado para clarificar el sentido del polémico Art. 276. Para ello debe hacerse una distinción entre la idea de la “no subordinación”, por un lado, frente al principio de “igual rango constitucional”, por el otro. La idea de la no subordinación debería restringirse al hecho de la existencia de sólo un control de legalidad sobre las entidades territoriales y la ausencia de un control de oportunidad entre ellas. En otras palabras, un prefecto no puede darle instrucciones de gestión a un alcalde o a una máxima autoridad indígena a la cabeza de una autonomía indígena dentro del departamento. Se podría incluso establecer que el control de legalidad se canalice necesariamente por una vía jurisdiccional.

Frente a ello, la idea del “igual rango constitucional” debería dar cuenta de una cuestión radicalmente distinta. Pues aquí se trataría de la *equipotencia constitucional* de niveles territoriales que he descrito al inicio de esta exposición. En otras palabras, sólo a aquellos niveles, a cuyas entidades se ha conferido la potestad de legislación, se les puede reconocer un mismo rango constitucional. Con ello, una región con autonomía puede estar “no subordinada” al departamento en el sentido de que sólo se le aplicaría un control de legalidad. A pesar de ello, no podría tener el mismo rango constitucional que un departamento, pues éste sí puede legislar, mientras que a la región esa potestad le está sencillamente prohibida por el Art. 281.

Las autonomías entre “hegemonistas y consociativos”

Diego Ayo Saucedo

En este trabajo se pretende hacer una reflexión de los contenidos de la nueva Constitución referidos al capítulo territorial de las autonomías. Se analizará las diferencias entre el texto previo aprobado en Oruro, elaborado en el seno de la Asamblea Constituyente, y aquella redactada por el Congreso Constituyente en octubre de 2008 y ratificada por el voto popular el 25 de enero de 2009. Asimismo, se observará en qué medida los contenidos centrales de la Constitución aprobada en las urnas se plasma en la ley *electoral transitoria*. Vale decir, de qué modo la Constitución queda rubricada en su desembocadura de ley. El propósito es dejar en claro que, a pesar de los esfuerzos hegemónicos del MAS, ha terminado imponiéndose cierto grado de consenso que aunque no está exento de peligros de retorno a la hegemonía mencionada o simplemente de no cumplimiento de la letra constitucional (como ya se ha visto en el “estreno” constitucional que no se respetó la designación por ley que manda la Constitución del primer gabinete elegido bajo este marco y se lo hizo por decreto), no deja de traer significativas modificaciones que conviene analizar, pues empiezan a delinear definitivamente un sistema político diferente con autonomías variadas y de impensables efectos en el futuro democrático del país.

Diego Ayo Saucedo

Politólogo. Autor sobre descentralización y democracia. Ocupó diversos cargos en el Viceministerio de Participación Popular, desde investigador hasta Viceministro, Coordinador del Programa Municipal en USAID, investigador en el PNUD, director del programa “Juego de Espías” en Canal 7, docente titular de la UMSA, docente en la Maestría para el Desarrollo de la Universidad Católica y actualmente profesor visitante de la Universidad de Mc Gill, Montreal-Canadá.

Postulamos como hipótesis la posibilidad de ir delineando una democracia representativa con visos consociativos; de autonomías departamentales, posiblemente restringidas, pero ciertamente reales; de orientación tetraterritorial a partir del advenimiento, seguramente infrenable, de las regiones y de municipalismo multicultural y, por ende, asimétrico con municipios indígenas y no indígenas.

Es eso lo que se pretende reflexionar en los párrafos que siguen.

1. Los contenidos constitucionales. Del sello hegemónico a la estampa conciliadora

Consideramos que el paso del texto previo aprobado en Oruro en diciembre de 2007 a la Constitución modificada el 21 de octubre de

2008 y ratificada por el voto en enero de 2009 (nCPE) hay determinados elementos que definen un tipo de autonomía y de sistema político. En este trabajo se pretende caracterizar a este nuevo sistema político y a esta específica autonomía, más que entrar en un detalle exhaustivo de los artículos existentes. Para ello ya hay determinada bibliografía que resulta muy esclarecedora. Por ese motivo, restringimos la reflexión a cinco elementos que posiblemente retraten mejor este nuevo molde institucional en ciernes.

Primer elemento

La nCPE reconoce las autonomías departamentales y, con ello, transita de un modo de estado simple a un modo de estado compuesto (Barrios, 2008: 62-6). En principio, es fundamental mencionar que el texto previo aprobado en Oruro definía la necesidad de tener una ley que regule los alcances, organización, funcionamiento, estructura, competencias, atribuciones, asignación de recursos financieros y la coordinación del proceso (Art. 272). Por lo tanto, se proscribía la posibilidad de contar con una auténtica autonomía en tanto la Asamblea Legislativa Plurinacional estaba encargada de normar todos estos aspectos de la dinámica constituyente¹. Sin embargo, en la nCPE se recorta este alcance, aunque queda todavía la necesidad de contar con una ley de este tipo. Ésta, sin embargo, estará encargada básicamente de la parte procedimental referida a la elaboración de los estatutos y las cartas orgánicas, lo que evita invadir el ámbito del autogobierno y poner el lente, valga la redundancia, en los “cómo” de las autonomías, más que en la imposición de los “qué”, es decir, es una nueva redacción orientada a fijar las reglas de juego entre los diversos niveles gubernamentales, pero sin llegar a definir los mismos contenidos de las semi-constituciones departamentales y municipales. No es lo deseable en un marco autonómico que debería contemplar la existencia de los estatutos y las cartas orgánicas sin mediación de norma alguna más que de la propia Constitución. Vale decir, en prelación jerárquica, lo ideal debería estar planteado en una pirámide que tenga a la Constitución “arriba” y a los estatutos y cartas “abajo” con el simple añadido de que estos últimos deberían pasar por una revisión constitucional².

Sin embargo, entre la opción hipercentralista del texto previo aprobado en Oruro y su cara opuesta hiperautonomista que exigía la aprobación de estatutos ciertamente incompatibles con la Carta Magna (Chávez S. y Böhr C., 2008: 9-68), parece que esta “salida” puede ser vista como *políticamente correcta*.

Asimismo, es necesario remarcar un elemento adicional fundamental para considerar este primer elemento: la capacidad legislativa. El texto previo aprobado en Oruro se refiere a los alcances del régimen autonómico como circunscrito a, entre otros aspectos de menor relevancia, la *facultad normativa-administrativa*. Vale decir que, en el mejor de los casos, reconocía un modo de Estado simple radical, dada su capacidad de promulgar “normas administrativas” que podrían interpretarse como decretos reglamentarios (departamentales) (Art. 273), pero de ninguna manera como un auténtico modo de estado compuesto, en tanto el monopolio legislativo se mantendría en el nivel central y, para ser más

1 Opinión del profesor español Joan Prats para quien “no hay autonomía en la Constitución aprobada en Oruro por diversas razones, entre las que se encuentra la subordinación de los departamentos a una ley hecha en el nivel central”, *El Deber*, 28 de febrero de 2008.

2 Franz Barrios Suvelza opinaba que “Aún es prematuro debatir sobre cualquier estatuto autonómico”, *La Razón*, 24 de julio de 2007.

exacto, en la misma Asamblea Legislativa Plurinacional. No se habría producido el anhelado *quiebre legislativo* como requisito indispensable para transitar hacia una verdadera autonomía o, en general, hacia un verdadero modo de estado compuesto. Reiteramos: sólo la ruptura legislativa y, con ella, la posibilidad de legislar tanto en los departamentos como en los municipios daría como resultado este avance cualitativo hacia un modo de estado compuesto (Barrios, F., 2008: 28-29).

Es precisamente ese el cambio que se propició en la nCPE (Art. 272), posibilitando que los niveles departamental y municipal adquieran el ejercicio de las *facultades legislativas*. Notable modificación que implica un cambio similar al que acontece en aquellos países que “transitan de una monarquía a una república”³. Es ese el calibre de la modificación comentada.

Segundo elemento

La nCPE reconoce las autonomías indígenas, aunque de forma compartida con las otras autonomías y no necesariamente de forma hegemónica. Importa poner de relieve que el texto previo aprobado en Oruro ofrecía un cuadro de vehemente hegemonía indígena (*Cf. Bonifaz y Ayo, 2008*). En primer lugar, establecía (Art. 285.II) que:

Las naciones, pueblos indígenas y campesinos de territorio ancestral ubicados en la jurisdicción municipal que no conformen autonomías indígenas podrán elegir de forma directa concejales mediante normas y procedimientos propios.

En la nCPE se da un vuelco crucial (Art. 284.II):

En los municipios donde existan naciones, pueblos indígenas y campesinos que no constituyan autonomía indígena, originaria y campesina, podrán elegir a sus representantes ante el Concejo Municipal de forma directa, mediante normas y procedimientos propios *y de acuerdo a la Carta Orgánica Municipal.* (cursivas nuestras)

Como se enfatiza en cursivas, la nCPE estipula la necesidad de que, en caso de elegirse concejales indígenas en forma directa, sea en acuerdo a la Carta Orgánica Municipal. Ya no es por simple decisión, ambigua y hasta caprichosa, de las naciones indígenas. La obligatoriedad de estar incluidos en este documento supone la necesidad de un pacto político entre los indígenas y los no indígenas del municipio. En el texto previo, las naciones mencionadas tenían la libre potestad de definir su número y entregar la nómina al gobierno municipal para que éste vea qué hacer con los concejales elegidos de forma directa. No había puentes entre los indígenas y aquellos que no lo sean o entre el gobierno municipal y las poblaciones de su jurisdicción autodefinidas como indígenas.

En segundo lugar, el texto de Oruro establecía (Art. 294.I):

La voluntad expresada en consulta para conformar Territorios Indígenas, Originarios y Campesinos se ejercerá a partir de territorios ancestrales consolidados como propiedad colectiva, comunitaria o por posesiones y dominios históricos en proceso de consolidación... (cursivas nuestras)

Nuevamente ponemos en cursivas un aspecto que podría llevar a que miles de hectáreas de territorios indígenas, que no han sido consolidados, demanden su conversión en autonomías indígenas. El texto de la nCPE, por el contrario, afirma (Art. 293.I):

3 Franz Barrios Suvelza en entrevista en el Programa Juego de Espías de Canal 7.

La autonomía indígena basada en *territorios consolidados y aquellos en procesos una vez consolidados*, se constituirán por voluntad expresa de esa población de acuerdo a sus normas y procedimientos propios. (cursivas nuestras)

Enfatizamos este aspecto verdaderamente relevante: la necesidad de tener territorios potencialmente autónomos, sólo una vez que adquieran el rango de consolidados.

En tercer lugar, en cuanto al alcance territorial de la autonomía indígena, es preciso señalar que el texto aprobado en Oruro no fijaba límites claros (Cf. Art. 294), lo que quebraba la misma autonomía municipal y ponía en riesgo la unidad departamental. Sin embargo, en la nCPE (Art. 293), se indica que :

- II. Si la conformación de una autonomía indígena originario campesina afecta límites municipales y distritales, las naciones indígenas y el gobierno municipal deberán acordar una nueva delimitación distrital. Si afectase límites municipales, deberán cumplir un procedimiento de autorización ante la Asamblea Legislativa Plurinacional conforme a la Ley.
- III. La Ley establecerá requisitos mínimos de población y otros aspectos diferenciados para la constitución de las autonomías indígenas....
- IV. Para constituir una autonomía indígena....cuyos territorios se encuentran en más de un municipio la ley señalará los mecanismos de articulación, coordinación y cooperación para el ejercicio de su gobierno.

Con ello, en suma, se obliga a concertar en caso de que la nueva delimitación distrital afecte a los municipios, o se condiciona recurrir a una ley en caso de afectarse los límites municipales y, por ende, los departamentales, además de poner reglas a la misma conformación de las autonomías indígenas como las referidas a la cantidad de población requerida. Todos estos aspectos delimitan los alcances de la autonomía indígena que en el texto previo tenían como única restricción la propia voluntad, cuasi divina, de las naciones indígenas.

En cuarto lugar, en cuanto a la posibilidad de constituirse en municipios indígenas, en el texto previo (Art. 295. I y II) se manifestaba que:

- I. La decisión de convertir uno o más municipios existentes en un municipio indígena...se adoptará de acuerdo a sus normas y procedimientos propios, conforme a la CPE y a la ley.
- II. La decisión de convertir municipios en una región territorial indígena... Se adoptará por agregación de éstos, de acuerdo a sus normas y procedimientos propios, conforme a la CPE y a la ley.

La nCPE modifica esta redacción de la siguiente manera (Art. 294. II y III):

- II. La decisión de convertir un municipio en autonomía indígena *se adoptará mediante referendo...*
- III. En los municipios donde existan comunidades campesinas con estructuras organizativas propias que las articulen y con continuidad geográfica, podrá conformarse un nuevo municipio, debiendo cumplir en este caso el procedimiento de aprobación ante la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Como afirma Carlos Romero (2007), “en el texto de Oruro existía mayor discrecionalidad para constituir autonomías indígenas y una tipificación de casos no suficientemente clara. Con las modificaciones introducidas se simplifica la tipología a las tres modalidades establecidas, es decir, territorios indígenas, municipios indígenas y regiones indígenas; se incorpora el referendo y el cumplimiento de procedimientos ante el órgano legislativo plurinacional”.

En suma, se reconoce las autonomías indígenas, pero con determinadas restricciones que evitan un desequilibrio político demasiado avasallador en favor de los pueblos indígenas, en tanto se exige: a) compatibilidad con la Carta Orgánica Municipal y, por ende, un pacto político intramunicipal; b) la realización de referendos aprobatorios de la autonomía indígena y; c) el apego a una norma a ser aprobada por dos tercios en la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Tercer elemento

Se refiere a la condición triterritorial del modo de Estado boliviano. Resulta satisfactorio comprobar que el formato municipalista, tan sólido en Santa Cruz, deja en el olvido aquella propuesta lanzada por el Comité Cívico en 2005⁴ que contenía rasgos no sólo “etnominimalistas”, sino de notoria subordinación municipal a un formato típicamente federal, capaz de fagocitarse a los municipios, casi vistos como menores de edad. La propuesta cívica, por ende, preservó el esquema descentralizador planteado hace casi dos décadas obviando el asentamiento cada vez más sólido de “lo municipal” (Urenda, J.C., 1987). En buena cuenta, es importante notar que en este tiempo se ha formado y consolidado una sólida identidad municipalista.

En una investigación, realizada en siete departamentos (Ayo, 2009), se pudo observar que las nuevas “estructuras de poder departamental” no pueden ya prescindir del actor municipal. En el caso comentado de Santa Cruz, la réplica municipal no se hizo esperar y se amenazó con quitar el apoyo al Comité Cívico si mantenía ese formato de subordinación municipal. Exigencia finalmente escuchada, que dio pie a creer que el carácter triterritorial de la nueva CPE ya estaba prefigurado en el diario vivir. Lo propio ocurrió en Oruro, que a pesar de albergar “municipios inviables” (Amelier, 1999), no resignó la presencia municipal ni frente a la propuesta prefectural de división del departamento en cuatro naciones indígenas. “Las autonomías indígenas que quiere promover el prefecto no pueden estar sobre nosotros, los municipios,...el prefecto debe retractarse” (Ayo, 2009). El hipermunicipalismo paceño –es el departamento con más municipios, habiendo llegado a 80– o la fortaleza de los centros regionales benianos, armoniosamente acoplados a la lógica municipal, se adhirieron a este municipalismo pujante, poniendo sobre el tapete la verdad señalada: prima una identidad municipalista capaz de parapetarse frente a actores externos que pretendan usarlos y manipularlos. No es que sea una identidad antagónica a la identidad partidaria o regional/ departamental existente, pues a veces se complementan y retroalimentan, pero tampoco es una identidad que tienda a subordinarse fácilmente a ninguna otra, supuestamente, “superior”.

De ese modo, la simple delegación de la facultad “normativo-administrativa” del texto de Oruro no resultaba muy pertinente. Su paso a “capacidad legislativa” (nCPE, Art. 283) sienta las bases de la triterritorialidad con mucha agudeza. Los municipios ya no son meros agregados desconcentrados, sino, auténticos niveles con “cualidad gubernativa” (Barrios, 2008) entendida como la capacidad

4 Venta Ciudadana 18, “El plan autonómico cruceño subordina el nivel local al intermedio”, en *La Razón* de 18 de febrero de 2005.

de elegir autoridades directamente, recaudar ingresos propios, tener competencias diferenciadas, atenerse a una verificación constitucional y no a la imposición vertical desde el nivel territorial superior en caso de conflictos con otros niveles y, finalmente, poseer sus propias competencias con posibilidad de ser legisladas.

Cuarto elemento

La nCPE reconoce la existencia de las regiones aunque no como niveles de gobierno sino como unidades de planificación. Realidad que posiblemente tienda a ser modificada gradualmente con una orientación hacia una virtual tetraterritorialidad. No fue así desde un principio. En realidad, en el texto de Oruro se tendía a visualizar a la región como territorio y no como espacio (Barrios, 29-33). Vale decir, como un (casi) nivel adicional de gobierno y no como mera unidad desconcentrada del gobierno departamental, con lo que el modo de estado compuesto boliviano adquiriría un formato de fortaleza inusitada, que posiblemente aproximaba su diseño a una tetraterritorialidad. Quizás sea exagerado atribuir este alcance al texto de Oruro, aunque no por ello es de desconocer la intención política del delineamiento regional. La descentralización, en América Latina, ha tenido su origen menos en consideraciones técnicas que propiamente políticas, destinadas a consolidar amplias franjas territoriales a favor de los diseñadores, así como a debilitar a los opositores (Montero y Samuels 2004). Así lo contempló un estudio sobre el nacimiento de la Ley de Participación Popular (LPP), norma que relegaba al menos una década de discusión sobre una posible descentralización departamental –la era “departamentalista” había sido la predominante desde 1972, año en que se da a luz el Decreto Supremo de organización prefectural, hasta 1994 cuando se promulga la LPP (Barrios, 2002: 99-111)– para adentrarse en una nueva fase de priorización de lo municipal consagrada a favorecer al Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y menguar el poder de los comités cívicos (O’Neill, 2005). Los más de 20 anteproyectos de ley sobre una posible descentralización, hacia los nueve departamentos, fueron debidamente archivados (Peláez, 1995), haciendo del municipio el centro del debate y el eje de la descentralización en curso. Una descentralización que pocos configuraron con los municipios como los bastiones del proceso en ciernes⁵. Entre esos pocos, sin embargo, estuvo el MNR con su líder Sánchez de Lozada, capaz de reconocer la llegada tradicional de su partido hacia áreas rurales que tendría en la LPP su continuidad y corroboración. La motivación, por ende, fue hacer calzar los bastiones clásicos del MNR con el diseño “pro” rural de la Ley. No es por ello extraño el inicio tecnocrático de esta Ley (Blanes, y Ayo, 1999: 52-8) que apuntaba, por ello, entre otros elementos de buena fe dispuestos por sus autores, posiblemente a consolidar su musculatura electoral.

Con similar talante, el MAS decidió atenuar la incidencia prefectural, promoviendo la creación de las regiones. El propósito no fue sino restar peso al dominio de las autoridades departamentales sobre todo el departamento (Ayo, 2007). Más allá de aquellas argumentaciones exhaustivas dispuestas a dar legitimidad técnica al nacimiento de las regiones –“responden a las mancomunidades”, “permiten impulsar territorios geo-económicamente afines”, “reducen los costos con economías de escala funcionales a una planificación agregada”, etc.– lo cierto es que la intencionalidad fue política. La descentralización así, aún revestida de coberturas “rationales”, se convertía nuevamente

5 Una excepción es Carlos Hugo Molina (1994). Asimismo, Laurent Thevoz (Ayo, 2004) sostiene la tesis de que las discusiones sobre la descentralización departamental nunca fueron propiamente departamentalistas. Casi siempre habían contemplado la posibilidad municipal.

en una herramienta de “lucha por el poder” a favor de determinados sectores. En términos simples, establecer gobernaciones regionales dentro de un departamento, hacía de la prefectura poco más que un mero municipio urbano, aunque sin las potestades del municipio capitalino, verdadero detentador del poder en la jurisdicción urbana.

Con este antecedente, conviene leer la redacción del Art. 281.I del texto previo de Oruro:

- I. La región se constituye por voluntad ciudadana, unión de municipios con continuidad geográfica, que compartan culturas, lenguas, historia, economía y ecosistemas complementarios. La Ley definirá los procedimientos para su conformación, sus competencias serán conferidas por dos tercios de votos del total de miembros del Concejo Departamental.

El añadido del Art. 282:

El gobierno de la región se conforma de una Asamblea Regional y un Órgano Ejecutivo presidido por un gobernador.

Sin embargo, en la nCPE se establece (Art. 280) que la región no debe trascender los límites departamentales, además de constituirse no más que en espacios de planificación y gestión. Vale decir, se resta el poder ciertamente desmedido del texto de Oruro eliminando, de este modo, la figura de “gobernador regional” (Art. 271) para pasar a ser, aunque ello no se menciona en la nCPE, un gerente regional, designado por el gobernador departamental en lo que deviene una dinámica de desconcentración, y no de descentralización, que consigue afianzarse luego de algunos años de aplicación relativamente exitosa en departamentos como Santa Cruz o Beni, aunque de menor contundencia, en departamentos como Cochabamba y/o Oruro (Barrios, 2008). A este diseño se agrega, asimismo, la posibilidad de crear regiones metropolitanas en las conurbaciones mayores a 500 mil habitantes que habían sido olvidadas en el texto previo de Oruro de sesgo hiperruralista. No obstante la presencia de aproximadamente tres de cada cinco bolivianos en áreas urbanas y, al menos, dos de cada cinco en regiones metropolitanas (Blanes, 2006: 120), el énfasis indigenista de la Constitución de Oruro “descuidó” este detalle.

Por ende, se atenuó la lógica de hegemonía política circunstancial del MAS en el texto de Oruro, por un equilibrio de poder, poco estable (ver más adelante en “advertencias”), pero ciertamente menos vertical que el existente en el documento de Oruro.

Quinto elemento

La nCPE define el carácter de discriminación positiva del molde institucional nacional y, con ello, reconoce la condición plurinacional, aunque, con énfasis en las minorías indígenas, aproximando el diseño político hacia una democracia intercultural y/o de equilibrio más que a un sistema de democracia de mayoría indígena sobre la minoría no indígena. Este es un aspecto referido a la democracia sobre la que se desenvuelve el sistema autonómico. El texto de Oruro apuntalaba una justicia ordinaria con jurisdicción nacional, la extinción de la noción de la “nación boliviana” a favor de las naciones indígenas (Pratts, 2008: 4-5), la condición consociativa de las instituciones estatales con predominio indígena (por ejemplo, en un Tribunal Electoral con cinco miembros de los que dos eran indígenas) entre otros elementos de franca actitud hegemónica a favor de los pueblos y naciones indígenas (Bonifaz y Ayo, 2008), como ser el que se desea posicionar, en el

tema autonómico que nos compete, la elección de los concejales departamentales. En este caso, la redacción del texto previo de Oruro es muy impositiva (Art. 279.I):

- I. El Concejo Departamental está compuesto por concejales departamentales elegidos por votación universal...y por concejales indígenas, de acuerdo a sus normas y procedimientos propios.

Ya en la nCPE, no sólo importa la modificación de la nomenclatura al término de Asamblea Departamental o como cada departamento prefiera, respetando sus propias auto denominaciones, sino, sobre todo, se restringe el criterio de la identidad cultural y lingüística a las minorías etno-culturales. Ya no se trata de ofrecer mayoría institucional a los que son mayoría poblacional o, en otras palabras, dar sobrerrepresentación a los que ya son más, demográficamente hablando. No, en este caso, los incentivos consociacionales permiten realzar a aquellas minorías étnicas que, de otro modo, no tienen cabida en el marco de la democracia de las mayorías, más parecidas muchas veces a verdaderas tiranías de las mayorías sobre las minorías (Bobbio, 1996: 254-77). De ese modo, se da presencia política a los pueblos indígenas verdaderamente marginales, en armónica convivencia con la democracia representativa. Téngase en cuenta que no es preciso ofrecer cuotas especiales a los pueblos indígenas mayoritarios –quechua y aymara– que ya lograron, bajo los actuales moldes institucionales existentes, tener presencia en el 63 por ciento de los municipios de 1999 a 2004 (Albó y Quispe, 2004: 70), en aproximadamente el 11 por ciento de senadores y el 18 por ciento de diputados en el Congreso de 2002-2005 (Albó, 2002: 9-11), pero con un ascenso vehemente de 2005-2009, hasta copar con curules indígenas entre el 40 por ciento y el 70 por ciento de la representación total⁶; en un 47 por ciento en la Asamblea Constituyente⁷ y, sobre todo, en la misma Presidencia de la República con Evo Morales como el primer mandatario indígena con un respaldo del 54 por ciento. Fue, pues, la democracia representativa la que amparó estos avances. Hoy, a este éxito se añade la oportunidad de incorporar también a las minorías étnicas del país.

Sin embargo, es preciso realizar ciertas advertencias que posibiliten comprender que estos avances no están exentos de riesgos. En forma correlativa a cada uno de los elementos señalados, mencionemos, igualmente, cinco de éstas:

Advertencia 1 (sobre la autonomía departamental)

Si bien hay el reconocimiento a la capacidad legislativa, es preciso que la Ley de Autonomías defina, con pulcritud, el respeto a las competencias reconocidas constitucionalmente. Hoy por hoy, ya la nCPE resulta, a vista de los propulsores de la autonomía departamental, claramente insuficiente en las competencias concedidas (Urenda, 2009:12). Téngase en cuenta que se reconoce 36 competencias

⁶ Es pertinente mencionar que, en conversaciones con congresistas, se muestra una falta de acuerdo sobre el porcentaje de presencia indígena. En todo caso, los 72 diputados y 12 senadores del MAS, que suman juntos poco más de la mitad del total de representantes del Congreso, da una idea del incremento notable acontecido. No es que todos sean indígenas, como tampoco los representantes opositores son todos no indígenas, pero permite suponer un ascenso radical.

⁷ Xavier Albó (2008) sostiene que hay un 46,9 por ciento que dice pertenecer a un pueblo indígena aunque con variaciones entre aquellos que sí pertenecen a un pueblo, sí hablan su lengua y sí la aprendieron de niños (30,2 por ciento); aquellos que sí pertenecen, sí hablan la lengua pero no la aprendieron de niños (10,2 por ciento) y finalmente los que sí pertenecen, no hablan la lengua ni la aprendieron de niños.

exclusivas del nivel central, 16 concurrentes con los otros niveles y siete compartidas que tendrían escasa relación con las competencias contempladas en los estatutos autonómicos (Urenda, 2009: 12)⁸. Más allá del análisis sobre la pertinencia de las competencias, que sería objeto de otro ensayo, es necesario dejar constancia de este hecho que podría empañar la potestad legislativa, teniendo en cuenta que de poco serviría tener leyes departamentales sobre competencias casi ornamentales.

Asimismo, queda siempre la duda de que el mandato procedimental de la futura ley podría acabar por invadir los aspectos de contenido retornando al espíritu, claramente centralista, del texto previo de Oruro que daba competencias como “planificar, cantar o bailar”⁹.

Tampoco es de desconocer que, aunque los departamentos están facultados para legislar, la falta de un Tribunal Constitucional o la posibilidad de tener a esta institución copada políticamente, termine por otorgar mayor jerarquía legal a los decretos supremos provenientes del Poder Ejecutivo, como viene ocurriendo en la actualidad en lo que se constituye un sistema de gobierno hiper presidencialista o de presidencialismo imperial.

Finalmente, podría ser que el nivel central no abra la “llave legislativa”. Es preciso comprender que es la Asamblea Legislativa la que tiene la iniciativa legislativa en todas las competencias existentes mientras no se disponga lo contrario en la Ley de Autonomías a ser elaborada. Lo que significa que, si este nivel superior no legisla –la ley básica– por más capacidad legislativa departamental, poco o nada se podrá hacer.

Advertencia 2 (sobre la autonomía indígena)

Si bien se ha dado serias restricciones al alcance desmedido del texto de Oruro respecto a las potestades de las autonomías indígenas, como se vio anteriormente, queda un tema en el tintero que podría echar por la borda estos logros: la posesión privilegiada, hacia los pueblos y naciones indígenas, de los recursos naturales renovables. No cabe duda de que los propios indígenas han considerado que su autonomía será sólo factible si se los hace partícipes de las riquezas naturales –es una visión más económica que propiamente política del concepto autonómico– (Rocha, 2008); certeza que si bien puede ser legítima, no puede serlo a costa de los no indígenas, que quedarían en una posición de evidente desventaja.

Advertencia 3 (sobre la autonomía municipal)

Si bien se reconoce la potestad legislativa y, por ende, el carácter triterritorial del modo de estado, es preciso convenir en que la misma creación de las autonomías regionales e indígenas, además de su condición de “iguales jerárquicamente”, podría atentar contra el proceso municipal, tanto en lo concerniente a su estructura territorial, como a los recursos fiscales que perciben, situándolos *de facto* en un eslabón inferior en la cadena autonómica.

8 Aunque es una opinión que Urenda sostenía aún antes de las modificaciones del 21 de octubre. Lo que muestra que no se distingue ningún matiz entre ambos documentos (Cf. Urenda en Espinoza, 2008: 12-3).

9 Conversación con Franz Barrios Suvelza.

Advertencia 4 (sobre las autonomías regionales)

Si bien se contempló, finalmente, la condición de la región como unidad desconcentrada y no como nivel de gobierno, es necesario apuntar que la amplitud de derechos que se otorga a las posibles autonomías indígenas, podría terminar por convertir cada región en una región indígena prácticamente liberada de los “requisitos” y limitaciones estipuladas para ser región y, por ello, con una condición de hecho de nivel gubernativo, más que de espacio, de planificación. Vale decir, como región no indígena sería no más que un espacio desconcentrado, pero como región indígena sería un nivel de autogobierno, lo que terminaría por definir un modo de estado, en la práctica misma, a pesar de lo declarado constitucionalmente, tetraterritorial.

Advertencia 5 (sobre la democracia como sistema)

Si bien se reconoce una plataforma institucional de “cuotas étnicas” exclusivamente para las minorías indígenas, es posible que se termine tergiversando este mandato a favor no sólo de minorías indígenas, sino de mayorías indígenas “escondidas” en diversos fragmentos minoritarios que cumplirían legalmente con la nCPE, aunque de forma amañada (por ejemplo asumiendo que los aymaras, en realidad, son múltiples minorías carangas, pacajes, etc.)¹⁰ (Cf. Albó, 2009).

Son elementos vitales que permiten entender que el rostro progresista visualizado en la nCPE, siempre puede acabar volviendo al espíritu hegemónico del texto previo de Oruro.

2. La “continuidad” constitucional en el diseño y contenido de la Ley Electoral Transitoria

En este acápite se intenta mostrar los contenidos progresistas que empiezan a plasmarse en la primera ley promulgada en el marco de la nCPE. Consideramos que hay cuatro elementos fundamentales en esta norma que crean un paisaje político verdaderamente novedoso. Cabe advertir, antes de entrar al análisis, que en lo que sigue se hace hincapié en el espíritu de la norma y no en los vacíos que aún deben ser resueltos. Téngase en cuenta que no hay todavía claridad sobre los mecanismos que deben ser implementados a efectos de aprobar el referendo del Chaco. Tampoco se sabe a ciencia cierta, cómo se distribuirá los escaños por población en los Consejos Departamentales de Chuquisaca, La Paz, Cochabamba, Potosí y Oruro. Finalmente, resta conocer los requisitos que deben ser cumplidos para que los municipios se conviertan en autonomías indígenas¹¹. Vale decir, a pesar de estas ausencias procedimentales, los párrafos a continuación tienen el propósito de ver en qué medida los contenidos constitucionales quedan rubricados en la norma electoral vigente.

En primer lugar, en cuanto a la democracia en sí misma, es preciso mencionar la otorgación, siguiendo el criterio de discriminación positiva hacia las minorías indígenas, de siete curules indígenas en el Congreso Nacional. De ese modo, grupos étnicos como los itonama, cavineño, yuracaré, afrobolivianos, entre otros tantos, desconocidos hasta el presente¹², tienen hoy no sólo

10 Es evidente que ya hay entusiastas promotores de modificar la ley incluyendo más curules indígenas; Cf. Albó, 2009).

11 Estos vacíos procedimentales han sido recogidos en Rocabado, Carlos H. (2009).

12 La Fundación Unir (2008: 9-10) realizó una encuesta de opinión en la que se pondera en 5,7 el grado de discriminación en Bolivia de una escala del 1 al 7 con este último valor como el que exhibe mayor

un reconocimiento constitucional sino un espacio institucional fijo (Albó, 2009). Este es un hecho inédito, más allá de que algunos hayan quedado todavía disconformes. Destaca, por ejemplo, la CIDOB, que había contemplado la posibilidad de contar con 17 circunscripciones indígenas (Cf. Dalosto, Flavio, 2009) o el mismo anteproyecto de la Cámara de Diputados enviado al Senado que establecía 14 circunscripciones cuyos candidatos, además, debían ser avalados por sus organizaciones de base¹³. Sin embargo, a pesar de estas reacciones, es necesario mencionar que siete curules representan poco más del cinco por ciento del total de representantes del Congreso Nacional, mientras, la población total de casi 500 mil habitantes que representa esta organización indígena suma el 4,5 por ciento de la población boliviana total. Por ende, la democracia con rasgos consociativos que empieza a sedimentarse en el país parece ser un avance cualitativo importante.

En segundo lugar, en cuanto a las autonomías departamentales, conviene rescatar el carácter de asimetría estructural que permite esta norma. Hasta el presente primó una lógica estandarizante de organización institucional con similares direcciones, nomenclatura y unidades de menor jerarquía en todas las prefecturas además de iguales competencias en las mismas, reafirmando la condición (compulsivamente) homogenizante imperante¹⁴. Sin embargo, haciendo eco de los respectivos estatutos autonómicos, esta norma posibilita cierta flexibilidad organizativa en los gobiernos departamentales, tal como lo establece el Art. 64 de la Ley N° 4021 del Régimen Electoral Transitorio:

- II. La cantidad de votos para elegir Gobernadora o Gobernador y Prefectas o Prefectos en todos los departamentos es por mayoría simple, *a excepción de Santa Cruz, donde se requiere mayoría absoluta.* (cursivas nuestras)

Como se ve en cursivas, en este departamento hay una disposición sólo definida para su propia jurisdicción territorial, corroborada en el mismo Art. 64:

- IV. En el departamento de Santa Cruz si ninguno de los candidatos a Gobernador obtuviera el voto válido de la mayoría absoluta de los ciudadanos participantes del sufragio, *se convocará a una segunda vuelta electoral en la que competirán únicamente los dos candidatos más votados...* (cursivas nuestras)

Resulta interesante observar que sólo en este departamento se tendrá la posibilidad de tener una segunda vuelta en caso de no obtenerse mayoría absoluta en la primera vuelta. Veamos qué elementos más adquieren esta tonalidad asimétrica:

- V. En el departamento de Tarija *se elegirán los Ejecutivos Seccionales del Desarrollo en cada sección de provincia* el cual será elegido por voto popular directo y secreto... (cursivas nuestras)

discriminación. Es la pobreza (33,6 por ciento), el color oscuro de la piel (21,5 por ciento), el apellido (10,7 por ciento) o el ser indígena (23,6 por ciento) los factores que explican mejor esta realidad.

13 Esta propuesta, la de avalar a los candidatos desde las organizaciones matrices, fue criticada y finalmente eliminada en la Ley Electoral aprobada: “El alcance que este proyecto de ley confiere a las circunscripciones especiales indígenas vulnera la prohibición constitucional de discriminación por razones de origen y cultura (Art. 16 II) porque impide a otras organizaciones políticas que no estén acreditadas por la CIDOB, CONAMAQ o CSUTCB postular a candidatos en estas circunscripciones (Cf. Alarcón, 2009).

14 Sólo el Decreto 28666 de abril de 2007 posibilitó contar con cierto margen de discrecionalidad en la creación de las direcciones departamentales, diferentes en las distintas prefecturas.

Y en el caso de Beni, el talante es similar:

En el departamento de Beni en cada provincia se elegirá un gobernador y en cada sección de provincia un corregidor... (cursivas nuestras)

Más allá de las complejidades técnicas que supongan estas elecciones, además de su discutible pertinencia política, es necesario comprender que con esta redacción se marca una diferencia de fondo con “el pasado”. Es un avance cualitativo ciertamente menor aún, pero de honda significancia en un horizonte prospectivo mayor, en tanto se abre la compuerta para arreglos diferenciados, verdadero mérito de un verdadero proceso descentralizador, cual es, precisamente, el respeto por los tiempos y las capacidades diferenciadas. La noción de autonomía departamental, por ende, empieza a consolidarse en el plano normativo.

En tercer lugar, en cuanto a las autonomías regionales, el Art. 76 de la Ley N° 4021 del Régimen Electoral Transitorio abre una enorme puerta a futuro para la ampliación de este estrato territorial:

En aplicación del Art. 280, parágrafos I, II y III de la CPE, la provincia Gran Chaco del departamento de Tarija, optará por la autonomía regional el 6 de diciembre vía referendo a solicitud expresa mediante ordenanzas de los gobiernos municipales de Yacuiba, Villamontes y Caraparí.

Es muy difícil imaginar un futuro que no contemple, a partir de este primer paso, una andanada de referendos regionales que definitivamente alterarán el mapa territorial boliviano. Asimismo, es quizás hasta ingenuo creer que estas regiones, legitimadas por el voto, se contentarán con ser meras unidades de planificación de los gobiernos departamentales. Seguramente esté aquí la semilla de un modo de estado tetraterritorial.

Finalmente, en cuanto a las autonomías indígenas, es necesario mencionar un artículo contemplado en las disposiciones finales, ya finalizando la redacción de la ley N° 4021 del Régimen Electoral Transitorio, y casi de refilón, que también, considero, abre un escueto resquicio, pero resquicio al fin, de una verdadera caja de Pandora:

En aplicación de los artículos 294, parágrafo II y 302, numeral 3 de la CPE, los pueblos y naciones indígena originario campesinos, comprendidos en el alcance de lo establecido en el artículo 30 de la CPE, que deseen convertir un municipio en Autonomía Indígena... podrán elaborar su estatuto y realizar su referendo autonómico y aprobatorio de sus estatutos en la fecha prevista...

No cabe la menor duda que este artículo sienta un último elemento de lo que son las bases de un país, ciertamente más complejo, pero indudablemente más democrático, las autonomías indígenas, aunque hasta aquí sólo relegadas al nivel municipal.

En suma, podemos sintetizar este “nuevo” país, al menos en el plano institucional, como *de democracia representativa con visos consociativos, de autonomías departamentales posiblemente restringidas pero ciertamente reales, de orientación tetraterritorial a partir del advenimiento seguramente infrenable de las regiones y de municipalismo multicultural y, por ende, asimétrico con municipios indígenas y no indígenas.*

Queremos enfatizar que la constatación de esta posible nueva Bolivia no incluye elementos valorativos. No se pretende insinuar que, necesariamente, este nuevo arreglo institucional sea bueno o mejor que al anterior. Simplemente se procura dejar en claro que, sea lo que sea, el país ya no será más el mismo.

Bibliografía

Alarcón, Carlos, “Ley electoral amañada” en *La Razón*, 10 de mayo de 2009

Albó, Xavier, “La nueva correlación campesino-indígena en el Parlamento” en *Artículo Primero N° 11*, Insurgencia democrática de la Bolivia clandestina (Santa Cruz: CEJIS, 2002)

———, “El perfil de los constituyentes” en *Tinkazos*, N° 23 y 24, marzo de 2008 (La Paz)

———, “Las circunscripciones especiales indígenas” en *La Razón*, 5 de abril de 2009

Albó, Xavier, y Quispe, Víctor, *¿Quiénes son indígenas en los gobiernos municipales?* (La Paz: Plural/CIPCA, 2004)

Amelier, Vladimir, *La problemática de los gobiernos municipales de escasa población* (La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, 1999)

Ayo, Diego (coordinador y entrevistador), *Voces críticas de la Participación Popular* (La Paz: ILDIS/PLURAL, 2004)

———, “La descentralización en Bolivia”, en *Opiniones y Análisis*, N° 85 (La Paz: FUNDEMOS-Fundación Hanns Seidel, 2007)

———, *Los conflictos regionales en Bolivia. De su aparición a sus efectos* (en prensa) (La Paz: Fundación Boliviana de la Democracia Multipartidaria, 2009)

Barrios, Franz, *El Estado triterritorial. Una nueva descentralización para Bolivia* (La Paz: ILDIS/PLURAL, 2002)

———, *Procesos de Desconcentración Prefectural en Bolivia: Teoría y Práctica de la desconcentración, del ordenamiento espacial y de la cuestión regional* (La Paz: GTZ, 2008a)

———, *Hacia un pacto territorial en Bolivia. Conflictos, conceptos, consensos en torno a las autonomías* (La Paz: PNUD, 2008b)

Blanes, José y Ayo, Diego, “Participación social y modernización del Estado en Bolivia”, en Carlos Toranzo (ed), *Las paradojas de la participación. ¿Más Estado o más sociedad?* (La Paz: Diakonia, 1999)

Blanes, José, *Bolivia: áreas metropolitanas en clave de desarrollo y autonomía* (La Paz: Fundación Friedrich Ebert, 2006)

Bobbio, Norberto, “La regla de la mayoría: límites y aporías” en Fernández, José (comp.), *Norberto Bobbio, el filósofo y la política* (México: Antología/FCE, 1996)

Bonifaz, Gustavo y Ayo, Diego, *Asamblea Constituyente: ¿hegemonía indígena o interculturalidad?* (La Paz: Friedrich Ebert, 2008)

Chávez, Silvia, y Böhr, Carlos, “¿Son compatibles los proyectos de Constitución y de Estatutos Autonómicos?” en Silvia Chávez, S., Carlos Böhr y Andrés Torres (La Paz: FES/ILDIS, 2008)

Dalosto, Flavio, *Las lágrimas del Presidente de la CIDOB, Adolfo Chávez*, disponible en http://www.cidob-bo.org/index.php?option=com_content&view=article&id=245:las-lagrimas-del-presidente-de-la-cidob-adolfo-chavez&catid=82:noticias, fecha de consulta: 18 de octubre de 2009

Espinoza, Daniela, “Santa Cruz aspira a controlar la mitad del poder del centralismo” en *Pulso* del 13 al 19 de abril de 2008

Fundación Unir, *Segunda Encuesta Nacional Diversidad cultural hoy. Una radiografía al país* (La Paz: Unir, 2008)

Ley N° 4021 del Régimen Electoral Transitorio, disponible en <http://www.ernestojustiniano.org/2009/04/ley-del-regimen-electoral-transitorio/>

Molina, Carlos, *La descentralización imposible y la alternativa municipal* (Santa Cruz: Editorial El País, 1994)

Montero, Alfred y Samuels, David (ed.), *Decentralization and Democracy in Latin America* [Descentralización y democracia en América Latina] (Indiana: University of Notre Dame Press, 2004)

O’Neill, Kathleen, *Decentralizing the State. Elections, Parties, and Local Power in The Andes* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005)

Peláez, Gabriel, *Descentralización. ¿Mito o realidad?* (La Paz: Ed. Zegada, 1995)

Prats, José, “Buscando el sentido de las movilizaciones autonómicas” en *Nueva Crónica y Buen Gobierno*, N° 18, 12 al 25 de junio de 2008

———, “No hay autonomía en la Constitución de Oruro” en *El Deber* (digital), noviembre de 2007, disponible en: <http://www.eldeber.com.bo/2008/2008-02-28/vernotasantacruz.php?id=080228011317>

Rocabado, Carlos, “Vacíos en el régimen electoral transitorio” en *La Razón*, 25 de junio de 2009

Rocha, José Antonio, *Autonomías indígenas, construcción de nación y fortalecimiento del Estado* (La Paz: PIEB/Kawsay, 2008)

Romero, Carlos, *Constituciones comparadas y comentadas. Estados unitarios, federales, Autonómicos, socialistas, plurinacionales y multiculturales* (Santa Cruz: Editorial El País, 2007)

Urenda, Juan Carlos, *Autonomías Departamentales* (Santa Cruz: Los Amigos del Libro, 1987)

———, “El Estado Catoplés” en *Nueva Crónica*, N° 42, Instituto Prisma, del 5 al 18 de julio de 2009

Estructura y organización económica del Estado Análisis y crítica en la nCPE

Gonzalo Gosálvez Sologuren

Introducción

El presente texto tiene el objetivo de aportar con insumos para la reflexión sobre la interpretación de la Cuarta Parte de la Constitución Política del Estado (CPE), *Estructura y organización económica del Estado*, para posteriormente, desarrollar nuevos criterios que orienten su implementación.

También nos proponemos un objetivo muy sencillo, pero que nos parece fundamental: mostrar que el problema de la economía no es un problema sólo de especialistas, sino que es un tema vinculado a los aspectos más elementales de la vida cotidiana de los pueblos, comunidades, familias e individuos, y que es, además, un tema de fácil comprensión. Es necesario y fundamental que todos los ciudadanos manejemos con conocimiento y mucha habilidad lo que está inscrito en la Constitución, especialmente en los temas vinculados a la *Estructura y organización económica del Estado*.

Como primer paso, se realizará un análisis de la Cuarta Parte del texto de la CPE, aprobada el 25 de enero de 2009, y paralelamente se hará la comparación con el texto de la anterior Constitución Política.

Para nuestro marco interpretativo, utilizamos las propuestas presentadas a la Asamblea Constituyente sobre la estructura y organización económica del Estado como expresión de una visión distinta.

A manera de conclusión, sintetizaremos las principales consecuencias derivadas del análisis de la Constitución Política del Estado.

*Gonzalo Gosálvez
Sologuren*

Economista, UMSA. Con maestría en Evaluación de Impacto Ambiental en la Universidad Tecnológica Boliviana. Doctorante en Epistemología del Círculo Epistemológico. Ha publicado: *Compras estatales y libre comercio; Derechos humanos y libre comercio*. Compiló Reflexiones para la Asamblea Constituyente. Docente en maestrías sobre desarrollo, fue Director del Centro de Investigaciones de Energía y Población. Realizó negociaciones de libre comercio entre la Unión Europea, el MERCOSUR y la CAN.

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia

La Cuarta Parte trata sobre la economía como ámbito específico de la vida del Estado nacional. La Quinta Parte, en cambio, no trata sobre un tema específico sino sobre la jerarquía normativa, las modificaciones a la Constitución y las disposiciones transitorias que son mecanismos. La Tercera Parte, *Estructura y organización territorial del Estado*, trata sobre los lineamientos constitucionales de las autonomías, mientras que la Segunda, *Estructura y organización funcional del Estado*, se refiere a las características de la maquinaria estatal. Nos remitimos a esta obviedad para hacer notar que en la estructura de la Constitución Política las Partes Segunda y Tercera se refieren a temas organizativos en el nivel funcional del Estado y en el nivel de los mecanismos de gobiernos territoriales, con las autonomías.

Ahora bien, como es lógico, en la Primera Parte se plantea el carácter normativo de la Constitución a partir de la definición de sus bases fundamentales: el modelo de estado; los valores, principios y fines del estado; y finalmente el sistema de gobierno. Estos principios reflejan, en su contenido, que su origen está en responder a los anhelos de construir un Estado acorde a la realidad social, cultural, política y económica de los habitantes, deseos que ahora deberán plasmarse en derechos y políticas públicas. El modelo de Estado Plurinacional diseñado en esta Primera Parte, junto a los principios y valores, será el espíritu que guíe a toda la Constitución.

La Cuarta Parte, también sigue esta guía para vincular el texto constitucional a la materialidad de la vida de los habitantes del país a través de la economía, por medio del modelo económico, el uso de los recursos, la relación con el medio ambiente, y el desarrollo rural.

Por eso, la Cuarta Parte de la CPE es una de las más complicadas en su comprensión, las dificultades seguramente generarán muchas opiniones o interpretaciones diferentes y contradictorias que disputarán la hegemonía al momento de su aplicación. Sin embargo, hay consensos generales que no pueden ser interpretados subjetivamente.

Una alternativa al modelo neoliberal de la anterior Constitución

“El modelo económico boliviano es plural”, dice el Art. 306.I, esta primera frase está orientada a especificar el modelo económico.

Para entender lo que esto significa, en primer lugar debemos regirnos por la definición contemplada en la misma Constitución que dice: “La economía plural está constituida por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa” (Art. 306. II). De ese modo, la Constitución plantea que el carácter plural de la economía viene del reconocimiento de cuatro formas de organización de la economía, que han convivido y que conviven actualmente en la realidad boliviana.

Las distintas formas de organización de la economía son algo tan evidente para los que habitamos este país que parecería natural asumir su existencia y reconocimiento, pero a pesar de ser algo tan obvio, esta pluralidad económica no estaba reconocida ni asumida en la anterior CPE. Veamos por qué.

La anterior Constitución no dice absolutamente nada sobre esta pluralidad. Más bien, podemos afirmar que el modelo económico que suponía la anterior Constitución no era plural cuando

menciona que “La programación del desarrollo económico del país se realizará (...) este planteamiento comprenderá los sectores estatal, mixto y privado de la economía nacional (...) La iniciativa privada recibirá el estímulo y la cooperación del Estado cuando contribuya al mejoramiento de la economía nacional” (Art. 144.I-II. anterior Constitución).

Un primer elemento que podemos subrayar, es que a diferencia del modelo económico plural, en la anterior Constitución el modelo estaba basado en la economía privada, no sólo porque existe un acápite donde se enuncia el estímulo y la cooperación desde el Estado, sino porque siguiendo los principios de la economía liberal de mercado que está basada en la economía privada, la Constitución asume que existen otros actores, pero que su existencia queda en función de la prioritaria economía privada, esta no es una exageración ni una crítica, sólo puntualizamos la razón de ser del anterior modelo.

El hecho de que la anterior Constitución insinúe la existencia de una economía estatal y como consecuencia la posibilidad de una economía mixta, no cambia el problema de fondo, como se ve a continuación.

Para la economía liberal asentada en el sistema moderno capitalista, el criterio de validación de cualquier acción o normativa económica es el logro de la eficiencia económica que consiste en la relación del uso de un factor en proporción al producto y la relación entre los mismos factores utilizados, vinculadas ambas relaciones a los precios en el mercado (Hayek, 1946), es decir, que se debe maximizar beneficios minimizando costos.

Bajo estos fundamentos epistemológicos de la economía moderna, el hecho de que una parte de la economía se desarrolle a partir del Estado o mediante empresas mixtas, no niega el criterio de validación mencionado. Es decir, la economía podrá transcurrir por la administración del Estado o por la economía mixta, pero su objetivo sigue siendo estimular la economía privada dentro de una economía liberal de mercado bajo el principio de maximización del beneficio o de la ganancia, en un marco de eficiencia.

Toda esta base filosófica que fundamenta la economía es posible porque antes el sistema moderno capitalista ha creado una base histórica para esta modalidad. El invento moderno del *homo economicus*, como aquel que elige sus opciones para satisfacer sus necesidades ilimitadas donde los recursos son limitados, es la expresión ontológico económica del hombre moderno occidental que es egoísta e individualista, enfrentado como un lobo a los demás, un hombre racional capaz de racionalizar todos los elementos de la realidad para tomar decisiones eficientes ¹.

Este invento, nacido en las cabezas de los filósofos europeos (Hegel, 2004), es el de un hombre “en general” nacido a imagen y semejanza de la incipiente modernidad capitalista, luego de la conquista de América (Dussel, 1991).

En el ámbito público, este hombre es él y su propiedad privada. No estamos hablando de la grosera definición de propiedad que implica un determinado título jurídico; cuando se habla de propiedad privada es importante hacer referencia al conjunto de las relaciones que se establece entre los seres humanos en la esfera de la vida material, relaciones poco armoniosas, que no han caído del cielo a través de una herencia, como pensarían los abogados, la propiedad se cosifica a través de múltiples relaciones y dispositivos sociales (Bourdieu, 2006).

1 En este punto utilizamos la categoría “hombre” como la utilizaban los liberales para plantear su modelo, actualmente este machismo discursivo se ha atenuado.

Si analizamos estos dos presupuestos del *homo economicus* podemos ver que, en el caso del egoísmo o la individualidad, lo que se pretende es naturalizar cualquier diferencia social, con el más puro fundamento darwiniano evolucionista. Para el liberalismo, el triunfador es triunfador a pesar de los demás, su éxito repentino surge gracias a su capacidad de adaptación social dentro de la competencia. Mientras que el perdedor es perdedor porque su capacidad de adaptación a la vorágine de una sociedad antropófaga es muy baja y sólo le queda perecer o servir y ser pobre, obrero o campesino.

Respecto de la propiedad privada, ésta resulta ser la extensión del poder de adaptación de un hombre al mundo de las cosas que lo rodean (Marx, 1993). Por ejemplo, la herencia de grandes extensiones de tierra, la herencia de dinero para invertir, o la capacidad de consumo que tienen las personas con elevados ingresos monetarios, son relaciones naturales existentes por sí mismas. Pero, hilando más fino podemos ver que incluso el capital social o cultural que heredan ciertos sectores, les generan mejores oportunidades laborales en relación a sectores que son excluidos de la educación, la salud, la cultura o las relaciones (los contactos o la “muñeca”) y este capital es visto como algo totalmente natural, considerado como la capacidad de adaptación de los individuos a la competencia.

Según esta concepción, el hombre, de forma natural, es capaz de erigirse sobre los demás, pasando por encima de ellos gracias a la competencia y, además, también es capaz de apropiarse de un montón de cosas del mundo que nos rodea, porque su destreza y eficiencia así lo determinan, aunque otra gran mayoría del mundo se quede sin propiedad alguna.

Para que ambas cosas aparezcan de forma natural, como ocurre en esta concepción de la economía de mercado que es hegemónica, es imprescindible que no se sepa de dónde vienen o cómo se configuran las capacidades de adaptación, ni las mayores oportunidades, ni las condiciones sociales que hacen posible esta su ventaja para competir; también puede suceder que esas condiciones sean deificadas por la misma sociedad al punto de asumirlas sólo para construir un *tótem*, generando así un círculo vicioso: esas condiciones generan ventajas, el que tiene ventajas genera sus mejores condiciones, nuevamente. En el momento que se borra el origen de estas relaciones se borra la memoria de la misma modernidad, que pretende subordinar la historia a su racionalización, eternizando hacia atrás el modelo de moderno hombre egoísta (Descartes, 1976).

Una paradoja de este fundamento del sistema moderno-occidental-capitalista es que en situación de normalización de las relaciones subordinadas a este sistema, este pensamiento será hegemónico y será acentuado por la clase dominante; mientras que el resto de la sociedad generará espacios de resistencia, y en momentos de crisis del sistema, intentará negar este fundamento, generando alternativas.

Pero, en la actualidad, cuando un pueblo organizado niega el neoliberalismo y busca nuevos caminos, es muy difícil para la economía liberal sostener sus preceptos filosóficos. Para lograrlo, sus actores acuden a un pragmatismo basado en los intentos de descalificación de los contrarios, sin poder articular mínimamente una propuesta coherente que no sea la repetición del fracasado neoliberalismo. Esto sucedió también en la Asamblea Constituyente.

Las investigaciones en las ciencias sociales han producido un inmenso volumen de material empírico y analítico, que niega el fundamento del liberalismo. El hombre no siempre fue egoísta,

el hombre no siempre tuvo propiedad privada, no siempre fue individualista, la evidencia recogida en estos trabajos todavía es negada o a lo mucho es asumida de forma vergonzante por las ciencias hegemónicas.

Si se demuestra que el hombre no es, por naturaleza, egoísta y que no poseía propiedad privada desde siempre, eso significa que egoísmo y propiedad privada no hacen a su naturaleza en tanto especie entre los seres vivos, e implica que ni la competencia ni el mercado capitalista han sido eternos. Teniendo en cuenta todo el desarrollo cultural y espiritual que el hombre ha tenido a lo largo de tantos siglos de “civilización”, podemos afirmar que el *homo economicus* es la expresión más grotesca y menos desarrollada de un hombre civilizado que convive con seres de su especie.

El egoísmo y la propiedad privada son condiciones sociales específicas que aparecieron con la configuración del sistema moderno-capitalista. Con su aparición, la economía y la filosofía han justificado la existencia de un sistema en el que ambos, la propiedad y el egoísmo, existen de forma exitosa sólo para un sector que concentra la riqueza, mientras que para los demás, se expresa en la carencia de propiedad y en una forma de vida con un egoísmo que no alcanza para triunfar en términos liberales, y que conduce a formar parte de la gran masa de población que vive bajo esa línea que llaman de la pobreza.

Entonces, cuando se propone que la economía impulse la iniciativa privada a través del mercado, en realidad lo que se está diciendo es que el desarrollo de una sociedad compuesta de hombres egoístas o que razonan eficientemente, se realiza a través del impulso y promoción de su esencia individual expresada en el ámbito social: por medio de la propiedad privada y el mercado. Inmediatamente, este principio de la economía hace de ella una esfera desvinculada de la realidad cultural de los pueblos, es la maquinaria moderna de la homogeneización cultural bajo los cánones producidos por Hollywood.

Cuando hablamos de mercado, no nos estamos refiriendo a las relaciones de intercambio que existieron en gran parte de la historia de la humanidad, estamos hablando de una realidad social específica que aparece con la modernidad capitalista y que la ciencia económica ha utilizado para naturalizar las desigualdades que provoca el sistema moderno capitalista.

El intercambio siempre ha existido, pero no tenía como resultado la explotación y la acumulación infinita de la riqueza a partir del egoísmo. Pero, cuando los intercambios y el mercado se convierten en la naturalización de las relaciones humanas donde pocos ganan mucho y todos los demás pierden, justificando esta relación con la eficiencia y la búsqueda racional de mayores beneficios individuales, quedamos frente al mercado capitalista.

Por eso, en la Constitución Política del Estado, no hay una negación del sector privado, de la propiedad privada, del mercado o de los intercambios, pues estamos en un mundo en el que la forma básica de relacionamiento es el intercambio. En estas condiciones, incluso la misma economía plural puede plantear estrategias mucho más “eficientes” de participación en ese mercado mundial. En la nCPE, lo que se niega es la utilización de la automatización de las relaciones económicas en el mercado para justificar la explotación, lo que se critica es que se piense que sólo los que tienen más, los sectores privados nacionales y extranjeros, tienen derecho a participar en la economía como sector dinámico, cuando en la historia, guiar la actividad económica por esta creencia ha costado mucha miseria.

Hablar de otras realidades distintas a la capitalista, no es negar la propiedad, la existencia de los intercambios o de la tecnología, es más bien expresar la existencia de otras formas de organización económica que responden a otras realidades culturales originarias que no son capitalistas y que tienen derecho de ser reconocidas.

Ahora, cuando el Estado existe bajo estos principios liberales, la economía puede ser estatal, mixta o privada, eso no importa, porque el fin seguirá siendo el mismo: impulsar al sector privado como motor de la economía. Existen varios ejemplos que corroboran esta afirmación: el desarrollo del Estado alemán moderno, el Estado soviético que impulsó una economía capitalista bajo un ropaje de Estado comunista, o el mismo estatismo del 52 en Bolivia, que subordinado a los planes de desarrollo sugeridos desde Estados Unidos, procuraba generar acumulación de riqueza desde el Estado para luego transferirla al sector privado; con el neoliberalismo, la riqueza fue realmente transferida, pero, al sector privado transnacional. Todas estas experiencias suponían una gran participación del Estado en la economía, sin embargo, el resultado buscado estaba siempre basado en la visión liberal de la economía.

De esta forma, la racionalidad del modelo neoliberal y del sistema moderno capitalista han instaurado unas instituciones y prácticas concretas que se han expresado en la economía real a través de políticas económicas orientadas al interés de un sector específico, singular, no plural.

El mercado, en sí mismo, no existe como mecanismo automático, la existencia de un mercado que regula la actividad económica de forma automática es el pretexto para aplicar políticas económicas orientadas a favorecer, desde toda la institucionalidad estatal, al sector privado o empresarial.

En este punto, es muy necesario aclarar que hasta aquí se ha entendido propiedad privada, abstrayendo la propiedad y posesión de los pequeños productores. Hasta aquí se la ha entendido como es planteada por los Estados y la economía liberal. Por eso, en la Asamblea Constituyente, fueron las organizaciones de estos productores las primeros en plantear la necesidad de garantizar la propiedad privada, es decir, que todos tienen derecho de poseer condiciones objetivas de trabajo. Lo que se rechaza es que, a nombre de la garantía de la propiedad privada, se lotee la tierra cultivable del país a terratenientes, que nuestros recursos naturales sean enajenados a las transnacionales y que los recursos del Estado sean manejados como la “caja chica” de estos sectores.

Estas instituciones y prácticas son la forma real en que la racionalidad neoliberal se ha aplicado y que en la actual CPE se ha cambiado, poniendo al ser humano y a la vida como objeto fundamental de la economía y no, como en la economía liberal y neoliberal, al capital y la inversión por encima de los seres humanos y de la Madre Tierra. No desaparece el mercado, pero ahora todos tienen derecho a participar en él con iguales oportunidades y para beneficio de todos. No desaparece la propiedad privada familiar ni empresarial, pero los que la poseen deben trabajar para obtener sus ganancias, subordinando este objetivo a las necesidades y el beneficio de toda la población del país.

Pero, además de la racionalidad del modelo y de las formas concretas en que éste se instaura en la realidad, tenemos que hablar también sobre la producción y reproducción del conjunto de la sociedad como proceso histórico específico. En la República colonial anterior, todo el proceso económico estaba organizado bajo el fin mencionado, sus características generales, sus formas de organización, sus finalidades, sus estructuras en los ámbitos de la producción, la circulación, la distribución y el consumo; todo ello estaba orientado a la economía liberal. El resultado ha sido

evidente: explotación del trabajo; enajenación de los recursos naturales; propiedad monopólica de las transnacionales sobre la maquinaria, el equipo y la tecnología; producción orientada a la exportación de materias primas; distribución totalmente desigual, porque las ganancias se iban a fuera y la pobreza se quedaba dentro; y finalmente, la realidad de que el consumo para el pueblo fuese de subsistencia, en relación a las necesidades básicas y de carencia para las grandes mayorías con relación a otros bienes, como la salud, la educación, la buena nutrición y ni hablar del esparcimiento.

En el modelo plural, todos estos factores se los organiza y orienta desde el ser humano y la vida, que son esenciales. Toda la producción, el destino de los productos, la distribución de la riqueza y el consumo tienen este objetivo.

No hay diferencia entre el modelo liberal y el modelo keynesiano, pues lo único que los diferencia es la forma de organización, pero ambos se ubican dentro del mismo sistema capitalista. Lo mismo podemos afirmar de las categorías de modelo, patrón de acumulación o desarrollo y sistema, porque son elementos que varían el contenido del tipo de economía que se enmarca dentro de la lógica liberal, buscando la funcionalidad de la misma, cualesquiera sean las variantes que pueda asumir.

Por lo tanto, la anterior Constitución claramente impulsaba el modelo neoliberal de la economía apoyándose en el sistema moderno capitalista como la única forma de economía posible. La actual CPE propone un modelo incluyente que articula todos los sectores de la sociedad económicamente activa en base a principios comunitarios.

El lugar de enunciación de la economía plural

En este texto es muy importante establecer las características del modelo económico liberal-neoliberal contenido en la anterior Constitución porque este es el espacio fundamental que permite que nos ubiquemos en otro ángulo para comprender el contenido de la actual propuesta.

El pensamiento único instaurado en la economía liberal durante las últimas décadas sigue siendo hegemónico y se expresa en una serie de teorías y de políticas internacionales como el Consenso de Washington, el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial. El modelo neoliberal, si revisamos nuestra historia económica, también el modelo nacionalista y proteccionista, con ligeras variantes, han sido impulsados por potencias económicas mundiales y aplicados por grupos de intereses particulares, bajo la premisa de “insertarnos en la economía internacional”. No tenían mucho que ver con nuestra realidad, pero los ofrecimientos de modernidad y desarrollo bajo los cuales fueron impuestos, además de algunos beneficios del empresariado nacional, han convencido a los estadistas gobernantes de este país que actuaban partiendo del supuesto de que la eterna pobreza de las mayorías se debía a su atraso cultural.

A diferencia de este modelo, el actual modelo denominado *economía plural* no es producto de ninguna propuesta teórica externa ni abstracta, es la expresión de la realidad organizativa de la economía del país. Esta realidad fue expresada en una cantidad infinita de propuestas provenientes de organizaciones sociales y de los pueblos indígenas, que en su mayoría negaban el modelo neoliberal por tener consecuencias negativas como la pobreza, el sometimiento de nuestro país a intereses foráneos por la falta de soberanía, y finalmente, la destrucción de las esperanzas frente a las expectativas que cualquier familia o individuo podía imaginar para el futuro (REPAC, 2009).

Estos hechos provocaron, primero, una movilización social nacional y, luego, un debate extendido y generalizado sobre temas políticos, económicos y recursos naturales. En el debate constituyente se pudo apreciar aquello que es difícil asimilar para muchos académicos: que personas que desconocen los términos técnicos de la economía, de repente, fueran capaces de elaborar toda una propuesta constitucional, algo que se consideraba que estaba reservado para los abogados que manejan el lenguaje jurídico.

Y es que la economía, inicialmente, nombraba al arte de llevar una casa;² y no solamente estaba referida a la distribución de la riqueza, como se la entiende en la expresión de la economía política clásica; o a la justificación de las consecuencias del mercado capitalista, como en el caso de la economía neoclásica o positiva. La economía la realizan, la practican y la racionalizan el ama de casa, el trabajador, la comerciante, el obrero, el constructor, los campesinos, porque los hechos económicos son hechos vinculados a la producción y reproducción de la familia y la vida, no son hechos teóricos.

Esta propuesta viene de la realidad vivida y sentida por el pueblo, pero también viene desde una larga memoria histórica de los pueblos indígena originarios que de acuerdo a su cultura han sabido manejar la producción, la organización, la circulación, el almacenamiento, la distribución y la tecnología de una manera muy diferente a como se hace en la cultura occidental. Se trata de una cultura que fue capaz de establecer un sistema de reproducción social que permitió relacionarse de forma armoniosa con la naturaleza y velar por la subsistencia de todas las personas que lo componían, de acuerdo a principios que no coinciden con la racionalidad del sistema moderno capitalista.

Este es el lugar de enunciación a partir del cual se emite el discurso y las propuestas para la nueva Constitución, desde esa realidad donde cada centavo vale y donde la vida se desgasta para conseguirlos, no desde palacios políticos o académicos donde se repite lo que es la economía de los libros, pero no se entiende la realidad del que la vive³. Los pueblos tienen, además, historia y cultura que comprenden bien estos aspectos de la economía, pero no son los primordiales para ellos.

Este lugar, desde donde se habla y se piensa, va a generar un sentido totalmente distinto al del modelo neoliberal en la propuesta de las organizaciones y pueblos indígena originarios. No tiene sentido que los economistas intenten ignorar o invisibilizar estos aportes y su sentido, queriendo interpretar la nCPE desde la óptica, la lógica y las categorías de la economía liberal. Defender la eficiencia postulada por la economía liberal con sus argumentos sólo sirve para esconder las relaciones de dominación y explotación de este sistema, condiciones que el pueblo boliviano quiere superar.

Desmontando algunos prejuicios sobre la economía plural

Cuando nos referimos a la economía plural, lo primero que debemos hacer es desembarazarnos de los prejuicios que descalifican esta propuesta.

2 Del griego: *Oikos*, casa y *gnomos*, leyes.

3 Cf. Jeffrey Sachs, que sin el menor empacho nos cuenta cómo es que los cuadros económicos de la clase dominante en Bolivia pedían apoyo en Harvard (templo del saber económico) para la conducción de la economía del país.

Los prejuicios introducidos en la opinión pública en forma de rumores fueron los siguientes: 1) que se trata de un modelo comunista, 2) que con el modelo comunitario se pretendería volver a formas arcaicas de organización económica en todo el país, 3) que permitiría la instauración de una dictadura indígena que constituiría un país en beneficio de los intereses particulares de ese sector, 4) que la nueva propuesta sería una visión política ideológica distinta de una misma economía, que no puede escapar de la realidad capitalista global, que es inviable e ineficiente por no provenir del emprendedor empresariado, o 5) que es un modelo estatista y rentista similar al del Estado del 52.

A continuación desarrollamos la comprensión de estos cinco puntos:

- 1) Es obvio que no es un modelo comunista, pues el modelo comunista, por ejemplo en el caso clásico de la URSS, se basaba en la estatización de los medios de producción y la eliminación de la propiedad privada. En la Constitución aprobada, se respeta la propiedad privada, pero no sólo la empresarial sino la propiedad de los mismos trabajadores que emplean sus propios medios en el ciclo económico, puede ser su parcela, su vehículo, su carrito o su máquina de coser. Esto porque se concibe de manera distinta la economía y al ser humano.
- 2) El desprecio y la discriminación del colonialismo moderno, occidental y eurocéntrico adoptado por un sector de la sociedad boliviana, contra todo lo que es originario e indígena, se ha extendido al campo económico, pues se piensa que la propuesta de fomentar y fortalecer aspectos comunitarios de la economía es un retroceso hacia épocas arcaicas porque la cultura de los pueblos originarios es considerada como un resabio premoderno.

Este prejuicio refleja la base subjetiva de la Colonialidad, que sitúa al orden civilizatorio moderno occidental como la cultura de referencia para todas las demás, es decir, para los pueblos no occidentales que de acuerdo a este parámetro estarían subdesarrollados o les faltaría desarrollarse, que no serían civilizados en el mejor de los casos, en el peor, serían bárbaros, salvajes. Pareciera que estamos reconstruyendo un discurso de los siglos XV o XVIII, pero, por increíble que parezca es la base de la oposición e esta propuesta. Es igual en el campo de la tecnología; se tiene una creencia unidimensional de la tecnología, identificándola con la máquina que opera en los países desarrollados, ignorando totalmente que antes de la colonia había una concepción muy amplia de la tecnología, que además era muy eficiente en términos sociales y ecológicos, es más, ahora se considera necesario pensar en nuevas tecnologías que obedezcan criterios distintos a los de la ganancia.

- 3) El nombre mismo de la *economía plural* desmiente que la propuesta esté orientada a beneficiar los intereses de un sector particular, en este caso al sector comunitario, incluidos los pueblos indígena originarios.
- 4) Como ya explicamos más arriba, no se puede interpretar el modelo de economía plural desde la misma lógica liberal afirmando que es igual al anterior modelo neoliberal, sólo porque la economía es global.

Es obvio que cualquier persona tiene necesidades materiales para su supervivencia, es obvio también que, para afrontarlas, se relaciona con otras personas para producir o para intercambiar productos, que sus productos pueden ser medidos y en caso de que la producción vaya en aumento, se podría hablar de “crecimiento” y que todos los pueblos desean tener mejores

condiciones de vida para su gente, lo que ha sido denominado “desarrollo”. Pero, el análisis neoliberal plantea que esos hechos “económicos” son generalizables en cualquier tipo de sociedad, en cualquier período y para cualquier forma de organización económica.

La posibilidad de entender el concepto de desarrollo depende del punto de vista desde el cual se aprecien todas esas generalidades económicas, por ejemplo, en el caso de la propuesta constituyente, podrían estar enfocadas a satisfacer las necesidades básicas, para enriquecer la vida común, para fortalecer el nexo con el cosmos y la vida, en fin, para *vivir bien*. O, en el caso del anterior modelo, podrían estar enfocadas en el desarrollo individual, la competencia, el egoísmo, la ganancia, la eficiencia privada; creyendo que con el fortalecimiento de este sistema capitalista el mercado funciona mejor y que todos se benefician con el acercamiento de la población a los patrones de consumo y estilos de vida de los países desarrollados. Sin embargo, cuanto mejor funciona el mercado, mayor es la desigualdad.

- 5) Finalmente, se critica al modelo propuesto en la Constitución como un modelo nacionalista y estatista similar al nacionalismo del Estado del 52, que es rentista. Es fácil comprender esa confusión. En la nCPE se concibe al Estado como una institución y una herramienta que decide sobre las formas de administrar y gestionar los asuntos públicos referidos a la producción y reproducción de la vida de la población. En el otro caso, la participación del Estado en la economía ha sido concebida y utilizada para favorecer los intereses económicos de pequeños grupos, hecho que se consagró con la transferencia de empresas estatales al sector privado internacional. Ahora veamos si el Estado es rentista por la distribución de las riquezas del Estado a la población y por los ingresos a partir de los sectores estratégicos. La nCPE plantea fomentar la producción industrial y procurar que su participación sea proporcionalmente mucho mayor que en el quebrado Estado neoliberal, donde el poco dinero que había se destinaba a sueldos y a “gastos reservados”, no existían posibilidades de inversión por la naturaleza del Estado y se transferían fondos públicos para salvar a las empresas privadas. Por lo tanto, esta pregunta de los neoliberales la reflejamos y preguntamos: ¿acaso no era el Estado neoliberal, en realidad, rentista?

¿En qué consiste la economía plural?

La economía plural “articula las diferentes formas de organización económica sobre los principios de complementariedad, reciprocidad, solidaridad, redistribución, igualdad, seguridad jurídica, sustentabilidad, equilibrio, justicia y transparencia. La economía social y comunitaria complementará el interés individual con el vivir bien colectivo” (Art. 306. III.).

Esto significa que el modelo de economía plural articula a los sectores privado, estatal, comunitario y cooperativo, bajo principios universales de una convivencia colectiva armoniosa entre distintos sujetos y colectividades, en este caso, distintos sectores y distintas formas de gestionar la vida. La virtud del modelo tiene la característica fundamental de la totalidad articulada consiste en que los principios de dicha articulación nacen de la forma de vida de la gente humilde y sencilla, y no de una propuesta teórico económica utilizada por un sector para explotar y dominar al resto.

Otra virtud de este modelo, a diferencia del anterior, que era excluyente y para pocos, es que no existe basado en el un revanchismo que pueda expresarse en la exclusión de algún sector, como

sucedió a lo largo de la vida republicana donde constitucionalmente se excluía a los sectores más extensos de la población, en especial los indígenas campesinos y a las mujeres. Es muy destacable que el modelo propuesto tenga un espacio para todos, todos los sectores son respetados en sus derechos y necesidades. La exclusión y el revanchismo han sido métodos de destrucción de la vida. Esta Constitución busca la restauración y el restablecimiento de la vida.

La articulación del todo no se piensa para el éxito económico de unos cuantos que consecuentemente y de manera automática deberían generar bienestar y empleo para todos los demás, como plantea idealmente, el neoliberalismo; se trata ahora de una articulación en términos de país, del bienestar de todos; se quiere priorizar las necesidades básicas, inicialmente, para pensar luego en otras; se busca hacer respetar nuestros recursos, no regalar a pedazos el país por unos pesos, se trata de pensar en la satisfacción de las necesidades básicas y la seguridad alimentaria.

Para explicar lo que estamos diciendo, argumentaremos de manera gráfica con las palabras de uno de estos economistas:

Si bien es absolutamente positivo identificar los diferentes tipos de organización económica a la hora del diagnóstico, el definirlos como tipos permanentes con características, diferentes alcances y derechos distintos -que se establecen en algunos casos como privilegios- puede inducir a la consolidación de diferencias y compartimentos estancos... Desde una perspectiva de inclusión más efectiva, en la fase de diagnóstico y lectura de la realidad es indispensable reconocer las diferencias y la necesidad de inclusión. Sin embargo, trasladar a los preceptos constitucionales esta diferenciación acarrea el riesgo citado (Ferruffino, 2009).

Según este análisis, las diferencias son siempre escondidas, ahora son tan evidentes que se aceptaba que se las pueda explicitar en un diagnóstico, pero no se admitía que pudiesen entrar en la Constitución. No podían entrar en la Constitución porque las evidentes diferencias se podían volcar y volver contra aquellos que antes tenían condiciones de diferenciar, es decir, contra los sectores mestizos que controlaban el poder político y económico.

Primero, las diferencias no pueden ser ignoradas porque son demasiado evidentes, por eso no se las puede meter bajo la alfombra, poniéndolas en un diagnóstico y sacándolas de la Constitución Política. Cuando los vilipendiados puntualizan las diferencias que les han afectado y las anotan en la Constitución para que no se repitan, los sectores dominantes de antes se preocupan, temiendo perder algunos beneficios que derivaban de esa condición. Pero, dado que en la Constitución el modelo económico es plural, esa preocupación o miedo está fuera de lugar.

Economía comunitaria como eje articulador del conjunto de la economía

La economía comunitaria se ha convertido en el principal mecanismo que los pueblos indígenas y las organizaciones sociales han propuesto para establecer este nuevo modelo. Este hecho, al igual que el atinado plan de recuperar los recursos naturales, es producto de su sabiduría práctica y vivencia del pueblo.

Por eso, algo tan complicado de explicar y conceptualizar para los economistas y sociólogos, es muy sencillo de ejemplificarlo para los dirigentes: la realidad cotidiana nos muestra cómo es que el modelo neoliberal, la economía mercantil-capitalista provocan el hambre, la miseria, la exclusión,

etc. y cómo en la economía de las comunidades, a pesar de tener unas condiciones muy precarias⁴ se comparte todo, llegando al punto de que no exista escasez para nadie o en su caso se distribuya la escasez para atenuarla entre todos.

Esta es la sabiduría de nuestros ancestros, así ellos vivían bien antes de la llegada de los españoles. Según los dirigentes de los pueblos originarios, para entender la economía comunitaria sólo hay que revalorizar la cultura propia en las condiciones actuales, superando las condiciones que produjeron la discriminación.

Esta propuesta novedosa ha provocado en muchos países la curiosidad por entenderla, pues la crisis de la modernidad capitalista que estamos atravesando puede ser mejor entendida a partir de lo que no estaba totalmente transformado por ella, es decir, el pensamiento histórico de los pueblos indígenas anterior a la colonia.

La economía comunitaria se debe entender desde el sentido que los pueblos originarios y las organizaciones le han dado. Como concepto es un término ambiguo, desde la perspectiva comunitaria se entiende la *economía* como la gestión no sólo de la casa, sino de la comunidad. Y al mismo tiempo, es necesario conceptualizar la comunidad y lo “*comunitario*” como aquello que no puede ser convertido en capital, es decir, aquello que toda forma de organización social prioriza en la vida (Jiménez Sardón, 2003) y al ser humano en su reproducción, y que no prioriza la ganancia o instrumentalmente la eficiencia. Al mismo tiempo, la economía comunitaria es una realidad histórica y por tanto social que se desenvuelve en la realidad actual donde perviven las formas organizativas comunitarias en plena resistencia, al mismo tiempo que existen relaciones capitalistas que atentan y presionan permanentemente por medio de un sinfín de mecanismos.

Nosotros nos centraremos en estas dos formas en que nos representamos la economía comunitaria, el concepto general abstracto y la realidad histórica concreta en que ésta se manifiesta en las comunidades originarias.

El ser humano no existe solo, ni siquiera en su egoísmo. Posee un carácter social en la reproducción del conjunto de su vida, desde los elementos materiales perceptibles sensorialmente, hasta la producción cultural y simbólica más inmaterial. Este carácter social existe en las primeras comunidades nómadas, las civilizaciones del Oriente Medio y del Asia, en Grecia, Roma o el incario. El ser humano, en tanto ser viviente, necesariamente tiende a vivir y producir en comunidad, incluso, en la organización social moderna capitalista, por ejemplo, la propiedad privada que aparece en el título jurídico como algo individual, responde a complejas relaciones sociales, el dinero que es ambicionado individualmente también requiere de profundas relaciones de intercambio extendidas a lo largo de la sociedad, o el capital expresado en acciones, no es más que la socialización de la riqueza, y aunque las ganancias son individuales, esta característica no anula el hecho de que el sistema moderno capitalista tenga un contenido comunitario. Este contenido, en el sistema moderno capitalista no desaparece, pero está totalmente descuartizado y es utilizado como un soporte para que sobre él se levanten el dinero, el egoísmo, la ganancia y la eficiencia instrumentalizada.

⁴ Las comunidades han sufrido un deterioro histórico de sus condiciones de reproducción por la explotación colonial y republicana. En la historia económica se puede comprobar cuánto se ha quitado en trabajo, riqueza y vidas a las comunidades, también se puede ver cuánto han resistido hasta ahora, sin perder la característica comunitaria de su economía.

Por eso, es posible plantear un modelo en el que este sentido general que posee la comunidad sea utilizado en la Constitución Política como principio articulador de las distintas formas de organización económica que existen. Es decir, en vez de asumir que el motor de la economía es la inversión de capital, se debe pensar, más bien, que la solidaridad, reciprocidad, las necesidades sociales pueden ser un importante motor para el funcionamiento de la economía en su conjunto, buscando bienestar para todos. No partir del individuo consumista exitoso como un egoísta, sino partir de la comunidad real con sus necesidades satisfechas colectivamente, incluyendo también a este individuo.

Obviamente, la economía se despliega dentro de un mercado mundial, actualmente se utiliza el término ideológico de *globalización* para hablar de esta realidad, pero el mercado como herramienta ideológica es distinto de la necesidad de intercambio, por eso es que dentro de esta totalidad que funciona bajo la lógica de la ganancia, es posible participar como sujetos históricos asumiendo realidades organizativas económicas diferentes.

Veamos esto en términos más concretos, cuando se asumía la lógica del mercado obedeciendo disciplinadamente los mandamientos externos, se suponía que buscábamos el desarrollo y el progreso, estos jamás llegaron porque no respondían a nuestra realidad o bien porque eran un pretexto para mantener una sociedad desigual.

Mientras que ahora que se recuperan los recursos naturales y se negocian mejores condiciones en los contratos con las empresas transnacionales, el beneficio aumenta y se lo distribuye entre el pueblo, atendiendo necesidades sociales inimaginables para un régimen neoliberal, transfiriendo recursos de sectores estratégicos al sector productivo estatal, comunitario y privado como política pública para potenciar el aparato productivo, siendo esta una intención jamás llevada a cabo por el neoliberalismo.

Esto significa que el modelo plural no ignora que seamos parte de un mercado mundial, pero la participación en este mercado está regida por objetivos distintos a los neoliberales.

El nuevo modelo busca la redistribución, pero ese no es un objetivo en sí mismo. Tampoco estamos hablando de inclusión, pues la inclusión sólo es un término utilizado para decir que un conjunto grande la población excluida y, peor aún, olvidada, tendrá un pequeño lugarcito en el anterior modelo. Estamos hablando de *vivir bien*, que significa la incorporación de las grandes mayorías en un nuevo espacio o modelo construido con sus propias manos donde todos tienen un lugar y una responsabilidad de participación para encarar sus problemas económicos, para decidir cuáles son sus necesidades y cómo hay que organizar la economía para enfrentarlas.

La otra forma complementaria de comprender la comunidad, es asumirla de manera concreta, es decir, desde la riqueza heredada que posee la comunidad, el *ayllu*, sus costumbres, sus formas organizativas, su lógica, su cultura.

La existencia de comunidades rurales de los pueblos indígenas se ve como un gran potencial que el Estado Plurinacional posee para el despliegue de todas sus capacidades económicas. Las comunidades indígenas requieren apoyo para superar las condiciones en que quedaron luego que el Estado liberal, bajo la lógica individualista, en una actitud totalmente colonial, haya negado la realidad comunitaria para poder expropiar recursos, tierra y trabajo en provecho propio; durante la colonia española a través de tributos y del trabajo obligado en la mita, en la república aumentando los impuestos, quitando las

tierras comunitarias, sometiendo a las comunidades al trabajo servil durante el período del pongueaje y, finalmente, a través de mecanismos más sutiles como la subordinación a la lógica del mercado, el descuido total de este sector en las políticas del gobierno o el racismo y la discriminación, que también fueron un mecanismo fundamental para el establecimiento de estas diferencias.

Las comunidades siempre han sido las que más trabajo, sacrificio, pena, riqueza y honestidad han aportado a este país, ahora deben ser atendidas igual del mismo modo que los otros sectores, igual que el sector privado. Esta realidad debería ser un anhelo nacional, pero para muchos sectores sigue siendo una preocupación o motivo de susceptibilidad.

La existencia concreta de esta realidad organizativa comunitaria (Carter y Mamani, 1989) es una de las riquezas más grandes que posee este país, a pesar de la situación de debilitamiento en la que está actualmente, como resultado de siglos de explotación económica y sometimiento humano; no sólo porque una parte de la población rural vive bajo esta lógica y con el apoyo estatal podría mejorar su situación, sino también porque es un ámbito donde se han conservado saberes ancestrales fundamentales para pensar en otras formas de encarar la vida de los pueblos.

Por ejemplo, veamos el caso de la salud. Antes de la llegada de los españoles, la salud estaba organizada a través de todo un sistema integral, es decir, se velaba por la nutrición de todos, por una vida saludable, por un estado anímico y emocional saludable, y también con un vasto conocimiento de medicinas tradicionales con fines terapéuticos. En cambio, para una concepción occidental, la salud se refiere a la atención del paciente cuando ya está enfermo, a través de tratamientos, que en la mayoría de los casos consisten en la ingesta de medicamentos.

Este sistema de salud ancestral del que hablábamos fue desarticulado con la llegada de los españoles, de él sólo queda el conocimiento de que el problema de la salud es un tema integral tanto físico, de origen nutricional, como social y espiritual, también queda el conocimiento de las medicinas tradicionales, pero el sistema mismo como tal ha sido descartado. No es una locura considerar este sistema de salud ancestral, revalorizarlo y adaptarlo a la realidad actual, incorporando los conocimientos desarrollados hasta ahora, para pensar la constitución de un sistema de salud integral hacia el futuro.

Lo mismo podemos decir del consumo. Cuando llegaron los españoles, algunos de ellos vieron con admiración que en estas tierras existía una abundante producción de metales preciosos y otras formas de riqueza suntuaria, y vieron que al mismo tiempo no existía la pobreza, nadie padecía hambre. El sistema económico era integral, la producción estaba orientada a la reproducción de la vida del individuo y de las comunidades, mientras que otra parte era destinada a las necesidades políticas y espirituales de la época. De hecho, el sistema fue destruido, el control vertical de pisos ecológicos se deterioró hasta terminar en comunidades aisladas unas de otras, sin posibilidades materiales de reproducir este sistema (Murra y Condarco, 1987). Además, también podemos mencionar al sistema tecnológico del que ya se habló mucho por sus características apropiadas a la armonía con la naturaleza y la igualdad en que se vivía. Toda esta materialidad y espiritualidad comunitaria, en su existencia y relación con la realidad actual, podría ser una base para pensar en alternativas a un modelo depredador y bárbaro como es el modelo neoliberal.

La existencia real de comunidades en nuestro país, hace posible la pervivencia de los valores comunitarios que de manera indirecta sirven para articular la economía bajo estos valores.

En otras latitudes del mundo donde no existe esta realidad, los individuos han dejado de tener valores comunitarios para relacionarse con los demás, la articulación económica también tiene esta deficiencia. Este sector da fuerza organizativa y real a la articulación solidaria, es decir, al no ser un modelo inventado en la cabeza de algún economista, refleja la situación real de una economía donde una parte de la sociedad existente, no funciona bajo la lógica de la ganancia, sino que más bien se puede trazar objetivos de bienestar común con otros sectores.

Es evidente que en la actualidad cualquier realidad económica está vinculada al mercado mundial y por eso, se admite la necesidad de promover buenas condiciones para concurrir al mercado, para utilizar muchos conceptos de esta realidad o muchos de sus instrumentos, y que estas acciones estén enmarcadas en la economía moderna capitalista. Incluso, muchos instrumentos de esta economía podrán y deberán ser manejados con mayor maestría y destreza que en el modelo anterior. Pero, la finalidad perseguida de acuerdo con este nuevo modelo es algo diametralmente opuesto a la del sistema capitalista, no se persigue la ganancia privada ni el éxito privado, pero hay que aclarar que tampoco se los niega. Ahora, la finalidad es una aspiración mucho más ambiciosa en términos humanos: se trata del *vivir bien*. Ya posteriormente, esta forma de economía irá construyendo sus propios conceptos, sus propios instrumentos, para no utilizar los del anterior modelo.

El desarrollo se ha constituido en finalidad macroeconómica para todos los países y los pueblos, nadie podría negar la necesidad de mejorar sus condiciones de vida. Pero el mito moderno que se ha construido, establece que el desarrollo sólo puede ser alcanzando copiando los procesos económicos de los países occidentales y copiando su cultura, esto resultó en que los pueblos con una raíz cultural distinta siempre estén en desventaja o mucho peor, que este concepto de desarrollo en realidad esconda intereses propios de los países desarrollados dentro de una relación de dominación sobre los países de la periferia.

El desarrollo de Japón y ahora el desarrollo de China (Arrighi, 2004) han mostrado que los aspectos histórico-sociales y culturales de un pueblo pueden ser muy útiles para su economía y para permitir su inserción en una economía de mercado en el contexto mundial, sin someterse a que los patrones occidentales sean la única vía posible.

Ahora, con el modelo plural en nuestro país, el despliegue de las capacidades y potencialidades es múltiple porque se lo encara a partir de la realidad plural de este pueblo, pero esta vez, sin buscar el desarrollo moderno-occidental, sino construyendo un porvenir propio.

Lo que queremos decir con esto es que la riqueza de la existencia de las comunidades, los saberes ancestrales, la capacidad organizativa, están ahí latentes, en muchos casos serán pilares para el despliegue de las capacidades locales de cada comunidad. Pero, también podrán aportar en un doble sentido: ofreciendo la racionalidad comunitaria de la solidaridad, la reciprocidad, para articular a toda la economía y fortaleciendo esta articulación a partir de la forma de relacionamiento concreto que tienen las comunidades concretas con los otros sectores.

El *vivir bien* como “ajayu” de la economía plural

El vivir bien es la aspiración de este pueblo por tener mejores condiciones de vida, pero eso significa estar bien con los demás, que todos estén mejor y mejor con la naturaleza. Mejores condiciones de vida no significa consumir más en el mercado, sino una situación en la que toda la comunidad

esté bien, de acuerdo con las necesidades y los deseos de la comunidad. Un primer componente del vivir bien, entonces, es el anhelo de un bienestar social generalizado; en segundo lugar, ese bienestar necesita ser complementado por un bienestar espiritual y emocional, y en tercer lugar, la armonía con la Pachamama y el cosmos es fundamental para mantener el equilibrio necesario. El vivir bien apunta a la producción y reproducción de la vida de la comunidad en todo el despliegue de sus condiciones humanas como una parte del cosmos (Rist, 2005).

Esta es una visión distinta a la mirada que busca superar la pobreza individual o que se plantea una vida mejor para las personas, porque en ambos casos se trata de una propuesta individualista, pero además porque no contempla otras dimensiones de la vida.

Esta finalidad expresada en la CPE es la que deberá guiar la economía y al Estado como principio integral de la vida, a pesar de que en la práctica concreta tenga que avanzar por formas diversas y ambiguas para dar pasos en el camino que nos acerquen a este fin.

Una nueva institucionalidad para el nuevo modelo

El modelo de economía plural se funda, también, en un profundo respeto por la institucionalidad existente, tanto los pueblos indígenas originarios como las organizaciones y movimientos sociales tienen arraigada su existencia en una vida política y social colectiva altamente organizada, es por eso que estos sectores siempre fueron los pilares de la estructura institucional estatal, ya sea colonial o republicana-colonial⁵.

En la actual propuesta, esa vivencia de asociatividad institucional permanente se expresa en el respeto a la vida institucional estatal, mucho más ahora que con el primer presidente indígena, la mayor parte de la población siente que el país y el Estado son verdaderamente suyos. Esta asociatividad, que algunos sociólogos liberales han denominado corporativismo, es la base para una vida institucional participativa y con control social. Esta es la nueva institucionalidad que nace de la fuerza organizativa que ha sabido resistir a pesar de la represión, de haber sido corrompida por la cooptación, negada por una civilización individualista y marginada por una institucionalidad estatal representativa contraria a la participación.

Las políticas económicas de la Constitución dan mayor participación y control al pueblo sobre el Estado. En el ámbito productivo se plantea como prioridad el fomento a la producción y a la industrialización, pero sobre la base del bienestar del ser humano como finalidad.

Como novedad en la política fiscal, podemos mencionar que existe un fuerte control del Estado en relación al endeudamiento público, además de la incorporación de la norma por la cual el Estado no reconoce deudas que no hayan sido aprobadas legalmente y con el fin de ser utilizadas en beneficio del pueblo. Este segundo punto se debe a que en la historia de los países latinoamericanos existe una gran deuda pública externa e interna que fue generada por gobiernos, especialmente gobiernos *de facto*, que se endeudaron sin el conocimiento ni consentimiento de las instituciones nacionales, y que utilizaron esos recursos para beneficio particular, en algunos casos, o para reproducir su modelo político. También es destacable la inclusión de la sanción penal por delitos económicos en la Constitución.

⁵ Hay que mencionar, también, que en parte ese respeto a la institucionalidad provenía de la coerción lograda por la violencia estatal.

Ahora los recursos naturales son del pueblo

“Los bienes de patrimonio del Estado y de las entidades públicas constituyen propiedad del pueblo boliviano...” (Art. 339. II.) ya no se piensa la propiedad a través del ente estatal, sino que la propiedad corresponde directamente al pueblo, para que la cuide y respete, mientras que el Estado debe administrarla.

La gran conquista histórica de este proceso es que ahora “Los recursos naturales son de propiedad y dominio directo, indivisible e imprescriptible del pueblo boliviano, y corresponderá al Estado su administración en función del interés colectivo.” (CPE, Art. 349. I.) Ahora, la esperanza y el sacrificio realizado por el pueblo tienen su recompensa, luego de haber luchado por la defensa y recuperación de los recursos naturales, por haber reconocido, de manera muy sabia, su carácter estratégico dentro de la economía del país⁶.

La nacionalización de los hidrocarburos, sin ser necesariamente la solución panorámica de nuestros problemas, ha sido una pieza estratégica para empezar a recuperar la soberanía y poder pensar en un futuro que antes estaba totalmente empeñado a las transnacionales. El pueblo demostró tácticamente que dentro del modelo neoliberal se establecieron algunos prejuicios como si fuesen realidades, como la imposibilidad de recuperar los recursos superado esto que se creía imposible de cambiar, se vio que era posible disponer de estos recursos en beneficio de todo el pueblo, y que no estábamos obligados a vivir forzosamente bajo el modelo neoliberal-capitalista. Esta experiencia es ahora fácil de reproducir; en los momentos más difíciles de la resistencia y movilización parecían como algo lejano, pero el horizonte que un pueblo rebelde se plantea con base en su sacrificio nunca es lejano.

De los derechos ambientales a la armonía con la naturaleza

En el tema del medioambiente que se desarrolla en el Título II de la IV Parte, no hay quien dude o pueda negar que se trata de un gran avance en relación a los derechos humanos, pues en la anterior Constitución no estaban contemplados. También la incorporación del tema es muy pertinente por la crisis ambiental que atravesamos y que se debe considerar en el país y con la comunidad internacional.

Una de las expresiones más preocupantes de esta crisis es el calentamiento global. Muchos especialistas coinciden en que este fenómeno es producto de la emisión de gases provocados por industrias y vehículos, gases que causan el efecto invernadero. Otras manifestaciones del daño medioambiental son la contaminación de los suelos y las aguas con productos químicos, la reducción del agua dulce disponible para el consumo, la destrucción aceleradísima de muchas especies que mantienen el equilibrio ecológico fundamental para sostener la vida.

Si nos detenemos a analizar las expresiones de esta crisis, vemos que el sistema de vida adoptado por nuestra generación causa este desastre. Como alternativa, en los países desarrollados han surgido movimientos de activistas muy comprometidos que presionan para incorporar los derechos

6 El pueblo boliviano, luego de la victoria en la *Guerra del gas*, había encomendado al gobierno de Carlos Mesa esta tarea, el presidente Mesa no cumplió y tuvo que renunciar y llamar anticipadamente a elecciones, en ellas ganó el actual Presidente Evo Morales Ayma, quién ejecutó ese mandato.

ambientales en las normativas nacionales e internacionales. El conservacionismo y el preservacionismo fundamentan el “desarrollo sostenible”, una propuesta que exige pensar en la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras. Sin embargo los países desarrollados siguen contaminando.

También surgió la corriente que propone el “desarrollo sustentable” que se preocupa por las especies animales y vegetales en peligro, pero también se ocupan de la alternativa de un desarrollo armónico para el ser humano para superar las condiciones donde ni siquiera hay garantía de sobrevivencia, situaciones a las que la comunidad internacional no pone atención (Boff, 2000).

En este contexto, la CPE incorpora la conservación y la preservación como mecanismos para instituir los derechos ambientales, protegiendo de esta forma la Madre Tierra como sustento del ser humano y de sus actividades.

Este esquema ambiental está inserto en una propuesta de institucionalidad política profundamente democrática y participativa, por lo cual en este ámbito también se asume como un pilar fundamental la participación del pueblo en la gestión, administración y control del medio ambiente. También, como algo positivo de la CPE, está la obligatoriedad de consulta en el caso de explotación de recursos naturales en territorios de los pueblos indígenas, reconociendo su participación en la gestión y administración de esos recursos.

Pero, se debe reconocer que todos estos aspectos están basados en los principios que rigen al Estado, entre ellos la armonía con la naturaleza, en concordancia con los derechos ambientales contemplados en la Primera Parte de la Constitución (Arts. 9. VI 33. y 34.).

Los pueblos indígenas de Bolivia tienen una forma mucho más profunda de asumir la relación con la Madre Tierra o la *Pachamama*, porque su enfoque no es antropocéntrico, es decir, no es el ser humano como culminación de la naturaleza que debe conservar o proteger algo que viene destruyendo, sino que él mismo es algo pequeño, pero parte de ese todo (Reinaga, 1978). De esta comprensión del mundo surge el concepto de armonía a partir del cual el hombre se relaciona con la naturaleza como si fuese consigo mismo, porque, para los pueblos originarios, las montañas, el monte, los ríos, las piedras tienen vida y son parte del equilibrio cosmológico.

En este contexto, la sabiduría de los pueblos indígenas y su cosmovisión son muy importantes inspirando alternativas. Ahora, el desarrollo económico, pensado desde el modelo de la economía plural y la lógica comunitaria, debe enfrentar un reto muy grande para coordinar el objetivo planteado en la Constitución Política con las expectativas que genera el liderazgo del Presidente Evo Morales como potencial líder mundial en la defensa de la Madre Tierra.

Los países ricos han insertado en sus constituciones algunos derechos relacionados con el cuidado del medio ambiente, sin embargo estos mismos países no asumen con responsabilidad su participación en la causa y la solución de la crisis ambiental, aunque son los que más energía consumen y más desechos producen, provocando mayor contaminación. Pero, debemos estar concientes de que las consecuencias de la crisis ambiental nos llegan primero y con más vigor a los pobres, como siempre, por eso ahora proteger a la Madre Tierra es tarea de primer orden para todos nosotros.

A manera de conclusión

Toda la normatividad existente en un Estado liberal o neoliberal, se basa en los principios ontológicos que asume, convirtiéndolos en los principios y valores rectores de su existencia. Un Estado liberal es aquel instrumento que media la relación entre sujetos que buscan su bienestar individual, de aquí deriva toda su lógica.

Un Estado plurinacional no parte del sujeto individual, sino que parte de la pluralidad de pueblos que existen en su interior, de la variedad de culturas, lógicas, formas de organización, y de la recuperación de una actitud comunitaria de la población.

Por ser distintos los puntos de partida del Estado plurinacional y del Estado liberal, la nueva forma de institucionalidad está basada en principios distintos con la concepción de una profunda cultura organizativa comunitaria. No pretende ser la eliminación de la institucionalidad, como se quiso hacer creer, más bien, esta propuesta consiste en moldear la anterior institucionalidad para construir una nueva, que responda a nuestra realidad y que no sea una copia de otras realidades lejanas.

Por lo tanto, la normativa que va a regir la CPE actual, en todas sus temáticas, tiene que partir, como tarea ineludible, de este fundamento político y de la naturaleza de esta nueva forma de institucionalidad.

En segundo lugar, la norma guiará la aplicación de la Constitución, pero también será complementada con la participación del pueblo, dejando de ser un organismo jurídico con vida propia para pasar a generar su autoridad a partir de la vida, la fortaleza y la participación con control social del pueblo, más aún en el ámbito económico.

En tercer lugar, la norma en el ámbito económico deberá estar siempre orientada por la finalidad que plantea la Constitución: el *vivir bien*, para evitar que la complejidad de la realidad económica nos desvíe, aparte u obstaculice en su consecución.

La diversidad y complejidad de la forma organizativa comunitaria exige la implementación de una normativa específica inmediata, sobre todo para que se establezca un vínculo con el conjunto de la economía, es decir, el reconocimiento jurídico.

Otras dimensiones de la economía comunitaria se irán plasmando de manera paulatina porque requieren de una reflexión colectiva profunda vinculada a las autonomías, sobre todo indígenas, pero también departamentales, municipales y regionales.

No se puede pensar la economía separada de las demás esferas de la Constitución. La economía plural está totalmente vinculada al Estado Plurinacional, sus principios y sus valores, a los ámbitos político, social, ambiental. La normatividad en economía debe ser pensada bajo esta integralidad.

BIBLIOGRAFÍA

Arrighi, Giovanni, *Adam Smith en Pekín* (Madrid: Akal, 2004)

Boff, Leonardo, *La dignidad de la tierra* (Madrid: Trotta, 2000)

- Bourdieu, Pierre, *La distinción* (Argentina: Taurus, 2006)
- Carter, William E. y Mamani, Mauricio, *Irpa Chico, Individuo y comunidad en la cultural aymara* (La Paz: Juventud, 1989)
- Descartes, René, *El discurso del método* (Lima: Universo, 1976)
- Dussel, Enrique, *1492: El encubrimiento del otro* (La Paz: Plural, 1991)
- Ferrufino, Rubén, “Análisis crítico de los preceptos económicos establecido en la Nueva Constitución Política del Estado” en *Reflexión crítica a la nueva Constitución Política del Estado* (La Paz: Konrad Adenauer Stiftung, 2009)
- Gaceta oficial, *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia* (La Paz: Gaceta Oficial, 2008)
- Hayek, Friedrich A., *La teoría pura del capital* (Madrid: Aguilar, 1946)
- Hegel, G.W.F., *Enciclopedia de las ciencias filosóficas* (México: Porrúa, 2004)
- Jiménez Sardón, Greta, *Rituales de vida en la cosmovisión andina* (La Paz: Plural, 2003)
- Marx, Carlos, *Manuscritos económico filosóficos de París de 1844* (Madrid: Altaya, 1993)
- Murra, John V. y Condarco, Ramiro, *La Teoría de la complementariedad vertical eco-simbiótica*, (La Paz: Hisbol, 1987)
- Reinaga, Fausto, *El pensamiento amaútico* (Bolivia: Ediciones PIB, Partido Indio de Bolivia, 1978)
- REPAC, *Constitución Política de la República de Bolivia (anterior Constitución)* 2006.
- REPAC, *Sistematización de propuestas Asamblea Constituyente*, 2007.
- Rist, Stephan, *Si estamos de buen corazón, siempre hay producción* (La Paz: Plural, 2005)
- Sachs, Jeffrey, *El fin de la pobreza* (Bogotá: Debate, 2005)

Fetichismo constitucional

Gonzalo Chávez Álvarez

Introducción

El Art. 306.I de la nueva Constitución Política del Estado dice “El modelo económico boliviano es pluralizado y está orientado a mejorar la calidad de vida y el vivir bien de todos los bolivianos (as)”. De esta manera, se inicia la cuarta parte de la Carta Magna, que reza sobre la Estructura y Organización Económica del Estado. Además, en la primera parte de la Constitución, se establece derechos sociales y culturales muy amplios para la población boliviana, aunque sin conexión con el capítulo que versa sobre el modelo de desarrollo. El objetivo de este trabajo es hacer una primera evaluación sobre si el modelo de desarrollo que propone la Constitución podrá atender los objetivos económicos y sociales más generales. De manera más concreta, se buscará responder a las siguientes interrogantes: ¿Podrán los cambios políticos, jurídicos, institucionales y organizativos propuestos crear las condiciones para resolver los problemas de falta de crecimiento, baja productividad, o exclusión social y étnica? ¿Existe, en la nueva Carta Magna, una propuesta consistente y equilibrada de desarrollo? ¿Cuáles serán los efectos de la nueva Constitución en las políticas públicas y en el desempeño económico y social?

*Gonzalo Chávez
Álvarez*

Tiene estudios doctorales en la Universidad de Manchester (Inglaterra). Maestría en Administración Pública en la Universidad de Harvard, Maestría en Política Económica en la Universidad de Columbia de la ciudad de Nueva York y Maestría en Economía y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro (PUC/RJ). Es economista de la PUC/RJ. En la actualidad es Director de la Escuela de la Producción y la Competitividad/Maestrías para el Desarrollo de la Universidad Católica Boliviana San Pablo.

Antes de responder estas preguntas, es necesario discutir tres tensiones conceptuales y prácticas que se presentan en la propuesta de modelo de desarrollo de la Constitución recién aprobada. Primero, en el texto es posible identificar ciertos rasgos de un fundamentalismo institucional, es decir, se parte del supuesto que la realidad se cambia a partir de la elaboración de normas o leyes. Está escrito, está hecho. Segundo, frente al viejo y falso dilema entre crecer para distribuir o distribuir para crecer, la nueva Carta Magna apuesta a lo último, cayendo en un fuerte voluntarismo y distribucionismo del ingreso, que ya de hecho es muy pequeño. Tercero, esta es una tensión de orden práctico que la presentamos a través de las siguientes preguntas: ¿Podrá el pacto político que sustenta la nueva Constitución convertirse en un pacto social y económico, donde

todos los actores se vean reflejados? Y lo que es más importante desde el punto de vista económico, ¿podrá el nuevo pacto en curso incentivar a las organizaciones económicas para que desarrollen sus virtudes productivas y competitivas? El análisis de estas tres tensiones constituye la segunda parte del trabajo. En la tercera sección se hace una evaluación más minuciosa del articulado de la Constitución, teniendo como referencia las tres tensiones señaladas anteriormente. El trabajo se circunscribe a la definición de modelo de desarrollo y las políticas macroeconómicas. En la última parte del documento, se presenta las conclusiones.

1. Tensiones conceptuales y prácticas

1.1. Cambio Constitución, Instituciones y Desarrollo Económico

Existe un largo debate sobre cuáles son las determinantes del crecimiento y el desarrollo integral en un país. Las teorías del desarrollo son muy diversas e incompletas. Un primer problema surge cuando se intenta definir desarrollo. Éste se entiende como una mejora en múltiples dimensiones de la sociedad, a saber, económicas, sociales, culturales, individuales e institucionales. Abarca mejoras materiales, pero también espirituales y de respeto al ejercicio de la libertad. Hasta hace algunas décadas, se asimilaba desarrollo al crecimiento del ingreso per-cápita. Ahora tenemos una comprensión mucho más amplia de las diversas caras del desarrollo, aunque los caminos para llegar a éste aún son inciertos.

En este breve ensayo, nos concentraremos en los aspectos económicos y sociales del desarrollo, reconociendo que ésta es una aproximación parcial a la problemática. Entre las explicaciones tradicionales están aquellas que dicen que algunas economías son menos desarrolladas y más pobres porque no tienen ahorro nacional suficiente para invertir, por lo tanto, sus tasas de acumulación de capital son muy bajas. La atracción de ahorro externo, sea en su forma de préstamos y/o inversiones directas, se convierte en la fuente central del desarrollo. Otras escuelas del pensamiento económico sostienen que un país no crece y se desarrolla lo suficiente, porque no tiene capital humano o porque sus niveles de innovación tecnológica son muy bajos. En ambos casos el resultado es insuficiente productividad en la economía. Estas explicaciones clásicas sobre por qué una determinada economía no crece han ayudado a entender parcialmente los orígenes de la pobreza y el subdesarrollo. Los economistas aún debaten sobre los determinantes últimos del crecimiento económico. No existen respuestas conclusivas.

Una nueva línea de investigación en la academia internacional señala que los secretos del crecimiento económico se encuentran no solamente en las diferencias de capital o tecnología, sino en la arquitectura institucional con la que cuenta un país. Siguiendo trabajos pioneros de Douglas North (1990), se entiende instituciones como las reglas de juego, formales e informales, que moldean la interacción entre las personas y empresas en una sociedad. Estas reglas de juego tejen una estructura de incentivos y restricciones económicas, sociales y políticas que determinan la acción de los individuos y las unidades productivas. Es decir, las reglas de juego de un país, plasmadas en su Constitución, sus leyes y códigos de conducta no escritos, influyen el espíritu emprendedor, la inversión en capital físico, humano y tecnología y, además, condicionan la forma de organización de la producción y la distribución de la riqueza. Acemoglu, Johnson y Robinson (2008) dan el ejemplo de los británicos que establecieron instituciones económicas en sus colonias, con diferentes resultados sobre el desarrollo de estas regiones. En el Caribe, crearon instituciones económicas opresivas basadas en el esclavismo y destinadas sólo a la extracción de rentas. Así mismo, las instituciones políticas implementadas en el Caribe concentraron el poder político en las elites

ocupantes y construyeron un aparato estatal para extraer rentas y controlar a la población. Resultado del arreglo institucional: pobreza y subdesarrollo. Al contrario, en Estados Unidos, Canadá o Australia, donde los británicos decidieron quedarse a vivir, establecieron reglas de juego económicas que protegían los derechos de propiedad y estimulaban la inversión y prosperidad. En estas regiones, los colonizadores ingleses establecieron reglas de juego políticas que buscaban equilibrios entre las elites políticas y económicas. El resultado: riqueza y prosperidad económica. Rodrik (2007) y otros economistas han criticado esta lectura de los problemas del desarrollo como conteniendo un fuerte determinismo institucional. Desde una matriz ideológica neomarxista, también se sostiene que el neocolonialismo y neoliberalismo habrían construido arreglos institucionales que impidieron el desarrollo en los países pobres, como Bolivia. En este marco conceptual, un rompimiento estructural con esta institucionalidad, vía una nueva Constitución, es el mecanismo para impulsar el desarrollo.

Esta breve introducción teórica e histórica me permite polemizar con la idea de que Bolivia tiene una estructura institucional que es herencia de la colonia y de la república que impide su desarrollo económico y que lo único que necesitamos es un cambio radical en las reglas de juego económicas y políticas para que nuestra economía crezca sostenidamente y se resuelvan los problemas de pobreza y falta de competitividad. Bolivia sería una especie de Frankenstein institucional: la Constitución y las leyes económicas tendrían origen romano; el Estado, con sus tres poderes, tendría un origen anglosajón; las prefecturas son influencia francesa; los municipios tienen gusto español; el Tribunal Constitucional tiene dejo alemán y el defensor del pueblo tiene origen nórdico. Esta sobre posición de diferentes arreglos institucionales manda señales confusas a los actores económicos y, lo que es peor, no incluye instituciones originarias y/o indígenas. Siendo este el diagnóstico, la solución para los problemas sería el cambio de estas reglas de juego elaborando una nueva Constitución. Con estas nuevas reglas de juego, se crearía las condiciones para generar producción, riqueza, empleo y superar los temas de pobreza y exclusión. El desmantelamiento de las estructuras neocoloniales y neoliberales refleja un fundamentalismo institucionalista que es el espejo inverso del fundamentalismo de mercado. Este último se repetía el mantra: mantenga los precios correctos que llegará el desarrollo; ahora se repite una y otra vez: cambiemos las instituciones que el crecimiento fluirá.

La nueva Constitución es presentada como elixir de felicidad económica y social. Se espera que ésta, automáticamente, genere empleo, bienestar, salud, educación y menos pobreza. Subyace en el texto un voluntarismo excesivo. De las críticas de Marx al fetichismo de la mercancía, se pasó al fetichismo de la Constitución. Los 411 artículos adquirieron poderes sobrenaturales. Éstos tienen la virtud de transformar instantáneamente la vida de todos los que crean en el nuevo fetiche. De manera ingenua, se piensa que el cambio en la superestructura política puede construir una sociedad igualitaria, un aparato productivo competitivo y un Estado tanto eficiente como justo. Ya está escrito, por lo tanto, ya está hecho. La idea de que únicamente se necesita el cambio de reglas de juego subestima el poder de las políticas públicas concretas y la especificidad del desarrollo. La idea de querer resolver los problemas de crecimiento económico apostando sólo al cambio institucional, vía una nueva Constitución, es equivocada y retrasa las acciones que ahora se debería estar tomando en materia de política energética, minera, industrial, agropecuaria y turística, por ejemplo. Una nueva Constitución, básicamente principios y procedimientos, no sustituye a las políticas públicas.

1.2. Crecimiento versus distribución

La teoría económica enfrenta un viejo dilema no resuelto entre si primero hacer crecer la economía para después distribuir la riqueza generada o, alternativamente, en primer lugar distribuir el ingreso para así promover el crecimiento económico, en particular, y el desarrollo en general. En resumen, crecer para distribuir o distribuir para crecer.

Detrás de este dilema están dos visiones opuestas artificialmente. Por un lado, aquellos que creen que el mercado debe desarrollar sus virtudes asignativas para generar crecimiento y sólo en un segundo momento se podrá mejorar la distribución del ingreso. Esta escuela del pensamiento también es conocida como la Teoría del Chorreo. De una manera muy sencilla, primero debe crecer la torta y después repartirla entre los miembros de la sociedad. En esta línea se inscribe el *neoliberalismo extremo*. En el lado opuesto del espectro ideológico están lo que piensan que la primera tarea del Estado, a través de diferentes políticas públicas, es promover una amplia distribución del ingreso. Sólo en un segundo momento y como resultado de esta mejor división de la riqueza se promoverá el crecimiento económico. A esto se denomina como *populismo económico*. Desde una perspectiva histórica, en Bolivia, el péndulo de la política pública siempre ha oscilado entre aquellos que sólo apuestan a la distribución y los otros que creen que primero se debe crecer.

Las experiencias internacionales exitosas de desarrollo económico muestran que lo ideal es construir un modelo que simultáneamente promueva el crecimiento, mejore la distribución de la riqueza y el ingreso. En términos conceptuales, esto se logra con un equilibrio entre el mercado y el Estado, cuya dosificación es resultado de las necesidades e historia de cada país. La nueva Constitución Política del Estado cae en la trampa de este falso dilema y nuevamente apuesta a buscar primero la distribución del ingreso y riqueza, y a decir muy poco de la forma cómo crecerá el producto.

1.3. Del pacto político al económico

La nueva Constitución Política del Estado fue resultado de un pacto político de una parte mayoritaria de la sociedad. Entretanto, segmentos importantes de ésta no se sienten representados por este documento. Desde un punto de vista económico, es muy importante que las personas y las unidades económicas sientan que la Constitución es un espacio legal-institucional que, con equilibrio, por una parte incentiva a generar riqueza a los agentes económicos y, por otra, restringe los abusos que se pueden presentar. Un texto constitucional hace un buen balance entre derechos y obligaciones tanto económicas como sociales. En este contexto, la pregunta central es: ¿podrá convertirse esta nueva Carta Magna en un pacto económico y social? Esto sólo se lo verá con el pasar del tiempo y en la medida en que la mayoría de la sociedad boliviana se sienta reflejada en el referido documento.

No hay la menor duda de que si la Constitución es asumida por todos como un nuevo pacto social, podría crear un sentido de pertenencia nacional y ser un camino para el re-encuentro colectivo del país. Lamentablemente, la sociedad boliviana está cada vez más enfrentada y fragmentada.

Habrá que ver a futuro si una reforma a la Constitución podría incentivar la inversión privada, grande y pequeña, facilitar la inversión y el gasto público, ayudar a crear una sólida institucionalidad financiera, promover la productividad, permitir el ejercicio pleno de las libertades; en suma, ver si el marco legal es una buena mezcla de restricciones e incentivos que fomentan el espíritu emprendedor y productivo, colectivo

e individual, de la sociedad boliviana. Sin embargo, una Constitución, aunque tenga características muy detalladas y reglamentarias, no reemplaza la gestión y las acciones de las políticas públicas.

Para ser más concretos aún, replanteamos la pregunta inicial de este acápite en el marco de un ejemplo muy concreto: ¿Cuáles serán los efectos de la nueva Constitución en las políticas públicas y en el desempeño de la economía del municipio de Turco, en el departamento de Oruro? Este municipio es considerado como la capital del camélido boliviano y tiene un gran potencial productivo si se dedica a la exportación de carne de llama a Europa. Además, es una región donde los niveles de pobreza son elevados. Ciertamente, el proyecto de Constitución dará, en teoría, a los ciudadanos(as) de Turco muchos más derechos sociales y políticos, respetará sus formas tradicionales de organización, podrán tener más autonomía y muchas otras cosas más. Sin duda ésta es una conquista importante en lo político, pero los “turquenses” y sus autoridades locales, con el nuevo paraguas legal, igual tendrán que enfrentar los desafíos del desarrollo local y el aumento de la competitividad. En efecto, Turco podría exportar, en algunos años, cinco millones de dólares en carne de llama, pero para lograr esto, la comunidad de este municipio necesita canalizar su energía social a la producción, requiere de crédito para construir un frigorífico de primer nivel, una carretera que la conecte con algún puerto en Chile, asistencia técnica para elaborar una estrategia de exportación, camiones frigoríficos, colegios que enfatizen la enseñanza técnica en zoología y en cría de llamas, proyectos de investigación sobre camélidos, emprendedores que industrialicen la lana, los huesos y/o el cuero de la llama. En suma, acciones privadas y políticas públicas de alta calidad y efectividad. Desde Turco se podría iniciar una revolución productiva a partir de la base de la pirámide social. Este cambio concreto requiere una Constitución que no se convierta en un fetiche de políticos y sí en un andamiaje jurídico que impulse a los productores. Es en este tipo de momentos que la nueva Constitución pasa de un pacto político a un pacto económico y social. Con el texto actual esto parece muy poco probable.

2. Radiografía de la Constitución económica

2.1. El modelo económico de la Constitución

La Cuarta Parte, Organización Económica del Estado, Título I de la nueva Constitución Política del Estado presenta el marco conceptual de lo que sería el nuevo modelo de desarrollo económico propuesto para Bolivia.

La nueva Carta Magna establece, en primer lugar, que su objetivo central es mejorar la calidad de vida y promover el vivir bien. Este último concepto está inspirado en la cosmovisión andina y es consistente con el fuerte énfasis indigenista del texto. Sin embargo, otros grupos de la sociedad boliviana no se identifican con el suma qamaña (vivir bien)¹. Detrás de este concepto subyacen elementos distributivos sobre aquellos que también debían promover la generación de riqueza y

1 “La noción de desarrollo o más bien de bienestar en el mundo indígena, está en cierta forma vinculada a la idea del sentirse bien como resultado de un estar cómodo en una territorialidad propia. Pero esto sólo es posible en la medida que el individuo o la familia ejerce un estado de vida sin que se limite su acción, su decisión, su contacto y su desplazamiento, es decir, implica un estado de libertad, por tanto, más que la comodidad material del espacio domiciliario, es un estar cómodo de la subjetividad en su territorialidad” (Guzmán y Guaji, 2009) “Apuntes en torno a la noción de desarrollo en el mundo indígena” de 22 de junio de 2009, http://cipca.org.bo/index.php?option=com_content&task=view&id=1429&Itemid=7

aumento del producto social. Por oposición, se podía haber pensado que la nueva Constitución tenga como meta, por ejemplo, el vivir mejor, que implica un concepto más dinámico, de superación social constante. Obviamente, la comprensión e identificación con estos objetivos del desarrollo es bastante subjetiva y al final es una construcción política. El vivir bien puede ser entendido en toda su dimensión por las culturas andinas (aymaras, quechuas y/o otras) y no así por otros estamentos o regiones de la sociedad boliviana. De igual manera, calidad de vida es otro objetivo tremendamente ambiguo, puede significar muchas cosas y sobre enfatiza los temas sociales sobre los económicos.

Una lectura alternativa podría haber implicado que los objetivos del desarrollo tengan múltiples dimensiones: mejoras económicas, sociales, ampliación de derechos individuales y colectivos, ejercicio de libertad, desarrollo institucional y otras más. Una explicitación de estos objetivos, en la nueva Carta Magna, hubiera sido deseable en la propuesta de un nuevo modelo de desarrollo. Algunos de estos objetivos están en el Capítulo Quinto, como derechos sociales, pero no existe ninguna conexión, conceptual o práctica, con la propuesta de modelo desarrollo.

En el Título I también se reconoce que la economía boliviana está constituida por diferentes formas de organización, a saber, la comunitaria, estatal, privada y social-cooperativa. El reconocimiento de esta heterogeneidad estructural constituye un avance en la nueva Constitución, aunque cabe mencionar que estas formas productivas no son compartimentos estancos y que, muchas veces, están superpuestas. Personas y unidades productivas pueden desenvolverse simultáneamente como acción comunitaria o privada. Tener múltiples identidades que hace difícil su incentivo. Además, en el nuevo texto se percibe un sobre énfasis e idealización de la organización estatal o comunitaria sobre el resto de formas organizativas. Y nuevamente, pesan más los criterios distribucionistas del ingreso sobre los productivos. Ejemplo de ello son los principios que impulsan estas formas de organización que se circunscriben a temas como la reciprocidad, solidaridad, redistribución, igualdad, seguridad jurídica, sustentabilidad, equilibrio, justicia y transparencia. En ningún momento se menciona principios que lleven al aumento de la productividad o competitividad, la riqueza, el crecimiento económico. Se apuesta más a los elementos distributivos de un modelo económico y no así a los incentivos que debe tener una economía para generar valor, riqueza, producción. Por lo tanto, la función de señalización de la Constitución es confusa. La sociedad boliviana tiene un pacto para mejorar la situación social y no así para crear una economía fuerte. Es decir, se promete una revolución sin base económica.

Si bien se reconoce la economía plural, en posteriores acápite la nueva Constitución le asigna roles, funciones e instrumentos más amplios a la organización económica estatal. Ésta tiene prerrogativas mayores que las otras formas de organización económica. En rigor, las organizaciones económicas comunitaria, privada y social-cooperativa se funcionalizan a lo que determine el Estado. Es el Estado quien planifica, de manera omnipresente, el trayecto económico de las otras formas de organización o social-cooperativa y es también el sector público el que tutela la iniciativa privada.

Una lectura más rigurosa del texto nos muestra que en realidad se tolera otras formas de organización económica en el marco de una conducción estatal fuerte. Por ejemplo, en el Art. 309, se le atribuye a la organización económica estatal la administración de los recursos naturales, el control de cualquier cadena productiva y sus procesos de industrialización. El Estado es quien comanda el proceso económico y social. Las otras formas de organización económica podrán desarrollarse sólo con la venia de éste. No se coloca las virtudes productivas o económicas del sector privado o comunitario.

Otro ejemplo es la provisión de servicios de agua potable, que se entiende como un derecho humano, pero se parte de que las únicas que proveen el agua, como derecho humano, son las organizaciones comunitarias, públicas o mixtas. Las cualidades de eficiencia y eficacia que podrían provenir de un sector privado bien regulado son ignoradas. Después de este sobre énfasis en el tema estatal en la economía, el Art. 311 entra en contradicciones con el artículo señalado porque reconoce que todas las formas de organización económica gozarán de igualdad jurídica ante la Ley. En este artículo, también se reconoce que el Estado, además de productor significativo en la economía, “ejercerá la dirección integral del desarrollo económico y sus procesos de planificación”. La igualdad jurídica queda en un segundo plano y el Estado se convierte en juez y parte del desarrollo económico y social.

De manera repetitiva, en este mismo artículo, acápite 2 y 3, se establece que los recursos naturales son de propiedad del pueblo boliviano y serán administrados por el Estado. Y se reconoce la propiedad colectiva sobre la tierra y el respeto a la iniciativa empresarial y seguridad jurídica. Un punto importante en el Art. 11 es que se insiste en el tema de la industrialización de los recursos naturales y no se habla de procesos de industrialización en otros sectores de la economía. La diversificación del aparato productivo tiene un tratamiento secundario y superficial.

En el Art. 313, la nueva Carta Magna insiste en los aspectos distributivos del modelo de desarrollo, porque todas las formas de organización económica deberán eliminar la pobreza, la exclusión social y económica. El propósito de las diferentes formas de organización económica mencionadas es la generación de un producto social, objetivo que puede ser comprensible cuando se trata de la organización estatal y comunitaria, sin embargo, queda menos claro para el caso de la organización cooperativa o privada. Cabe recordar que esta última, en general, tiene como propósito la búsqueda de una ganancia legítima. Si bien esto va en la línea correcta, preocupa que los propósitos se circunscriban a temas sociales y no hagan alusiones más claras a la generación de mayor producción y aumento de la productividad y el empleo.

El Art. 314 es claramente una señal de promoción de la competencia y un marco para desarrollar mecanismos de control de los monopolios y oligopolios privados, lo que conceptualmente es correcto. Entre tanto, no se menciona nada sobre las formas de control o restricciones que tendría que haber también contra los oligopolios y monopolios públicos que pueden ser tanto o más perniciosos que los privados.

2.2. Funciones de Estado y las políticas públicas

El Capítulo Segundo de la nueva Constitución Política del Estado, en su Art. 316, establece las funciones del Estado en la economía y revela claramente la prioridad que tiene esta forma de organización de la economía sobre la organización comunitaria-privada y social-cooperativa.

En primer lugar, el Estado será el encargado de la planificación política y social con participación y consulta ciudadana. No establece de qué manera se dará la incorporación de la sociedad, regiones, movimientos sociales, o agremiaciones. No hay la menor duda de que la recuperación de cierto horizonte de largo plazo para impulsar el desarrollo económico integral es una tarea pendiente en Bolivia. Pero esto depende, en gran medida, de los instrumentos con los que se cuente. En la nueva Constitución se indica que el Estado boliviano tendrá un Plan General de Desarrollo. En anteriores constituciones también estuvo presente la obligatoriedad de los planes, sin embargo, muchos de ellos fracasaron por su dificultad de ejecutarlas en la débil institucionalidad que los soportaba.

El Art. 316.2 también establece que el Estado podrá participar en todas las etapas de desarrollo, a saber: producción, distribución y comercialización.

En otras palabras, dirigirá y regulará la economía de manera omnipresente, subordinando las otras formas de organización, como se ha mencionado anteriormente. Asimismo, podrá participar en la provisión directa de productos y servicios con las ventajas de quien norma, regula y produce.

La acción del Estado en la economía podrá ser directa y nuevamente en este capítulo aparece el fuerte bias distributivo. En términos conceptuales, parte del supuesto de que la propiedad pública trae de manera inmanente calidad en la gestión, transparencia y elevados grados de competitividad. No hay ninguna previsión para corregir las fallas del Estado.

El Estado idealizado que propone la nueva Constitución está muy lejos de la estructura institucional débil, pobre y con carencia de recursos humanos que existe en la práctica. Nada se dice sobre la idea de que la eficacia de la intervención estatal depende de un elevado grado de desarrollo institucional. Los Arts. 316 y 317 hacen suponer que el Estado idealizado está a la espera de sus nuevos y virtuosos conductores. No existe una visión de que el Estado es una construcción histórica.

En el Capítulo Tercero, sobre política económica, se determina que el Estado estaría presente en diferentes sectores y estructuras organizativas. Priorizará las pequeñas y medianas empresas tanto del sector rural como urbano. Este lineamiento correcto desde el punto de vista conceptual, abre la oportunidad para apoyar con políticas públicas de calidad a un sector que brinda más del 80 por ciento de los empleos en Bolivia. De igual manera, el Estado fortalecerá la infraestructura productiva, priorizará la promoción del desarrollo, productos y fomentará las exportaciones. En este artículo se presenta un Estado más complementario, ya sea en las formas de organización privadas, colectivas y sociales, lo que entra en contradicción con las funciones totalizantes del Art. 316.

En este acápite, también llama la atención cómo la industrialización está pensada sobre todo en los recursos naturales. Existe un déficit conceptual en el manejo de políticas industriales, hacia otras actividades y sectores. Industrialización, en la mayoría de los casos, se entiende como darle valor agregado a algún recurso natural y no así en la diversificación del tejido industrial y las exportaciones.

El Art. 320 es una tentativa de afirmación de soberanía económica porque establece que se priorizará la inversión boliviana sobre la extranjera, se someterá esta última sólo a la jurisdicción boliviana, no se le dará ningún tipo de beneficio respecto a los bolivianos y se mantendrá independencia respecto a condicionamientos internacionales. Esta afirmación de nacionalismo económico deberá enfrentar las oportunidades y restricciones de un mundo cada vez más globalizado. Lo que en teoría suena alentador, en la práctica puede convertirse en un serio obstáculo por el crecimiento y el desarrollo, sea porque la inversión externa de calidad no viene a Bolivia o porque se atrae capital extranjero que acepta demasiados riesgos, por lo tanto busca mayores tasas de rentabilidad.

En la sección 1 de la Cuarta Parte del texto, en diferentes articulados se determina los alcances de la política fiscal. En esta parte de la nueva Constitución no hay grandes innovaciones y se adopta procedimientos tradicionales como que la Asamblea Legislativa Plurinacional aprobará el proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación .

Donde podrán surgir algunos problemas es en el manejo de la deuda pública y el tema impositivo. Según el Art. 322, la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP) autorizará la contratación de deuda pública sólo cuando se demuestre la capacidad de generar ingresos para cubrir el capital e intereses. Nada se dice de si esta deuda pública es externa o interna. En el caso de esta última, la ALP debe aprobar la deuda del TGN y la del Banco Central de Bolivia (BCB) que es realizada por operaciones de mercado abierto. En la práctica esto implica serias restricciones al manejo de la política fiscal y monetaria. Estas restricciones a las políticas macroeconómicas hacen muy difícil su cumplimiento. Respecto a los impuestos, se indica que podrá haber varios niveles de dominio tributario, nacionales, departamentales, municipales y que la responsabilidad de éstos será de la ALP y los gobiernos locales. Lo que parece coherente en una primera lectura en el Art. 323.2 se contradice con el acápite III, que indica que es la ALP la que mediante ley clasificará y definirá los impuestos que pertenecen al dominio tributario, nacional, departamental y municipal. Claramente esta sobreposición de dominios será fuente de muchos conflictos entre los niveles de gobierno. En esta sección se coloca también una serie de límites por los temas impositivos. En estos puntos hay enormes márgenes por diferentes tipos de interpretaciones que pueden convertir al sistema impositivo en una maraña de conflictos.

En la Sección 2 se establece la política monetaria sobre la que se propone un cambio muy importante en las funciones del Banco Central de Bolivia, que pierde su nivel de independencia anterior y cede parte en la gestión de política monetaria y cambiaría a otras reparticiones del órgano ejecutivo. Además, se establece que el BCB también podrá contribuir al desarrollo económico y social y no solamente a mantener la inflación bajo control así como la estabilidad de poder adquisitivo de la moneda. Este es un articulado polémico porque se reabre la puerta para que el BCB intervenga en áreas en las cuales muchas veces no tiene experiencia o competencia. ¿Cómo se interpretará la contribución del BCB al desarrollo social, por ejemplo? Aquí, el abanico de probabilidades es enorme, tasas de interés subsidiadas, créditos a empresas estatales, tipo de cambio preferenciales, muchas de las respuestas a estas interrogantes podrán verse en la práctica, pero presagia problemas de gestión.

En la Sección 3, sobre política financiera, se establece que el Estado regulará el sistema financiero a través de varios criterios que también son comunes a antiguas legislaciones. Analicemos dos novedades:

Primero, se establece la priorización de servicios financieros a las micro, pequeñas y medianas empresas, así como a las organizaciones comunitarias. Si bien este apoyo es deseable, a través de legislaciones secundarias, seguramente se deberá normar los alcances de este apoyo para evitar fracasos como en el pasado, donde se financió actividades de diversa índole, muchas de ellas con criterios políticos que fracasaron.

Segundo, un tema polémico tiene que ver con el inciso 4 del Art. 330, que determina que el BCB no podrá reconocer adeudos de la banca o entidades financieras privadas. Se parte de un supuesto de crear un fondo de reestructuración con los propios recursos de bancos para atender insolvencias bancarias. Si bien conceptualmente uno puede estar de acuerdo con este precepto, en la práctica, tomando como referencia la experiencia nacional e internacional de crisis, se constata que el Estado, a través de su órgano regulador financiero, siempre termina ayudando a bancos en problemas. El salvataje a bancos americanos y europeos por parte de sus gobiernos en 2008,

es apenas un ejemplo más de la larga historia del capitalismo. El Estado siempre termina siendo, en nombre de un bien mayor que es la estabilidad financiera, un prestamista de última instancia. Constitucionalizar un problema de riesgo moral y selección adversa parece más una declaración de buenas intenciones que no funciona en la práctica. Seguros creados con contribuciones de los bancos existen en la mayoría de los países desarrollados, pero fueron insuficientes para evitar la crisis actual, por ejemplo.

Conclusiones

El objetivo de este trabajo fue responder a las siguientes interrogantes: ¿Podrán los cambios políticos, jurídicos, institucionales y organizativos propuestos crear las condiciones para resolver los problemas de falta de crecimiento, baja productividad, o exclusión social y étnica? ¿Existe, en la nueva Carta Magna, una propuesta consistente y equilibrada de desarrollo? ¿Cuáles serán los efectos de la nueva Constitución en las políticas públicas y el desempeño económico y social?

La actual Constitución contiene fuertes rasgos de fundamentalismo institucional, se parte del supuesto de que la realidad se cambia a partir de la elaboración de normas o leyes. Con base en un diagnóstico de que Bolivia tiene una estructura institucional que es herencia de la colonia y la república, se sostiene que esto impide el desarrollo económico del país, y que lo único que necesitamos es un cambio radical en las reglas de juego económicas y políticas para que nuestra economía crezca sostenidamente, de modo que se vayan resolviendo los problemas de pobreza y falta de competitividad. En suma, la solución para los problemas sería el cambio de estas reglas de juego, elaborando una nueva Constitución. El desmantelamiento de las estructuras neocoloniales y neoliberales refleja un fundamentalismo institucionalista que es el espejo inverso del fundamentalismo de mercado. Este último se repetía el mantra: mantenga los precios correctos que llegará el desarrollo, ahora se repite una y otra vez: cambiemos las instituciones que el elixir del crecimiento fluirá.

La nueva Carta Magna revive un viejo dilema: crecer para distribuir o distribuir para crecer. Detrás de este dilema están dos visiones opuestas artificialmente. Por un lado, aquellos que creen que el mercado debe desarrollar sus virtudes asignativas para generar crecimiento y sólo en un segundo momento se podrá mejorar la distribución del ingreso. Esta escuela de pensamiento también es conocida como la *teoría del chorreo*. En esta línea se inscribe el neoliberalismo extremo. En el lado opuesto del espectro ideológico están los que piensan que la primera tarea del Estado, a través de diferentes políticas públicas, es promover una amplia distribución del ingreso. Sólo en un segundo momento y como resultado de esta mejor división de la riqueza se promoverá el crecimiento económico. A esto se denomina populismo económico. La nueva Constitución apuesta a este último camino.

La nueva Constitución Política del Estado fue resultado de un pacto político de una parte mayoritaria de la sociedad. Entretanto, segmentos importantes de ésta no se sienten representados por este documento. Desde un punto de vista económico, es muy importante que las personas y las unidades económicas sientan que la Constitución es un espacio legal-institucional que, con equilibrio, por una parte, incentiva a generar riqueza a los agentes económicos y, por otra, restringe los abusos que se pueden presentar. Lamentablemente, la sociedad boliviana está cada vez más enfrentada y fragmentada y en el texto constitucional se refleja el conflicto, pero no se abre caminos para re-encaminar un pacto social y económico más amplio.

En suma, dadas las tensiones conceptuales y prácticas señaladas, es poco probable que la nueva Constitución Política del Estado pueda actuar como un catalizador equilibrado que promueva cambios importantes en las tasas de crecimiento económico, fomente la productividad y ayude a resolver los temas de empleo o pobreza.

Bibliografía

Acemoglu, Johnson y Robinson, *Institutions as Fundamental Cause of Long Run Growth* [*Las instituciones como causa del crecimiento a largo plazo*] (MA: Cambridge, 2008)

North C. Douglas, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* [*Instituciones, cambio institucional y rendimiento económico*] (New York: Cambridge University Press, 1990)

Rodrik, Dani, *One Economics, Many Recipes. Globalization, Institutions and Economic Growth* [*Una economía. Muchas recetas. Globalización, instituciones y crecimiento económico*] (NJ: Princeton University Press, 2007)

Análisis de la Quinta Parte de la nueva Constitución Política del Estado: primacía y reforma de la Constitución

William Josué Ayala Baldelomar

1. La primacía o supremacía de la Constitución boliviana en la jerarquía normativa

Para tratar de comprender la supremacía y jerarquía del texto constitucional boliviano, se debe tener conciencia, en primer lugar, de la dificultad que conlleva dar un concepto de “Constitución”, pues aún ahora no existe un concepto que sea plenamente consolidado o, cuando menos, mayoritariamente admitido en la doctrina constitucional¹. Por ello, trataremos de buscar puntos de coincidencia -o de inflexión- conducentes a explicar la función y el carácter supremo y de primacía que se otorga al texto constitucional, pues el carácter pluridimensional que posee toda Constitución, depende mucho del punto de vista o de la orientación que demos de ella. De esta forma, y para comprender la primacía constitucional, trataremos de explicar algunas de las labores fundamentales de la Constitución.

Tal cual señala Hesse (1992), las tareas fundamentales de la Constitución son tres: a) integradora, b) de dirección jurídica y c) organizadora. La primera de estas funciones, es decir, la función integradora, es comprendida, en tanto que la Constitución logra, como uno de sus objetivos, amalgamar la diversidad de opiniones, diferencias propias de una sociedad plural y cultural que pretenda

*William Josué Ayala
Baldelomar*

Abogado UMSS, estudios doctorales en la Universidad de Salamanca. Master en Negocios y Derecho de la Energía (ISE - España). Realizó estancias de investigación jurídica en universidades europeas y en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (México). Fue formado analista de doctrina constitucional en el Tribunal Constitucional de España. Docente de distintas Universidades.

1 Hesse, Konrad (1992) señala la dificultad de la existencia de un concepto de Constitución único, o cuando menos mayoritariamente admitido, pues la teoría actual del derecho constitucional, por más que se encuentre amplias coincidencias, no ha llegado a aclarar el concepto y la cualidad de la Constitución, hasta alcanzar el consenso de una “opinión dominante”.

auto-organizarse políticamente en una “unidad política”, convirtiéndose así el texto constitucional en el mayor referente simbólico e integrador de esa diversidad social y cultural. Al respecto, véase el Art. 1 de la nCPE y ss., que reconocen la existencia de la diversidad boliviana en variados aspectos: sociales, culturales, lingüísticos, etc., sin embargo, todas esas diferencias convergen en un objetivo común: “el Estado boliviano”. Este artículo, señala a la letra:

Bolivia se constituye en un Estado unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país. (Art. 1)

Los siguientes artículos refuerzan la función integradora que tiene la Constitución dentro del proceso de consolidación del Estado boliviano, llamando la atención el reconocimiento expreso que se da a la pluriculturalidad existente en el país, aspecto que es positivo para la convivencia y armonía de un Estado con tanta diversidad humana y cultural.

La segunda función tiene una dimensión normativa fundamental, pues conforma una estructura jurídica, cuyo vértice, es decir, la cúspide de esa estructura, es la propia Constitución². El carácter e importancia de esta estructura, en cuya cima se asienta el texto constitucional, hace posible el equilibrio de la unidad política, evitando así que esta unidad quede librada a su suerte y pueda autodestruirse por posibles luchas de poder, trazando, de esta forma, normas y reglas mediante un ordenamiento jurídico. Asimismo, establece la conformación de los poderes del Estado, dotándoles de una organización (Hesse, 1996: 14 y ss) que conduce a la formación de la unidad política mediante un proceso ordenado. De esta forma, la Constitución es comprendida como el ordenamiento jurídico del proceso de integración del Estado, haciendo posible la convivencia de sus ciudadanos, convirtiéndose, asimismo, en la normativa rectora y suprema del conjunto de la comunidad (Häberle 1996: 16 y ss).

La tercera función que cumple es de un carácter organizador, como respuesta efectiva a la función integradora y de ordenamiento jurídico que articula para la conformación y conservación de la unidad política, atendiendo a la necesidad de “ordenar” y engranar los distintos órganos de poder del Estado, garantizando también las limitaciones del poder, sus funciones y competencias.

Así, vemos la importancia de las tres funciones mencionadas, en tanto se complementan entre sí, logrando establecerse, de esta manera, una función directriz de la Constitución, que crea una fuerza vinculante para todo el ordenamiento jurídico y garantiza la existencia de una determinada comunidad política.

De esta forma, podemos apreciar que la Constitución adquiere la facultad de regular la vida jurídica (Raz, 1991: 174), conformándose como “el orden jurídico fundamental de la sociedad” (Hesse, 1996: 16 y Benda y Hesse, 1996: 5-6). Siendo que la Constitución se consagra en una efectiva norma jurídica, se constituye como una norma jurídica fundamental (García de Enterría, 1988: caps. I y II) y jerárquicamente superior a cualquier otra. Es en este sentido que todo presupuesto necesario para el cumplimiento de sus disposiciones, nace de ella misma, como un acto del poder soberano (Benda y Hesse, 1996: 55-56).

2 Esta función está expresada en el Art. 410.II de la nCPE, al señalar que la Constitución es la norma suprema del Estado boliviano.

Este acto de poder soberano nace, fundamentalmente, por los presupuestos únicos que caracterizan al texto constitucional sobre las demás normas, cuyo carácter singular le confiere una primacía por sobre el resto del ordenamiento jurídico. Este presupuesto no es más que “la voluntad soberana de la comunidad política” que decidió, por sí misma, crear un texto que rija sus actos y al cual también decidió, de propia voluntad, someterse, acatar y respetar su contenido, para encontrar así un equilibrio en la convivencia entre sus miembros. De esta forma, quizá el aspecto más importante que diferencia al texto constitucional del resto del ordenamiento jurídico es la “legitimidad”. Al respecto, Zagrebelsky señala que es importante distinguir entre legitimidad y legalidad para determinar las fuentes del derecho, pues la primera, es decir la legitimidad, sólo es inherente a la Constitución y esta legitimidad emana única y exclusivamente de la comunidad política o, dicho en otras palabras, “del pueblo”. En cambio, la legalidad rige para todas las demás fuentes normativas subconstitucionales (Zagrebelsky, 1987: 29 y ss).

Este carácter de la legitimidad es el que hace a la Constitución un texto único sobre el ordenamiento jurídico restante y le confiere el carácter de “ordenamiento jurídico superior”, por tanto, le otorga un carácter de primacía sobre las demás normas. Reforzando esta idea, Gomes Canotilho (1999: 1074) señala que la auto-primacía de las normas constitucionales no deriva, para su validez, de otras normas, teniendo un valor normativo formal y materialmente superior, siendo esta la razón por la cual la Constitución no puede ser creada –ni destruida–, con base en ningún fundamento del propio ordenamiento, pues su validez, radica en que goza de legitimidad, entendiendo a esta última como “una característica sustancial de adecuación a las condiciones constitucionales materiales” (Zagrebelsky, 1987: 37).

Por tanto, el precepto constitucional vincula a la sociedad política incluyendo en ello a los poderes públicos, aunque de forma diferenciada entre unos y otros, por tener la Constitución diferentes modulaciones de ejercicio sobre la fuerza coercitiva para obligar a su cumplimiento (Rodríguez Bereijo, 1996: 369). De esta manera, la Constitución debe entenderse como el marco en el que todos los actos del poder público deben tener cabida y encontrar fundamento, no como mera declaración de buenas intenciones o de propósitos a conseguir por los poderes estatales, sino como el centro sobre el que todo debe converger (Zagrebelsky, 1995: 14).

La jerarquía de la Constitución y su preservación como norma fundamental es muy importante, por ello es necesario dotar de mecanismos de control que puedan preservar las facultades que el soberano plasmó en el texto constitucional, en especial frente a los actos de poder que puedan vulnerar su contenido, más aún si de vulneración de derechos fundamentales se trata³. Por ello, una verdadera Constitución normativa y jerárquica, que se precie de ser la cúspide del ordenamiento jurídico de una comunidad política y que goza de la primacía o supremacía sobre las demás normas, debe prever mecanismos eficaces para reparar las posibles violaciones a sus mandatos, ya que todo

3 La nCPE consagra mecanismos de defensa de la Constitución y, acertadamente, brinda también mecanismos para la protección de los derechos fundamentales que se reconoce a los ciudadanos. En tal sentido, el Tribunal Constitucional Plurinacional jugaría un rol importante. Por ello, debemos ser críticos con el actual asfixiamiento e inoperatividad de tan importante institución, debiendo consolidarse esta institución lo antes posible con personas idóneas y capaces que ejerzan sus funciones con honestidad y probidad, si es que se quiere consagrar a la nueva Constitución como la norma suprema a la cual, “...todas las personas naturales y jurídicas, así como los órganos públicos, funciones públicas e instituciones, se encuentran sometidos...” (Art. 410.I)

mandato contenido en la norma suprema debe ser considerado como lícito⁴ y, por tanto, moralmente recto y legítimo⁵. Así, la Constitución normativa sólo puede existir si en la misma existe algún control constitucional, pues el control es un elemento inseparable del concepto de Constitución si se quiere dotar de operatividad a la misma, es decir, si se pretende que la Constitución se realice, o dicho en otras palabras, “si la Constitución es norma y no pura entelequia o desnuda vaciedad” (Aragón, 1987: 15-52).

Este es el control que Cappelletti (1961) ha llamado la “jurisdicción constitucional de la libertad”. De esta forma, se puede estar de acuerdo con la teoría de Habermas sobre la facticidad y validez de la Constitución, que conforme a su auto-comprensión normativa, “el derecho moderno se inspira en la idea de autonomía, es decir, que los hombres sólo actúan como sujetos libres cuando no obedecen sino a las leyes que ellos mismos se han dado, basadas en convicciones comunes obtenidas en la comunicación y en la libre discusión” (Habermas, 1998). Se puede apreciar que la nCPE se encuadra a estos preceptos.

De esta forma, se entiende que la Constitución es la norma que crea una comunidad política, y por ello es también entendida como el fundamento del ordenamiento jurídico. Esta comunidad política, a la que denominamos “Estado”, necesita establecer vínculos para lograr y preservar su unidad (Hesse, 1992: 7 y ss.) y en ello radica la importancia de la supremacía constitucional, pues la Constitución es exteriorizada como el “pacto social”, donde la unidad política acuerda su convivencia, su tolerancia y aceptación; el consenso de la pluralidad de opiniones se transforma en su fuente de legitimidad; y cuyos fundamentos y contenidos, por su origen, son primarios y gozan de preferencia única y extraordinaria ante cualquier otra norma jurídica.

Así, la Constitución se convierte en el punto de llegada de un proceso político y el punto de partida de un ordenamiento jurídico (Pérez Royo, 1987: 233). Por ello, es a la Constitución a quien le corresponde la primacía respecto de todo el restante derecho interno. Por eso también el texto constitucional no puede ser derogado ni reformado por leyes ordinarias; y ninguna disposición del ordenamiento jurídico ni acto estatal alguno pueden contradecirlo. Todos los poderes públicos, incluso el legislativo, se hallan vinculados por la Constitución, debido al carácter de supremacía que se le confiere, entendiendo la supremacía jurídica como un conjunto de reglas que se tiene por fundamental, es decir, por esencial, para la perpetuación de la forma política. La suprallegalidad no es más que la garantía jurídica de la supremacía y, en tal sentido, toda Constitución tiene la vocación de transformar la supremacía en suprallegalidad (Pérez Royo, 1987: 233) y, por tanto, en la norma superior y de inexcusable cumplimiento a la cual la sociedad política se somete.

En tal sentido, desde el punto de vista normativo, la Constitución tiene la facultad de regular la totalidad de la vida jurídica (Raz, 1991: 174). Considerada como una norma (García de Enterría, 1988: cap. I y II), sus preceptos tienen que concebirse como vinculantes. En otras palabras, la Constitución “tiene que crear un sistema que grave sobre sí mismo y conlleve los presupuestos necesarios para prevalecer” (Benda y Hesse, 1996: 8; *Cf.* también las observaciones, como siempre agudas, de De Otto, 2001: 55-56). En este sentido, los presupuestos necesarios para su cumplimiento

4 Bobbio recuerda que el establecimiento de una sanción jurídica no es una propiedad de todas y cada una de las normas del ordenamiento, y desde luego, vale agregar, no lo es de la Constitución, sino del conjunto del ordenamiento (Bobbio, 1991: 124 y ss.).

5 En este sentido, Hesse sigue a Baumlin R., (Hesse, 1992: 15).

nacen de ella misma como un acto de poder, a través de mecanismos de defensa y control de los que hablaremos posteriormente.

En armonía con lo expuesto, vemos que el nuevo texto constitucional boliviano expresa tales aspectos, los mismos que se encuentran contenidos en el Art. 410 de la nueva Constitución Política del Estado que dice:

...Todas las personas naturales y jurídicas, así como los órganos públicos, funciones públicas e instituciones, se encuentran sometidos a la presente Constitución.

II. La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico boliviano y goza de primacía frente a cualquier otra disposición normativa....

1.1. El bloque de constitucionalidad, los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos y las normas comunitarias en la nueva CPE

El Art. 410 también refiere a que “el bloque de constitucionalidad está integrado por los Tratados y Convenios internacionales en materia de Derechos Humanos y las normas de Derecho Comunitario, ratificados por el país”. Antes de tocar el tema de los tratados y convenios internacionales de manera específica y su importancia, creemos primordial referirnos a definiciones de lo que se entiende por derechos humanos y derechos fundamentales. En tal sentido, partiremos indicando que ambos son muchas veces usados como sinónimos, pues sus objetivos en sí mismos son análogos: la de proteger derechos reconocidos al hombre por el simple hecho de serlo y estos derechos, adquieren un carácter de “universales”.

Como señala Díez-Picazo (2008: 38), la expresión de *Derechos Humanos* designa aquellos derechos que, “refiriéndose a valores básicos, están declarados por tratados internacionales”. La diferencia entre derechos humanos y derechos fundamentales radicaría, entonces, en el ordenamiento que los reconoce y protege, interno en el caso de los derechos fundamentales e internacional en el caso de los derechos humanos. Sin embargo, y como mencionamos anteriormente, es válido el uso de ambas expresiones en el sentido de la finalidad de la protección de las personas o ciudadanos al reconocerles ciertos derechos inmanentes a ellos.

Es evidente la existencia de líneas diferentes en el estudio de los derechos fundamentales, especialmente si de la interrelación con el Estado se trata, muchas de las posturas han surgido en diversas etapas, desde el *iusnaturalismo*, o el *iuspositivismo* cuyo fundamento es la naturaleza humana y su particular visión del mundo⁶. En ello radica, quizás, una parte de la dificultad de conceptualizar y situar a los derechos fundamentales dentro un marco de entendimiento general “global”⁷.

6 La corriente iusnaturalista, afirma que hay derechos naturales anteriores al Estado y al derecho positivo, afirmando una superioridad de los mismos y la tradición iuspositivista afirma que es el Estado quien otorga esos derechos y coloca al derecho positivo por encima del derecho natural. Consideramos que la problemática es aún más compleja y sería irresponsable reducirla, por nuestra parte, a unas cuantas líneas, pero nos centraremos en un objeto distinto (Peces Barba Martínez, 1993).

7 Así, Farrajoli (1999: 37), por su parte, define a los derechos fundamentales como “todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del status de personas o ciudadanos, con capacidad de obrar, entendiendo por derecho subjetivo cualquier expectativa positiva (de prestación) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto

De los aspectos vistos anteriormente, podemos apreciar, entonces, que dentro de los derechos fundamentales existe una configuración objetiva y subjetiva, teniendo que construirse los mismos con una normativa garantista para la existencia y supervivencia de estos valores, pues, los simples enunciados no bastarían para decir que efectivamente existen los derechos fundamentales. El desarrollo legislativo y el desarrollo constitucional son imprescindibles, donde la interacción e integración por parte del constituyente, el ordenamiento jurídico, el legislativo y la misma administración pública, es esencial. Al respecto Häberle (2003: 23) ha tratado de profundizar en el tema, haciendo hincapié en que no sólo debe dotarse a las personas de mecanismos de defensa frente a las arbitrariedades del poder, sino que consiste en crear un orden de derecho, es decir, un entorno respetuoso de estos derechos fundamentales.

Los derechos humanos toman así una especial importancia dentro de los ordenamientos jurídicos cuando éstos se positivizan, quedando estos derechos protegidos y, por tanto, generando condiciones para un libre desenvolvimiento de la actividad humana, pudiendo variar dichos derechos de un ordenamiento a otro, reconociéndolos y protegiéndolos con distintos grados de prioridad e importancia.

En este orden de razonamiento, es difícil concebir la plena existencia de los derechos fundamentales mientras ellos no estén positivizados y, aún estándolo, no tengan ningún significado cierto, si no se cuenta con los mecanismos necesarios para hacerlos efectivos y resguardarlos –hecho que mencionamos anteriormente–, o si el Estado no es respetuoso de ellos, pues, por más que sean declarados en una Constitución, si la misma no es efectiva, son simples palabras sobre papel mojado.

Para entender mejor la importancia de los mecanismos de control y protección de estos derechos para su plena vigencia, nos permitimos poner como ejemplo la Constitución boliviana de 1967 que, para muchos, fue un hito histórico en el constitucionalismo boliviano por la constitucionalización de los derechos humanos, producto de la ola de internalización de estos derechos en el mundo, como consecuencia, fundamentalmente, de los hechos ocurridos en la Segunda Guerra Mundial, y las atrocidades cometidas durante la misma (Díez-Picazo, 2008: 34). Siendo que la Constitución boliviana de 1967, por una parte, proclamaba derechos humanos, paradójicamente, el gobierno que la promulgó fue uno de los mayores violadores de dichos derechos en la historia boliviana⁸.

por una norma jurídica y por status la condición de un sujeto, prevista así mismo por una norma jurídica positiva como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas”. Cabe señalar que Farrajoli, con gran influencia positivista, abandona la concepción de “derecho subjetivo como mero reflejo de la obligación jurídica de otro”. Esta visión es también correspondiente con la establecida por el jurista austriaco Kelsen (2003: 145).

- 8 La Constitución de 1967 fue consecuencia de los hechos ocurridos mundialmente y que se fueron amalgamando poco a poco dentro la vertiente de internalización sobre los derechos humanos que el Estado quería proyectar hacia fuera, en consecuencia, sucesos como la Segunda Guerra Mundial, la firma de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, el Pacto Internacional de los Derechos Humanos de 1966, convergieron dentro el escenario de actuación de los gobiernos, lo cual proyectó una obligada ratificación y asunción de estos derechos. Bolivia no podía quedarse al margen de los cambios mundiales, así surgió la idea -aunque sólo “teórica” conforme lo demostró la historia- de incorporarse a ese movimiento mundial de la preservación de los derechos fundamentales y dotar de instrumentos efectivos –en teoría- para la protección de dichos derechos y para poder controlar el poder.

Se podría decir que los derechos fundamentales son aquellos derechos garantizados por la Constitución (Díez-Picazo, 2008: 36) y que se estima como “fundamentales” para la convivencia, estructura y organización del Estado. La concepción de los derechos fundamentales, según Díez-Picazo, es de dos tipos, a saber: una concepción formal y una material. La concepción formal tiene una base jurídica esencial, cuya máxima jurídica es protegida y asegurada a nivel constitucional, por lo cual tiene prelación sobre otras normas y que, además, estos derechos cuentan con mecanismos de protección y salvaguarda también contenidos constitucionalmente –por ejemplo el amparo constitucional como mecanismo de protección ante la vulneración de determinados derechos fundamentales–; de ese modo, “la concepción formal de los derechos fundamentales sólo es viable en ordenamientos provistos de una Constitución rígida y de control de constitucionalidad de las leyes, puesto que, sólo en esas condiciones es posible invocar los derechos frente al legislador” (Díez-Picazo, 2008: 36-37). En cambio, la concepción material de los derechos fundamentales a los que se refiere Díez Picazo, se halla presente en algunos textos normativos, que son aquellos que ya forman parte de las tradiciones constitucionales comunes, y son reconocidos como derechos universales, pudiendo variar de un ordenamiento a otro.

Como se puede apreciar, si bien varían los denominados “derechos fundamentales” entre los distintos ordenamientos jurídicos, se evidencia la existencia de ciertos “derechos”, los cuales se ha “universalizado” y por tanto, se los ha reconocido internacionalmente, surgiendo así los diversos tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos. Retornando al caso boliviano, la nueva CPE, como mencionamos anteriormente, señala que se asume dentro del bloque de constitucionalidad “los Tratados y Convenios internacionales en materia de Derechos Humanos y las normas de Derecho Comunitario, ratificados por el país”, y prosigue el Art. 410.II, haciendo una diferenciación jerárquica de la aplicación normativa, así como de las competencias de las entidades territoriales. Este último aspecto en conformidad con las transformaciones constitucionales, donde

Entre tanto, surgió un movimiento “pacifista y moderador” a nivel mundial, que trataba de consolidar el reconocimiento de los derechos humanos para evitar que se repitiera las atrocidades que sacudieron al mundo. En Bolivia, se trató de dar un reflejo hacia el exterior, pretendiendo demostrar que el país era un Estado respetuoso de los derechos humanos y que iba en sintonía con las preocupaciones globales en esta materia, por ello se plasmó en la Constitución de 1967, de forma expresa, el reconocimiento de estos derechos fundamentales. Pero a pesar de ese reconocimiento constitucional, la realidad fue otra, ya que el gobierno que dictó la Constitución de 1967 echó por los suelos y pisoteó los declarados “derechos fundamentales”. Fue una de las épocas donde se asesinó y torturó a miles de personas que pensaban en forma distinta al régimen, o que al no comulgar la confesión religiosa del que era Presidente -René Barrientos-, fueron perseguidos y masacrados. También en ese gobierno se dio el cierre de las universidades, que luego fueron reabiertas con autoridades afines al gobierno y donde la libertad de cátedra no existía. Estos y muchos otros derechos fueron vulnerados por ese gobierno.

De esta forma, se demuestra que los derechos fundamentales que son declarados constitucionalmente, y a los cuales no se les dota de mecanismos “efectivos”, no son más que palabras que existen en un papel y cuyo significado es nulo. Por ello, volvemos a insistir sobre la importancia de organismos como el Tribunal Constitucional Plurinacional y su urgente puesta en funcionamiento en el caso boliviano; lo propio afirmamos respecto a la elección de sus miembros, quienes deben ser personas probas y honestas, y cuya elección debería realizarse de una forma clara y transparente para así evitar a futuro susceptibilidades sobre sus labores e independencia. En todo caso, la función del Tribunal Constitucional como un “organismo del Estado” –independientemente de sus miembros–, es muy importante en la protección de los derechos fundamentales y el control del poder.

se reconoce las autonomías y las profundas transformaciones y atribuciones que se otorga a nivel departamental, municipal y de las comunidades indígenas originarias campesinas.

Es lógico que, como prosigue el mencionado artículo constitucional, se establezca, en la aplicación normativa, en primer lugar la supremacía normativa o jerárquica que se le confiere a la misma Constitución boliviana, por ser ésta la fuente primaria de la que nacen las demás normas –como ya explicamos anteriormente. Posteriormente, y en un segundo plano, están los tratados internacionales, pero como bien señala la nueva CPE: “ratificados por el país”, en sentido que, primero, estos convenios o tratados internacionales deben necesariamente tener el consentimiento y ser aprobados por el mismo Estado boliviano y, por tanto, se establece un compromiso o compromisos, que el país asume y se compromete voluntariamente a cumplirlos y respetarlos. De esta manera son asumidos o subsumidos, estos tratados internacionales, dentro de la normativa interna del Estado boliviano y por tanto “constitucionalizados”.

Respecto a algunas vertientes dogmáticas en materia de derecho internacional, que consideran que éste, como tal, se encuentra por encima del derecho interno de cualquier país, nos permitimos refutar dicha postura, al indicar que cada nación es libre y soberana, por tanto, de la misma forma, es libre y soberana de comprometerse o no, en el concierto externo o internacional, a respetar y proteger determinados derechos. Claro está, que la realidad demuestra que existe una conciencia global respecto a la importancia de los derechos humanos y su internalización.

Consecuente con esa postura, en especial en materia de derechos humanos, es que la nueva CPE asume la postura del expreso reconocimiento e incorporación de los tratados internacionales dentro del bloque de constitucionalidad y, por ende, dota a estos tratados de una verdadera fuerza normativa interna y con carácter constitucional, en tanto sean ratificados por el país.

En un tercer plano, en la aplicación normativa se instituye “las leyes nacionales, los estatutos autonómicos, las cartas orgánicas y el resto de legislación departamental, municipal e indígena”, ello a consecuencia, claro está, de las transformaciones emergentes de la nueva CPE. Un tema que, creemos, dará mucho que hablar y desarrollar, incluso más que el de las autonomías y sus cartas orgánicas, es la aparición, en el escenario constitucional, de la legislación indígena, por decirlo de alguna manera, y su normativa, mediante el reconocimiento expreso de la justicia indígena originaria campesina.

2. La Reforma Constitucional

La nueva Constitución Política del Estado establece una especie de mecanismo de defensa reforzado mediante su propia reforma constitucional. Para una mejor comprensión de esta afirmación, nos permitimos fraccionar el Art. 411.I de la nueva CPE. Este artículo indica: “La reforma total de la Constitución, o aquella que afecte sus bases fundamentales, a los derechos, deberes y garantías, o a la primacía y reforma de la Constitución, tendrá lugar a través de una Asamblea Constituyente originaria plenipotenciaria, activada por voluntad popular mediante referendo”. Con base en la lectura del contenido constitucional podemos diferenciar claramente la voluntad que expresó el constituyente en la conformación de la nueva CPE para tratar de sustentar y mantener algunos aspectos que los consideró de especial importancia o como esenciales.

El constituyente al realizar la nueva CPE, instauró una especie de núcleo duro y de rigidez constitucional que protegiera los aspectos considerados esenciales, a través de mecanismos de reforma,

los cuales son más difíciles en su procedimiento. Analizando este aspecto, debemos señalar que, al existir el vínculo de dependencia hacia la norma constitucional por parte de todos los miembros de la unidad política, es decir, la existencia de un vínculo que somete a la Constitución tanto a gobernantes como a gobernados, estos derechos o aspectos esenciales, quedan doblemente blindados. En primer lugar, porque los elementos que se describe en el Art. 411.I de la nueva CPE se encuentran protegidos por mandato constitucional y, en segundo lugar, porque no pueden ser tan fácilmente cambiados, derogados o abrogados. Así, cobran sentido las palabras de Sieyès (1988: 84) cuando señala que el poder constituyente instituye mecanismos que permiten crear una Constitución, forjando así un vínculo hacia ella. Es esta vinculación y sometimiento a la misma Constitución, la que le da un carácter de protección a determinados derechos o bases fundamentales.

Si a futuro existiera la voluntad o la pretensión de cambiar los elementos considerados como esenciales y contenidos en el Art. 411.I de la nueva CPE, estas reformas deberán ser realizadas, sólo y únicamente, mediante una Asamblea Constituyente originaria y plenipotenciaria. En primer lugar, trataremos de explicar, de una forma muy breve para poder comprender este hecho, la naturaleza de la Asamblea Constituyente. En este sentido, debemos decir que la Asamblea Constituyente es un poder soberano, cuya peculiaridad radica en que no nace de ninguna fuente del derecho, por tanto, ejerce un poder casi absoluto, pudiendo sentar, de una manera libre, las bases fundamentales con las que se vaya a regir la comunidad política. Como señala Carl Schmitt (1996: 93-94), la Asamblea Constituyente “es la voluntad política cuya fuerza o autoridad es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre modo y forma de la propia existencia política, determinando así la existencia de la unidad política como un todo”. Así, ese poder se constituye en un poder soberano. Ahora debemos distinguir, como señalaba Sieyès, entre poder constituyente y poderes constituidos, los cuales podrían ser definidos, el primero como poder originario y el segundo como poder delegado. Hay que resaltar que el poder constituyente no está diseñado para gobernar.

Retornando al tema, la nueva CPE prevé que la reforma total de la Constitución o aquella que afecte sus bases, o aquellos elementos considerados esenciales, deberá realizarse a través de una “Asamblea Constituyente originaria plenipotenciaria”, pues esta instancia es, en alguna medida, la única que puede ejercer un poder pre-jurídico, en tanto precede a la conformación de la norma fundamental. Pudiendo delinear la Asamblea Constituyente los aspectos que crea como fundamentales para la comunidad política, de la misma forma, haciendo uso del poder que le es conferido, la Asamblea Constituyente puede fijar y también diferenciar entre los aspectos que considere más o menos prioritarios y conceder así un menor o mayor grado de importancia y blindaje para poder precautelarlos en el tiempo.

Respecto a los derechos, deberes o garantías, o a la primacía y reforma de la Constitución, a los que hace referencia la nueva CPE y cuya reforma sólo se permite mediante una Asamblea Constituyente, debemos indicar que esta postura –en especial sobre los derechos fundamentales–, es un mecanismo que se instituye como un sistema de garantías frente al legislador. De lo señalado se puede concluir que la nueva CPE diseña un “núcleo duro” que protege, en mayor grado, los preceptos indicados en la Constitución, pues sus procedimientos para la reforma son más solemnes y complejos que el procedimiento legislativo común (Díez-Picazo, 2008: 74). De esta forma se establece un procedimiento más gravoso, que dificulta al legislador realizar cambios antojadizos sobre estos aspectos fundamentales. Los derechos fundamentales y los aspectos que el poder constituyente consideró como esenciales tienen, así, una especie de barrera infranqueable o impenetrable, pues su esencia es la base misma del Estado.

Así, en caso que se pretenda afectar las bases fundamentales de la Constitución boliviana, los derechos o garantías o la misma primacía y reforma de la Constitución, es la propia Constitución la que prevé, a través de los mecanismos y procedimientos de reforma, un dispositivo de autodefensa. La Constitución boliviana, en su Art. 411, indica los mecanismos por los cuales se podrá realizar este tipo de reformas, al indicar que éstas tendrán lugar “A través de una Asamblea Constituyente originaria plenipotenciaria, activada por la voluntad popular mediante referendo. La convocatoria del referendo se realizará por iniciativa ciudadana, con la firma de al menos el veinte por ciento del electorado; por mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional; o por la Presidenta o el Presidente del Estado”.

El poder reformador de la Constitución, respecto a sus elementos primordiales, es sometido y reglado por el mismo texto constitucional. No hay duda que se debe dar pauta a la posibilidad de reformar la Constitución, pues las circunstancias históricas, sociales, culturales o económicas, son cambiantes de acuerdo a las etapas por las que la sociedad y el ser humano mismo van transcurriendo; por ello, deben existir los mecanismos necesarios para poder adaptarse ante los cambios y desafíos emergentes. Se puede apreciar que el constituyente boliviano, dentro del sistema de engranaje de la maquinaria constitucional, instituyó “la rigidez constitucional” como una garantía de la Constitución, para hacer frente a los eventuales detentadores del poder político y evitar así una manipulación antojadiza de la misma.

En todas las democracias normalizadas, se considera como un instrumento de defensa de la Constitución a las cláusulas de reforma mediante procedimientos de rigidez o dificultad para modificarla. Esta idea fue uno de los mayores aportes del constituyente americano en 1787, el cual tomaremos como ejemplo. Diferenciando ya desde entonces al poder constituyente del poder constituido, se pretendió resguardar así el resultado del pacto del poder constituyente originario, de posibles modificaciones que pudieran realizarse y afectar la esencia de la Constitución. Para ello, se contempló un procedimiento contenido en el Art. 5 de la Constitución americana, pudiendo así revisarse de manera jurídicamente ordenada el contenido de la misma. Blanco Valdes (1994: 104), acerca de la revisión de la Constitución norteamericana, manifiesta:

El Congreso propondrá enmiendas a esta Constitución, siempre que dos terceras partes de ambas Cámaras lo estimen necesario; o, a petición de las Asambleas Legislativas de dos terceras partes de los estados, convocará una convención para proponer enmiendas, las cuales, en uno u otro caso, serán válidas para todos los fines y propósitos, como parte de esta Constitución, cuando las ratifiquen las Asambleas Legislativas de las tres cuartas partes de los estados, o las convenciones celebradas en las tres cuartas partes de los mismos, de acuerdo con el modo de ratificación propuesto por el Congreso; Disponiéndose, que ninguna enmienda hecha antes del año mil ochocientos ocho afectará en modo alguno los incisos primero y cuarto de la novena sección del primer artículo; y que no se privará a ningún estado, sin su consentimiento, de la igualdad de sufragio en el Senado.

La reforma se definió así, simultáneamente, como el límite jurídico que impediría que se creara un derecho anticonstitucional por los poderes constituidos, pero también como el cauce jurídico a través del cual la sociedad pudiera renovar, cuando fuera necesario, el pacto constituyente originario. Pérez Royo (1987: 23-24) señala:

La reforma de la Constitución juega un papel importante en los Estados Unidos de América en el proceso de imposición del Estado Constitucional, más como instrumento

de institucionalización del poder constituyente originario del pueblo y de la supremacía de la Constitución como norma jurídica, que como institución realmente operativa para lo que originariamente se pensaba que debía ser: Para adaptar la Constitución a la marcha de los acontecimientos históricos. Es decir, la reforma es operativa más como idea que como institución. Hasta que queda recogida en el texto constitucional, es sumamente importante a partir del momento en que está inserta en él, va perdiendo importancia.

En esa combinación de límite y cauce radica el lugar de la reforma como instrumento de defensa de la Constitución, impidiendo que sea vulnerada, pero el texto debe también posibilitar que ella se adapte a los cambios que inevitablemente se producen en sociedades que son extraordinariamente dinámicas. Es razonable sostener que existen cambios en la sociedad, por ello también es razonable que exista la posibilidad de transformación o reforma en una Constitución, la cual debe ser el reflejo vivo de la sociedad. Ya en la Constitución francesa de 1793, de 21 de junio, se hacía referencia a esta preocupación. Su Art. 28 establecía que “Un pueblo tiene siempre el derecho de revisar, de reformar y de cambiar su Constitución. Una generación no puede sujetar a sus leyes a las generaciones futuras”.

La rigidez constitucional se identifica con la existencia de procedimientos diferenciados para la reforma constitucional que, generalmente, son más agravados que para la creación de leyes (Bryce, 1988: 64). Desde la modalidad de reforma, existía la distinción entre las constituciones *rígidas y flexibles*, pero a medida que el derecho constitucional fue avanzando, la mayoría de las constituciones contemporáneas se constituyeron como rígidas⁹, existiendo, entre unos sistemas y otros, un mayor o menor grado de rigidez (Vega de, 1999: 50). De esta forma, la rigidez busca contribuir a la estabilidad de la Constitución, dificultando el cambio de sus normas (De Otto, 2001: 63). La rigidez constitucional puede plantear algunas dudas para la teoría de la democracia, constituyéndose, en apariencia, en una limitación para la misma si entendemos que la democracia es la representación mayoritaria de la voluntad de un pueblo, dando el Derecho Constitucional preferencia a la Constitución que mantiene una estabilidad constitucional y la continuidad normativa, que se considera superiores al principio eventualmente mayoritario (Cf. De Otto, 2001: 60-61).

Argumentando en favor de la Constitución y la reforma, señalamos que el uso de la reforma es uno de los mejores indicadores de la salud de la democracia, en la medida en que, a través de ella, se produce la renovación del pacto constituyente, la incorporación a éste de los ciudadanos que no pudieron participar en él. A través de la reforma se expresa la solidaridad intergeneracional, que es la única que puede dar estabilidad indefinida a una fórmula de convivencia.

Volviendo al texto constitucional boliviano y prosiguiendo con el Art. 411.I de la nueva CPE, éste señala que “La Asamblea Constituyente se autorregulará a todos los efectos, debiendo aprobar el texto constitucional por dos tercios del total de sus miembros presentes. La vigencia de la reforma necesitará referendo constitucional aprobatorio”. De esta forma, se instituye a la Asamblea Constituyente como un

9 De hecho, Karl Loewenstein (1976: 177) afirma que la distinción entre constituciones rígidas y constituciones flexibles ha sido “completamente superada”. Pérez Royo, (1987: 71-72) por su parte, señala que “La clasificación de las constituciones en rígidas y flexibles, que tenía un sentido en el siglo pasado, cuando... el constitucionalismo monárquico-liberal era en gran medida del segundo tipo, pierde todo su sentido con la generalización del constitucionalismo democrático. La propia clasificación sufre un proceso de obsolescencia irreversible. A lo sumo sirve para poner de manifiesto la especificidad tantas veces señalada desde distintos puntos de vista del constitucionalismo británico y para nada más”.

órgano independiente y con facultades de auto-regirse a sí misma, otorgándole el texto constitucional amplios poderes de decisión y conducción propia. Respecto a la aprobación del texto constitucional, se establece un porcentaje de aprobación de los miembros de la Asamblea Constituyente, el cual pretende reflejar la aceptación de sus miembros a las reglas de juego. Sin embargo, se puede apreciar que se hace referencia tan solo a los miembros presentes, ello quizás, en virtud de tratar de evitar algún tipo de conflicto o empantanamiento que impida salga adelante el proceso constituyente y por ende el nuevo texto constitucional. Con respecto a la exigencia constitucional sobre la necesidad de un referendo constitucional aprobatorio, esta exigencia constituye una especie de filtro final, donde el pueblo, como verdadero titular del poder, pueda expresar su voluntad, ya sea afirmativa o negativamente, sobre el nuevo texto constitucional, lo cual creemos que es apropiado.

Ahora pasaremos a analizar “la reforma parcial de la Constitución”, la cual establece mecanismos menos rigurosos, a diferencia de la “reforma total de la Constitución” o de aquellas reformas que afecten los aspectos esenciales que señalamos anteriormente. En la reforma parcial, es el poder constituyente constituido o poder constituyente derivado -Asamblea Legislativa Plurinacional-, el que puede realizar modificaciones al texto constitucional, claro está, este poder constituido tiene limitaciones formales y materiales que se encuadran al mandato constitucional, no pudiendo transgredir la nueva CPE, siendo su campo de acción limitado con respecto a la Asamblea Constituyente originaria y plenipotenciaria, la cual tenía un amplio poder creador, así como de auto-regulación.

Prosiguiendo con el análisis sobre la reforma parcial de la Constitución, el Art. 411.II de la nueva CPE, indica:

La reforma parcial de la Constitución podrá iniciarse por iniciativa popular, con la firma de al menos el veinte por ciento del electorado; o por la Asamblea Legislativa Plurinacional, mediante ley de reforma constitucional aprobada por dos tercios del total de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional. Cualquier reforma parcial necesitará referendo constitucional aprobatorio.

Como señalamos anteriormente, existen grados diferenciados en la reforma constitucional y podemos apreciar la marcada diferencia entre la reforma parcial y la reforma total de la Constitución. La reforma parcial, conforme se deduce del Art. 411.II., es llevada a cabo por la Asamblea Legislativa Plurinacional como poder constituido por parte del poder constituyente. En el caso de la nueva CPE, se ha creado un procedimiento y un poder especial, apto para poder ejecutar las transformaciones a futuro del ordenamiento constitucional¹⁰. La fuerza especial que lleva a efecto el cambio constitucional contenido en el Art. 411.II., se suele denominar poder revisor, poder reformador o poder constituyente-constituido. Como señala Pedro De Vega (1999: 65):

Lo que por el momento interesa dejar bien sentado, y sin equívoco alguno, es el hecho de que, cuando se admite la posibilidad de autolimitación del poder constituyente, y frente al ejercicio de unas facultades soberanas y sin control jurídico, se reconoce la existencia de un poder de reforma, reglado y ordenado en la propia Constitución, lo que ya no cabe bajo ningún concepto es entremezclar y confundir las nociones de poder

10 En este aspecto, las transformaciones o reformas constitucionales que señalamos no deben ser aquellas que afecten a sus bases fundamentales, a los derechos, deberes y garantías, o a la primacía y reforma de la Constitución, pues estos aspectos sólo pueden ser reformados por una Asamblea Constituyente originaria y plenipotenciaria, conforme lo señala el Art. 411.I.

constituyente y poder revisor. El poder constituyente, como poder soberano, previo y total... A la inversa, el poder de reforma, en la medida en que aparece reglado y ordenado en la Constitución, se convierte en un poder limitado, lo que quiere decir que la actividad de revisión no puede ser entendida nunca como una actividad soberana y libre.

Quizás, la mayor diferencia entre el poder constituyente original y el poder constituido es que el primero no conoce límites por ser un poder primario y, como dijimos, pre-jurídico, con amplias facultades. En cambio, el segundo se somete a los límites que le son impuestos por la Constitución, no pudiendo actuar más allá de los mismos.

Podemos sostener que la reforma de la Constitución es instaurada como una garantía de defensa para ella misma. La *defensa de la Constitución* es muy importante para su propia subsistencia, pues posibilita que la “Constitución formal se constituya en Constitución material real y efectiva” (Nogueira Alcalá, 2003: 43-66). Cappelletti (1961: 140-141) señala que “La defensa constitucional implica un concepto genérico de salvaguardia de las disposiciones fundamentales, que abarcan no sólo el aspecto que podemos denominar patológico de la Constitución, sino también su carácter fisiológico, que comprende sistemas políticos, económicos, jurídicos y sociales”. Esta defensa se conforma a través de un conjunto de instituciones e instrumentos jurídicos y procesales que fueron hábilmente establecidos por el constituyente en la nueva CPE. Sin embargo, aún cabe desarrollar muchos aspectos y las normas procedimentales. Creemos que sólo de esta manera se podrá mantener a los órganos y agentes del Estado dentro de las competencias trazadas por la Constitución, como asimismo, dentro del respeto de los derechos fundamentales (Schmitt, 1998).

De esta forma, tanto la jerarquía constitucional, como la reforma de la Constitución establecidos en la Quinta Parte de la nueva CPE, se instauran como un mecanismo de protección constitucional que se compone por todos aquellos agentes políticos, económicos, sociales y de técnica jurídica, los cuales han sido incorporados dentro la normativa constitucional, pretendiendo así limitar el poder y lograr que sus titulares se sometan a los lineamientos establecidos en la propia norma fundamental. Con estos instrumentos se pretende lograr el funcionamiento armónico, equilibrado y permanente de los poderes públicos y, en general, de todo órgano de autoridad (Fix-Zamudio, 1998).

Bibliografía

Aragón, Manuel, *Sobre las nociones de supremacía y supralegalidad constitucional* (Madrid: Revista de Estudios Políticos, N° 50, 1986)

Aragón, Manuel, *El control como elemento inseparable del concepto de Constitución* (Madrid: Revista Española de Derecho Constitucional, N° 19, 1987)

Benda, E. y Hesse, K. “Constitución y derecho constitucional” en *Manual de derecho constitucional* (Barcelona: Marcial Pons, 2001)

Blanco, Roberto, *El valor de la Constitución* (Madrid: Alianza, 1994)

Bobbio, Norberto, *Teoría general del derecho*, trad. de Eduardo Roza Acuña (Madrid: El Debate, 1991)

Bryce, James, *Constituciones flexibles y constituciones rígidas* (España: 1988)

- Cappelletti, Mauro, *La jurisdicción constitucional de la libertad: con referencia a los ordenamientos alemán, suizo y austriaco* (México D.F.: Imprenta Universitaria, 1961)
- De Otto, Ignacio, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes* (Madrid: Ariel, 2001)
- Díez-Picazo, Luis María, *Sistema de Derechos Fundamentales* (Madrid: Cívitas, 2ª edición, 2008)
- Ferrajoli, Luigi, “Derechos fundamentales” en *Derechos y garantías. La ley del más débil* (Madrid: Trotta, 1999)
- Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al estudio de la defensa de la constitución en el ordenamiento* (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1998)
- García De Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional* (Madrid: 3a. ed., 1988)
- Gomes, J. J., *Directo Constitucional e teoría de la Constituição* (Coimbra: Ed. Almedina, 1999)
- Häberle, Peter, “La sociedad abierta de los intérpretes constitucionales” en *Retos actuales del Estado Constitucional* (Oñate, 1996)
- Häberle, Peter, *El Estado constitucional* (Lima: Fondo Ed. PUCP, 2003)
- Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso* (Madrid: Trotta, 1998)
- Hesse, Konrad, *Escritos de Derecho Constitucional* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 2ª Ed. 1992)
- Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho* (México: Porrúa, 2003)
- Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución* (Barcelona: Ariel, 2a. ed., 1976)
- Nogueira, Humberto, *Tópicos sobre jurisdicción constitucional y tribunales constitucionales* (Valdivia: Revista de Derecho, Vol. 14, 2003)
- Peces-Barba, Gregorio, *Introducción a la filosofía del derecho* (Madrid: Debate, 1993)
- Pérez Royo, J., *La reforma de la Constitución* (Madrid: Congreso de los Diputados, 1987)
- _____, *Del derecho político al derecho constitucional: las garantías constitucionales* (Madrid: Revista Centro de Estudios Políticos y Constitucionales)
- Raz, Joseph, *Razón práctica y normas* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991)
- Rodríguez, Á., *Constitución y tribunal constitucional* (Madrid: Revista Española de Derecho Administrativo, 1996)
- Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución* (Madrid: Alianza Universidad Textos, 2ª. reimp., 1996)
- _____, *La defensa de la Constitución* (Madrid: Tecnos, 1998)
- Sieyès, Emmanuel, *¿Qué es el Estado Llano?* (1789) (Madrid: Ed. Centro de Estudios Constitucionales, 1988)

Vega, Pedro de, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente* (Madrid: Tecnos, 1999)

Zagrabelsky, Gustavo, *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti* (Turín: UTET, 1987)

_____, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia* (Madrid: Trotta, 1995)

_____, “La constitución y sus normas” en Carbonell, Miguel (comp.), *Teoría de la Constitución, ensayos escogidos* (México: Porrúa/UNAM, 2ª ed., 2002)

Análisis y comentario de la Quinta Parte de la Constitución jerarquía normativa y reforma de la Constitución

Carlos Alarcón Mondonio

1. Jerarquía normativa

1.1. Marco normativo

La jerarquía normativa del nuevo ordenamiento jurídico boliviano está establecida en el Art. 410.II de la Constitución Política del Estado (CPE). Textualmente, esta norma establece que:

La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico boliviano y goza de primacía frente a cualquier otra disposición normativa. El bloque de constitucionalidad está integrado por los Tratados y Convenios internacionales en materia de Derechos Humanos y las normas de Derecho Comunitario, ratificados por el país. La aplicación de las normas jurídicas se regirá por la siguiente jerarquía, de acuerdo a las competencias de las entidades territoriales:

1. Constitución Política del Estado.
2. Los tratados internacionales.
3. Las leyes nacionales, los estatutos autonómicos, las cartas orgánicas y el resto de legislación departamental, municipal e indígena.
4. Los decretos, reglamentos y demás resoluciones emanadas de los órganos ejecutivos correspondientes.

Para construir una doctrina coherente de la jerarquía normativa en el sistema jurídico boliviano es necesario concordar esta disposición con otras normas de la misma CPE:

Art. 13. IV. Los tratados y convenios internacionales ratificados por la Asamblea Legislativa Plurinacional,

*Carlos Alarcón
Mondonio*

Abogado constitucionalista, egresado con honores en la Universidad de Buenos Aires - República Argentina. Ex Viceministro de Justicia en la gestión de gobierno de Carlos Mesa Gisbert. Experto jurídico en reformas del Estado y de la Justicia. Ex catedrático de postgrados y maestrías en Derecho Constitucional y Administrativo en distintas universidades públicas y privadas del país. Columnista del periódico La Razón. Analista y comentarista de temas jurídicos y políticos en distintos medios de comunicación social.

que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los Estados de Excepción prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Constitución se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Bolivia.

Art. 256. I y II. Los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que hayan sido firmados, ratificados o a los que se hubiera adherido el Estado, que declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, se aplicarán de manera preferente sobre ésta.

Los derechos reconocidos en la Constitución serán interpretados de acuerdo a los tratados internacionales de derechos humanos cuando éstos provean normas más favorables.

Art. 257. I. Los tratados internacionales ratificados forman parte del ordenamiento jurídico interno con rango de ley.

Art. 271. I y II. La Ley Marco de Autonomías y Descentralización regulará el procedimiento para la elaboración de Estatutos autonómicos y Cartas Orgánicas, la transferencia y delegación competencial, el régimen económico financiero, y la coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas.

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización será aprobada por dos tercios de votos de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

1.2. Contradicciones e incongruencias evidenciadas en el marco normativo

De la simple lectura del marco normativo, se evidencia las siguientes dificultades de interpretación y aplicación:

- a. Incongruencia en la mención generalizada de los tratados internacionales en el numeral 2 del párrafo II del Art. 410. Se debería haber exceptuado de esta mención general a los tratados internacionales sobre derechos humanos que, según lo dispuesto en el párrafo primero del párrafo II del Art. 410, forman parte del bloque de constitucionalidad y por lo tanto comparten la misma jerarquía con la Constitución y con las normas del denominado derecho comunitario. En consecuencia, en el numeral 1 del párrafo II del Art. 410 no debería haberse mencionado únicamente a la Constitución, sino además a los tratados internacionales sobre derechos humanos y a las normas del derecho comunitario, que en conjunto conforman el “Bloque de Constitucionalidad”.
- b. Contradicción entre el numeral 2 del párrafo II del Art. 410 y el Art. 257 párrafo I. En la primera disposición los tratados internacionales se ubican por encima de las leyes nacionales y en la segunda comparten el mismo rango y jerarquía con la ley.
- c. Incongruencia en la mención de legislación indígena contenida en el numeral 3 del párrafo II del Art. 410. La legislación es un concepto relativo a leyes escritas emanadas de un centro específico de poder que tiene competencia constitucional para ello. El derecho indígena está integrado por usos y costumbres no escritos (derecho consuetudinario), difusos y dispersos, que se forman en el seno de la respectiva comunidad y no emergen por escrito de un centro específico de autoridad o poder, constitucionalmente habilitado para ello. La excepción a esta regla está dada por los estatutos configuradores de las autonomías indígenas originario campesinas que, como su nombre lo indica, constituyen una expresión de legislación escrita.

1.3. Modelo unidimensional de jerarquía constitucional normativa

Dejando de lado la necesidad de una reforma constitucional o de un fallo ordenador y clarificador del Tribunal Constitucional Plurinacional, para solucionar adecuadamente los problemas que derivarán de las incongruencias y contradicciones señaladas en el acápite precedente, formularé una propuesta integral y coherente de un modelo unidimensional de la jerarquía constitucional normativa, para la mejor comprensión, interpretación y aplicación del Art. 410. II de la CPE.

Con este propósito, propongo un modelo unidimensional de jerarquía constitucional normativa compuesto por cinco segmentos de jerarquía normativa derivados del Art. 410.II de la CPE: a) Supremo; b) Superior; c) Intermedio Mayor; d) Intermedio Menor; y e) Inferior. La relación de jerarquía se presenta de segmento de grado “+” a segmento de grado “-”. Dentro de cada segmento, las normas que lo integran gozan de igual jerarquía normativa, sin perjuicio de que, por razones de especialidad, sea declarada inconstitucional y, en consecuencia, nula, sin ningún valor jurídico, una norma que invade el campo, la esfera o el ámbito de especialidad constitucionalmente reservado a otra.

En el “segmento Supremo” se ubican las normas del bloque de constitucionalidad; es decir, la Constitución Política del Estado, los tratados internacionales sobre derechos humanos y todas las normas del derecho comunitario. Todas estas normas gozan de igual rango y jerarquía constitucional. Todas las normas de los otros segmentos inferiores están jerárquicamente subordinadas a éstas. Para mantener su validez y vigencia deben respetar las condiciones de forma y contenido, establecidas en las normas del segmento Supremo:

- + Segmento Supremo
- Segmento Superior
- Segmento Intermedio Mayor
- Segmento Intermedio Menor
- Segmento Inferior

En el “Segmento Superior” se ubican las normas sobre el diseño y desarrollo territorial básico del poder del Estado en los ámbitos nacional, departamental, municipal e indígena originario campesino y los tratados internacionales sobre materias distintas a los derechos humanos (esta categoría de normas internacionales por la contradicción señalada en el texto constitucional también podría ubicarse en el segmento Intermedio Mayor). Se encuentran en este segmento la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, Estatutos Autonómicos Departamentales e Indígena Originario Campesinos y Cartas Orgánicas Municipales. Todas estas normas gozan de igual rango y jerarquía constitucional. Todas las normas de los otros segmentos inferiores están jerárquicamente subordinadas a éstas; para mantener su validez y vigencia no deben entrar en contradicción con las normas del segmento Superior:

- + Segmento Superior
- Segmento Intermedio Mayor
- Segmento Intermedio Menor
- Segmento Inferior

En el “Segmento Intermedio Mayor” se ubican las leyes nacionales sancionadas con una mayoría no agravada o cualificada de votos en la Asamblea Legislativa Plurinacional (mayoría absoluta de votos en contraposición a las leyes aprobadas por dos tercios de votos, como la Ley Marco de Autonomías y Descentralización), las leyes departamentales, las leyes municipales, y los usos y costumbres de las naciones y pueblos indígenas (derecho consuetudinario). Todas estas normas gozan de igual rango y jerarquía constitucional. Todas las normas de los otros segmentos inferiores están jerárquicamente subordinadas a éstas; para mantener su validez y vigencia no deben entrar en contradicción con las normas del segmento Intermedio Mayor:

- + Segmento Intermedio Mayor
- Segmento Intermedio Menor
- Segmento Inferior

En el “Segmento Intermedio Menor” se ubican las normas reglamentarias y de gobierno emanadas de las máximas autoridades ejecutivas de los niveles de gobierno nacional, departamental, municipal e indígena originario campesino. Estamos hablando de Decretos, Resoluciones Supremas, o cualquier otro nombre que tengan, aquellas normas que sean promulgadas por el Presidente de la República, gobernadores o prefectos, alcaldes y máximas autoridades naturales, de índole ejecutiva, de las naciones y pueblos indígena originario campesinos. Todas estas normas gozan de igual rango y jerarquía constitucional. Todas las normas del segmento Inferior están jerárquicamente subordinadas a éstas; para mantener su validez y vigencia no deben entrar en contradicción con las normas del segmento Intermedio Menor:

- + Segmento Intermedio Menor
- Segmento Inferior

En el “Segmento Inferior” se ubican todas las normas administrativas emanadas de autoridades inferiores a las máximas autoridades ejecutivas de los niveles de gobierno nacional, departamental, municipal e indígena originario campesino. Si bien entre las normas que componen este segmento se podrían establecer relaciones de jerarquía y subordinación, por ejemplo entre una norma emanada de un ministro y otra emitida por un viceministro, estas relaciones serán de índole o naturaleza legal o reglamentaria y no constitucional. Estarán fuera del esquema de jerarquía establecido en el Art. 410.II de la CPE, lo que no quiere decir que no produzcan importantes efectos en el ámbito de las relaciones interadministrativas, con consecuencias en los ámbitos de los recursos administrativos y la justicia administrativa (sin consecuencias en el ámbito de la justicia constitucional).

Con base en este modelo constitucional de jerarquía normativa, se podría precisar la pirámide jurídica del Art. 410.II de la CPE de la siguiente manera:

Primer nivel – Segmento Supremo – Bloque de constitucionalidad

1. Constitución Política del Estado, tratados internacionales sobre derechos humanos y normas del derecho comunitario.

Segundo nivel – Segmento Superior – Bloque de territorialidad y relaciones internacionales

2. Ley Marco de Autonomías y Descentralización, Estatutos Autonómicos Departamentales e Indígena Originario Campesinos, cartas orgánicas municipales y tratados internacionales sobre materias diferentes a los derechos humanos .

Tercer nivel - Segmento Intermedio Mayor – Bloque de legalidad

3. Leyes nacionales, departamentales y municipales y usos y costumbres de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

Cuarto nivel – Segmento Intermedio Menor – Bloque de reglamentación y gobierno

4. Reglamentos y normas de gobierno emanadas de las máximas autoridades ejecutivas de los niveles de gobierno nacional, departamental, municipal e indígena originario campesino.

Quinto nivel – Segmento Inferior – Bloque administrativo

5. Resoluciones y normas administrativas emanadas de autoridades inferiores a las máximas autoridades ejecutivas de los niveles de gobierno nacional, departamental, municipal e indígena originario campesino.

Este modelo constitucional de jerarquía normativa es unidimensional y en ello radica su ventaja.

En un modelo alternativo de jerarquía normativa pluridimensional, sería necesario establecer la secuencia de jerarquía dentro de cada nivel o esfera de gobierno. La jerarquía normativa nacional, departamental, municipal e indígena originario campesina. Una vez determinado esto, sería necesario establecer cómo juega la jerarquía normativa entre los distintos niveles de gobierno, como sucede en un sistema federal, en el cual toda la normativa del nivel intermedio de gobierno, desde la Constitución local hasta la norma inferior administrativa, pasando por las Leyes locales, se subordinan a una normativa especial del nivel central de gobierno: la Constitución federal y las demás Leyes, Reglamentos y normas administrativas, específicamente consideradas federales y no comunes.

En un modelo pluridimensional, esta complejidad en la determinación de jerarquías normativas, tomando en cuenta niveles completos de gobierno en sus relaciones recíprocas, nos exime de comentarios adicionales a favor del modelo unidimensional de jerarquía constitucional normativa propuesto en este ensayo.

1.4. Segmento Supremo – Bloque de constitucionalidad

Las normas que componen este bloque (Constitución, tratados internacionales sobre derechos humanos y normas del derecho comunitario) tienen, como principio, la misma jerarquía y rango constitucional. En la interacción de las mismas se pueden presentar algunas situaciones que es conveniente destacar:

- a. *Concurrencia de derechos fundamentales.* Se puede presentar un caso en el cual el derecho fundamental reconocido en un tratado internacional tenga un contenido y alcance más amplio a favor de su titular que el similar derecho reconocido en la Constitución y, otro caso, en el cual esta situación se presente a la inversa, el derecho proclamado en la Constitución mejora la situación del titular en comparación con el derecho reconocido en el tratado internacional.

Los casos mencionados en el párrafo precedente no conllevan una contradicción normativa, sino la aplicación de un principio de complementación normativa entre los ámbitos interno e internacional de protección de los derechos humanos. Me refiero al principio denominado “*pro*

homine”, de optimización o maximización de derechos. La Constitución cede su aplicación frente a un tratado internacional que reconoce el mismo derecho con un contenido o alcance más favorable a su titular y el tratado también cede su aplicación frente a la Constitución u otro tratado internacional que resulte más beneficioso para el titular del derecho.

Esta consecuencia está claramente afirmada en el Art. 256. I y II de la CPE:

Los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que hayan sido firmados, ratificados o a los que se hubiera adherido el Estado, que declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, se aplicarán de manera preferente sobre ésta.

Los derechos reconocidos en la Constitución serán interpretados de acuerdo a los tratados internacionales de derechos humanos cuando éstos provean normas más favorables.

Lo propio con la Convención Americana sobre Derechos Humanos que, en su Art. 29.b, establece que:

ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados.

En el mismo sentido el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que, en su Art. 5.2, establece que:

No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un país en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, a pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.

- b. *Derechos fundamentales y derecho comunitario*. La existencia del derecho comunitario requiere la cesión de soberanía por parte de nuestro Estado a una organización supranacional en todos aquellos temas que constituyen el objeto del tratado constitutivo. Por tanto, nuestro Estado estaría impedido por las obligaciones emergentes del tratado constitutivo de la comunidad, de invocar su derecho interno, incluida la Constitución, como fundamento para negar en jurisdicción nacional el cumplimiento de la normativa comunitaria. Actitudes de esta naturaleza pondrían en riesgo la continuidad y supervivencia de la comunidad supranacional. Como consecuencia, el control constitucional interno a cargo del Tribunal Constitucional Plurinacional, debería inhibirse del control sobre las normas emanadas de los órganos de la comunidad supranacional, dejando todo control de legalidad librado a los propios órganos de justicia estructurados en el seno de esta comunidad.

No obstante la regla necesaria señalada en el párrafo precedente, en algunos países de la Comunidad Europea como Italia y Alemania, sus respectivos tribunales o Cortes Constitucionales han efectuado el control de constitucionalidad sobre normativa comunitaria que, a criterio de estos órganos de control constitucional, vulneran derechos fundamentales de las personas que conforman un orden jurídico supremo y básico, de naturaleza vinculante para el Estado y los órganos de la Comunidad, atendiendo a los valores y principios esenciales compartidos por todos los Estados que han cedido parcialmente su soberanía para viabilizar la conformación de la Comunidad supranacional. Esto

sin perjuicio del control paralelo que pueden realizar, sobre la misma normativa, los órganos judiciales de la Comunidad desde la perspectiva del tratado constitutivo y las normas internacionales emergentes como consecuencia de su aplicación.

Esta reflexión nos aproxima a la idea de que los derechos humanos se encuentran en la cúspide del orden jurídico nacional e internacional y que su vigencia y protección tienen que anteponerse a cualquier situación en la que podrían encontrarse los estados, sea en el plano interno o en el internacional. Por lo tanto, dentro del bloque de constitucionalidad, las normas verdaderamente supremas, con mayor jerarquía a cualquier otra disposición, serían las que reconocen y consagran derechos fundamentales a la existencia y dignidad del ser humano.

1.5. Segmento Superior – Bloque de territorialidad y relaciones internacionales

Las normas que componen este bloque (Ley Marco de Autonomías y Descentralización, Estatutos Autonómicos Departamentales e Indígena Originario Campesinos, Cartas Orgánicas Municipales y Tratados Internacionales sobre materias distintas a los derechos humanos) tienen la misma jerarquía y rango constitucional. Tratándose de las normas sobre el diseño y desarrollo básico territorial del poder del Estado, el principio que define sus relaciones no es el de la jerarquía, sino el de la especialidad. Cada una de estas normas tiene constitucionalmente reservado, en algunos casos de manera explícita y en otros de forma implícita, un ámbito de especialidad en la materia regulada. Si una norma regula la materia de especialidad que le corresponde a otra incurriría en un vicio de inconstitucionalidad que conllevaría su declaratoria de invalidez por parte del órgano encargado del control de constitucionalidad.

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización, dentro de su ámbito de especialidad, no sólo debe regular el procedimiento para la elaboración de Estatutos Autonómicos y Cartas Orgánicas, la transferencia y delegación competencial, el régimen económico financiero, y la coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas, sino además todos aquellos aspectos de la relación entre los distintos niveles de gobierno que excedan el ámbito interno de cada uno de ellos. Por ejemplo, un Estatuto Autonómico no está constitucionalmente habilitado para regular aspectos competenciales, financieros o de otra índole que definan o precisen la relación de este nivel departamental o indígena de gobierno con otros niveles de gobierno, de su mismo plano o nivel o de otro distinto.

Los Estatutos Autonómicos y las Cartas Orgánicas, dentro de su ámbito de especialidad, deben regular todos aquellos aspectos necesarios para su mejor organización y funcionamiento internos. Dentro del marco de la Constitución estas normas desarrollan y precisan todos aquellos aspectos de desarrollo y detalle que son necesarios para el establecimiento de la estructura institucional y su funcionamiento con relación al respectivo nivel de gobierno. La Ley Marco de Autonomías y Descentralización no está constitucionalmente habilitada para interferir en el ámbito de la autonomía orgánica e institucional que le corresponde a un nivel de gobierno determinado. Lo propio con un Estatuto Autonómico o Carta Orgánica que no debe regular la materia que le corresponde a otro nivel de gobierno; debe circunscribirse a los aspectos estrictamente relativos al ámbito de su jurisdicción territorial.

Los tratados internacionales sobre materias distintas a los derechos humanos deberán subordinarse a los instrumentos internacionales de derechos humanos y las otras normas que componen el bloque

de constitucionalidad. Cualquier contradicción en este sentido deberá ser materia del control constitucional preventivo ante el Tribunal Constitucional Plurinacional, antes de que el respectivo tratado se convierta en norma vigente para nuestro Estado.

Las leyes nacionales, departamentales y municipales y los usos y costumbres de las naciones y pueblos indígenas que conforman el bloque de legalidad deberán subordinarse, no solamente a los tratados internacionales sobre derechos humanos, sino también, a cualquier otro tratado internacional vigente para Bolivia.

1.6. Segmento Intermedio Mayor – Bloque de legalidad

Las normas que componen este bloque (leyes nacionales, departamentales y municipales y usos y costumbres de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos) tienen la misma jerarquía y rango constitucional. La relación de especialidad que se presenta entre las mismas se define por el sistema de la “distribución de competencias” establecido en la CPE.

Tratándose de competencias privativas y concurrentes del nivel central del Estado, únicamente es este nivel de gobierno el constitucionalmente habilitado para sancionar leyes en las materias mencionadas en los Arts. 298. I y 299. II de la CPE. Cualquier otro nivel territorial o de gobierno que sancione leyes en estas materias estaría invadiendo, inconstitucionalmente, el campo de especialidad reservado al nivel central del Estado.

Tratándose de competencias exclusivas del nivel central y de los niveles departamental, municipal e indígena originario campesino, son estos niveles de gobierno los constitucionalmente habilitados para sancionar leyes en las materias mencionadas en los Arts. 298.II, 300.I, 302.I y 304.I de la CPE. Si uno de estos niveles de gobierno sanciona leyes en una materia o más de una que le corresponden de manera exclusiva a otro nivel de gobierno estaría invadiendo, inconstitucionalmente, el campo de especialidad reservado a este último.

Tratándose de competencias compartidas entre el nivel central del Estado y otros niveles territoriales de gobierno, el nivel central está constitucionalmente habilitado para sancionar la legislación básica y el nivel departamental, municipal o indígena originario campesino la legislación de desarrollo en las materias mencionadas en los Arts. 299.I y 304.II de la CPE. En caso de que cada nivel sancione la ley que le corresponde (básica/desarrollo) queda claro que la ley básica no debería interferir en el ámbito de especialidad de la ley de desarrollo y a la inversa.

En el contexto señalado en el párrafo precedente, la duda se presentaría cuando uno de los niveles de gobierno omita o retarde su responsabilidad constitucional de sancionar la ley que le corresponde; en este caso, ante la ausencia de la ley básica, ¿es constitucionalmente admisible que el respectivo nivel subnacional de gobierno sancione una ley de desarrollo que incluya contenidos básicos? Y, a la inversa, ante la ausencia de la ley de desarrollo, ¿es constitucionalmente admisible que el nivel central del Estado subsane este vacío sancionando la ley de desarrollo para el respectivo nivel subnacional, condicionando su vigencia temporal a la ulterior sanción de la ley omitida? Estas preguntas deberán encontrar una respuesta satisfactoria en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

Si bien este panorama teórico resulta coherente, la distribución de competencias entre distintos niveles territoriales que formula la CPE presenta algunas contradicciones, tal es el caso de la materia

electoral para la elección de autoridades subnacionales que está prevista en el Art. 298.II.1 como competencia exclusiva del nivel central del Estado y en el Art. 299.I.1 como competencia compartida entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas. Además de este ejemplo, existen otros casos de contradicción constitucional en la distribución de competencias que por razones de espacio no los mencionaré.

1.7. Segmento Intermedio Menor – Bloque de reglamentación y gobierno

Las normas que componen este bloque (reglamentos y normas de gobierno emanadas de las máximas autoridades ejecutivas de los niveles de gobierno nacional, departamental, municipal e indígena originario campesino) tienen la misma jerarquía y rango constitucional. La relación de especialidad que se presenta entre las mismas se define por el sistema de la “distribución de competencias” establecido en la CPE.

Tratándose de competencias privativas del nivel central del Estado, únicamente es este nivel de gobierno el constitucionalmente habilitado para reglamentar y ejecutar las leyes en las materias mencionadas en el Art. 298. I de la CPE. Esta reglamentación y ejecución, de acuerdo a lo dispuesto por el Art. 297.I.1, no admite transferencia ni delegación. Cualquier otro nivel territorial o de gobierno que reglamente y ejecute las leyes sancionadas por el nivel central del Estado en estas materias estaría invadiendo inconstitucionalmente el campo de especialidad reservado a este nivel.

Tratándose de competencias exclusivas del nivel central y de los niveles departamental, municipal e indígena originario campesino, son estos niveles de gobierno, en principio, los constitucionalmente habilitados para reglamentar y ejecutar las leyes sancionadas por ellos en las materias mencionadas en los Arts. 298.II, 300.I, 302.I y 304.I de la CPE. En esta modalidad de atribución de competencia, las facultades reglamentaria y ejecutiva de las leyes sancionadas son pasibles de transferencia y delegación en otro nivel territorial. El nivel central del Estado puede transferir o delegar, en el nivel departamental, municipal o en el indígena originario campesino, la reglamentación y ejecución de las leyes sancionadas en ejercicio de su competencia exclusiva. Lo propio con el nivel departamental o el indígena originario campesino que pueden transferir o delegar, entre sí o con relación al nivel municipal, la reglamentación y ejecución de leyes sancionadas en ejercicio de sus competencias exclusivas. Si no existe transferencia o delegación, únicamente el nivel que tiene la competencia exclusiva está constitucionalmente habilitado para reglamentar y ejecutar la respectiva ley.

Tratándose de competencias concurrentes, es el nivel central del Estado el que tiene a su cargo la legislación en las materias mencionadas en el Art. 299.II de la CPE y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva. En este caso, el nivel central del Estado está constitucionalmente inhabilitado para reglamentar y ejecutar las leyes que sancione en ejercicio de su competencia concurrente y cada uno de los niveles de gobierno subnacionales está constitucionalmente habilitado para reglamentar y ejecutar, en el ámbito de su respectiva jurisdicción territorial, estas leyes sancionadas por el nivel central del Estado.

Tratándose de competencias compartidas entre el nivel central del Estado y otros niveles territoriales de gobierno, la reglamentación y ejecución de las leyes de desarrollo en las materias mencionadas en los Arts. 299.I y 304.II de la CPE corresponde a las respectivas entidades territoriales autónomas, de conformidad a un esquema similar al indicado para el ejercicio de las facultades reglamentarias y ejecutivas en las competencias concurrentes.

1.8. Segmento Inferior – Bloque administrativo

Las normas que componen este bloque (resoluciones y normas administrativas emanadas de autoridades inferiores a las máximas autoridades ejecutivas de los niveles de gobierno nacional, departamental, municipal e indígena originario campesino) tienen la misma jerarquía y rango constitucional. La relación de especialidad que se presenta entre las mismas se define por el sistema de la “distribución de competencias” establecido en la CPE, con los mismos alcances señalados en el punto 1.7 precedente, especialmente en lo relativo al ejercicio de la facultad ejecutiva, que es el ámbito natural y regular de actuación de las autoridades que emiten este tipo de normas y actos administrativos.

2. Reforma de la Constitución

La CPE tiene previstos órganos y procedimientos especiales para su reforma que difieren de los mecanismos para la sanción y promulgación de las leyes ordinarias; al ser más complejo y difícil modificar la Constitución, en comparación con una ley ordinaria, se concluye que la Constitución es rígida y no flexible, característica que garantiza su calidad de norma suprema del ordenamiento jurídico boliviano.

En el Art. 411 de la CPE se establece los siguientes órganos y procedimientos de reforma constitucional que difieren en su uso y aplicación, según se trate de una reforma total o de contenidos principales o de una parcial de contenidos secundarios:

2.1. Reforma total o de contenidos principales

En la reforma total de la CPE intervienen los siguientes órganos:

Fase preconstituyente

- a. Para la convocatoria al referendo que activará la Asamblea Constituyente, alternativamente:
 - i) Electorado, mediante iniciativa ciudadana, con la firma de al menos el 20 por ciento de los electores; ii) Asamblea Legislativa Plurinacional, mediante decisión adoptada por la mayoría absoluta de sus miembros; y iii) Presidenta o Presidente del Estado.
- b. Para la convocatoria a la Asamblea Constituyente: el electorado mediante referendo. La Constitución no indica cuál es la mayoría de votos que se requiere para aprobar este referendo. Siguiendo el principio democrático, debería entenderse que se trata de una mayoría absoluta de votos válidos emitidos.

Tratándose de un referendo, cualquier iniciativa de esta naturaleza debería estar acompañada de una ley completa de Convocatoria a la Asamblea Constituyente que precise los detalles necesarios para hacer efectiva la convocatoria y los alcances de la reforma, con mención expresa si se trata de un mandato para que la Asamblea Constituyente redacte un nuevo texto completo de Constitución o, por el contrario, los artículos relativos a contenidos principales que serán objeto de la reforma.

Fase constituyente

- a. Para la redacción y aprobación del texto constitucional: la Asamblea Constituyente, requiriendo la aprobatoria de dos tercios de votos del total de sus miembros presentes.

- b. Para la vigencia de la reforma: el electorado mediante referendo constitucional aprobatorio. La Constitución no indica cuál es la mayoría de votos que se requiere para aprobar este referendo. Siguiendo el principio democrático, debería entenderse que se trata de una mayoría absoluta de votos válidos emitidos.

Este mecanismo de reforma se aplica para la reforma total o la parcial relativa a las bases fundamentales, los derechos, deberes y garantías, o a la primacía y reforma de la Constitución. En este último caso quedan comprendidos desde el Art. 1 hasta el Art. 140 y los Arts. 410 y 411 de la CPE, sea que se modifique una sola de estas disposiciones o todas en conjunto.

El Art. 411.I de la CPE define a la Asamblea Constituyente como originaria plenipotenciaria con un evidente error de concepto, porque resulta evidente que este órgano de reforma constitucional emerge de esta disposición y no de un proceso fundacional o revolucionario al margen del derecho y, además, tiene límites jurídicos expresos en cuanto al ámbito de su competencia que niegan el supuesto carácter plenipotenciario. Por ejemplo, si la Asamblea Constituyente invade inconstitucionalmente el ámbito de competencia que le corresponde a la Asamblea Legislativa Plurinacional para realizar una reforma parcial de contenidos secundarios, estaríamos en presencia de un vicio de procedimiento que habilitaría la intervención del Tribunal Constitucional Plurinacional. En este caso, el órgano de control constitucional, en ejercicio de la atribución conferida en el Art. 202.10 de la CPE, podría disponer la nulidad del procedimiento declarado inconstitucional.

La Asamblea Constituyente del Art. 411.I de la CPE no es un concepto metajurídico; por el contrario, es un concepto que emerge del texto constitucional, con atribución y competencia específicamente determinadas por la norma constitucional. Está condicionada y limitada por este marco constitucional del cual no puede salirse sin intervertir su título: en este caso dejaría de ser un órgano de derecho para convertirse en un órgano de facto o, dicho con otras palabras, dejaría de ser un órgano de reforma de la Constitución del año 2009 para convertirse en un órgano revolucionario de poder.

La norma mencionada faculta a la Asamblea Constituyente a autorregularse a todos los efectos y no menciona la cantidad de votos necesarios para aprobar su reglamento y constituir *quórum* a este efecto. Siguiendo el principio democrático y por tratarse de un acto de la mayor importancia para el funcionamiento de la Asamblea Constituyente debería exigirse por lo menos la mayoría absoluta del número total de constituyentes, tanto para el *quórum* necesario, como para la aprobación del reglamento.

2.2. Reforma parcial de contenidos secundarios

En la reforma parcial de contenidos secundarios de la CPE intervienen los siguientes órganos:

Fase preconstituyente

- a. Para la iniciativa de reforma, alternativamente: i) el electorado mediante iniciativa popular con la firma de al menos el 20 por ciento de electores; o ii) la Asamblea Legislativa Plurinacional mediante ley de reforma aprobada por dos tercios del total de los miembros presentes.

La iniciativa popular debería estar acompañada de un proyecto de ley que precise los artículos de la Constitución que son objeto de la reforma, en aquellos temas o contenidos secundarios, y los alcances claros y precisos de las modificaciones que se propone.

Fase Constituyente

- b. No establece el órgano encargado de redactar y aprobar el texto de la reforma cuya iniciativa se concretó en la fase preconstituyente. Por analogía con la intervención de la Asamblea Legislativa Plurinacional, en la fase preconstituyente se podría pensar que es este mismo órgano del Estado el encargado de la redacción y aprobación del texto constitucional modificado, asumiendo que la intervención de la Asamblea Constituyente se limitará a la reforma total o de los contenidos principales.
- c. Para la vigencia de la reforma: el electorado mediante referendo constitucional aprobatorio. La Constitución no indica cuál es la mayoría de votos que se requiere para aprobar este referendo. Siguiendo el principio democrático, debería entenderse que se trata de una mayoría absoluta de votos válidos emitidos.

La omisión del órgano encargado de la redacción y aprobación del texto constitucional modificado es un grave defecto de la Constitución. Este vacío deberá ser cubierto, *ex ante*, con una Ley de la Asamblea Legislativa Plurinacional que precise el órgano habilitado para este efecto y las normas que en este caso regularán su funcionamiento o, *ex post*, frente a un caso ocurrente, con un fallo del Tribunal Constitucional Plurinacional que defina todos estos aspectos. Me inclino por la primera solución, atendiendo a razones de certeza y seguridad jurídica en un procedimiento de la mayor importancia como es el de la reforma parcial a la Constitución.

Un tema importante de control para el Tribunal Constitucional Plurinacional, entre otros de procedimiento, será el de respeto a los límites de contenido que la Constitución establece para la reforma parcial a su texto. Si la reforma parcial, a través de estos mecanismos y procedimientos, invade el campo de actuación reservado a la reforma total o de contenidos principales, de manera evidente, presentaría un vicio de inconstitucionalidad que habilitaría al Tribunal Constitucional Plurinacional, en ejercicio de la atribución conferida en el Art. 202.10 de la CPE, a disponer la nulidad del procedimiento declarado inconstitucional.



Los Títulos de la nueva
Constitución Política del Estado

Constitución Política del Estado plural

Félix Patzi Paco

Introducción

La nueva Constitución Política del Estado, promulgada el 25 de febrero de 2009, puede caracterizarse como una Constitución que tiene su fundamento filosófico en la descolonización, esa es la base para construir un Estado plural. En primer lugar, constitucionaliza las demandas históricas de las poblaciones indígenas en varios aspectos: el reconocimiento de los idiomas nativos como idiomas oficiales, la libertad de práctica de sus religiones, la incorporación de ciertos símbolos, así como los valores y principios éticos morales de las sociedades indígenas. Hay también cierto avance en la institucionalidad económica, política y jurídica comunitaria. Por ejemplo, en lo económico, permite a las personas asociarse para constituir una empresa comunitaria, trabajarla en forma directa sin contratación de trabajadores, y que la propiedad sea de los propios trabajadores. En cuanto a la elección de sus representantes en la Cámara de Diputados, se deduce que se creará circunscripciones especiales indígenas. Ellos podrán elegir y ser elegidos, bajo su propia lógica y sistema directo, sin mediación de ningún partido. Eso es un acierto para la población indígena con población minoritaria. Sin embargo, para los quechuas y aymaras, por ser mayoría, la regla no resulta igual, debido a que continuarán subordinados a la democracia representativa liberal. Ellos habían exigido que en las circunscripciones los diputados sean elegidos mediante el sistema de rotación y turno obligatorio, no a través del sufragio y los partidos políticos. En lo que hace al sistema jurídico, se ha logrado la delimitación jurisdiccional para la justicia comunitaria, aunque por ahora sólo para el área rural. La historia demostrará que la justicia comunitaria puede ser aplicada en el área urbana y administrada por los dirigentes de los barrios y distritos.

En segundo lugar, la Constitución reivindica y fortalece el derecho social de todos los ciudadanos, iguala las oportunidades indistintamente de la pertenencia étnica, abre la posibilidad al trabajo y al seguro social, trata de eliminar todo tipo de discriminación, permite acceder a todos a los servicios básicos, a la educación y a la

Félix Patzi Paco

Nació en la provincia Aroma del Departamento de La Paz. Es licenciado en Sociología, tiene una maestría en Desarrollo Rural y un doctorado en Ciencias del Desarrollo con mención en Culturas e Identidades (CIDES - UNAM). Actualmente, es docente universitario de la Universidad Mayor de San Andrés en las carreras de sociología y ciencias de la educación. Fue Ministro de Educación en la gestión 2006 – 2007 y actual Secretario General de la Prefectura de La Paz.

salud; en otras palabras, fortalece la antigua reivindicación de lo que se ha denominado el Estado de bienestar social.

En tercer lugar, la nacionalización de los recursos naturales y su administración mediante una empresa estatal constituye otra de las partes de la nueva Constitución. De ese modo, ella reivindica la soberanía del pueblo boliviano y la distribución equitativa del excedente en obras de tipo social y productivo fundamentalmente. Por último, respeta la libertad de operación de la empresa privada y la democracia representativa

Por lo tanto, es una Constitución más plural y democrática, sin parangón con las constituciones de otros países; pretende incorporar y satisfacer todo tipo de ideología y de prácticas, es decir, de la izquierda, la derecha y de quienes reivindican los derechos indígenas. En otras palabras, están presentes dos troncos históricos: el antiguo, que abarca la historia ancestral a la que hemos denominado *concepción social mundo* de las sociedades indígenas y el occidental, euro-céntrico, conocido como moderno.

También es necesario comprender ciertos conceptos fundamentales como el de descolonización, que actuaría como una política que posibilite plasmar la concepción plural de la Constitución Política del Estado. Esto implica que es necesario no sólo liberarse de ciertos prejuicios anclados en la mente de todos los bolivianos, producto de una introyección ideológica de muchos siglos, sino, sobre todo, valorar todas las concepciones e institucionalidades sociales como iguales.

1. El Estado descolonizador

La descolonización es una respuesta política para superar la colonialidad, es decir, las diferentes formas de discriminación que han sufrido los pueblos indígenas a lo largo del proceso de invasión española. En ese sentido, la colonialidad se refiere en primera instancia a la clasificación social impuesta a partir de elementos raciales o pertenencias étnicas; ello significa que, para cualquier tipo de ascenso social, prima el color de piel blanca, detentar un apellido o pertenecer a un linaje de ascendencia española o extranjera. El conocimiento, los méritos, el esfuerzo, no sólo son secundarizados, sino que resultan factores que no inciden en nada para el ascenso social; ello quiere decir que la curva de oportunidades va disminuyendo en la medida que es más oscuro el color de piel.

En este sentido, inclusive las clases sociales en Bolivia se han construido fundamentalmente a partir de la pertenencia étnica. Desde la llegada de los españoles, los indígenas -que constituyen los 36 grupos étnicos existentes- han sido ubicados en los anillos de jerarquía social más bajos y condenados a constituirse en clase trabajadora. Por su parte, los mestizos, que son hijos de madre indígena y padre español o de cualquier ascendencia extranjera, fueron ubicados como burócratas para realizar actividades profesionales en las instituciones del Estado o en ámbitos privados; hoy se los conoce como clase media. Esta clase social siempre tuvo vergüenza de su ascendencia indígena y una admiración por los blancos, fue la primera en apropiarse de cualquier tipo de paradigma que proviniera del norte u occidente. Finalmente, los criollos de ascendencia española se constituyeron en la burguesía que se apoderó del poder político, económico y de otros espacios de la sociedad que implican prestigio social. No obstante, el defecto mayor de esta clase es precisamente su mentalidad colonial, ya que piensa obtener ganancias de manera fácil y está acostumbrada a sobre explotar la fuerza de trabajo indígena; heredó de los españoles la lógica rentista, de ahí que permanentemente,

mientras estuvo en el poder, sólo se benefició del Estado, por ello no pudo constituirse en una clase capitalista nacional y competitiva. Su mente siempre está puesta en el exterior y no en el país, porque generalmente tiene vergüenza de vivir en un país de indios, es por eso que no puede aprender de los valores y prácticas que tienen las civilizaciones indígenas.

Por lo tanto, si en la colonialidad las oportunidades fueron distribuidas en razón del color de la piel o la pertenencia étnica, la descolonización es la superación de esa estructura. Aquí, las variables como capacidad, conocimiento, esfuerzo y méritos son determinantes para conseguir cualquier tipo de oportunidad, sean estas laborales, académicas, económicas, inclusive políticas, no media ni influye el color de piel, cultura, lengua u otros, sino que cada quien es valorado por sus aptitudes y capacidades, independientemente de ser indígena o no indígena. En este sentido, la descolonización pone en vigencia el principio universal de que nadie es “más” ni “menos” sino “todos somos iguales”. Para el caso boliviano, el blanco o descendiente de español no es inferior ni superior, lo mismo para todos aquellos que pertenecen a diversos grupos indígenas. Solamente cada persona, independientemente de su pertenencia étnica, hace diversos esfuerzos de manera individual.

En segundo lugar, la colonialidad también se refiere a la imposición de la concepción social del mundo euro-céntrico que, en diversos grados, anuló la visión de los diversos grupos indígenas no sólo en términos de creencia simbólica, sino también institucionales y de conocimiento. En este sentido, desde el campo filosófico, la descolonización quiere decir poner en vigencia a escala nacional toda la concepción del mundo de las sociedades indígenas, en todos los aspectos y niveles institucionales del quehacer nacional. O sea, la lengua, las creencias y los símbolos, que podemos agrupar como sistemas culturales, son tomados en cuenta a escala nacional, así como todas sus instituciones económicas, políticas y jurídicas.

Por eso, la Constitución Política del Estado tiene como marco filosófico la descolonización en dos aspectos: construir la igualdad de oportunidades para todos sin distinción alguna, cualquiera sea la pertenencia racial o étnica; y poner en vigencia, a escala nacional, la concepción social del mundo de las sociedades indígenas, traducida en sus formas idiomáticas, cultural-simbólicas y los diversos niveles de institucionalidades, sin negar la otra historia, la occidental moderna. Este reconocimiento de ambos troncos históricos (indígena y occidental moderno) hace posible una Constitución realmente plural.

2. Un Estado de economía plural

La Constitución Política del Estado apuesta por tres tipos de economía: la privada capitalista, la estatal y la empresa comunitaria; en otras palabras, legaliza la coexistencia de diversos modos de producción, no privilegia a ninguno de ellos. En ese sentido, la Constitución aprobada no opta por un modelo hegemónico, como han optado por el modelo capitalista casi todos los países del mundo.

En otras palabras, la Constitución no elimina el modelo liberal capitalista, independientemente de sí éste es transnacional monopólico y de libre competencia. La característica principal de la economía capitalista es la apropiación del medio trabajo como base del sistema de producción, y el segundo elemento es la enajenación del trabajo como elemento fundamental de la acumulación del excedente.

Estos elementos han hecho que toda actividad económica sea sometida a la ley del valor, lo que significa que el *valor* como la incorporación del trabajo humano indiferenciado, en un valor de uso es una relación social común a todas las etapas históricas y tipos de sociedades en cuanto a la producción de la riqueza. Sin embargo, en la sociedad capitalista ese valor de uso, en tanto se ha convertido en producción privada, se ha convertido en mercancía.

En la etapa capitalista, el valor no solamente es la medida de la producción de la riqueza individual, sino que está sometido además a la *fuerza de trabajo social media* o al *tiempo de trabajo socialmente necesario*. Marx dirá que sólo la cantidad de trabajo socialmente necesario, es decir el tiempo de trabajo socialmente necesario para la producción de un valor de uso, es lo que determina su magnitud de valor. Cada mercancía es considerada aquí en general, como ejemplar medio de su clase. Por tanto, las mercancías que contienen cantidades iguales de trabajo, o que se pueden producir en el mismo tiempo de trabajo, tienen la *misma magnitud de valor* (Marx, 1975: 48). Por eso en la sociedad capitalista el trabajo *promedio necesario* opera como la ley principal en la producción de cualquier mercancía.

La competencia capitalista, por lo tanto, está fundada en la *ley del valor*, o sea, en el trabajo promedio necesario. Esto significa que la lucha de los capitalistas individuales se orienta a la reducción del tiempo de trabajo en la producción de un valor de uso, y eso sólo es posible mediante el incremento y/o mejoramiento de las fuerzas productivas, vía modificación de los medios de trabajo y materiales de trabajo o la intensificación y/o capacitación de la fuerza de trabajo. Este proceso lleva a la reducción del tiempo de trabajo socialmente necesario requerido para la producción de una mercancía. Como dice Marx, una cantidad menor de trabajo adquiere la capacidad de producir una cantidad mayor de valor de uso.

El interés del capitalista en la reducción del valor de una mercancía simplemente se debe a que busca la obtención de una mayor cantidad de plusvalor, ya que el objetivo final del capitalista no es la producción de la mercancía en sí, sino producir mercancías para producir la *plusvalía* que se constituye en el *rédito* verdadero para el capitalista. El capitalista invierte el dinero en la producción de una mercancía no por beneficencia ni por amor a la humanidad, sino para que su dinero se *valorice*, o sea, para que se incremente.

Por lo tanto, del dinero invertido en los factores productivos -medios, materiales de trabajo y fuerza de trabajo-, el interés último del capitalista se centra en la fuerza de trabajo y no en los dos primeros. Éstos sólo coadyuvan en la realización del valor, no crean ningún valor; conservan su contenido de valor mediante su transferencia a otro valor de uso. Son considerados *capital constante* (porque permanece constante y no hace variar el capital). Mientras que la fuerza de trabajo, por su carácter vivo, procede al contrario: primero conserva su valor (que aparece en el mercado laboral como salario) y, segundo, genera un incremento de su valor, una plusvalía, objetivada en el producto en cuanto trabajo excedente, por encima del contenido en el salario: *un cuanto adicional de trabajo*. Por este carácter es considerada *capital variable* (porque hace variar el capital en forma de incremento). Esta fuerza *conservadora de valor* y creadora de *nuevo valor* es, en consecuencia, la fuerza del capital y ese proceso se presenta como el proceso de *autovalorización* del capital (Marx, 1965).

Sin embargo, este nuevo valor producido por el trabajador, a él se le presenta como algo no suyo, como un valor que le es *ajeno*. Marx diría “el objeto producido por el trabajo, su producto, se enfrenta a él como algo extraño, como un poder independiente del productor” (Marx, 1965). Sólo

en la etapa capitalista se puede dar esta paradoja, es decir, que el trabajador se empobrezca tanto más, cuanto más riqueza produce, ya que su trabajo de obrero no le pertenece, pertenece al capitalista. Por eso, como dice Marx, el trabajo produce maravillas para los ricos, pero produce privaciones y penuria para los obreros. Produce palacios, pero aloja a los obreros en tugurios. Produce belleza, pero tulle y deforma a los obreros. Entonces la *enajenación del trabajo* será la base fundamental de la sociedad capitalista, o sea, el *valor nuevo creado* por el trabajador es apropiado por el dueño del capital; es decir, ya no se paga ese trabajo nuevo, así se consume la *explotación* del trabajador.

Esta transmutación sólo es posible cuando el trabajador ha perdido la soberanía y el control de los medios de producción, esta situación lleva a que el propio trabajador se convierta en mercancía. Pero no solamente eso: aún teniendo medios y materiales de producción, estos son insuficientes para garantizar la reproducción de la vida del trabajador, por lo que él se ve obligado a vender su fuerza de trabajo. Ha habido un momento histórico en el que un número reducido de personas se apropió de los recursos, no importa cuál hubiere sido la forma, el hecho es que ese grupo se apoderó de los recursos, el capital se apoderó del proceso de trabajo, lo que condujo, por consiguiente, a que el obrero trabaje para el capitalista en lugar de hacerlo para sí mismo. Entonces, la dominación de los capitalistas sobre los trabajadores es el dominio de las *condiciones de trabajo*.

Por eso, en este sistema, los medios de producción se presentan aquí, no sólo como medios para la realización del trabajo, sino, exactamente en el mismo plano, *como medios para la explotación del trabajo ajeno* (Marx, 1965). No es el obrero quien emplea los medios de producción, son los medios de producción los que emplean al obrero. No es el trabajo vivo el que se realiza en el trabajo material como en su órgano objetivo, es el trabajo material el que se conserva y acrecienta por la succión del trabajo vivo, gracias a lo cual se convierte en un valor que se valoriza, en capital, y funciona como tal. Los medios de producción aparecen ya únicamente como *succionadores* del mayor cuanto posible de trabajo vivo. Éste se presenta tan solo como el medio de valorización de valores existentes y, por consiguiente, de su capitalización (Marx, 1965).

Así se llega a construir una visión donde el trabajo productivo sólo es aquel trabajo que produce plusvalor o ganancia para el capitalista. No es el carácter útil de un valor de uso lo que constituye el elemento central del patrón cultural de la sociedad capitalista, sino la sola búsqueda de ganancia. La Constitución garantiza este modelo, sólo reclama a sus actores que las ganancias sean reinvertidas en el país, no llevadas al exterior y gastadas en actividades especulativas, como ocurrió hasta ahora.

Por otro lado, lo más novedoso que aparece en la Constitución es la economía comunitaria, que es totalmente distinta a la economía capitalista y al socialismo de economía estatal. En la economía comunitaria, a diferencia de la economía capitalista, el medio de producción y los materiales de producción, no son de propiedad privada, sino colectivos; es decir, pertenecen al conjunto de los trabajadores asociados comunalmente. La tecnología y otros elementos de producción que coadyuvan en la fabricación de algún tipo de bien son comprados por el conjunto de trabajadores, por eso tampoco son de propiedad estatal.

En una empresa comunitaria no hay asalariados, como en una empresa privada de tipo capitalista, o como en una economía estatal socialista, todos son directamente productores; o sea, el productor no vende su fuerza de trabajo ni compra la de otros trabajadores. La totalidad de lo producido por el trabajador es apropiada por él directamente, de manera íntegra. No ha trabajado para un tercero, como ocurre en la economía capitalista y socialista, sino para él mismo. Entonces, la apropiación

íntegra del excedente es el aliciente más importante para el trabajador, por eso cada quien puede producir de acuerdo con su capacidad y su necesidad. Uno puede crecer económicamente, más que el otro, siempre y cuando sea a través de su trabajo y no mediante el trabajo del otro. El límite en este caso es la prohibición de la compra de trabajo. Por lo tanto, la economía comunitaria da fin al trabajo enajenado.

Por último, los recursos naturales que son de interés para todos los habitantes, como el gas y otros, serán producidos y administrados por la empresa estatal, y las ganancias generadas por estas empresas serán distribuidas al conjunto de los bolivianos, a través de proyectos que coadyuven a elevar la calidad de vida y los procesos de integración.

En algunos momentos, el Estado puede asociarse con los trabajadores para crear empresas de producción de ciertos bienes, allí donde la sociedad o los trabajadores no están en condiciones de implementarlas, para que después de cierto tiempo se transfiera todas las acciones a los trabajadores y éstos constituyan una empresa comunitaria.

3. Un Estado de democracia plural

En cuanto al sistema de gobierno y a diferencia de otras constituciones, la nueva Constitución Política del Estado apuesta por tres formas democráticas: la directa y participativa, la representativa y la comunitaria. Sin duda, la novedad está en haber constitucionalizado las prácticas políticas de las sociedades indígenas, como la democracia comunitaria.

Eso significa que habrá dos maneras de elegir autoridades y representantes: a) vía la democracia representativa, y b) vía la democracia comunitaria. Por eso es necesario establecer claramente las diferencias entre ambas formas democráticas de elección de representantes.

La democracia representativa, también conocida como forma liberal de la política, fue ideada teóricamente por Hobbes, Kant y Locke; a partir de ellos se construye el argumento filosófico de que el Estado como tal y su administración están a cargo de una elite *autonomizada*. Esta transmutación existe precisamente desde el momento en que la colectividad pierde su capacidad de decisión. En otras palabras, desde que se inicia la *enajenación* de la soberanía por un grupo de delegados. Es el momento donde el interés colectivo es delegado a un poder gubernativo que en la democracia moderna se ha denominado *representante*. A partir de entonces también la *política* se refiere al monopolio del Estado, es la expropiación de las decisiones de la colectividad y se separa de lo social para contraponérsele.

En esta forma de política, la elite se constituye en una verdadera clase política (Gaetano Mosca, 1984), como algo necesario e indestructible, legitimada como un grupo selecto que se distingue de la masa de los gobernados por ciertas cualidades que les otorgan, a la vez, cierta superioridad material e intelectual, y hasta moral. De esta manera, se va naturalizando la concentración del poder en manos de un grupo pequeño.

Formalmente, la pertenencia a dicha elite de poder aparece como algo democrático, en el sentido de que todos pueden acceder por igual a ese microcosmos político. Según Bourdieu, para llegar a dicho espacio se necesita de dos condiciones básicas. Primero, el *tiempo libre*. Precisamente, aquellos que tienen un excedente económico son los que disponen de la mayor o total cantidad de tiempo

de ocio, gracias al trabajo ajeno han logrado acumular capital y eso les permite desentenderse de la actividad productiva. Ese tiempo lo dedican a la actividad política. Por eso, en la democracia liberal, el éxito político está en relación al éxito económico. Eso significa que de hecho el trabajador está automáticamente excluido de la participación en el campo político. Segundo, la *educación*. Esto es, el capital cultural legítimo, otorgado por instituciones también legítimas, que hace que solamente unos pocos puedan adquirir un saber jerarquizado y burocrático.

En la sociedad capitalista, la pertenencia al campo político se da a través de un partido político y se considera que el voto secreto es la única y la mejor forma de elección en el sistema político. De ahí que el sistema de partidos aparezca como el dominio de la elite sobre la sociedad, debido a que el ciudadano, al momento de votar, pierde su palabra o su capacidad de decisión sobre los asuntos del conjunto de la población, es como que sólo se quedará con su cuerpo, ya que su voz ha sido delegada a un representante. Bajo esta concepción, la soberanía social se delega a unas cuantas personas que la ejercen en calidad de *representantes*, decidiendo en nombre de todos los asuntos de interés colectivo.

La característica principal de esta forma de conducción de la vida pública está en el hecho de aceptar la soberanía popular, es decir, el derecho del conjunto de los habitantes de un país para decidir sobre el modo de gestionar y conducir sus asuntos comunes; y en instituir, simultáneamente, los mecanismos de *renuncia* y delegación de esa soberanía en unos “representantes” quienes, a partir de su elección, monopolizan la capacidad de decisión y conducción de la cosa pública. (Gutiérrez, 1998: 3)

Visto de esta manera, el momento de la delegación de la soberanía es también el momento en el cual el representante se convierte en mandante y el representado queda circunscrito al papel de obediente.

La justificación de esta elite se origina en las pequeñas comunidades griegas antiguas donde el gobierno se sustentaba. Pero ese era un *demos* que excluía no sólo a las mujeres, sino también a los nacidos no libres, los esclavos, quienes eran considerados sujetos no deliberantes y por lo tanto incapaces de decidir. En ese sentido -dicen los teóricos de la democracia liberal-, la democracia no puede literalmente incluir a todos, menos en la “sociedad de masas”, ya que según ellos, sería imposible reunir en una asamblea o reunión, a todos. De ahí que vean como la única opción la *delegación* de poder a una elite.

Por el contrario, la democracia comunitaria significa que el *poder* o la *decisión* no están centrados en el individuo o en grupos de personas, o sea, el individuo o el grupo no tienen poder en sí mismos, como ocurre en el sistema de la democracia representativa; el poder lo asume la colectividad, de ahí que el representante sólo exprese la decisión adoptada por ella en una *deliberación colectiva*, sea esta una asamblea, junta comunal, u otro mecanismo. En otras palabras,

la capacidad de decisión individual y colectiva sobre el asunto común radica directamente en la colectividad y si, a pesar de que tal capacidad soberana se ejerza a través de representantes, el límite de la actividad de estos es la propia voluntad colectiva que *controla materialmente los medios de dicha soberanía*, de modo tal que la función de representación se limita a buscar los modos de dar curso a la voluntad común. (Gutiérrez, 2000: 9)

Acertadamente, Gutiérrez dice que dentro de esta forma política también existe la representación, pero la diferencia es que aquí el representante no es quien monopoliza el derecho de decidir *ni ha*

autonomizado técnicamente esa capacidad de decidir. La soberanía no se delega sino que se mantiene en su fuente de surgimiento: la voluntad social desplegada, la energía colectiva que confirma la disposición práctica de pertenencia a un colectivo que emprende proyectos en común.

En esta forma de política, el representante no es de ninguna manera el designado para mandar, sino simplemente para organizar el curso de la decisión común y *coordinar con otros* los pasos concretos hacia objetivos colectivos. En esta forma de política, el que “manda”, “manda porque obedece”, porque está sujeto a lo que es la decisión común y sólo en tal sentido adquiere su calidad de representante. Pero, además, el representante no es voluntario, como en la política liberal, sino que ejerce el cargo como una obligación, como un deber, ya que, a diferencia de la democracia representativa, en el poder comunal la lógica no es la de ganancia, sino la de servicio, y por lo tanto de gasto.

Esta forma de asunción de la política es general en casi todos los grupos indígenas aymaras y quechuas, inclusive es una práctica entre los indígenas de tierras bajas. Lo que varía es el tipo de nombramiento de autoridad, pero en todas las poblaciones indígenas las autoridades siempre están subordinadas a la colectividad. En la sociedad aymara y quechua, la autoridad no es voluntaria, ni la educación es una variable importante para el ejercicio de la autoridad, tampoco el tiempo excedente se hace necesario para dedicarse a la política, como ocurre en la lógica liberal. Los fundamentos centrales del poder comunal se basan en la *obligación y rotación*, es decir, para ser autoridad, uno no entra por voluntad propia, sino que está obligado a realizar este servicio a la comunidad, porque si no cumple este servicio puede perder el acceso a recursos económicos como la tierra, el riego, los pastizales y otros, por eso los cargos se ejercen en forma rotativa. La rotación y la obligación hacen que todos tengan la posibilidad de acceder a ciertos cargos públicos, por el periodo que determina la colectividad.

En este sentido, es muy difícil que el poder derive en una especie de propiedad, tal como ocurre en la lógica liberal. Se aprende la práctica política a través del recorrido jerárquico de cargos instituidos por el sistema comunal. De ahí que en las comunidades indígenas no rijan las reglas democráticas, sino una especie de autoritarismo basado en el consenso, y donde la autoridad no la tiene el individuo ni un grupo, sino la colectividad. Entonces, el representante que ejerce el cargo público sólo es autoridad en cuanto emanación de ese poder colectivo, de ahí que no existe una dominación propiamente dicha, sino obediencia a la autoridad en tanto ésta tiene poder asignado para hacer cumplir todas las normas y reglas existentes en la colectividad. O sea, el conjunto de la población obedece a la autoridad, debido a que participó de la decisión.

De ese modo, en la forma comunal de organización política nadie ejerce autoridad por voluntad ni por prestigio, basándose en el derecho a ser “libremente” elegido y/o a elegir. El punto de partida es distinto: un individuo se convierte en depositario de la voluntad general en tanto deber y servicio. Toda la jerarquía de cargos es ejercida en función de la tenencia de la tierra (originarios, agregados y pequeños ocupantes y/o *jatun runas*), ya que dentro de esa jerarquía se efectúa los gastos económicos de acuerdo al cargo que se ejerce. Por ello, esta forma de ejercicio del poder regula, además, la diferenciación social.

La voluntad individual aquí no es un bien transable, ni enajenable, sino una actitud práctica de ratificación de la disposición a ser-en-común: es una acción de reinención de la pertenencia que define al conjunto social. Lo político deja de ser la capacidad de gobernar, de decidir de manera

privativa y de buscar los mecanismos para imponer dicha decisión a la colectividad. Lo político, y sobre todo la función de representación política, pasa a ser la habilidad para expresar y ejecutar lo decidido por el conjunto social, a partir del modo concreto de buscar equilibrios entre capacidades y necesidades sociales. No hay delegación de la soberanía ni autonomización de la capacidad de decisión: hay ejercicio directo de la decisión común, representación que se limita a llevar adelante lo comúnmente decidido y mecanismos autorreguladores del sistema de relaciones de poder en los marcos que impone la pertenencia al colectivo. Por eso, el representante sólo es portador o expresión de la decisión de la colectividad.

El poder no se concentra en un individuo sino en la comunidad reunida en Asamblea y si bien esta última, para ejercerlo, lo asigna a determinadas familias, ellas quedan subordinadas al poder comunal.

Al ejercicio del poder asignado como expresión del poder comunal, lo denominamos posesión del poder y no-propiedad del poder, ya que no existe tal propiedad ni el poder está concentrado en un grupo o una persona, como ocurre en la democracia liberal. El poder de las autoridades en las comunidades es asignado y no adquirido, se lo debe asumir tenga o no tenga la persona la capacidad de ejercerlo, ya que es un requisito para seguir siendo comunario. El poder no se adquiere por las facultades que se concentran en determinado individuo, como sucede en la democracia liberal.

De aquí se puede concluir dos resultados prácticos. El primero es que la decisión es ejercida por la comunidad mediante una deliberación colectiva que, sin importar su forma, se constituye en la máxima autoridad y de poder, contrariamente a la forma elitaria de decisión de la tradición liberal. Con la conquista española, todas las posibilidades de deliberación colectiva de las sociedades indígenas fueron reducidas al ámbito de una pequeña comunidad o a un barrio de la ciudad concreto, mientras que antes las unidades deliberantes estaban constituidas por 150.000 a 500.000 almas (Cf. Guaman Poma de Ayala), debido a que los antiguos *ayllus* abarcaban extensiones territoriales muy grandes. Hoy, en la época moderna y como propuesta para Bolivia, dichas unidades de deliberación serían las circunscripciones electorales, que se constituirían como máximas instancias de decisión, en ellas radicaría el verdadero poder.

El segundo resultado de la forma comunal de la política es que los representantes no son elegidos mediante competencia de partidos y voto secreto, sino de manera directa. Cada sociedad indígena tiene sus particulares formas de elección y sus representantes además sólo son portadores o los que operativizan la decisión de la colectividad. Aquí, con justa razón, las sociedades indígenas en Bolivia reclaman que sus representantes a nivel nacional (diputados), departamental (consejeros) y municipal (concejales) sean elegidos, no mediante partidos políticos, agrupaciones ciudadanas o indígenas, sino bajo sus prácticas y formas directas establecidas históricamente.

La propuesta es que la forma de esta práctica política comunal sea una norma universal, lo que significa que también se la implemente en las ciudades. En las ciudades, la población se encuentra organizada en zonas o barrios, agrupados políticamente en circunscripciones o distritos municipales. Estas serían las nuevas unidades de deliberación, y los representantes a cualquiera de las instancias serían elegidos mediante turno y rotación, no mediante partidos políticos y voto secreto. Evidentemente, esto significa el fin del liberalismo político o de la democracia representativa, posibilitando a la larga una cultura política universal válida ya no sólo para las sociedades indígenas, sino para la humanidad entera. En ese momento, la política será de verdad una acción de servicio.

4. Un Estado de sistema jurídico plural

De igual manera, la Constitución Política del Estado por primera vez reconoce dos justicias: la ordinaria y el sistema jurídico comunitario de los indígenas, originarios y campesinos en sus jurisdicciones correspondientes.

El sistema jurídico positivo u ordinario, de carácter liberal, se caracteriza por el hecho de que la decisión sobre los delitos y derechos está excesivamente centrada en el individuo y totalmente autonomizada del control colectivo. Es así como el sistema se hace corruptible, burocrático y dilatorio. Por otro lado, la apelación a autoridades jerárquicas, una tras otra, la vuelve inoperante y sólo incrementa la burocracia. Racionalmente, este tipo de justicia es totalmente obsoleto.

Contrariamente, el sistema jurídico comunal, como propuesta, estaría al alcance de la colectividad de una manera práctica y oportuna, para defender los derechos más fundamentales que tienen el individuo y la colectividad. La comunidad rural y los vecinos de cada zona o barrio serían los encargados de administrar la justicia en su integralidad. Habría entonces Tribunales Barriales en la ciudad y otros en el campo, por una parte; y Tribunales de Excepción para casos estatales y delitos públicos, por otra.

En un barrio, los vecinos ya están organizados en Juntas de Vecinos para defender sus intereses y sus necesidades más básicas, la justicia sería una más de sus responsabilidades. De ahí que los Tribunales Barriales por crearse estarían dentro de la Directiva de Juntas, siendo elegidos en forma rotativa, con normas, jurisdicción y competencias claramente establecidas para tratar materias como derechos humanos, familia, propiedades, ecología, y otros que el Estado no atiende directamente. En casos de asesinatos o violaciones, temas delicados de tratar y en los que es difícil determinar la culpabilidad, se solicitaría colaboración científica técnica a las instancias pertinentes, pero el juzgamiento y las resoluciones seguirían en manos del Tribunal Barrial o comunidad y serían inapelables. En el área rural no hay necesidad de inventar el Sistema Jurídico Comunitario, debido a que éste ya funciona y sólo correspondería normarlo con mayor precisión para evitar excesos.

Los Tribunales de Excepción, a su vez, serían instaurados para casos específicos y relacionados, fundamentalmente, con la cosa pública. Su jurisdicción y competencias estarían centradas en materias como: derecho constitucional, tributario, aduanero e hidrocarburífero, entre otros. Además, tratarían en detalle y hasta su conclusión, casos de corrupción, genocidio, actos lesivos contra el Estado (caso de los Tribunales y los tantos funcionarios de cuello blanco) que hasta la fecha siguen sin ser resueltos.

Conclusiones

A manera de conclusiones, podemos llegar a las siguientes afirmaciones:

- a. La definición de Estado Plurinacional no sólo se refiere a la existencia de diversos pueblos y culturas en Bolivia sino, sobre todo, constitucionaliza la real posibilidad de la coexistencia de diversos modos de producción, es decir, las diferentes prácticas económicas, políticas y jurídicas como instituciones de igual jerarquía.
- b. La nueva Constitución, en términos académicos, implica redefinir el concepto de Estado Nación, debido a que en países como Bolivia no se puede seguir conceptualizando la

nacionalidad a partir de cultura, idioma e historia común, ya que lo único que encontramos en el país son culturas, idiomas e historias diversas. Eso significa que un Estado Nación se puede definir como convivencia de culturas, idiomas e historias diversas que cohabitan en un territorio común históricamente construido. El Estado Nación es, por definición, opuesto a lo plural; por eso, en propiedad, no basta con redefinirlo sino que hay que superarlo.

- c. Por otro lado, la Constitución promulgada en febrero 2009 permite construir un nuevo concepto de hegemonía, en el que no hay imposición de una sola concepción del mundo. La nueva hegemonía es aquella que acoge las diversas visiones o concepciones del mundo como una nueva forma de entablar relaciones e interacciones, sin subordinación.

Bibliografía

Albó, Xavier, *Desafíos de la Solidaridad Aymara* (La Paz: CIPCA, 1985)

Bobbio, Norberto, *El futuro de la Democracia* (México: Fondo de Cultura Económica, 1996)

_____, *Liberalismo y Democracia* (México: Fondo de Cultura Económica, 2000)

Boron, Atilio, *La filosofía política moderna de Hobbes a Marx* (Buenos Aires: CLACSO, 2001)

Bourdieu, Pierre, *Respuestas por una antropología reflexiva* (México: Grijalbo, 1995)

_____, *El sentido práctico* (Madrid: Taurus, 1985)

_____, *La Distinción, criterio y bases sociales del gusto* (Madrid: Taurus, 1988)

_____, *El Campo Político* (La Paz: Plural, 2000)

Dahl, Robert, *La Democracia y sus Críticos* (Buenos Aires: Paidós, 1993)

Gutiérrez, Raquel, *De la soberanía social a la irresponsabilidad civil* (inédito, 1999).

Held, David, *La Democracia y el Orden Global: del Estado moderno al gobierno Cosmopolita* (Buenos Aires: Paidós, 1997)

Hobbes, Thomas, *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil* (México: Fondo de Cultura Económica, 2001)

Kant, Immanuel, *Acercas de la relación entre la teoría y la práctica en el derecho político* (Buenos Aires: Nova, 1989)

Marx, Carlos, *De la Crítica de la Filosofía del Derecho de Hegel* (Moscú: Progreso, 1985)

Marx, Carlos, *El capital*, Tomo 1 (La Habana: Venceremos, 1965)

Patzi, Félix, “Democracia occidental Vs. Democracia comunal”, *Reto*, N° 4 (2000)

Weber, Max, *Escritos Políticos* (Madrid: Alianza, 1991)

Mitificación indigenista del pasado

Fernando Untoja Choque

*Desde 1825 es el Estado que busca fundar la Nación, pero fracasa
En 2006, es la Nación que debe fundar el Estado
El 2009 es la metamorfosis del Estado republicano
Capitulación de la nación Aymara-quechua*

Introducción

Para comentar el Preámbulo de la Constitución aprobada el 25 de Enero del 2009, debemos partir indicando que en los 184 años de vida republicana no se forjó el *nosotros nacional*. Un comentario no puede no estar marcado por una posición política e ideológica: el sentido del texto tan escueto de la CPE debe ser situado en el recorrido del “viejo Estado” y ver si este Preámbulo es la base doctrinaria del Estado Plurinacional o simplemente refleja la metamorfosis en la que se conserva el carácter del Estado importado y colonial.

Un comentario no puede estar liberado de concepciones y posiciones ideológicas, menos cuando uno hace parte de una identidad cultural y étnica... Siempre hemos sostenido que el Estado de 1825 nace en contra de las naciones (aymara-quechua, guaraníes). ¿Y cómo ahora podría ser la construcción desde las relaciones de fuerza endógenas?

Si antes el Estado se forma sin Nación, la pregunta crucial es: ¿el “Estado Plurinacional” es una construcción y producto de las relaciones internas entre las naciones? ¿O es una simple sustitución de un texto por otro? Recordemos que el carácter y la estructura del Estado republicano fueron importados y esto ha hecho del Estado republicano la institución obstáculo para un desarrollo global. ¿En qué superará el Estado Plurinacional este carácter?

El recorrido de la Constituyente nos muestra que es la figura y el sello del Estado neo-colonial que se reacomoda, la única diferencia y la novedad es que ahora lleva la máscara indígena, pero oculta la continuidad de la dominación. El término descolonización se convierte en la clave para ocultar y rearticular el poder. Este proceso,

Fernando Untoja Choque

Nacido en Oruro, muy joven se inició en la actividad política, detenido en 1973 y enviado al campo de concentración de Chonchocoro. En 1976 fue expulsado del país. Estudió Ciencias Económicas en Francia. Actualmente es docente universitario, escribe sobre temas sociales y económicos.

a pesar de que se pregone y exporte la idea de que el “indígena está en el poder por primera vez”, eso no es más que el neocolonialismo que habla en nombre de los aymara-quechua y les convierte en el forro de la “nueva Constitución”.

1. El recorrido en la historia

Es necesario recordar que Bolivia es tal vez el único Estado en América Latina que funciona sin base nacional, es decir, un Estado sin Nación y naciones sin Estado... Frente a este escenario, la preocupación, o la toma de conciencia, se dio muy tardíamente en el pensamiento político y las prácticas políticas de los bolivianos.

Ahora bien, quien no entiende la relación Nación-Estado y el funcionamiento de la lógica estatal en Bolivia, no entenderá nunca lo que es la Constituyente ni los objetivos de ésta. Por eso es de vital importancia dejar establecido que en la historia existen *naciones sin Estado* (palestinos, kurdos, aymara, quechua, guaraníes...). La situación es la de las naciones aymara-quechua-guaraníes, si bien ocupan un territorio, tienen una lengua, espiritualidad y sentimiento de pertenencia a la nación, no lograron constituir un Estado propio.

En la historia existen también *Estados sin Nación*, como es el caso de algunos estados del llamado “tercer mundo”, creados artificialmente a partir de antiguas fronteras coloniales. De este caso sobresale la situación del Estado boliviano, un Estado sin Nación, formado sobre territorios coloniales y relaciones de explotación y dominación, controlado por minorías criollas que hoy se califican de mestizos.

Este *Estado boliviano sin Nación* mantiene el proceso colonial, interioriza una serie de relaciones de dominación como ser: económica, religiosa, política y escamotea toda forma de afirmación de identidad de las naciones aymara-quechua, guaraníes.

Este Estado sin Nación, durante más de 184 años, buscó construir una Nación, y cada época fracasa este propósito colonialista. Este carácter artificial del Estado boliviano y su enfrentamiento con las naciones ha llevado al Estado a la decadencia ideológica y la descomposición de sus instituciones entre elecciones y dictaduras militares.

Para muchos, el 2001, el Estado boliviano parece sufrir un desnudamiento en su carácter colonial y exógeno a la realidad social y cultural del país, pero esta desmitificación fue pregonada por corrientes y pensadores kataristas e “indianistas” que cuestionaron el carácter discriminante y hasta segregacionista del poder colonial y republicano. Posición que en los años 70 fue calificada y rechazada por la derecha y la izquierda boliviana, por ser considerada como retorno al arcaísmo o posición de “racismo a la inversa”.

Para poder explicar o encontrar la fuente de los cuatro párrafos del Preámbulo, no podemos dejar de recordar esas dos posiciones ideológicas – políticos kataristas e indianistas, pues es allí que los marxistas y liberales de hoy buscan las bases para formular la armonía y el “sexo de las piedras”. Por eso es necesario distinguir indianismo y katarismo. Atención, el indigenismo aún no existía.

Para ubicar el verdadero sentido del Preámbulo, aunque sea de pasada, es necesario precisar lo común y la diferencia de esas dos versiones ideológicas que sin duda han marcado una revolución de mentalidades.

Uno de los elementos comunes para ambas posiciones es la contestación al poder colonial interiorizado y ejercitado por el Estado republicano. No sólo cuestionan el carácter exógeno del Estado boliviano sino denuncian el monopolio cultural y político de un Estado que además culpabiliza al mundo aymara-quechua de ser obstáculo al desarrollo de la República. Este cuestionamiento fue rechazado tanto por los partidos de izquierda como por los liberales no sólo en la actividad política sino en los sindicatos.

La diferencia entre indianismo y katarismo es que el primero idealiza el pasado colonial: es allí donde reina la armonía. En esa posición se encuentra la genealogía de la frase del indigenismo (del MAS): “Poblamos esta sagrada Madre Tierra con rostros diferentes, y comprendimos desde entonces la pluralidad vigente de todas las cosas y nuestra diversidad como seres y culturas” (Preámbulo). Es el universo casi perfecto, donde hombre y naturaleza son uno solo. Aquí prácticamente desaparece la historia, se imagina un pasado milenario y se busca convertirlo en fuerza para mitificar un mundo originario sin contradicción y conflicto. Pero esto no termina ahí, sigamos con la frase: “Así conformamos nuestros pueblos, y jamás comprendimos el racismo hasta que lo sufrimos desde los funestos tiempos de la colonia” (Preámbulo). Empieza la historia y ésta es sufrimiento, racismo, es ahí, donde el “indígena ya no entiende” Pero con el indigenismo se encuentra al culpable de todos los males: colonialismo y neoliberalismo (se oculta a la izquierda que es tan colonial como el neoliberalismo, pues son una sola moneda contra el “indio”). La dicotomía indianista es asumida para estimular el odio y el racismo en los dirigentes campesinos, y la mejor simplificación es “indios buenos y k’aras malos; en la vulgata marxista, “pobres contra ricos”.

El indianismo lleva en la idealización, a partir de la sociedad colonizada, la reacción, el resentimiento del colonizado, para reivindicar y mitificar la sociedad pre-colonial como la única fuerza para enfrentar la discriminación racial y étnica.

Pero también el indianismo es un discurso colonial, en la medida en que reproduce la visión colonialista sobre la sociedad “india”, donde todo es armonioso, hasta considerar al “indio” como el único depositario de todos los valores humanos.

El “y jamás comprendimos el racismo” (Preámbulo) está destinado al mundo campesino, que vivió idealizando un pasado mitificado por el indianismo. Sin esta mitificación, en la Constituyente hubiera sido difícil la dominación ideológica a los constituyentes que representaban sectores campesinos. La ideología del *colon colonizado*, es decir, del indigenismo (hoy marxista-liberal), ofrece un pasado originario armonioso y llevar a un futuro de reciprocidad y de complementariedad armoniosa. ¿Cómo podrían manipular a los “indios” sin esta mitificación urdida por algunas ONG?

Esta idealización echa la responsabilidad del dolor humano al invasor y al colonizador, la tarea es entonces retornar al “mundo indígena”, considerado como el modelo del “vivir bien”, destinado no sólo para los indígenas sino modelo para el mundo. El indianismo es el que se apoya el indigenismo es también un discurso producto de la influencia colonial. Es el colonizado que se expresa con resentimiento frente a la impotencia de asumir los cambios en la economía, la técnica y la política del mundo contemporáneo.

Pero con el indigenismo, es el colon colonizado quien se disfraza, él se constituye en la vanguardia de los movimientos sociales “indígena-originario-campesino”. El Preámbulo es un discurso indianista y también una actitud oportunista del *colon colonizado* que ahora recurre a símbolos para encandilar

al mundo campesino, “convenciendo” al indígena-originario-campesino de que está en el poder por primera vez en la historia.

En Bolivia, por muchas razones, el imperialismo del signo es el recurso para mantener las relaciones de dominación. Mitifica ante al mundo occidental un arcaísmo en descomposición, la economía comunitaria, la justicia comunitaria, como los nuevos valores. En el fondo, es el discurso del otro, que busca ser otro con respecto a Occidente.

Por otro lado, el katarismo, como corriente política surgida en los centros urbanos y dirigidos por aymara-quechua, evita esta idealización del pasado pre-colonial, se interesa más en la ubicación de los aymara-quechua en los diferentes campos de la sociedad; es consciente de la situación del colonialismo interno y el monopolio del poder en manos de una minoría. Denuncia el carácter colonizante del Estado como obstáculo para el desarrollo económico y cultural del país.

Esto hace que los dirigentes de esta corriente asuman una posición crítica al llamado “proceso de cambio” y a la propia Constitución, denunciando también al “indigenismo” como un discurso del otro (colonizador), destinado a la manipulación de campesinos envueltos de indígenas.

El katarismo atribuye las condiciones políticas y económicas estancadas a la falta de un referente en el desarrollo de la sociedad boliviana, es la falta del Nosotros nacional que debe ser resuelta en la institucionalización. El problema mayor para el boliviano es superar el colonialismo y el resentimiento, esto exige no sólo un texto constitucional, sino un cambio de la mentalidad, una mirada franca entre los bolivianos, no sólo en torno a valoraciones étnicas, sino sobre valores ciudadanos.

Es frente a estas dos visiones y formas de contestación que la izquierda boliviana, envuelta en el manto del indigenismo, reivindica la “composición plural” y la “sublevación indígena anticolonial” y recurre a la combinación indianista-marxista para presentar la idea del “hombre nuevo”, la “sociedad armoniosa”, el “vivir bien” y la “descolonización”. Es con esa posición que los actuales “ideólogos” del MAS pregonan de que el “indígena es un aliado natural de la izquierda” y de la “revolución socialista”.

2. Descomposición del Estado y la Constituyente

Para hablar de Constitución, no podemos dejar de referirnos a la existencia de un modelo, esto quiere decir que si nosotros no tomamos en cuenta la relación paradigma-Constitución de nada sirve hablar de reformas y de Constituyente. Entonces, ¿qué es la Constitución?

La Constitución es el proceso del sintagma, es una instancia que organiza, que racionaliza el poder, y es a partir de la Constitución que vemos el Estado. Lo esencial es que esta Constitución tiene que referirse a un modelo, a un paradigma. Éste puede ser mítico, cultural, histórico, lingüístico, con actores posicionados en las relaciones de fuerza internas en una sociedad.

Ahora, mi pregunta es la siguiente: ¿sobre qué modelo o sobre qué paradigma se constituye en 1826 la Constitución Política del Estado?, ¿cuál es la referencia sobre la cual se funda este Estado y esta Constitución? Lamentablemente no encuentro estudios que mencionen con precisión o al menos den de pasada explicaciones de las bases de la Constitución Política boliviana. No se sabe

cuáles son las razones, pero puedo aventurarme a decir que muchos no hablan de esas cosas porque quieren ocultar algo y otros hacen abstracción sólo porque ignoran la realidad.

No puede haber Constitución sin paradigma: el sintagma siempre se refiere al paradigma, al modelo. La Constitución sirve de modelo para que una sociedad funcione y que el modelo busque la permanente adecuación a la sociedad. ¿Ocurre esto con la Constitución actual?

Por eso la Constitución tiene que tener una base social, étnica, nacional, estos son los elementos constitutivos de una Constitución. Pero en el caso de la Constitución de 1826, podemos remarcar que su carácter está extrapolado, es importado, su genealogía está en Occidente, es decir, es una Constitución importada, que se “constituye”, en contra de los aymara-quechua. Por eso sostengo que ella no nace, sino se impone como una maquinaria importada, en contra y a espaldas de la nación.

Es una Constitución sin base nacional, étnica, ni lingüística; por eso la Constitución de 1826, no toma en cuenta a la nación aymara-quechua. Los elementos esenciales de la verdadera fundación son excluidos de la propia Constitución.

Lo republicano implementa durante más de 184 años una política de exclusión racial, económica y cultural. Proscribe y oculta ante el mundo la existencia de la autoctonía de las naciones. Es un Estado sin Nación; sus ideólogos y políticos buscan construir una nación y fracasan. Este proyecto colonial intenta con más fuerza construir la nación boliviana desde 1950, pero termina con una des-institucionalización entre 2002 y 2003.

A partir de ese momento, estamos frente a la agonía del Estado republicano: el caos se apodera de todo, busca salidas y chivos expiatorios. En el momento del quiebre, un sector de la nación aymara-quechua se encuentra controlado políticamente por algunas ONG (de tendencia izquierdista), sobre todo en el campo. En los centros urbanos, la falta de institución se expresa en la violencia y surge el ataque a la tradición política.

Estos dos elementos son importantes, en la medida en que frente al fracaso del adoctrinamiento de los campesinos en el sector rural, las ONG de izquierda recurren a las viejas tesis “indianistas” y “milenaristas” para identificar al culpable de la desgracia de los “indios”. Es en esta situación que surge la idea de la Constituyente, que busca la “incorporación e inclusión” de los “indígenas” al Estado; para esta tarea surge el discurso de fundación de un nuevo Estado y el entierro del Estado colonial.

El derrumbe del Estado republicano es el límite del carácter del poder de 1825, es decir, el agotamiento de un modelo importado y colonialista que no logró establecer relaciones de correspondencia en los diferentes campos en la sociedad. La búsqueda de la nación termina en la oligarquización del poder y la democracia.

El agotamiento de la fuerza de la reproducción teórica e ideológica, tanto en corrientes de derecha e izquierda, obliga a aceptar como necesidad la ideología “indianista” y katarista para conservar los privilegios del poder y su reproducción. Ya no son la patria, la nación, la soberanía, la familia, los valores esenciales en el discurso político, sino la vida del “indígena”, su “armonía”, “su solidaridad”, “su reciprocidad”. Pero, ¿quién habla y quién ofrece? Los otros disfrazados de “indígenas”.

Mientras se opera este reacomodo ideológico y político del *colon colonizado*, a nivel institucional se derrumba el principio de autoridad, caen los símbolos opresores, existe una inversión de valores, el mundo campesino es otra vez víctima, peor que en 1953.

Todo esto nos muestra la incoherencia de la lógica estatal, que en lugar de mantener una relación de adecuación entre Estado y Nación, permite el asalto o la captura del mundo campesino para experimentos de proyectos socialistas.

Si algo más debemos decir sobre el Estado republicano es que ejercitó un poder de exterminio físico e imprime a la nación la alienación y empuja a los aymara-quechua a una especie de diáspora en el continente y fuera de él.

El Estado se convierte en el instrumento al servicio de las minorías, instaladas en nombre de la democracia; las consecuencias son tan dramáticas que no merecen ser descritas en esta ocasión.

Para romper este carácter colonial del Estado importado, cierto, es una necesidad la constitución de otro Estado que sea producto y construcción realizada por los nacionales, un Estado que dé solución a los problemas no resueltos. Pero esto sólo es posible si se funda sobre paradigmas o modelos ideológico-político-culturales de la nación, así tendría sentido el Estado. Muchos pensaron que la Constituyente podía cumplir esa gran tarea histórica, pero terminó en la metamorfosis del Estado sin dar solución a los problemas reales, quedando sólo en el orden simbólico, destinado a la manipulación de los “indígenas”.

Si este es el carácter de la Constitución boliviana, entonces el Estado y la Constitución funcionan en contra de las naciones aymara-quechua, un Estado al servicio de las minorías como de costumbre. La pregunta a propósito de esta Constitución es: ¿qué elementos de la nación aymara-quechua han sido integrados o tomados en cuenta en la CPE de 2009? ¿Será la *whipala*?

3. Mitificación y metamorfosis del Estado

En el recorrido del debate y la redacción de la CPE, se presentaron dos visiones de sociedad y de poder. Primero, un enfoque que se sitúa en la tradición clásica, que apunta y se centra sobre aspectos económicos, marcados por el carácter estrictamente jurídico. En el fondo, no apuntaba a fundar un Estado sino a lograr reformas y reordenar la “inclusión” cultural.

Ante esta visión considerada “visión de país” del pasado, se presenta otro enfoque que quiere y se reclama ser “original” y originario (milenario), el del MAS. Éste busca re-fundar Bolivia pero, por falta de un conocimiento del Estado republicano y su contradicción con las naciones aymara-quechua, busca reordenar el Estado republicano no cambiando el contenido sino sustituir términos y nombres a las diferentes instancias del Poder. Para justificar este hecho, recurre al indigenismo, buscando marcar diferencia con respecto a la primera “visión de país”. Es por necesidad ideológica que retoma viejos discursos coloniales, como “pueblo indio”, “indígena-originario” y campesino.

Esta visión de sociedad, marcada por las prácticas coloniales y republicanas, obliga al MAS a construir un imaginario armonioso, de una sociedad indígena en equilibrio, armónica, solidaria etc. Lo indígena adquiere bruscamente una serie de cualidades y se convierte en el depositario y portador de la vida. Aquí aparece el “vivir bien”, traducido de *suma q'amaña*. Sin embargo, la genealogía del discurso indigenista del MAS se encuentra en la mitificación de los “pueblos indios”, realizada por los indianistas.

Ahora pensamos que es más fácil ubicar el sentido del Preámbulo. Es en una página que está fijada la parte doctrinaria o el paradigma de la CPE aprobada en 2009. Ciertamente, esta página presenta

una condensación que obliga no sólo a explicar la visión del mundo subyacente, sino a descifrar la metamorfosis del Estado republicano y la envoltura del discurso “indigenista”.

Sin embargo, esta doctrina pretende expresar y justificar la refundación del Estado como una ruptura con el orden colonial. Es esa la fuerza del discurso en un primer momento, pero al mismo tiempo es la gran fragilidad de supuestos que sólo adquieren sentido en la mitificación del mundo “indígena”.

Una pregunta crucial a este texto es: ¿en qué medida el indigenismo es la expresión filosófica o política de las “naciones colonizadas” y sobre todo mayoritarias en el país? ¡No existirá respuesta!

Por esta razón, es necesario dar elementos que permitan comprender lo que es realmente la sociedad boliviana y el discurso de un imaginario social que mitifica al indígena, en un mundo en el que las relaciones sociales y políticas son relaciones “armónicas” y de “reciprocidad”. Sólo el pasado colonial es violento, sólo allí existe corrupción, maldad, explotación...

Una Constituyente no tiene sentido si en su filosofía no están los valores de la nación. Primero debemos fijar la matriz de la concepción de sociedad (historia, cultura, valores, *habitus*). La Constituyente es una necesidad y una respuesta cuando una sociedad se encuentra en un proceso de caos, violencia y desintegración.

Constituyente es el proceso de racionalización de la violencia, es un instante y una instancia organizadora del poder. Sólo a partir de la Nación es posible dotarnos de una Constitución y ver el nuevo Estado. Por eso no es un acto puramente jurídico, ni económico, tampoco un carnaval ideológico, se trata de un acto fundamentalmente político.

Si la nación se dota de una Constitución, ésta debe permanecer en el tiempo y englobar a toda la sociedad, esto exige obligatoriamente la referencia a un modelo, a un paradigma; éste es del orden mítico, cultural, histórico, lingüístico.

Los que hablan de Constitución ignoran este punto esencial, sólo insisten sobre aspectos jurídicos y de procedimiento; otros sobre elementos económicos. Plantear la Constituyente de esta forma es razonar mecánicamente, como si el Estado fuese un simple contrato de individuos aislados o dispersos en la naturaleza. Y todos estamos convencidos de la presencia real de las naciones en todo el territorio boliviano.

Conclusiones

¿La situación política y social exige un *contrato* entre naciones, para construir el “nosotros”? Hasta ahora nadie ha mostrado cuál es el paradigma de la Constitución que se quiere hacer. Sin una base cultural e histórica y nacional, ninguna Constituyente tiene futuro ni permanencia, la Constitución implica armar una estructura ideológica-política-jurídica que garantice la permanencia del Estado y una relación de correspondencia y adecuación entre él y la sociedad.

El indigenismo, bajo el discurso multi-culturalista, ha remplazado a los individuos por “pueblos indígenas-originarios-campesinos”, de esta manera proscribire la participación de la nación. El “indigenismo” es una clara intención para conservar la hegemonía de las minorías.

Algunos racistas, bajo el principio de “discriminación positiva”, exponen exóticos en las elecciones. Nos referimos a los indigenistas que con el discurso de lo indígena, reducen al estatus de decoro a

sus “indios”. Y otros se afanan para incluir en sus listas a los “salvajes” en nombre de la “unidad en la diversidad”.

El carácter importado y la deformación de los hombres y mujeres hacen que el Estado no logre ser Estado-Nación y menos Nación-Estado; pero a pesar de la evidencia histórica, existen espíritus muy “inteligentes” que líricamente nos cuentan que somos una nación. Cuando aceptamos todo ese discurso, no sólo nos auto-engañamos, sino engañamos a la gran mayoría.

Muchos sostienen que Bolivia es un Estado, otros dicen que es una nación, que tiene una Constitución sólida, aunque no perfecta, pero es “la mejor que tenemos”. Esta concepción ha llegado a su límite, tanto en el discurso como en los hechos, por eso desde hace algunos años surgen contestaciones y cuestionamientos al Estado. Finalmente, pensamos que el Estado Plurinacional tiene las mismas características del “viejo Estado”.

Los pilares fundacionales del Estado Plurinacional no son las naciones aymara-quechua sino “indígenas”, campesinos y originarios. No son “Nosotros, mujeres y hombres, a través de la Asamblea Constituyente...” los que han concluido, sino es el poder constituido que, usurpando funciones, ha reacondicionado el “viejo Estado”. No hubo el restablecimiento de relaciones objetivas y subjetivas entre ciudadanos, sino simplemente la metamorfosis del Estado.

El proceso no logró englobar la unidad espiritual, lengua, religión, geografía y etnicidad. Separó la voluntad de querer vivir y la voluntad de querer vivir juntos. Ante el fracaso, la descomposición y decadencia ideológica del Estado sin nación, en el siglo XXI, Bolivia seguirá en situación de conflicto y se avizora escenarios de violencia, incluso incidiendo en varios espacios en los Andes...

Bibliografía

Untoja, Fernando, *Pensamiento Katarista en el siglo XXI* (La Paz: Ayra)

_____, *Retorno al Ayllu* (La Paz: Fondo Editorial Cámara Diputados)

_____, *Ensayos para una Rebelión* (La Paz: Ayra)

_____, *Rebelión de un Kolla* (La Paz: Fondo Editorial Cámara Diputados)

El pluralismo político-jurídico en la nueva Constitución de Bolivia

Luis Tapia Mealla

Esta primera parte de la Constitución, y una parte significativa del resto, tienen por objeto incorporar el reconocimiento de la diversidad cultural existente en territorio boliviano y convertir ese reconocimiento en principios de organización y diseño del tipo de Estado y la forma de gobierno.

La primera parte consta de doce (12) artículos. Equivale o sustituye a lo que antes se llamaba Título preliminar o disposiciones generales, que es donde se establecía los lineamientos básicos sobre el tipo de organización política del país. La primera parte de la anterior Constitución, en la versión de 2004, se refería a la persona como miembro del Estado. Este tipo de contenido o dimensión ahora forma parte del Título II: derechos fundamentalísimos, derechos fundamentales y garantías.

1. Capítulo Primero. Modelo de Estado

Artículo 1

Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizador y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país.

Lo que primero se puede ver es una ampliación de los criterios en torno a los cuales se define el Estado boliviano. En la Constitución reformada en 2004, se definía a Bolivia como una República unitaria. En el Art. 1, se establecía también la forma de gobierno como democrática y representativa. Una de las primeras cosas que cabría resaltar es la sustitución de las nociones de lo multiétnico y pluricultural por la noción de lo plurinacional. Lo multiétnico

Luis Tapia Mealla

Filósofo y politólogo.
Coordinador del Doctorado
Multidisciplinario en Ciencias
del Desarrollo del CIDES-
UMSA. Autor de *La producción
del conocimiento local; La
velocidad del pluralismo; Un
ensayo sobre tiempo y democracia;*
La invención del núcleo común;
*Política salvaje; Pensando la
democracia geopolíticamente.*

y pluricultural hacen referencia al reconocimiento de la diversidad cultural, sobre todo en sus dimensiones lingüísticas y culturales, en términos de memoria histórica, pero no reconoce así la dimensión política de otros pueblos y culturas. La noción de lo plurinacional que acaba sustituyendo a las dos anteriores, incluyéndolas, sirve sobre todo para resaltar la dimensión política de la diversidad cultural que constituye a Bolivia, es decir, el hecho de que no sólo se reconoce una diversidad de lenguas, de orígenes e historias culturales sino también sus estructuras políticas y formas de autogobierno, como va a aparecer de manera explícita en el Art. 2.

En esta misma línea de reconocimiento de la diversidad, cabría decir además que esta definición, que se compone de la noción de estado social de derecho y, por otro lado, comunitario, está dando cuenta de una diversidad de tipos de sociedad que contiene Bolivia. Lo comunitario hace referencia al tipo de estructura social, cultural y política que organiza una buena parte del conjunto de los otros pueblos y culturas que durante la colonia fueron subordinados y desconocidos en esta dimensión. Ahora se incorpora lo comunitario con un explícito reconocimiento de su dimensión política.

Esto hace que, en la segunda parte del artículo, se diga que Bolivia se funda, entonces, en el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, es decir, no sólo se reconoce una diversidad de lenguas, sino el conjunto de estructuras que hacen a cada una de las culturas y tipo de sociedades que existen en el país.

El otro elemento nuevo en la definición del modelo de Estado se refiere a la descentralización y las autonomías. En las anteriores constituciones, se resaltaba el carácter unitario de la República boliviana. En la definición del modelo de Estado, la nueva Constitución incorpora al inicio su carácter descentralizado, que en una de sus principales dimensiones se va a caracterizar ahora por las autonomías. En el Art.1, sólo se enuncia esto, pero más adelante se establece cierta jerarquía entre las autonomías departamentales y las autonomías indígenas.

Artículo 2

En el Art. 2, se incluye de manera más explícita lo que, probablemente, sea el cambio más significativo en la definición del Estado: el reconocimiento a la libre determinación de las diferentes naciones y pueblos indígenas originarios. Se menciona que la libre determinación consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y la consolidación de sus entidades territoriales. Por un lado, se podría decir que el derecho a la autonomía podría pensarse como el reconocimiento de diferentes u otras estructuras políticas según el modelo del Estado moderno dominante, es decir, según su modelo de administración descentralizada. El reconocimiento del autogobierno más bien es una apertura a la heterogeneidad de estructuras de gobierno y de sistemas normativos.

El principal rasgo del colonialismo, que está mencionado en el encabezamiento del Art. 2, fue precisamente el descabezamiento político de las naciones y pueblos conquistados o la desorganización de su capacidad de autogobierno y el mantenimiento de algunas de sus estructuras de autoridad como parte de la mediación política entre los pueblos explotados y la nueva estructura colonial del poder. En principio, en el Art. 2 no sólo está formulado el reconocimiento de la diversidad lingüística sino, sobre todo, el reconocimiento de la diversidad de formas de autogobierno. Este sería el modo más general de instauración del pluralismo político como principio organizador del gobierno en el país. A la vez, el Art. 2 menciona que este reconocimiento de la libre determinación según la

diversidad de formas autogobierno debe darse bajo la unidad del Estado. En este sentido, entonces, lo que queda planteado es cómo se produce esta unidad. Esto es algo que se va diseñando a través de la definición de la forma de gobierno y la modalidad de constitución de los diferentes poderes del Estado en los que se introduce este reconocimiento o pluralismo político, pero a través de un principio de jerarquía constitucional que va a seguir privilegiando el modelo de las instituciones políticas del Estado moderno de origen colonial, que va a ser el utilizado para pensar la forma de su unidad: un Estado ampliamente reformado y modificado por este tipo de pluralismo político que reconoce la diversidad cultural.

Se podría decir que con este tipo de reconocimiento efectivamente se instaura el pluralismo político y se avanza sustantivamente en su desarrollo, pero a la vez se podría decir que se trata de lo político que no ha producido la igualdad entre las diferentes formas de autogobierno, ya que el reconocimiento de las diferentes formas de autogobierno se circunscribe a territorios específicos y no aparece en la conformación de los órganos centrales en la misma medida.

En todas las anteriores constituciones, no existía reconocimiento a formas de autogobierno en calidad de tales. En una reforma política anterior, de los años 90, se establece el reconocimiento a las estructuras de autoridad y otras culturas, pero como parte de las instituciones del nivel municipal, como instancias de consulta y planificación, no como formas de autogobierno. En este sentido, la formulación del contenido en el Art. 2 de la nueva Constitución es la formulación más general del pluralismo político en el país.

En la medida en que no se instaura todavía una igualdad general entre las diferentes formas de autogobierno, una de las tareas legislativas que queda hacia delante es avanzar en el horizonte del diseño de una forma de gobierno que contenga con mayor amplitud la igualdad política, no sólo entre miembros de los diferentes pueblos y culturas en el seno de las instituciones del viejo Estado moderno, sino una igualdad compuesta entre sus formas de autogobierno.

Artículo 3

La nación boliviana está conformada por la totalidad de las bolivianas y los bolivianos, las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas que en conjunto constituyen el pueblo boliviano.

Esto implica que a nivel constitucional se está reconociendo que habría dos tipos de pueblo o dos niveles de composición política de la figura pueblo. Por un lado, se reconoce la existencia de una diversidad de naciones y pueblos indígenas que sería parte del pueblo boliviano, es decir, el pueblo boliviano es el resultado de una composición de pueblos que tienen diferentes culturas. Esta sería una de las implicaciones del Estado Plurinacional: reconocer una diversidad de pueblos, cada uno de ellos con un tipo de estructura social y, sobre todo, de cultura e historia común. Por otro lado, un pueblo político, que es el resultado de la historia de construcción del Estado boliviano y, sobre todo ahora, de la reforma del mismo con base en el reconocimiento de la pluralidad.

El reconocimiento de varios pueblos también es parte del pluralismo político y cultural. Exige la composición de varios niveles de toma de decisiones. Por un lado, el de los diferentes procesos de autogobierno en el seno de cada pueblo que forma parte de Bolivia y, por otro, los procesos políticos de toma de decisiones válidas para el conjunto de los pueblos que forman el Estado boliviano; lo

cual no puede ser sino intercultural. Así cobra sentido el otro componente contenido en el Art. 1, la idea de que Bolivia es un Estado democrático intercultural.

Este artículo, además de contener de manera implícita la idea de que el pueblo boliviano es un compuesto intercultural, también reconoce a otras comunidades interculturales que han sido el resultado de la interpenetración de algunos de los pueblos que habitan estos territorios, en diferentes momentos de la historia de Bolivia.

Artículo 4

El Estado respeta y garantiza la libertad de religión y de creencias espirituales, de acuerdo con sus cosmovisiones. El Estado es independiente de la religión.

Esta es otra novedad constitucional. En la anterior Constitución, el Art. 3 establece que el Estado reconoce y sostiene la religión católica, apostólica y romana, aunque a la vez garantiza el ejercicio de otros cultos. A través de esta reforma, el Estado, como lo dice explícitamente, se independiza de la religión católica. En este sentido, cumple o realiza una de las facetas del desarrollo de los estados modernos en general, en términos del proceso de su secularización, que tiene que ver con el hecho de que la coexistencia de varias colectividades, con diferentes conjuntos de creencias, se hace más posible y menos conflictiva en la medida en que el poder político central no se identifica como una de estas colectividades y, por lo tanto, reprima o discrimine a colectividades e individuos que participan de otro conjunto de creencias.

Cabría interpretar que este artículo se está refiriendo a la dimensión del gobierno central del Estado boliviano, ya que si a la vez se establece el reconocimiento de las diferentes culturas existentes en el país, cabe pensar que muchas de ellas no son sociedades que han pasado por un proceso interno de separación de la religiosidad respecto de la organización de la vida social, la reproducción de la misma, e inclusive de la organización de la vida política. En este sentido, el reconocimiento de otras cosmovisiones implica también reconocer que, en determinados ámbitos, se respeta la imbricación todavía existente entre creencias religiosas y diferentes formas de organizar la vida social y su ritualidad política. En territorios multiculturales como Bolivia, la independencia del Estado respecto de la religión es una de las condiciones de la democratización entre diferentes pueblos y culturas.

Artículo 5

El Art. 5 establece como idiomas oficiales el conjunto de los idiomas de las naciones y pueblos indígena-originarios y campesinos, además del castellano. La gran diferencia es que antes fungía como idioma oficial exclusivamente el idioma castellano. El pluralismo cultural y político implica, o se traduce, en el reconocimiento del carácter oficial o de igual peso político de las diferentes lenguas que hablan las diferentes culturas en territorio boliviano. Si se piensa, como algunos plantean, que un lenguaje es una cosmovisión que contiene un modo de pensar el mundo y de orientarse en él a través de un conjunto de creencias, valores y conocimientos, además de un conjunto de formas de organización de la vida social y dirección política de la misma, un aspecto de la democratización intercultural y del pluralismo político es el reconocimiento oficial de todas las lenguas que hablan los pueblos. Este artículo es el único en que se nombra cada componente de la diversidad cultural.

La segunda parte del Art. 5 establece que el gobierno plurinacional y los gobiernos departamentales deben utilizar al menos dos idiomas oficiales, uno de ellos el castellano y otro que responda al contexto cultural y político de la región. Se podría decir que la primera parte del Art. 5 establece la igualdad entre las lenguas en general, mientras la segunda avanza criterios de organización de la interculturalidad que, a nivel de organización de la unidad del Estado boliviano, tendría como mediación al idioma castellano. Durante mucho tiempo, éste fue el idioma que se utilizó para la colonización y el establecimiento de las jerarquías culturales en el país; hoy va a ser rearticulado como uno de los instrumentos de la interculturalidad. Si se toma las dos puntas de la historia, por un lado, tenemos la historia de cada pueblo y cultura y, por el otro, la historia de la colonización. Ahora, se trataría de una reforma en que la vieja lengua del colonizador se vuelva la mediadora de una interculturalidad que permita avanzar en términos de reconocimiento y ejercicio de mayor igualdad entre los diferentes pueblos y culturas, en la medida en que la mayor parte de las personas ha aprendido a hablar el idioma castellano, además de su lengua materna.

Artículo 6

El Art. 6 establece, en su primera parte, que Sucre es la capital de Bolivia, lo cual mantiene la definición del anterior texto constitucional. Una segunda parte precisa que los símbolos del Estado son la bandera tricolor, el himno boliviano y el escudo de armas, que ya estaban reconocidos previamente, a lo cual añade la whipala y la flor del patujú, pues la flor de la kantuta y la escarapela ya formaban parte de los símbolos del Estado. Esta ampliación también responde al reconocimiento de la multiculturalidad que hace a Bolivia, incorporando elementos de los pueblos y culturas previamente subalternos para simbolizar la nueva forma de composición política del Estado boliviano.

La whipala representa básicamente la presencia, la fuerza de aymaras y quechuas, de los pueblos de los espacios andinos. La flor del patujú a una diversidad muy amplia de culturas de tierras bajas. En torno a esto, se puede observar brevemente que la whipala se ha vuelto ya un símbolo de unidad de pueblos quechuas y aymaras durante varias décadas de lucha, y también crecientemente ha empezado a simbolizar las formas de interpenetración entre aymaras, quechuas y diversos sectores urbanos que se han identificado con la necesidad de reconstituir Bolivia en términos de una plurinacionalidad más igualitaria. Aunque en tierras bajas la diversidad es mucho mayor, por lo pronto, en el texto constitucional ella está representada por la flor del patujú. Tal vez más adelante haya otro símbolo más incorporado y compartido para representar los procesos de unificación intercultural que se han dado de manera efectiva en tierras bajas. Cada una de las centrales o asambleas indígenas de tierras bajas ha producido ya la unificación de cuatro o cinco diferentes pueblos y culturas, que a su vez han generado una forma de unificación del conjunto de los pueblos de la amazonia, el oriente y el chaco.

2. Capítulo Segundo. Principios, valores y fines del Estado

Artículo 7

La soberanía reside en el pueblo boliviano, se ejerce de forma directa y delegada. De ella emanan, por delegación, las funciones y atribuciones de los órganos del poder público; es inalienable e imprescriptible.

Primero cabe señalar la diferencia con la formulación constitucional anterior, que sobre este tema se encontraba contenida en el Art. 2 donde, luego de formular el carácter inalienable e imprescriptible, decía

que su ejercicio está delegado a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En la nueva formulación constitucional, se remarca sobre todo el carácter indelegable, que se ejerce de forma directa. La anterior formulación implicaba un ejercicio indirecto a través de la delegación a los tres poderes del Estado. La división entre poderes también está presente la actual formulación constitucional.

El Art. 7 contiene varias cosas implícitas y algunas explícitas, pero de manera muy general. Por una parte, señala que la soberanía se ejerce de forma directa. Se podría pensar que este ejercicio directo tiene que ver con el reconocimiento de las formas de autogobierno de la diversidad de pueblos y culturas, que se caracterizan por tener una forma de gobierno que consiste en una modalidad de democracia directa o de asamblea comunitaria. Sin embargo, aquí cabe observar que se está hablando del pueblo boliviano, es decir, de aquel compuesto por el conjunto de los pueblos originarios y que sería la base sociopolítica el Estado Plurinacional. En este sentido, en el Capítulo Tercero al definir el sistema de gobierno se establece formas de delegación del poder a través de mecanismos de representación, por lo tanto, reaparece la delegación de poder político. La formulación del Art. 7 es mucho más radical y general al remarcar el carácter indelegable, pero luego va a ser matizada a través de la introducción de un sistema de gobierno que incluye de manera central la representación a través del sistema de partidos y la delegación de poderes.

Artículo 8

El Art. 8 está compuesto de dos partes. En la primera, se dice que el Estado asume y promueve como principios ético-morales de la sociedad plural un conjunto de normativas e ideas regulativas que provienen, por un lado, de las sociedades aymaras y quechas y, por el otro, de algunas de las sociedades que habitan en tierras bajas. Tal vez lo significativo de esta primera parte del Art. 8 es la afirmación de que se trata de una sociedad plural, que tal vez cabría entender mejor como un país plural que contiene varias sociedades, a las que corresponden las diferentes formulaciones éticas. La primera que se menciona: no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón es una normativa negativa. En cambio, se podría decir que el vivir bien, la vida armoniosa, la vida buena son fines positivos.

En la segunda parte del Art. 8 se menciona una larga lista de valores que más bien ha sido parte de la historia de las sociedades y que, por lo general, luego se ha identificado con el occidente moderno, aunque varios de ellos también estuvieron presentes en sociedades anteriores. En la lista larga de valores que se menciona, se podría establecer algunas distinciones. Los valores de unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, reciprocidad, complementariedad, armonía, equilibrio, si bien aparecen en el lenguaje de las sociedades modernas, son parte de los principios organizadores de las culturas agrarias originarias de estos territorios, obviamente traducidos o formulados en su propia lengua. Las ideas de igualdad de oportunidades y equidad social y de género, bienestar común, justicia social, distribución y redistribución de los bienes sociales, se podría decir que provienen de la historia de las luchas por la conquista y el reconocimiento de los derechos sociales en el seno de las sociedades modernas; aunque también los principios de justicia y redistribución formaban parte de los principios organizadores de las sociedades prehispánicas.

La segunda parte del Art. 8 articula este conjunto de valores en el horizonte ético-moral formulado en la noción de vivir bien. Si se refiere al contenido de los principios, uno puede interpretar que el vivir bien no es una formulación individual sino relativa a la colectividad, ya que, por ejemplo, valores como igualdad, complementariedad y reciprocidad hacen referencia a las relaciones entre personas e interacciones. En ese sentido, el vivir bien alude a la cualidad de la vida colectiva. Cabe

señalar que no se trata de una formulación de corte liberal. El Art. 8 está formulado en términos de un espíritu comunitario que atraviesa la historia de varias culturas.

Artículo 9

En el Art. 9 se formula de manera más extensa lo que se considera los fines y funciones esenciales del Estado, con seis puntos. La anterior Constitución no contenía un artículo referido a los fines del Estado. En su estructura, de un título preliminar de Disposiciones Generales, en que se definía a Bolivia como una República unitaria con una forma de gobierno democrática representativa que se ejerce por vía negativa, se pasaba rápidamente a una primera parte en la que se hablaba de la persona como miembro del Estado. Después de una escueta formulación sobre el tipo de Estado y la forma de gobierno, se pasaba rápidamente a una Constitución pensada y formulada en términos de individuos y su relación con el Estado. La diferencia con el actual texto constitucional tiene que ver básicamente con que en la nueva Constitución hay una mayor preocupación por pensar la colectividad, las diferentes formas de colectividad y a los ciudadanos en colectividades intermedias (además de como individuos), a través de las cuales forman parte del Estado boliviano en su reformulación plurinacional.

En la medida en que se introduce con más fuerza esta dimensión de colectividad, también se introduce mayor historicidad en el texto constitucional. Esto aparece en el primer punto del Art. 9, que formula como un fin el constituir una sociedad justa, cimentada en la descolonización y dirigida hacia la justicia social para consolidar las identidades nacionales. Digo que se introduce mayor historicidad porque aquí se explicita el hecho de que la sociedad justa no es algo que ya existe sino que uno de los fines para los cuales tiene que servir esta Constitución es precisamente llevar adelante un proceso de descolonización.

En el segundo punto, se formula como un fin el garantizar el bienestar, el desarrollo, la seguridad, la protección, la igual dignidad de las personas, las naciones, los pueblos y las comunidades; fomentar el respeto mutuo y el diálogo intercultural, intra cultural y plurilingüe. Aquí cabe señalar que se pasa de una anterior formulación, básicamente centrada en el vínculo individuo-Estado, a un texto constitucional en el que se reconoce varias figuras subjetivas e intersubjetivas. Aquí aparecen con igual rango las personas, las naciones, los pueblos y las comunidades. Vinculando la dimensión intersubjetiva y la historicidad, el fomento del diálogo intercultural aparece como una finalidad, es decir, la dimensión de desarrollo de la colectividad y de la intersubjetividad en contextos de diversidad cultural. Todo esto realmente estaba ausente en el anterior texto constitucional.

En el tercer punto, se refuerza la idea de la finalidad de preservar la unidad del país como patrimonio histórico y humano a través de la diversidad plurinacional. Los puntos 4 y 5 básicamente mencionan tareas del Estado que sí están contempladas en la anterior Constitución y en la mayor parte de las constituciones, que tienen que ver con garantizar el cumplimiento de los principios, valores y derechos contenidos en la Constitución y, por el otro lado, el acceso a la educación, la salud y el trabajo. Cabría señalar que en el punto 5 no sólo se dice crear las condiciones de igualdad de acceso sino garantizar el acceso. La interpretación de este punto puede implicar diferentes modalidades de reclamo al Estado en el cumplimiento de este deber, que en el horizonte implicaría educación y salud gratuita y una economía de pleno empleo.

En el sexto punto se plantea que es un fin del Estado “promover y garantizar el aprovechamiento responsable y planificado de los recursos naturales e impulsar la industrialización, a través del desarrollo y fortalecimiento de la base productiva en sus diferentes dimensiones y niveles así como la conservación del medio ambiente, para el bienestar de las generaciones actuales y futuras” (Art. 9. 6). En este punto también hay algo nuevo: la introducción de una dimensión colectiva al referirse al uso de los recursos naturales. El uso de los recursos naturales está referido a garantizar el destino de la colectividad. Este punto contiene dos finalidades que pueden entrar en tensión -históricamente lo han hecho- dependiendo de cómo se las trate. La industrialización por lo general ha implicado un deterioro del medio ambiente, pero la Constitución se plantea también la finalidad de la conservación del medio ambiente. Esto será objeto de un intenso y complejo debate que tenga como finalidad, por un lado, articular la transformación y diversificación de la economía boliviana que contempla la industrialización, sobre todo la explotación de los recursos naturales que por lo general va acompañada de un alto grado de deterioro del medio ambiente, y por el otro, la conservación del mismo como parte también de la recreación de la condición de mantenimiento de la diversidad cultural del país, ya que la explotación de los recursos naturales no sólo destruye la fauna y la flora y deteriora la tierra sino que también acaba destruyendo comunidades y culturas.

Artículo 10

El Art. 10 consta de dos puntos en los que básicamente se formula la vocación pacifista del Estado boliviano. Se plantea también la interculturalidad entre los varios estados, con base en el respeto a la soberanía de los pueblos. El tercer punto es lo más novedoso, en la medida que se prohíbe la instalación de bases militares extranjeras en Bolivia. Este punto explícitamente es de carácter anti colonial y una reacción a una tendencia de la geopolítica norteamericana en las últimas décadas a penetrar los países latinoamericanos a través de bases militares y tratados de libre comercio, en los que se supedita la legislación local a la legislación internacional que establece la desigualdad de condiciones y oportunidades a favor de las transnacionales.

En este sentido, el Art. 10, a la vez que anuncia una vocación pacifista, también tiene como finalidad una defensa constitucional de la soberanía del Estado, prohibiendo la violación de la soberanía por otros estados a través de maneras explícitas, como es una base militar. Una prohibición de este tipo es una contribución a la democratización en la región. En la medida en que varios países adopten medidas de este tipo, como se ha hecho también en el Ecuador, se irá reduciendo las condiciones favorables a la intervención extranjera, que pone en peligro las democracias de la región.

3. Capítulo Tercero. Sistema de Gobierno

El Capítulo Tercero de las Bases Fundamentales del Estado, se refiere a lo que llama sistema de gobierno, que está formulado en los Arts. 11 y 12. El Art. 11 contiene dos puntos. En el primero, se dice que el Estado adopta para su gobierno la forma democrática, participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres. En la anterior Constitución, esa definición estaba contenida en el Art. 1, en el que se decía que Bolivia se constituye como República unitaria y adopta para su gobierno la forma democrática representativa y participativa. En este sentido, se puede ver que la novedad, que es el complemento, tiene que ver con la noción

de lo comunitario. En principio, se puede decir que uno de los principales rasgos de la definición de un Estado Plurinacional en Bolivia tiene que ver con la introducción de lo comunitario o de los aspectos políticos de lo comunitario. En el anterior texto constitucional, lo de la democracia participativa se refería sobre todo a la inclusión de la iniciativa legislativa ciudadana, el referendo, ya que la Asamblea Constituyente, que también fue incluida en el 2004 en esa fase de reforma, también se ejerce por vía representativa, delegativa. En el actual texto constitucional, parte de la noción de lo participativo también se refiere al referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria del mandato, que están contenidas en el primer punto de la segunda parte del Art. 2.

En este punto, además de estos mecanismos que en el horizonte de la historia de la democracia de los estados modernos se identifican con la dimensión directa y participativa de la democracia, se añade la asamblea, el cabildo y la consulta previa, añadiendo que las asambleas y cabildos tendrán carácter deliberativo. Aquí se puede ver que hay una composición de formas políticas que provienen de diferentes historias. Por un lado, el referendo, la iniciativa legislativa, la revocatoria de mandato, forman parte de los procesos de democratización en el seno de los estados modernos, pero ya están bien incorporados en la cultura política de los sectores populares. Por el otro lado, la asamblea y el cabildo forman parte de la estructura comunitaria, de la historia de asambleas sindicales de trabajadores y de sus luchas por la democratización del Estado. Los cabildos forman parte también tanto las estructuras comunitarias como de los momentos de lucha anticolonial y antiliberal.

En este sentido, la noción de democracia directa y participativa que contiene esta Constitución es una composición de elementos heterogéneos que vienen de diferentes historias. Por eso, se trata de una composición intercultural, una definición intercultural. Si bien en la segunda parte del artículo se reconoce que la democracia se ejerce de diferentes formas, distinguiendo la participativa, la representativa, la comunitaria, y se reconoce en la participativa el carácter deliberativo de las asambleas y cabildos, no se ve que en el resto de la Constitución se le dé continuidad, a no ser de manera deductiva, en el seno de las autonomías indígenas; es decir, que estas asambleas tendrían efecto deliberativo en el seno de las autonomías indígenas. No hay indicios de cómo ese carácter deliberativo de las esferas de democracia directa participativa se articulan con las del sistema partidario de la democracia representativa y la toma de decisiones en el seno del Poder Ejecutivo.

Artículo 11

El Art. 11 reconoce como una segunda forma de democracia a la representativa, que se ejerce por medio de elección de representantes, por voto universal directo y secreto. Esto es lo que configura el sistema de partidos, ampliado ya en una anterior reforma con el reconocimiento de asociaciones ciudadanas y pueblos indígenas. Menciono la tercera forma para luego hacer un comentario. La tercera forma reconocida es la comunitaria, que se ejerce por medio de la elección, designación y denominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos. Aquí parece haber un sesgo. Al introducir el reconocimiento de la democracia comunitaria, se privilegia el proceso de elección de autoridades, es decir, se introduce la democracia comunitaria a través del sesgo liberal representativo, ya que la democracia comunitaria no se reduce a la elección de autoridades, tampoco se hace por la vía competitiva sino por rotación ascendente en términos de la complejidad de las responsabilidades, y tendrían como un otro centro importante de despliegue y desarrollo precisamente a la deliberación en la asamblea comunitaria. En este sentido, sintomáticamente se podría decir que la asamblea comunitaria o la forma comunitaria

de democracia está siendo reconocida sobre todo como un medio para elegir representantes que luego van a ser incluidos como cuota indígena en el seno de la democracia representativa, que es la que tiene centralidad para definir el poder legislativo y también el poder ejecutivo.

En el Art. 11 no hay un diseño de articulación y jerarquización de estas tres formas de democracia, pero es algo que va a aparecer luego, cuando se diseña la configuración de los poderes del estado, en particular el legislativo y el ejecutivo, y a través del sistema electoral que se introduce, en el que se ve que hay una jerarquización. El parlamento básicamente se va a componer por la vía que aquí se llama representativa, complementada por representación de origen comunitario, que implica el sesgo mencionado.

Hay otro componente en este Art. 11, que no formaba parte de la anterior formulación constitucional, y es la idea de equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres. Esta es una formulación bastante ambigua, probablemente resultado de una disputa que resulta de la demanda de paridad entre hombre y mujeres en el conjunto de las instituciones y procesos de representación y toma de decisiones que ha sido formulada en particular por organizaciones de mujeres en el país en los últimos años, y de la resistencia que esto ha tenido en los viejos y nuevos grupos dirigentes. Es una formulación que evita enfrentar el tema de la igualdad política efectiva.

Podemos volver al punto tres de la segunda parte del Art. 11, sobre la forma comunitaria, en la que se habla de normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígenas para la elección de sus autoridades. En tanto en Bolivia se reconoce por lo menos 36 diferentes naciones y pueblos, cabe pensar que habría un número casi igual de normas y procedimientos. Menciono esto porque lo que quiero señalar es que la forma comunitaria en realidad contiene una pluralidad de normas y procedimientos propios de cada uno de los pueblos. En este sentido, si bien hay un nivel de pluralismo político que implica reconocer formas de democracia directa, representativa y comunitaria, lo comunitario a su vez existe a través de una pluralidad de normas y procedimientos. En el ámbito de la democracia representativa también hay varias alternativas de diseño de la organización y el proceso de selección de los representantes en la historia de la democratización en los estados modernos y algunas alternativas no realizadas. Aunque no es el objeto explícito de este artículo, cabe mencionar, relacionando diferentes partes de la Constitución, que en lo que concierne a la dimensión representativa de la democracia en Bolivia, el diseño del sistema electoral es el menos adecuado para hacer posible la construcción de un Estado Plurinacional, dentro de las alternativas posibles ya históricamente practicadas en el seno de los estados modernos.

Si se formula un Estado Plurinacional o se vincula lo plurinacional a lo representativo, uno tiende a pensar que, entonces, la tarea del diseño constitucional implica buscar una forma para contener la representación de esa plurinacionalidad y diversidad cultural, además del pluralismo político al interior de cada cultura, pero ocurre que el principio de representación escogido incluido en esta Constitución implica el predominio del principio de mayoría en circunscripciones uninominales. Este opera para reducir la representación e incluir solamente a las mayorías de cada circunscripción electoral, eliminando la diversidad y a las minorías culturales y políticas en el conjunto del país, que es improbable que entren por la vía plurinominal ya que el número de diputados que restan no es suficiente para ser inclusivo, acaba reforzando a los partidos grandes. Esta necesaria inclusión se ve afectada también por el efecto inducido por el principio de mayoría que induce a votar por los dos partidos más grandes, por lo tanto, a producir un sistema bipartidario en un país con diversidad

cultural y pluralidad ideológica. Probablemente ésta es la mayor incongruencia entre la formulación de un Estado Plurinacional y el diseño de las instituciones de representación y selección de los legisladores y gobernantes en el país.

Artículo 12

El Art. 12 de la Constitución establece que la organización del Estado está fundamentada en la separación, coordinación y cooperación del órgano legislativo, ejecutivo, judicial y electoral. La división de poderes anteriormente estaba formulada en el Art. 2, en la que también se habla de coordinación y tiene mayor presencia la idea de independencia. La principal novedad consiste en que este Art. 12 instituye como un cuarto poder del Estado al electoral. Esta sería la principal novedad y ampliación en términos de la división de poderes del Estado boliviano.

En una segunda parte del Art. 12 se formula que son funciones estatales el control, la defensa de la sociedad y la defensa del Estado. Se puede observar que esta segunda parte parece estar en un lugar que no le corresponde. Esto podría haber estado mejor como uno de los puntos del Art. 9, ya que no tiene relación directa con la primera parte, que se refiere a la división de los poderes; tampoco tiene que ver con la definición de sistema de gobierno.

Consideraciones generales

A modo de consideraciones generales finales, trato de sintetizar una breve articulación de lo que considero son los principios e ideas que recorren y articulan esta parte de las bases fundamentales del Estado. La principal idea o aquella que recorre de manera más extensa los 12 artículos de esta primera parte es la idea de pluralismo como principio organizador de la nueva Constitución. Este principio aparece de varios modos: al inicio como Estado Plurinacional, que sería la institución del pluralismo al nivel más general y complejo, es decir, el proceso de unidad y reconocimiento de diferentes naciones y culturas que conforman un mismo Estado. El pluralismo también aparece luego como pluralismo religioso, que resulta del hecho de que el Estado desvincula a una religión del rango oficial, por lo tanto crea las condiciones para una igualdad formal entre las diferentes religiones, creencias y cosmovisiones.

Aparece también como pluralidad lingüística, como reconocimiento de la igualdad oficial del conjunto de las lenguas habladas en estos territorios. Aparece como una pluralidad de símbolos que provienen de diferentes matrices culturales e historias en el país. Aparece como una pluralidad de principios ético-morales, que proviene de diferentes pueblos y culturas. Para terminar aparece como el reconocimiento de una pluralidad de formas de democracia que por separado y en composición son parte constitutiva del Estado en esta nueva Constitución.

El otro componente tiene que ver con la idea de descolonización, que sólo se menciona una vez, pero se puede interpretar que la introducción de este pluralismo político, con mayor o menor grado de igualdad o formulado por lo menos en esta primera parte de manera general en condiciones de reconocimiento igualitario, forma parte de un proceso de descolonización, toda vez que la colonización tuvo como un rasgo específico el no reconocer en condiciones de igualdad esta diversidad de lenguas, cosmovisiones, principios éticos morales y formas políticas de autogobierno.

Se puede ver que uno de los fines explícitos de la nueva Constitución es fomentar y desarrollar la interculturalidad, una interculturalidad democrática que sea parte y forma de esa descolonización. El pluralismo en movimiento implica que no sólo se reconoce una u otras formas sociales y políticas sino que se interactúa con ellas en términos de igualdad o en el horizonte de establecer relaciones de igualdad. En este sentido, el pluralismo es la condición de la interculturalidad democrática.

El Estado Plurinacional y el fin de la República

José Antonio Quiroga Trigo

Bolivia fue, desde su creación en 1825, una *República*. A partir de la promulgación de la nueva Constitución, es un *Estado Plurinacional Comunitario*. El paso del orden republicano, fundado en la “solidaridad y unión de todos los bolivianos”, al de un régimen que se basa “en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico” implica un cambio sustancial en la relación entre Estado y sociedad; en la concepción y ejercicio del poder político; en los principios, valores y fines del Estado; y en el sistema de gobierno. Son estos cambios, contenidos en el Título I de la Constitución de 2009, los que nos proponemos analizar.

1. Antecedentes

Antes de examinar con detalle el contenido del Título I de la nueva Constitución, es útil recordar el espíritu con el que fue redactada su versión original en la Asamblea Constituyente y su posterior modificación mediante el acuerdo congresal del 21 de octubre de 2008.

Lo ocurrido en la Comisión Visión de País, responsable de la redacción del Título I, es muy ilustrativo de las múltiples irregularidades que llevaron al fracaso de la Asamblea Constituyente y la posterior suplantación inconstitucional de su trabajo por el Congreso nacional. La Comisión Visión de País aprobó, de acuerdo al Reglamento de la Asamblea, dos informes, uno por mayoría y otro por minoría. Pero ocurre que ambos fueron redactados y aprobados por el MAS, que se desdobló a la hora de la votación, para lo cual fue necesario impedir el voto del asambleísta Jorge Lazarte. Este procedimiento ilegal motivó una apelación ante la Corte Superior de Distrito de Chuquisaca cuya sentencia anuló la actuación de la Comisión, aunque ésta se negó a acatar el fallo judicial, argumentando que la Asamblea era “originaria”¹.

1 Este artilugio “democrático” fue utilizado nuevamente en Oruro para aprobar el referendo sobre la extensión máxima de la propiedad agraria: la opción de la mayoría y de la minoría correspondían ambas al partido de gobierno. Por lo demás, la Asamblea nunca fue “originaria”, como terminó de demostrar el acuerdo congresal que modificó la tercera parte de los artículos aprobados en Oruro.

José Antonio Quiroga Trigo

Licenciado en Filosofía por la UNAM (México). Fue docente titular en la carrera de Filosofía de la UMSA y actualmente Director Ejecutivo de Plural editores y coeditor de la revista quincenal Nueva Crónica y buen gobierno. Sobre el tema constitucional ha publicado dos ensayos en: Regímenes económico, social y territorial del Estado con autonomías, (PRISMA, 2007) y Comentarios a la propuesta constitucional aprobada por la Asamblea Constituyente boliviana. (IDEA Internacional, 2008).

Sobre las motivaciones ideológicas del trabajo constituyente, Félix Cárdenas, presidente de esa Comisión, ofreció el siguiente testimonio: “El escenario ideal para la derrota política-ideológica de la derecha era la Asamblea Constituyente y [...] dentro de la Comisión Visión País, la realización de un juicio político al Estado colonial y neoliberal”. No se trataba de sentar las bases jurídicas para la reforma del Estado, sino de la demolición de las instituciones precedentes y la subordinación de la Constitución a los objetivos circunstanciales del proyecto de poder que encarna Evo Morales.

Félix Cárdenas describió la estrategia de aprobación “en grande” del texto constitucional en una bochornosa y cruenta sesión cuartelaria en Sucre, con estas elocuentes palabras: “se trataba en nuestra propuesta de lógica guerrillera: golpear y escapar. Es decir, cumplir el objetivo y retirada ordenada. Inmediata” (Cárdenas, 2008). La aprobación en grande del nuevo texto constitucional fue organizada por el entonces senador Santos Ramírez –un operador político ajeno a la Asamblea– cuyos métodos de “gestión pública” son hoy ampliamente conocidos.

Lo que resulta evidente es que hay una correspondencia entre el contenido de la propuesta constitucional y los procedimientos elegidos para aprobarla, puesto que ambas están inspiradas en la misma concepción del poder y de los medios para ejercerlo.

Las irregularidades en la elaboración de la nueva Constitución tampoco pudieron ser subsanadas con la consulta al soberano. El resultado del Referendo Constitucional del 25 de enero de 2009 confirmó las fracturas regionales, étnicas y políticas que desgarran a la sociedad boliviana: en cuatro de los nueve departamentos –tal vez en cinco– y en seis de las diez ciudades principales, ganó el NO, aunque en el cómputo nacional la propuesta gubernamental recibió el respaldo mayoritario de la población (61,43 por ciento)².

El vicepresidente García Linera declaró, antes del referendo, que bastaba que un solo departamento no aprobara mayoritariamente la nueva Constitución para que ésta careciera de legitimidad. Y si a ello añadimos el reconocimiento del Presidente de la Corte Nacional Electoral de que el 30 por ciento del padrón electoral está viciado –principalmente debido al programa venezolano de carnetización gratuita– llegamos a la conclusión de que la nueva Constitución está aquejada de serios problemas de legalidad y legitimidad³.

No estamos, en consecuencia, frente a un texto elaborado de manera legal y transparente, sino ante el producto de una infinidad de irregularidades y atropellos en la gestión de todo el proceso constituyente y la imposición de las visiones e intereses de un sector de la sociedad sobre los demás, que hacen que la propuesta aprobada sea lo contrario de un pacto o un “contrato social” libremente convenido.

2. La enmienda congresal

El 21 de octubre de 2008 culminó la modificación del texto constitucional, promovido por una “mesa clandestina” de negociación partidaria y bajo presión de un cerco campesino al Parlamento

2 Fue el voto del departamento de La Paz (78,12 por ciento) y particularmente de la ciudad de El Alto (82 por ciento) el que le dio al gobierno esa victoria. En retribución simbólica, la nueva Constitución fue promulgada en la urbe alteña.

3 Algunos de sus redactores han justificado las inconsistencias del texto con el argumento de que se trata de una Constitución experimental y transitoria y que el proceso constituyente no termina nunca. Lo cierto es que con estos antecedentes, Bolivia ingresará previsiblemente a un largo periodo de inestabilidad constitucional.

organizado por el propio gobierno. Veamos los cambios introducidos al Título I de la nueva Constitución.

En el proyecto original, la República no aparece en absoluto. La reposición tardía de esa palabra en el Art. 11 y en la denominación inercial de los cargos del Presidente, Vicepresidente y los senadores de la República no modificó un ápice la concepción anti republicana que inspira a todo el texto constitucional y que se anuncia desde el Preámbulo: “Dejamos en el pasado el Estado colonial, republicano y neoliberal. Asumimos el reto histórico de construir colectivamente el Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario”.

Algo similar ocurrió con la reposición, en un solo artículo, de la “nación boliviana” que había sido omitida por completo en el proyecto original. El concepto que utilizaba la Constitución de Oruro para denominar al conjunto de las naciones indígenas y otras “colectividades interculturales” es el de “pueblo boliviano”, reservando el de “nación” exclusivamente para los pueblos indígenas.

El tercer cambio significativo es el que concierne al modo en que se ejerce la soberanía. En el proyecto original, el pueblo lo hace sólo de forma *directa*; tras el acuerdo partidario, la soberanía se ejerce de forma directa y *delegada*: “De ella emanan, por delegación, las funciones y atribuciones de los órganos del poder público; es inalienable e imprescriptible” (Art. 7). En la redacción final, se suprimió el carácter “indivisible, inembargable (sic) e indelegable” de la soberanía, que el constituyente anotó con ligereza en la versión orureña.

La reposición de esas palabras aisladas –República, nación boliviana y soberanía delegada– fue una concesión del partido de gobierno que no afectó en nada la estructura y función del Estado Plurinacional Comunitario, aunque introdujo en el texto constitucional mayor ambigüedad en el uso de algunos conceptos.

3. De la República al Estado Plurinacional Comunitario

En consonancia con lo anunciado en el Preámbulo –la superación histórica del Estado colonial, republicano y neoliberal–, el Art. 1 de la propuesta del MAS reemplaza la definición de Bolivia como “República unitaria”, que se mantuvo de manera invariable desde la primera Constitución de 1826, por la de un “Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario”.

Hay varias confusiones en la declaración de este Preámbulo. En términos constitucionales, el Estado boliviano nunca fue colonial ni neoliberal. En 1825 se creó la República de Bolivia: ese fue el mayor acto de “descolonización” de nuestra historia. Mediante esa decisión soberana, los bolivianos dejaron de ser súbditos de la corona y se convirtieron en ciudadanos libres. Sin embargo, la nueva República mantuvo derechos políticos diferenciados entre sus ciudadanos (democracia censitaria)⁴, hasta que en 1952 se instauró el voto universal. A raíz de esa decisión democratizadora, el Estado comenzó a ser propiamente “nacional”. El Preámbulo de la Constitución no menciona en

⁴ En nombre de la descolonización, la Constitución del MAS restablece derechos políticos diferenciados, sólo que esta vez de acuerdo a criterios étnicos. La democracia censitaria discriminaba a los ciudadanos que no sabían leer ni escribir o que no tenían una renta y no permitía el voto de las mujeres. La democracia plurinacional otorga, entre otros derechos, cuotas de representación mayores a los pueblos indígenas, en razón de su existencia precolombina.

su recuento histórico esta conquista democrática fundamental, pero resalta la sublevación indígena y las recientes “guerras” del agua y del gas.

Y en lo que concierne al “neoliberalismo”, señalemos que una misma Constitución, la de 1967, permitió durante 42 años la aplicación sucesiva de políticas económicas nacionalizadoras, estatistas, privatizadoras, neoliberales y populistas. Sin llegar a ser “neutral” –a partir de 1938 y con mayor énfasis a partir de 1952, el Estado se definía como “social” y asumía los lineamientos básicos del nacionalismo revolucionario– el Estado aseguraba el pluralismo económico y no quedaba afectado en su diseño constitucional por esas diversas opciones de políticas públicas.

No hubo, por tanto, Estado colonial ni neoliberal, aunque existan todavía hoy *prácticas* culturales neocoloniales y *políticas* económicas neoliberales. En cambio, lo que sí hubo fue una República. El verdadero objetivo de la superación del “Estado colonial, republicano y neoliberal” es, en consecuencia, la proscripción de la República, como si ella fuese responsable de las enormes desigualdades socioeconómicas y la segregación cultural que sufrió la mayoría de la población boliviana. Las desigualdades materiales y culturales no fueron consecuencia de la creación de la República, sino que pervivieron o se acrecentaron *a pesar* de ella.

Se ha criticado la orientación liberal del primer ordenamiento republicano y se podría postular otro tipo de régimen que, sin dejar de ser republicano, tenga una orientación ideológica y programática distinta. De hecho, hay muchas democracias avanzadas que no son repúblicas sino monarquías, aunque conservan las principales instituciones republicanas. La República engloba a la sociedad y al Estado. Pero el puro Estado sin República implica la incorporación de la sociedad *dentro* del Estado de manera orgánica –su asimilación corporativa– y, en términos políticos, la fusión del partido único con el Estado como sucedió y sucede aún en los regímenes totalitarios.

En efecto, el concepto de República está asociado a la noción del “bien común” y al “gobierno de las leyes”. Para Aristóteles, la *res publica* era “cosa de todos”, mientras que la “democracia” era “cosa de una parte”, por multitudinaria que sea. De modo que *res publica* aludía al interés general, a un régimen político que expresaba a todos, y en el interés de todos. De Aristóteles toma la ciencia política la idea de que “república” es un sistema político uniformemente equilibrado y distribuido en todos sus componentes, en un *justo medio* entre los dos extremos de la “cosa de uno solo”, por un lado, y la “cosa del pueblo” por el otro. Kant diferenciaba los regímenes políticos entre republicanos y despóticos⁵ y Rousseau asoció a la República el Estado de derecho: “llamo República a todo Estado gobernado por leyes [...] porque sólo así gobierna el interés público. Todo gobierno legítimo es republicano”⁶.

Es inherente al ordenamiento republicano moderno la separación e independencia de los poderes públicos; la elección democrática de los representantes; el ejercicio pleno de la ciudadanía; la igualdad ante la ley; la publicidad de los actos de gobierno; la periodicidad de los cargos públicos

5 “El *republicanismo* es el principio político de la separación del poder ejecutivo (gobierno) del legislativo; el despotismo es el principio de la ejecución arbitraria por el Estado de leyes que él mismo se ha dado, con lo que la voluntad pública es manejada por el gobernante como su voluntad particular”. I. Kant (1998). Evo Morales se queja frecuentemente de que la existencia de leyes no lo deja gobernar como él quisiera y que frente a las restricciones legales él “le mete nomás”.

6 Cf. Aristóteles (1980) y J. J. Rousseau (1987). Para una discusión contemporánea sobre estos conceptos: G. Sartori (2003) y N. Bobbio (1989).

y la idoneidad como condición de acceso a los mismos. La República es un régimen constitucional basado en el pacto social democrático. Estas definiciones básicas respaldan la aseveración de que la abolición de la República lleva aparejada la supresión del Estado de derecho y la suplantación del bien común por intereses particulares.

El Art. 1 de la nueva Constitución instituye el “Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario”. La República que fue Bolivia ya era “unitaria” –en contraposición a “federal”– y el Estado boliviano se definía como “social y democrático de derecho”. Por lo tanto, lo que permitió abolir la forma republicana es la nueva cualidad de lo “plurinacional y lo comunitario”. Con esta operación, Bolivia dejó de ser también un Estado nacional. En su lugar se instituyó un Estado compuesto por diversas naciones y pueblos libremente determinados, y ya no por “ciudadanos” como postulaba la tradición republicana.

Podría considerarse que estas diferencias son adjetivas y que las funciones básicas de la República están recogidas y ampliadas en clave multicultural por el “Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario”. Pero un breve examen de cada uno de los atributos fundamentales de la República muestra lo contrario.

3.1. Estado de derecho

En el Art. 1, una deliberada omisión de las comas en la descripción del modelo de Estado, reemplaza al “Estado de derecho” que pregona el constitucionalismo republicano, por un “Estado de derecho plurinacional comunitario”, es decir, que “el gobierno de las leyes” ya no rige para todos los ciudadanos del Estado, sino que es sustituido por un régimen en el que las naciones y comunidades se autogobiernan de acuerdo al “derecho plurinacional comunitario”, es decir a sus “usos y costumbres”. Y obviamente, no es lo mismo el gobierno de las leyes que el gobierno de los usos y costumbres.

Es inherente a la ley su alcance universal, su carácter abstracto e impersonal, su conocimiento público y el hecho de poder ser modificada sólo por otra ley aprobada por los representantes del pueblo elegidos democráticamente. Nada de ello ocurre con las normas o preceptos del derecho indígena. La noción misma de ley –y con mayor razón la de Constitución– es ajena a la cultura indígena. Esta es una constatación empírica, no un juicio de valor.

El Estado de derecho presupone una sola comunidad política de ciudadanos que goza de iguales derechos y deberes. La división de la justicia en dos sistemas paralelos y de igual jerarquía (Art. 179) –uno de los cuales no se rige por leyes– liquida al Estado de derecho. Habría que hablar, en todo caso, de un Estado de *derechos*, en plural, como se estila hoy cuando se habla por ejemplo de “Ministerio de culturas”, pero esa innovación ya no correspondería a ninguna variación del Estado de derecho tal como se lo conoce en la jurisprudencia constitucional internacional.

3.2. Independencia de poderes

Sin la independencia de poderes tampoco existe formalmente un Estado de derecho. Aunque la nueva Constitución reconoce en su Art. 12 la “independencia, separación, coordinación y cooperación” de los órganos Ejecutivo, Judicial, Legislativo y Electoral, la modalidad elegida para la conformación de esos órganos por cuotas étnicas –que a eso se reduce su carácter “plurinacional”– apunta a la formación de mayorías electorales permanentes que permitan el control discrecional de todos los órganos del Estado desde un solo mando político.

A propósito de esta posibilidad, el presidente Morales ha insistido una y otra vez que tiene el gobierno pero no tiene el poder. Recientemente declaró que “Ojalá desde diciembre de este año podamos tener realmente el poder (...) que el poder lo tenga el pueblo significa que tengamos el poder Ejecutivo, el poder Legislativo y el poder Judicial [...] No estamos en el poder, sólo tenemos el gobierno” (La Estrella del Oriente, 20 de mayo de 2009). La idea de un control omnímodo de todos los poderes públicos es contraria al espíritu de la República y al principio de los contrapesos democráticos.

3.3. Ciudadanía

Una República está conformada por ciudadanos jurídicamente iguales, no por grupos sociales y menos por corporaciones con distintos intereses y derechos. El Art. 3 de la nueva Constitución distingue tres grupos sociales: los bolivianos y bolivianas, las naciones y pueblos indígenas originario campesinos, y las comunidades interculturales y afro descendientes y les asigna derechos diferenciados de acuerdo a si son “originarios” o no (Art. 2). El concepto de *ciudadanía* aparece marginalmente y sólo para referirse al derecho de elegir y ser elegido (Art. 144). A este propósito, escribe Kant,

La constitución *republicana* es aquella establecida de conformidad con los principios, 1. de la *libertad* de los miembros de una sociedad (en cuanto hombres), 2. de la *dependencia* de todos respecto a una única legislación común (en cuanto súbditos) y 3. de conformidad con la ley de la *igualdad* de todos los súbditos (en cuanto ciudadanos): es la única que deriva de la idea del contrato originario y sobre la que deben fundarse todas las normas jurídicas de un pueblo.

3.4. Bien común

Si hay una noción ajena al espíritu de la nueva Constitución, esa es justamente la del “bien común”. Para los teóricos de las identidades culturales irreductibles, no hay nada “común” entre indígenas y no indígenas. La política de las diferencias ha llevado a definir como la primera finalidad del Estado la consolidación de las “identidades plurinacionales” (Art. 9). La existencia de unas “identidades plurinacionales” es una contradicción en los términos, pero más allá de esta inexactitud, lo que puede apreciarse a lo largo de todo el texto constitucional es la idea de separar a los indígenas de los no indígenas, y a los habitantes urbanos de los rurales, como proponía de manera más explícita la propuesta original de la Asamblea Constituyente.

Los teóricos del MAS han denunciado el carácter “monocultural” y uniformador del Estado precedente. Abominan de cualquier concepto que aspire a la condición de universalidad en la que sólo ven un “particularismo dominante”. La noción de bien común cede su lugar a un régimen en el que sólo se reconocen intereses y derechos diferenciados. Es como si en la fórmula de la “unidad en la diversidad” la República pusiera los ojos en la unidad, mientras que el multiculturalismo privilegia la diversidad. Por ello, en lugar de la República que estaba fundada en la “solidaridad y unión de todos los bolivianos” (Art. 1 de la Constitución anterior), el Estado plurinacional comunitario se basa “en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico”.

3.5. Estado nacional

Junto a la proscripción de la República, la nueva Constitución liquida al Estado nacional. En su lugar aparece una cantidad no determinada de “naciones y pueblos indígenas originario campesinos”. La

restitución congresal de la “nación boliviana” en el Art. 3 no modifica en absoluto la convicción de que allí donde había un Estado nacional debe advenir una pluralidad de naciones diferenciadas.

En su Art. 2, la propuesta del MAS garantiza la *libre determinación* de las “naciones y pueblos indígena originario campesinos”, basada en el reconocimiento de su existencia precolonial. La confusión entre “nación cultural” y “nación política” es responsable de la liquidación del Estado nacional que los bolivianos comenzaron a construir tardíamente.

Aunque no existe una correlación directa entre República y Estado nacional –no todos los Estados nacionales son repúblicas–, queda claro que la noción de lo *público* corresponde en su alcance territorial a la jurisdicción del Estado nacional. El Estado nacional puede contener diversas naciones culturales, reservando las atribuciones políticas a una sola nación que es la que conforma el conjunto de los ciudadanos. Al fragmentar el Estado en varias naciones culturales y políticas, se pone en riesgo no sólo la pervivencia de la nación boliviana sino la del propio Estado. Y junto al Estado nacional, desaparece la noción de un solo territorio nacional: recientemente, el presidente Morales afirmó en términos más elocuentes y honestos que los que utilizaron los redactores de la nueva Constitución: “creo que este Palacio [de gobierno] está en territorio aymara. Este Palacio es del pueblo. Entonces digo ahora que hemos llegado acá para quedarnos, si fuera necesario de por vida”.

El sentido de pertenencia a una sola comunidad nacional queda diluido en las identidades étnicas subnacionales. El reconocimiento de 36 “idiomas oficiales” (Art. 5), desconoce el hecho de que la mayoría de esos idiomas no cuenta con una sola persona que pudiera hacerse cargo de la traducción de la propia Constitución a las lenguas originarias⁷. Como muchos de los derechos consagrados por la nueva Constitución, el reconocimiento de los 36 idiomas oficiales es un acto demagógico.

La escisión entre las naciones indígenas y el resto de los bolivianos y bolivianas queda reforzada por el reconocimiento de dos banderas como símbolos del Estado plurinacional (Art. 6): una de ellas, la tricolor, simboliza a la nación boliviana residual y la otra, la wiphala, al conjunto de las naciones indígenas emergentes. No deja de sorprender que el símbolo de la parcialidad indígena aparezca en igualdad de condiciones que el símbolo de la totalidad nacional.

4. Valores, principios y fines del Estado

En la Constitución precedente, la libertad, la igualdad y la justicia figuraban como valores superiores del ordenamiento jurídico del Estado (Art. 1). Ahora, cuatro largos artículos describen los principios, valores y fines del Estado plurinacional, comenzando por la ya comentada soberanía que se ejerce de manera directa y delegada.

Sorprende la distinción entre los “principios ético-morales de la sociedad plural”: *ama qhilla*, *ama llulla*, *ama suwa* (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), *suma qamaña* (vivir bien), *ñandereko* (vida armoniosa), *teko kavi* (vida buena), *ivi maraei* (tierra sin mal) y *qhapaq ñan* (camino o vida noble), de los “valores del Estado plurinacional”: unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, reciprocidad, respeto, complementariedad, armonía, transparencia, equilibrio, igualdad de oportunidades, equidad social y de género en la participación, bienestar común,

7 Para un diagnóstico serio del panorama actual de las lenguas originarias, véase el trabajo de Mily Crevels, Pieter Muysken et al. (2009).

responsabilidad, justicia social, distribución y redistribución de los productos y bienes sociales, para vivir bien (Art. 8).

Este largo catálogo de principios y valores ha sido ordenado con un criterio que asigna a los pueblos indígenas los principios ético-morales y deja para los “bolivianos y bolivianas” los valores de raigambre occidental. Esta distinción puede obedecer a la creencia repetida por el presidente Morales de que los indígenas son la “reserva moral de la humanidad”. Al enumerar esos principios en lenguas nativas, el constituyente no reparó en que el pleonasma “ético-moral” es de origen greco romano.

El catálogo de fines del Estado Plurinacional favorece todos aquellos propósitos que buscan la diferenciación cultural y étnica: “consolidar las identidades plurinacionales”; “garantizar la igual dignidad de las personas, las naciones, los pueblos y las comunidades”; “fomentar el diálogo intracultural, intercultural y plurilingüe”; “consolidar la unidad del país y preservar como patrimonio histórico y humano la diversidad plurinacional”. Estos objetivos corresponden a un Estado que asume como fin supremo la “descolonización” (Art. 9). Hay ciertas nociones de este catálogo que no resultan inmediatamente comprensibles: diálogo intracultural (el que sostiene una cultura consigo misma); diálogo plurilingüe (entre sujetos políglotas o con traducción simultánea); identidades plurinacionales (las que generan un sentimiento de pertenencia simultánea a dos o más naciones).

Junto a estos principios y valores, aparece la declaración de Bolivia como un Estado pacifista (Art. 10) que rechaza toda guerra de agresión, aunque se reserva el derecho a la legítima defensa en caso de que la independencia e integridad del Estado queden amenazadas. Este es uno de los dos artículos en los que asoma un atisbo del mundo exterior. El Estado Plurinacional parece una entidad autosuficiente, “libre, independiente y soberano”, muy distante de los desafíos que plantea la gestión de la interdependencia en un mundo globalizado.

5. Sistema de gobierno y tipos de democracia

El reconocimiento del carácter plurinacional y comunitario del nuevo Estado tendrá consecuencias en diversos órdenes de la vida política y económica del país, y en el reconocimiento de derechos diferenciados para los distintos estamentos de la sociedad.

En lo que concierne al sistema de gobierno, la nueva Constitución introduce y amplía lo que la Constitución precedente proclamaba sobre la forma de gobierno y los mecanismos para ejercerlo. A la democracia *representativa* y *participativa* se agrega ahora la democracia *comunitaria*. Las tres formas de democracia, que deberán ser desarrolladas por ley, deben aplicarse, “con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres”⁸.

Veamos lo que significa cada una de estas tres formas democráticas y sus distintas aplicaciones.

La primera es la democracia “directa participativa”. A los mecanismos ya existentes de la Iniciativa Legislativa Ciudadana y el Referendo, se suman la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa. Se aclara que la asamblea y el cabildo tienen sólo carácter deliberativo, para

8 Una de las grandes innovaciones de la Constitución del MAS es el uso de la declinación femenina y masculina en todas las palabras que lo admiten. Así, no basta decir que el Procurador será elegido por la Asamblea, sino que debe aclararse que podría tratarse del Procurador o de la Procuradora, como si hubiese alguna duda sobre ello.

diferenciarlos de los otros mecanismos que son formas directas de *gobierno* democrático, entre las que debe incluirse la “consulta previa” que rige preferentemente para los pueblos indígenas. Curiosamente, se suprime en este acápite a la Asamblea Constituyente, que figura en la Constitución precedente como una institución de la democracia participativa mediante la cual el pueblo “gobierna y delibera”. La Asamblea Constituyente recibe un tratamiento especial en la última parte de la Constitución, en el Título correspondiente a la primacía y reforma de la Constitución (Art. 410 y 411).

La segunda forma democrática es la *representativa*, que se ejerce mediante la elección de representantes por medio del voto “universal, directo y secreto”. Lo que prescribe la nueva Constitución es que para la elección por sufragio de candidatos para algunos de los poderes haya una preselección de acuerdo a criterios étnicos.

La tercera opción democrática introduce la forma *comunitaria*, entendida como la “elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos...” (Art. 11.II.3) La aplicación de esta forma de democracia comunitaria no se restringe al ámbito de las comunidades rurales o a los territorios indígenas, sino que rige para la conformación de los órganos Legislativo, Judicial y Electoral del Estado Plurinacional y para la función de control social.

Junto a la democracia comunitaria, la nueva Constitución instaura el mecanismo de control social que ejercerán las “organizaciones de la sociedad civil organizada” (Art. 241), en todos los niveles del Estado y a las “empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales”. El acuerdo partidario del 21 de octubre introdujo la necesidad de que el ejercicio del control social se establezca por ley, puesto que en la versión de Oruro, la sociedad civil organizada debía establecer sus “propias normas y funcionamiento”. El mecanismo de control social introduce un “súper Estado” que subordinará a los demás poderes u órganos estatales al control discrecional de las organizaciones sociales y ONG vinculadas al partido de gobierno. También por esta vía se pierde la “independencia” de los poderes proclamada por la República.

Conclusiones

Por las razones expuestas, el Estado Plurinacional comunitario no resuelve ni supera el programa democrático de la República y, por el contrario, introduce factores de disgregación social que amenazan la supervivencia del propio Estado.

Al haber dejado de lado el principio de igualdad, la nueva Constitución consagra la discriminación, contrariamente a lo que postula la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, que dice: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”. Asimismo, la Constitución vulnera la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas, que establece que “...los pueblos indígenas son iguales a todos los demás pueblos... Todas las doctrinas políticas y prácticas basadas en la superioridad de determinados pueblos o personas o que la propugnan, aduciendo razones de origen nacional o diferencias raciales, religiosas, étnicas o culturales, son racistas, científicamente falsas, jurídicamente inválidas, moralmente condenables y socialmente injustas”.

En nombre de la descolonización, lo que la Constitución despliega es una variante nueva de pensamiento colonial –un colonialismo de izquierdas– que separa a los indígenas del resto de la

humanidad, creando una sociedad estamentaria ya no de hecho sino de derecho. Sólo el ejercicio de la ciudadanía plena redimirá a los indígenas y a cualquier otra colectividad cultural o religiosa de cualquier forma de segregación, así sea “positiva”.

Si hay una categoría que define cabalmente al régimen que se instaura en lugar de la República, es el de *despotismo*. Hay demasiada evidencia de que no sólo en la nueva Constitución sino en la conducta de sus inspiradores, la tentación despótica se ha instalado de modo duradero. Combatir el despotismo vuelve a ser una tarea de la República.

Bibliografía

Aristóteles, *La política* (Madrid: Taurus, 1980)

Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política* (México: FCE, 1989)

Cárdenas, Félix, “Testimonio” en *Nueva Crónica*, N° 8 (enero de 2008)

Kant, Emmanuel, *La paz perpetua* (Madrid: Tecnos, 1998)

Rousseau, Jean Jacques, *El contrato social* (Madrid: Alba, 1987)

Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?* (Madrid: Taurus, 2003)

Crevels Mily, Pieter Muysken *et al.*, *Lenguas de Bolivia. I. Ámbito andino* (La Paz: Plural editores, 2009)

Análisis y comentario de la Primera Parte de la CPE

Farit Rojas Tudela

El presente documento desarrolla un análisis jurídico-político de los derechos fundamentales y las garantías constitucionales de la nueva Constitución. Se realiza un análisis de los avances, las precisiones necesarias, así como las debilidades críticas que podrían ser subsanadas tanto en futuras reformas, como en el desarrollo legislativo posterior a la luz del paradigma denominado *Bloque de Constitucionalidad*¹. Asimismo, se realiza un análisis político del lenguaje de los derechos fundamentales y sus posibilidades de interpretación a la luz del paradigma Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario².

1. Avances, precisiones y debilidades de los derechos fundamentales en la nCPE a la luz del paradigma denominado *Bloque de Constitucionalidad*

1.1. Avances

La Constitución Política del Estado de 1967 –reformada en 1994, 2004 y 2005- establecía los derechos fundamentales sólo en el Art. 7 de la Constitución. Este catálogo mínimo motivó al Tribunal

Farit Rojas Tudela

Abogado especialista en Derecho Constitucional, realizó diplomados en Educación Superior, en Gestión Pública, con especialidad en Filosofía e Historia. También tiene Maestría en Gestión Gubernamental, Maestría en Epistemología; es candidato a Doctor en Epistemología. Responsable de la Unidad de Investigación y del Departamento de Derecho de la UCB. Trabaja como docente de pregrado en las carreras de Derecho y Ciencias Política de la Universidad Católica Boliviana.

- 1 Se denomina bloque de constitucionalidad a un conjunto de normas, no sólo constitucionales, pero que complementan y desarrollan los derechos, principios y valores de la Constitución. Desde el año 2001, el Tribunal Constitucional boliviano había integrado los tratados, convenios convenciones internacionales al bloque de constitucionalidad, se puede revisar al respecto las Sentencias Constitucionales SC95/01, SC1662/2003-R17 y SC 0102/2003. El Art. 410 de la CPE-2009 señala que “el bloque de constitucionalidad está integrado por los Tratados y Convenios internacionales en materia de derechos humanos y las normas de Derecho Comunitario, ratificados por el país”.
- 2 El Art. 1 de la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional señala que Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario; véase que no hay comas entre los términos, lo cual debe llevarnos a concluir que estamos frente a una categoría compleja que supondría nuevas posibilidades y lecturas respecto al lenguaje de los derechos fundamentales.

Constitucional a introducir a la Declaración los Pactos y los Tratados Internacionales de derechos humanos en un *bloque de constitucionalidad* (concepto nuevo que no figuraba en la Constitución Política del Estado de 1967) y de esta manera otorgar un despliegue y resguardo mayor a los derechos fundamentales.

La Constitución Política del Estado de 2009 (CPE 2009) amplía el catálogo de derechos fundamentales a prácticamente todos los derechos humanos reconocidos en la *Declaración Universal de Derechos Humanos* de 1948 (DUDH), el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* de 1966 (PIDCP) y el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* de 1966 (PIDESC), e incluso a algunos de los reconocidos en tratados temáticos o relacionados con poblaciones concretas, en concordancia con la constitucionalización, en el Art. 410, del denominado *bloque de constitucionalidad* que comprende la normativa internacional de derechos humanos y del derecho comunitario. El nuevo catálogo de derechos fundamentales y garantías comprende más de 130 artículos en la parte dogmática de la Constitución, y a la vez un desarrollo con pretensión de integralidad en la parte orgánica de la misma³.

1.2. Los derechos como fines del Estado

No sólo se despliega un catálogo más amplio de derechos, sino que a la vez se constituye a los derechos fundamentales, según lo establecido en el numeral 4 del Art. 9, junto con los principios y valores asumidos por el Estado en el Art. 8, en paradigma de valor hermenéutico para la comprensión de un lenguaje de los derechos y para el desarrollo de políticas públicas, prospección legislativa y regulativa⁴. En el mismo sentido el Art. 13 declara la universalidad, interdependencia e indivisibilidad de todos los derechos, siendo una obligación del Estado su promoción, protección y respeto⁵.

1.3. La importancia y valor de los derechos humanos

La nueva CPE 2009 consagra la aplicación directa de las normas internacionales de derechos humanos en el ámbito interno, siendo coherente con la inclusión de éstas en el *bloque de constitucionalidad*. En este

3 Se denomina parte dogmática de la Constitución a aquella que contiene los enunciados sustanciales, las definiciones políticas, filosóficas e ideológicas de una Constitución. En tanto se denomina parte orgánica de la Constitución a aquella que desarrolla la estructura de los órganos, la conformación del sistema jurídico y político, así como la organización básica de las instituciones estatales. Debe existir armonía entre la parte dogmática y la parte orgánica. En la CPE 2009 se puede encontrar la parte dogmática en los Arts. 1–144, y la parte orgánica en los Arts. 145–411.

4 La Constitución en tanto norma fundante y legitimadora de toda la producción normativa posee una serie de características, entre ellas las de totalidad y fundamentalidad que se refieren al carácter abarcativo de todas las ramas jurídicas y su correspondiente normatividad. En este sentido la consideración de un paradigma de valor hermenéutico (como eje articulador de la legislación posterior, las políticas públicas y la interpretación constitucional) repercute en la manera de comprender el lenguaje de los derechos de acuerdo a los principios ético morales de la sociedad plural (Art. 8), en concordancia con el Art. 9.I que señala como fin y función esencial del Estado “constituir una sociedad justa y armoniosa, cimentada en la descolonización, sin discriminación ni explotación (...) para consolidar las identidades plurinacionales”, en consecuencia no es recomendable una lectura de los derechos fundamentales sólo a partir del lenguaje liberal y/o social tipo de los derechos fundamentales, se deberá habilitar posibilidades de comprensión de nuevos lenguajes de derechos en intertextualidad.

5 Concordantes con el Art. 2 del PIDCP y PIDESC.

sentido, los tratados ratificados por el Estado, y en concreto los derechos contenidos en ellos, pueden ser invocados ante tribunales nacionales sin necesidad de trámites posteriores (Arts. 256 y 257).

El Art. 14.III del texto constitucional señala que: “El estado garantiza a todas las personas y colectividades, sin discriminación alguna, el libre y eficaz ejercicio de los derechos establecidos en esta Constitución, las leyes y los tratados internacionales de derechos humanos”.

Asimismo, el Art. 256 del texto constitucional señala que:

- I. Los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que hayan sido firmados, ratificados o a los que se hubiera adherido el Estado, que declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, se aplicarán de manera preferente sobre ésta.
- II. Los derechos reconocidos en la Constitución serán interpretados de acuerdo a los tratados internacionales de derechos humanos cuando éstos prevean normas más favorables⁶.

1.4. Un mayor número de causales de no discriminación

En lo que respecta a la cláusula de no discriminación el Art. 14.II consagra un mayor número de causales de no discriminación en concordancia al reconocimiento de derechos de grupos vulnerables como ser niñez, adolescencia y juventud (Arts. 58-61), personas adultas mayores (Arts. 67-69), personas con discapacidad (Arts. 70-72), personas privadas de libertad (Arts. 73-74), etc.

1.5. Más y nuevas garantías constitucionales

En lo que respecta a las garantías, además de introducir algunas reformas necesarias a las garantías ya existentes en la Constitución Política del Estado de 1967: amparo constitucional (Art. 128 y siguientes), *habeas corpus* (ahora denominado acción de libertad, Art. 125 y siguientes) y *habeas data* (ahora denominado acción de protección de privacidad, Art. 130 y ss.), acción de inconstitucionalidad (Art. 132 y ss.), la CPE 2009 incluye dos nuevas garantías: la acción de cumplimiento (Art. 134 y ss.) y la acción popular (Art. 135 y ss.) cuyos procedimientos aplicables serán de acuerdo al mandato constitucional, los mismos de la acción de libertad y de la acción de amparo respectivamente. De esta manera la CPE 2009 amplía coherentemente las garantías en equilibrio con el despliegue del referido catálogo extenso de derechos.

En lo que respecta al *derecho al debido proceso*, la CPE 2009 se desarrolla exhaustivamente y a la vez precisa un número importante de garantías judiciales que lo acompañan (varios de los artículos a partir del 110).

Asimismo, la CPE 2009 establece que los delitos de genocidio, lesa humanidad y crímenes de guerra, entre otros, son imprescriptibles, y que las víctimas de violación de los derechos humanos tienen derecho a indemnización, reparación y resarcimiento en forma oportuna (Arts. 111, 112 y 113).

6 Concordante con la cláusula denominada abierta o *numerus apertus* del Art. 13.II y con lo dispuesto por el Art. 14. III de la CPE 2009. La referencia a la legislación internacional de derechos humanos replantea la concepción de Estado de Derecho no sólo a Estado Constitucional de Derecho, sino a un Estado Constitucional de Derecho Moderno en consonancia con las corrientes contemporáneas de neoconstitucionalismo(s) y garantismo(s).

También la CPE-2009 contiene expresamente la prohibición de la pena de muerte (Art. 15.I).

Otras incorporaciones importantes, al margen de derechos específicos y garantías constitucionales, son la inclusión de medidas de acción positiva para promover la efectiva integración de las personas con discapacidad (Art. 71), interés superior del niño (Arts. 59, 60 y 65), sanción a la discriminación (Arts. 14, 68 y 71).

1.6. Los derechos sociales, derechos colectivos al medio ambiente y el derecho a la paz

Como se señalaba, la CPE 2009 ha constitucionalizado la totalidad de los derechos sociales establecidos en el PIDESC incluidos otros de tratados temáticos como el derecho al acceso universal y equitativo a los servicios básicos (Art. 20). La constitucionalización de los derechos sociales supone a la vez la necesidad de un desarrollo programático, presupuestario y de políticas públicas para el cumplimiento gradual de los mismos⁷.

Respecto a los derechos de pertenencia difusa⁸, la CPE 2009 reconoce los derechos colectivos al medio ambiente (Arts. 33-34) y desarrolla todo un capítulo sobre este tema (Arts. 342-347), asimismo se constitucionaliza el derecho a la paz y el rechazo a toda guerra (Art. 10 y Art. 108.4).

1.7. Los derechos de las naciones y pueblos indígenas

La CPE 2009 se constituye en la más avanzada en materia de derechos de los pueblos indígena originario campesinos⁹ del continente y posiblemente del mundo. La Constitución reconoce una serie

7 Los derechos sociales son derechos de prestación positiva por parte de los Estados, es decir son derechos que precisan de una intervención estatal para realizarse. El Estado reconoce estos derechos, pero no basta el solo reconocimiento, el Estado debe hacerlos posibles mediante su propio accionar. Se refieren en general a la obligación de realizar acciones concretas con el fin de garantizar un mínimo de igualdad y bienestar social a la población.

8 Los derechos de pertenencia difusa se concentran en remedios jurisdiccionales para defender intereses sociales como intereses de la colectividad, que generan un problema referido a la indeterminación del titular del derecho. Generalmente el titular es la misma colectividad, sin embargo para posibilitar la justiciabilidad del derecho, la CPE 2009 señala que cualquier persona a título personal o a nombre de la colectividad está facultado para ejercitar las acciones legales en defensa del derecho al medio ambiente (Art. 34). Para resguardar derechos e intereses colectivos relacionados al medio ambiente, la salubridad pública y la seguridad, entre otros, existe la garantía constitucional por excelencia, se trata de la acción popular, establecida en el Art. 135.

9 Autodenominación adaptada de la propuesta de Constitución del Pacto de Unidad (conformado por el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ), la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB), la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Federación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia “Bartolina Sisa” (FNMCIQB), los Afro descendientes, la Asociación Nacional de Regantes y Sistemas Comunitarios de Agua Potable (ANARESCAPYS) y la Coordinadora de los Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC). Una buena parte de lo desarrollado por la Asamblea Constituyente en la actual CPE 2009 proviene de esta propuesta realizada por una coordinación de distintas organizaciones sociales, indígenas y campesinas. El valor heurístico de la propuesta de Constitución del Pacto de Unidad es muy importante al momento de posibles interpretaciones de paradigmas como el Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario y el lenguaje de los derechos fundamentales. Debe tenerse en cuenta que el parágrafo II del Art. 196 señala que “en su función interpretativa, el Tribunal Constitucional

de derechos (Arts. 30-32 como en otras partes de la Constitución). El tema indígena es transversal a toda la organización estatal y se expresa con mayor fuerza en el paradigma *Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario* que lo caracteriza, aunque con una alta tensión andinocéntrica. Reconoce, entre otros derechos, la identidad cultural, reconocimiento de su cosmovisión, la libre determinación y a la territorialidad, la protección de lugares sagrados, la propiedad intelectual sobre los conocimientos ancestrales, el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados, a la participación en los beneficios de la explotación de recursos naturales ubicados en sus territorios, a la gestión territorial indígena autónoma. Tal vez uno de los derechos más importantes y que reestructura toda la Constitución y a la vez a todo el Estado, es el derecho “a que sus instituciones sean parte de la estructura general del Estado” (Art. 30.II.5).

La fuerza de la presencia indígena en el catálogo de derechos fundamentales refuerza la existencia de una nueva discursividad, de un nuevo lenguaje de derechos.

1.8. Posibles lenguaje(s) de los derechos fundamentales

Al señalar lenguajes de derechos nos referimos a las maneras en que los términos de un artículo son dependientes del contexto y el sentido de las palabras, únicamente se puede determinar en el seno del sistema que los organiza, es decir, las palabras son signos vinculados a sistemas de valores propios de las comunidades y cosmovisiones de hablantes¹⁰. En materia jurídica por ejemplo podemos hablar de un lenguaje liberal de los derechos (dentro del lenguaje liberal hay lenguajes conservadores e igualitarios), por otro lado, podemos encontrar lenguajes sociales de los derechos con mayor carga igualitaria, lenguajes comunitaristas que sostienen valores constituidos por la comunidad, por los lazos sociales de la comunidad y que son esenciales a momento de interpretar derechos fundamentales.

No debe olvidarse que el carácter plurinacional se expresa en el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico. El pluralismo político supone más de una realidad política, más de una gestión de lo político. El pluralismo jurídico supone, de igual manera, más de una manera de abordar la realidad jurídica, más de una manera de realizar lo jurídico, y finalmente el pluralismo lingüístico supone más de una lengua, y más de un lenguaje en la gestión del proceso integrador del

Plurinacional aplicará como criterio de interpretación, con preferencia, la voluntad del constituyente, de acuerdo con sus documentos, actas y resoluciones, así como el tenor literal del cuerpo”.

- 10 Por ejemplo en árabe un término similar a derecho es *haqq*, que tiene el significado de inscribir o decretar, y también aquello que es debido a Dios o al hombre. En sánscrito clásico el término más próximo a derecho es *adbikara*: exigencia, que para el hinduismo, esta exigencia va directamente relacionada con el cumplimiento de una obligación previa o *dharma* y no es natural, en el pensamiento de la India tradicional el único camino que se reconoce es el que va de los deberes a los derechos, primero hay una responsabilidad con el otro, luego se puede exigir un derecho. Un hindú no puede comprender la posibilidad de un derecho sin el cumplimiento de un deber previo. En el caso de la cultura china no existe un concepto equivalente; lo mismo en la cultura japonesa, la ausencia de un término similar a derecho se debe a que el hecho de exigir y defender los propios derechos, abierta y públicamente no se considera virtuoso, ni siquiera decente, en esa cultura. Entonces cada cultura habilita un lenguaje propio de comprensión hermenéutica de los derechos. En el caso del mundo indígena los derechos originan una comprensión compleja, entendidos como un todo interconectado, una multidimensionalidad que deberá explorarse en las posibilidades abiertas de nuevos lenguajes de los derechos.

país. Entonces hay más de un lenguaje, hay más de una representación de lo jurídico, en consecuencia hay más de un lenguaje de los derechos fundamentales, y lógicamente más de una jurisdicción. No podemos concebir un Estado Plurinacional con un lenguaje dominante, sino que debemos concebir un Estado que pluralice los lenguajes de los derechos humanos, que descolonice las relaciones de poder que también se inscriben en la lengua dominante (Art. 9.1).

Los lenguajes liberales, sociales y colectivos están presentes en el nuevo texto constitucional. Se debe tomar en cuenta el lenguaje de los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, los derechos de las naciones y pueblos indígenas también tratan una materia específica y son los derechos que nacen de su cultura, de sus prácticas en ámbitos diversos como los medios de carácter jurídico, social, económico y político. Los pueblos y naciones son generadores de lenguajes de derechos, y este desarrollo puede llevar a una reforma estructural y epistemológica del Estado. En la mayoría de los pueblos indígena originario campesinos la concepción del derecho difiere de la que se tiene en el derecho moderno de raigambre occidental.

El Art. 30 de la nueva Constitución Política señala el derecho de los pueblos y naciones al ejercicio de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos, y a que sus instituciones sean parte de la estructura general del Estado. La presencia indígena entonces, se encuentra de manera transversal en todo el texto constitucional, desde los principios ético morales que agregan un valor hermenéutico a todo lenguaje de derechos, hasta su presencia en la estructura estatal. El lenguaje plural de los derechos de los pueblos indígenas visibiliza una especie de cláusula *numerus apertus* (número abierto) de derechos, es decir de derechos en devenir, de por venir, derivados de sus matrices civilizatorias, de sus culturas y de sus formas específicas (en cada caso) de organización social, política, jurídica y económica, derechos de su relación con la tierra, la territorialidad y los recursos.

2. Precisiones

Lo escrito no agota el contenido del derecho, es decir que el derecho fundamental como ente legal conceptual no se agota en su definición positiva, esto demanda examinar la disposición escrita del derecho fundamental en el marco del *bloque de constitucionalidad*, para derivar de ella la norma de derecho que se pretende expresar por escrito. Es necesario tomar en cuenta esta interpretación al realizar el desarrollo legislativo de tales derechos. A esta actividad la hemos denominado construcción de precisiones con respecto a los derechos fundamentales.

2.1. Sobre la progresividad

El Art. 13 de la CPE 2009 señala que “los derechos reconocidos por esta Constitución son inviolables, universales, interdependientes, indivisibles y progresivos”.

La caracterización de universalidad, interdependencia e indivisibilidad de los derechos es un avance positivo. Sin embargo, la forma escrita en que se hace presente la caracterización de progresividad puede dar lugar a malentendidos. Al no plantearse distinciones y, en consecuencia, generalizar las caracterizaciones a todos los derechos, se puede confundir la naturaleza jurídica de los derechos civiles y políticos (de carácter inmediato) con aquella de los sociales, económicos y culturales (de carácter progresivo) e interpretar la progresividad como la realización paulatina de todos los derechos (sean civiles, políticos o económicos, sociales y culturales) en contra de

una realización inmediata (cuando sea posible) o de la justiciabilidad (cuando también sea posible).

La precisión que se debe realizar respecto al carácter de progresividad de los derechos, en conformidad con lo dispuesto por el Art. 256.II y el Art. 410.II, según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, es que la progresividad no debe ser interpretada como una justificación para que el Estado deje de implementar estos derechos. El PIDESC exige a los estados acciones y actuaciones efectivas para su implementación. Por lo tanto, debe interpretarse la progresividad en cuanto el Estado no podrá adoptar medidas regresivas con relación al ejercicio de un derecho.

2.2. Sobre el derecho al asilo

El Art. 29.I de la CPE-2009 señala que “se reconoce a las extranjeras y extranjeros el derecho a pedir y recibir asilo o refugio por persecución política o ideológica, de conformidad con las leyes y los tratados internacionales”.

La definición positiva (escrita) podría dar a entender que el asilo se otorga sólo en los casos de persecución política o ideológica. En virtud a lo que señala el mismo Art. 29 respecto al reconocimiento del derecho en conformidad con las leyes y tratados internacionales, y en virtud al *bloque de constitucionalidad*, se debe precisar que la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951*, su Protocolo de 1967, la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969) y la *Declaración de Cartagena sobre Refugiados* de 1984, señalan que la condición de refugiado(a) se otorga cuando la persecución se da por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas o pertenencia a un determinado grupo social, y también a quienes han huido de su país de origen por motivo de violencia generalizada, conflictos internos y violación de los derechos humanos en forma masiva.

2.3. Sobre los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y del pueblo afroboliviano

El capítulo Cuarto del Título II de la Primera Parte de la Constitución hace referencia a los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, dejando de lado en el *nomen juris* (o nombre jurídico) del Capítulo referido al pueblo afroboliviano aunque se lo incluya en el Art. 32, que es parte del Capítulo Cuarto.

Asimismo, el Art. 32 señala que “el pueblo afroboliviano goza, en todo lo que corresponda, de los derechos económicos, sociales, políticos y culturales reconocidos en la Constitución para las naciones y pueblos indígenas originario campesinos”.

La precisión interpretativa se refiere, primero, a que el Capítulo Cuarto también se refiere a los derechos del pueblo afroboliviano¹¹, y segundo, en virtud del Art. 13.I (referido al carácter de

11 La propuesta de Constitución del Pacto de Unidad (referido en la nota al pie de página 9) señalaba en su Art. 20 los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y afro descendientes, es decir incluía en el *nomen juris* al pueblo afro boliviano. Lamentablemente, por discordia entre las organizaciones sociales del Pacto de Unidad y su peso político en la Asamblea

interdependencia e indivisibilidad de los derechos fundamentales), se deberá interpretar que el pueblo afroboliviano goza, en todo lo que corresponda también de los derechos civiles, omitidos en la redacción del Art. 32.

2.4. Sobre el trabajo forzado y la explotación infantil

La enunciación de los derechos de la niñez, la adolescencia y juventud establecidos de manera clara y extensa en los Arts. 58-61 de la CPE 2009 demuestra un avance en la materia.

Sin embargo el Art. 61.II establece que:

se prohíbe el trabajo forzado y la explotación infantil. Las actividades que realicen las niñas, niños y adolescentes en el marco familiar y social estarán orientadas a su formación integral como ciudadanas y ciudadanos, y tendrán una función formativa. Sus derechos, garantías y mecanismos institucionales de protección serán objeto de regulación especial.

Al respecto, se debe prever que el Estado boliviano ha asumido una serie de responsabilidades respecto a la prevención del trabajo forzado y la explotación infantil, tales como el Convenio 138 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la edad mínima de admisión al empleo (14 años), la obligación de los Estados suscribientes de implementar políticas que tiendan a la abolición del trabajo infantil. Asimismo, el Convenio 182 de la OIT sobre las peores formas del trabajo Infantil y la necesidad de acción inmediata para su eliminación. La Convención sobre los Derechos del Niño, cuyo Art. 32 (1) establece que:

Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social.

Estas previsiones, en virtud del *bloqueo de constitucionalidad* deben ser tomadas en cuenta a tiempo de la realización del desarrollo legislativo de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

2.5. Sobre la libertad de expresión

El Art. 21 de la CPE 2009 establece en sus numerales 3 y 5, el derecho a la libertad de pensamiento, espiritualidad, religión y culto, expresados en forma individual o colectiva, tanto en público como en privado; asimismo el derecho a expresar y difundir libremente pensamientos u opiniones por cualquier medio de comunicación, de forma oral, escrita o visual, individual o colectiva, respectivamente. Asimismo el Art. 106.II señala que “el Estado garantiza a las bolivianas y los bolivianos el derecho a la libertad de expresión, de opinión y de información, a la rectificación y a la réplica, y el derecho a emitir libremente las ideas por cualquier medio de difusión, sin censura previa”.

Constituyente se excluyó, por lo menos de la redacción del proyecto de Constitución elaborado por la Asamblea Constituyente y aprobado en Sucre y luego en Oruro, al pueblo afro boliviano de la redacción, e incluso en la redacción del Art. 3 de la CPE 2009 figuran como comunidad afro boliviana.

Sin embargo el Art. 107.II señala que “las informaciones y las opiniones emitidas a través de los medios de comunicación social deben respetar los principios de veracidad y responsabilidad”, la exigencia de veracidad puede implicar una censura automática respecto a las ideas y opiniones, pues las mismas son de carácter eminentemente subjetivo.

En virtud de las características de interdependencia e indivisibilidad de los derechos fundamentales, establecidos en el Art. 13, debe llevarnos a interpretar que sólo las informaciones sobre hechos ocurridos deben sujetarse a los principios de veracidad y responsabilidad, pues las opiniones, en tanto su naturaleza subjetiva¹², no pueden ser sometidas a pruebas de veracidad.

2.6. Sobre la prisión por deudas u obligaciones patrimoniales

El Art.117.III de la CPE 2009 señala que “no se impondrá sanción privativa de libertad por deudas u obligaciones patrimoniales, excepto en los casos establecidos por la ley”.

Al respecto, y en virtud del *bloque de constitucionalidad*, debe precisarse que el Art. 11 del PIDCP señala: “Nadie será encarcelado por el solo hecho de no poder cumplir una obligación contractual”, y asimismo el Art. 7.7 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* señala que “nadie será detenido por deudas. Este principio no limita los mandatos de autoridad judicial competente dictados por incumplimientos de deberes alimentarios”, en consecuencia los “casos establecidos por ley”, en cuanto se lleve a cabo el desarrollo legislativo que acompañe a este derecho, sólo se puede limitar al incumplimiento de deberes alimentarios. Asimismo se debe mencionar que la Ley N°1602 de 15 de noviembre de 1994 establece la abolición de prisión y apremio corporal por obligaciones patrimoniales, excepto el apremio en materia de asistencia familiar en concordancia con lo señalado por la normativa internacional de derechos humanos referida.

3. Debilidades

Inicialmente se analizará la denominada inconstitucionalidad de normas constitucionales, que a simple análisis parece una contradicción performativa, pero en el desarrollo crítico es necesario que el control jurisdiccional de constitucionalidad¹³ determine la manera de aplicación de

12 La naturaleza subjetiva de una opinión se refugia en el carácter intuitivo de la verdad. El intuicionismo afirma la existencia de una pluralidad de posibilidades de la verdad, y de la inexistencia de un sistema de reglas capaz de jerarquizar estas posibilidades de verdad, generalmente se resume en el postulado: lo que para ti es verdad puede que para mí no lo sea, y es mi derecho democrático disentir. Para una buena parte de los debates contemporáneos sobre democracia, ésta es entendida como el espacio de la querrela discursiva, en la que llevar posturas incluso no democráticas es democrático, lo no democráticos sería restringirlas, perseguirlas y proscribirlas.

13 La jurisdicción constitucional, a diferencia de la jurisdicción ordinaria, tiene la posibilidad de modificar el ordenamiento jurídico del Estado. La modificación de normas constitucionales por parte del Control de Constitucionalidad, es una figura compleja, sin embargo es posible la precisión del alcance de las mismas, y en estos casos la habilitación de la existencia de normas constitucionales que puedan ser declaradas, en su alcance, inconstitucionales. Eso ocurre en tanto y en cuanto se aplique en la labor de interpretación de los derechos fundamentales, por la jurisdicción constitucional, los principios de dignidad humana, de buena fe, *pro homine* (a favor del ser humano) e *in dubio pro libertate* (en caso de duda se resuelve a favor de la libertad), de acuerdo con la fuerza expansiva de los derechos humanos, hacia su universalidad (esta última establecida en el Art. 13 de la CPE 2009).

normas contradictorias unas con otras, sobre todo en materia de derechos fundamentales, que para corrientes neo constitucionalistas son cartas de triunfo¹⁴. Posteriormente se analizará la ausencia de ciertos derechos que han sido dejados de lado y que si bien su falta puede subsanarse en virtud del *bloqueo de constitucionalidad*, no se encuentran expresamente mencionadas en la CPE 2009.

3.1. Sobre la lucha contra la corrupción y la irretroactividad de la ley penal en casos de corrupción

La demanda de lucha contra la corrupción ha llevado a los constituyentes a establecer el Art. 112 que señala la imprescriptibilidad de los delitos cometidos por servidores públicos que atenten contra el patrimonio del Estado y causen grave daño económico.

En este mismo ímpetu de lucha contra la corrupción, en el Art. 123, los constituyentes han establecido la irretroactividad de la ley penal en casos de corrupción, en este sentido el Art. 123 señala que:

la ley sólo dispone para lo venidero y no tendrá efecto retroactivo, excepto en materia laboral, cuando lo determine expresamente a favor de las trabajadoras y de los trabajadores; en materia penal, cuando beneficie a la imputada o al imputado; en materia de corrupción, para investigar, procesar y sancionar los delitos cometidos por servidores públicos contra los intereses del Estado; y en el resto de los casos señalados por la Constitución.

Inicialmente se podría señalar que no hay otros casos más señalados por la Constitución, por lo que la última oración está demás. Asimismo el artículo referido contiene una violación del principio jurídico expresado en el adagio *nullum crimen, nulla poena sine praevia lege* (no hay crimen, no hay pena sin ley previa).

En virtud del *bloqueo de constitucionalidad*, previsto en el Art. 410.II, debe precisarse que la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* en su Art. 9 señala que “nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello”.

El Art. 256 señala que “los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que hayan sido firmados, ratificados o a los que se hubiera adherido el Estado, que declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, se aplicarán de manera preferente sobre ésta. Los derechos reconocidos en la Constitución serán interpretados de acuerdo a los tratados internacionales de derechos humanos cuando éstos prevean normas más favorables”.

En consecuencia el Art. 123 de la CPE 2009 se constituiría en una norma constitucional susceptible de ser interpretada como inconstitucional por ser contraria al *bloqueo de constitucionalidad*

14 Existen una serie de corrientes neo constitucionalistas, la mayoría de ellas adoptan paradigmas garantistas de defensa de los derechos humanos. Para estas corrientes los derechos se presentan como cartas de triunfo. La analogía es la siguiente: los derechos fundamentales son como *jokers* o comodines en un juego de cartas, si un jugador presenta uno de ellos gana el juego. De la misma manera si en un juicio, en un proceso judicial, se presenta un derecho fundamental en juego, la acción jurisdiccional debe desarrollarse en busca de otorgar tutela y garantía al derecho ante que nada, por ello los derechos fundamentales son cartas de triunfo.

dispuesto en el Art. 410, asimismo por lo dispuesto por el Art. 256, y por el Art. 13.IV del mismo texto constitucional.

Existe la posibilidad de interpretar que en el Art. 123 la irretroactividad de la ley no sólo es benefactora para las personas, sino también para el Estado en tanto persona de Derecho Público y que a la vez representa a toda la población, sin embargo el Art. 123 pertenece, hermenéuticamente, a las garantías jurisdiccionales y acciones de defensa de las personas, desnaturalizando la idea y noción de garantías y acciones de defensa.

Una alternativa, que supondría una excepción al *bloque de constitucionalidad* dispuesto en el Art. 410, y Arts. 256 y 13, sería la modificación del Art. 123 estableciendo una reserva expresa que señale que en materia de corrupción, para investigar, procesar y sancionar los delitos cometidos por servidores públicos contra los intereses del Estado, no es aplicable, por decisión soberana del Estado, el derecho internacional de los derechos humanos que limiten específicamente esta acción, encomendando al Órgano Ejecutivo la renegociación de esta reserva en los tratados internacionales respectivos. Sin embargo, pese a que esta podría ser una alternativa, se debilitaría la noción misma del *bloque de constitucionalidad*.

3.2. Sobre los estados de excepción

La CPE 2009 regula los estados de excepción en los Arts. 137-140. Si bien en el párrafo II se señala que “una vez finalizado el estado de excepción, no podrá declararse otro estado de excepción dentro del siguiente año, salvo autorización legislativa previa” no se establece un plazo exacto de duración del estado de excepción. En la Constitución Política del Estado de 1967 (reformada en 1994, 2004 y 2005) se establecía de manera expresa en el Art. 111.III un plazo fatal de 90 días, cumplidos los cuales, el Estado de sitio caducaba de hecho.

El Art. 27.1 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* señala que los estados de excepción sólo proceden “en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación”, siendo recomendable que una reforma futura de la Constitución tome en cuenta la necesidad de establecer, en el texto constitucional, un plazo estricto de duración del estado de excepción y no dejar este tipo de decisiones al ámbito político.

Asimismo, el Art. 139 señala que “el Ejecutivo rendirá cuentas a la Asamblea Legislativa Plurinacional de los motivos que dieron lugar a la declaración del estado de excepción, así como del uso que haya hecho de las facultades conferidas por la Constitución y la ley (...) Los estados de excepción serán regulados por la ley”. En este caso, la reserva de ley en situaciones de estados de excepción es contradictoria a la naturaleza de garantía y límite a los órganos ejecutivo y legislativo; en otras palabras, es riesgoso dejar a la ley la regulación de los estados de excepción porque se desnaturaliza su inserción en el texto constitucional como garantía frente a los órganos y poderes establecidos.

3.3. Ausencia de los derechos a la libertad de conciencia y a la objeción de conciencia respecto del servicio militar obligatorio

La libertad de conciencia no está incluida en el catálogo de derechos de la CPE-2009, asimismo el texto constitucional referido en el Art. 108.12 y 234 hace referencia al servicio militar obligatorio. No se ha establecido el derecho a la objeción de conciencia con relación al servicio

militar, pese a que existe el compromiso estatal ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos de reconocer constitucionalmente este derecho para el ámbito del servicio militar. Sin embargo, de acuerdo al *bloqueo de constitucionalidad* dispuesto en el Art. 410, asimismo por lo dispuesto por el Art. 256, y por el Art. 13.IV de la CPE 2009, se puede recurrir al resguardo establecido en el Art. 12 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* que establece el derecho a la libertad de conciencia y de religión, sin embargo esta remisión generaría otro caso de inconstitucionalidad de normas constitucionales a ser resueltas por el control jurisdiccional constitucional.

A manera de conclusión

Los derechos fundamentales han sido denominados como la ley del más débil, son resguardos contra el ejercicio de poder, aunque a la vez tiendan a legitimarlo.

El resguardo de los derechos fundamentales en sociedades complejas, con naciones, modelos civilizatorios y cosmovisiones distintas, como es el caso de la sociedad plural boliviana (caracterizada de esta manera por el parágrafo I del Art. 8 de la CPE 2009) debe considerar la necesidad de contextualizar los distintos lenguajes de los derechos sin descuidar su naturaleza de frenos y limitaciones al ejercicio del poder. Sin perder de vista que este no debe ser entendido como ejercicio exclusivo del Estado, sino que se debe reconocer que los múltiples ejercicios de poder que se esconden muchas veces en elementos estructurantes de colonización en las culturas, cosmovisiones y modelos civilizatorios.

La labor del Tribunal Constitucional Plurinacional entonces, será de mucha importancia, pues el texto constitucional analizado debe comprenderse hermeneúticamente, tomando en cuenta los complejos conceptos y categorías presentados.

Bibliografía

Aguiló, Joseph, *La Constitución del Estado constitucional* (Bogotá: Ed. Temis, 2004)

Carrió, Genaro, *Notas sobre derecho y lenguaje* (Buenos Aires: Ed. Abeledo-Perrot, 2006)

Defensor del Pueblo, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y Asamblea Permanente de Derechos Humanos. Documentos varios sobre el Proyecto de Constitución Política del Estado, textos sin publicar (La Paz, 2008)

Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías: La ley del más débil* (Madrid: Trotta, 2006)

Grimm, Dieter, *Constitucionalismo y derechos fundamentales* (Madrid: Trotta, 2006)

Zagrebelsky, Gustavo, *Historia y Constitución* (Madrid: Trotta, 2005)

Derechos fundamentales

Guillermo Mendoza Avilés

“Si antes los derechos fundamentales valían en el ámbito de la ley, hoy las leyes valen sólo en el ámbito de los derechos fundamentales”

Kruger, citado por Hernández Valle

Introducción

Los derechos fundamentales pueden conceptuarse como aquellos reconocidos y organizados por el Estado, por medio de los cuales el hombre, en los diversos dominios de la vida social, escoge y realiza, él mismo, su propio comportamiento dentro de los límites establecidos por el propio ordenamiento jurídico (Hernández Valle, 207: 32).

En otras palabras, los derechos fundamentales son la expresión escrita en la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia de aquellos derechos humanos proclamados en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas* (1948) y de otros tratados y convenios internacionales en dicha materia.

Los derechos humanos son el conjunto de normas y preceptos basados en las condiciones de libertad, igualdad y dignidad, que poseemos todas las personas sin importar nuestro sexo, raza, religión, condición social, o cualquier otra característica. Todas las personas nacemos con derechos que nos pertenecen, por nuestra condición de seres humanos (Defensoría del Pueblo, 2009: 191).

Los derechos fundamentales se encuentran ubicados en la parte dogmática de la estructura de la Constitución Política del Estado, que contiene una filosofía jurídico-política, que se expresa en la declaración de principios y dogmas, manifestados básicamente a través de los derechos, deberes y garantías de los individuos y de los principios y valores de la convivencia social que la misma contiene y que servirán de base para todo el ordenamiento jurídico del Estado. Esta parte dogmática presenta la declaración de derechos y fija las garantías de forma ordenada.

*Guillermo Mendoza
Avilés*

Paceño, de profesión periodista. Con larga trayectoria en televisión; fue Presidente de la Comisión de Política Social por cuatro años. Fue Director en medios de comunicación.

Así, entendemos que los derechos son las facultades que tienen las personas dentro del Estado. Éste los reconoce y no puede transgredirlos. Las garantías son los instrumentos legales mediante los cuales se ponen en ejercicio los derechos, cuando éstos han sido desconocidos o vulnerados por quienes tienen en sus manos el poder público (Ramos M. Juan, s/f: 201).

El nuevo texto constitucional incorpora las tres generaciones de derechos humanos reconocidos por las instancias de la comunidad internacional que son: 1) los derechos civiles y políticos; 2) los derechos económicos, sociales y culturales y; 3) los derechos colectivos o de los pueblos.

Los derechos civiles son aquellos que afectan de modo más directo a la persona en cuanto se refieren a los aspectos más íntimos de la misma: derecho a la vida y a la integridad física, a la propiedad, a la libertad, a la dignidad, a la libre expresión del pensamiento, etc. Los derechos políticos, que se refieren en general a la intervención del ciudadano en la vida pública: derecho de sufragio, a participar en la vida política, al control del Estado, a la libertad de asociación y reunión, etc.

Los derechos económico-sociales y culturales, que atienden las aspiraciones de los sujetos en materia económica y de acceso a la cultura: derecho al trabajo, a una remuneración digna del mismo, a la seguridad e higiene, a la seguridad social, a la huelga, a la sindicalización, al acceso a la enseñanza, etc.

Finalmente los derechos colectivos o de los pueblos tienden a preservar los derechos a la identidad cultural, a existir libremente, a tener su territorio y su hábitat, a la protección de sus saberes, a su libre determinación, etc.

1. Historia de los derechos fundamentales en las constituciones de Bolivia

Derechos humanos y derechos fundamentales son dos caras de una misma moneda. Los derechos humanos están expresados en los instrumentos normativos del derecho internacional y los derechos fundamentales están reflejados en la Constitución Política del Estado y las leyes, o sea en el derecho interno de un determinado Estado.

Para llegar a la toma de conciencia sobre la importancia de los derechos que cada ser humano tiene desde el momento de nacer y de plasmarlos en instrumentos normativos, la humanidad ha tenido que pasar por un largo desarrollo, soportar muchas guerras internacionales, de pueblos en rebelión contra la tiranía y la opresión de sus gobernantes y, asumir cada individuo su rol como depositario de derechos, pero también de obligaciones. Este proceso de reconocimiento de los derechos humanos ha tomado muchos siglos, los mismos que culminan en un pacto de las naciones ante el holocausto que supuso la segunda guerra mundial, mediante la *Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948*.

El moderno concepto de derechos fundamentales tiene como punto de partida las constituciones de Estados Unidos y de Francia.

El *Bill of Rights* de la Constitución norteamericana de 1787, constituye el primer catálogo de derechos fundamentales incorporado en un texto constitucional. Dos años después, en 1789, Francia acuñaría el término *droits fondamentaux*, cuyo contenido sería recogido en la célebre *Declaración de*

los Derechos del Hombre y del Ciudadano, influido por las ideas de la filosofía de la Ilustración sobre la autonomía del individuo y del contrato social. A partir de estas referencias, la mayor parte de las constituciones políticas del mundo incluirían entre sus articulados, los derechos fundamentales.

En Bolivia, el proceso de reconocimiento normativo de los derechos humanos tuvo tres momentos importantes en su historia. Según el constitucionalista José Antonio Rivera Santiviáñez (2004:228-231), se puede distinguir las siguientes fases:

1.1. La fase de las proclamas formales de los derechos fundamentales

La misma que comprende los años de 1825 a 1931, se caracteriza por la mera proclamación formal de los derechos fundamentales en la Constitución Política del Estado sin ningún mecanismo de protección y defensa de los mismos.

Así la primera Constitución, enviada por el Libertador Bolívar, no proclamó expresamente los derechos fundamentales de la persona, y sólo dispuso un régimen de garantías constitucionales. Las garantías estaban previstas para la protección de los derechos a la libertad civil, la seguridad individual, la propiedad, la igualdad de las personas ante la ley, la libertad de expresión, el libre tránsito y el derecho a la privacidad o intimidad.

Las constituciones reformadas de 1831, 1834, 1839 y 1843 mantuvieron la proclamación formal de las garantías constitucionales, sin consagrar expresamente los Derechos Fundamentales.

La Constitución de 1851, en su Título *Derecho Público de los Bolivianos*, proclamó por primera vez parte de los derechos civiles, como el derecho a la libertad física y el libre tránsito, el derecho de petición, la libertad de pensamiento, el derecho a la intimidad o privacidad, la libertad de enseñanza, la libertad de trabajo y de industria, el derecho a la propiedad privada, la igualdad ante la ley. Las constituciones de 1861, 1868, 1871, 1878 y 1880 mantuvieron la proclamación formal de derechos y garantías de la Constitución de 1851.

1.2. La fase de concreción parcial de los derechos fundamentales

Comprende el período entre 1931 y 1994, se caracteriza por insertar de forma escrita y sistemática los derechos humanos civiles y políticos, incluye parte de los derechos económicos, sociales y culturales, así como los mecanismos jurídicos para garantizar los derechos previstos.

Así, el primer referendo de la historia nacional se llevó a cabo en el año 1931 en el Gobierno militar de Carlos Blanco Quintanilla quién, bajo el influjo del constitucionalismo social y pese a la vigencia del “voto calificado”, en el cual las mujeres, campesinos, indígenas y pobres no podían votar por el hecho de ser tales, convocó a una consulta sobre la base de nueve preguntas. Las nueve propuestas sometidas a consulta fueron aprobadas, generándose un cambio de fondo que hasta el presente perdura. Una de las más importantes modificaciones fue la introducción del sistema de garantías constitucionales conocido como *habeas corpus*.

El *habeas corpus* es un recurso extraordinario de carácter jurisdiccional y de tramitación especial, que tiene por objeto restituir o restablecer, de forma inmediata y oportuna, la libertad de locomoción en los casos en que ésta sea ilegal o arbitrariamente restringida o suprimida.

La reforma constitucional de 1938 ya estableció un catálogo de derechos fundamentales, consagrando en condición de tales a los derechos civiles y políticos; asimismo se proclamó como derechos constitucionales algunos derechos económicos, sociales y culturales; así, en la norma prevista por el Art. 106 de la Constitución se proclamó que “el régimen económico debe responder esencialmente a principios de justicia social, que tiendan a asegurar para todos los habitantes una existencia digna del ser humano”; se incorporaron en la Constitución los regímenes social, familiar, cultural y del campesinado. En la reforma de 1967, se amplió el catálogo de los derechos fundamentales incorporando algunos derechos sociales como el derecho a la educación, el derecho al trabajo, el derecho a la justa remuneración y el derecho a la seguridad social.

La reforma constitucional de 1967 también introduce una garantía jurisdiccional para proteger todos los derechos y garantías constitucionales normativas, con excepción del derecho de locomoción, este se conoce como el recurso de amparo constitucional.

1.3. La fase de judicialización de los derechos fundamentales

La misma que se inicia con la reforma constitucional de 1994, caracterizándose por la creación del Tribunal Constitucional cuya función es la protección tutelar de los derechos humanos.

La judicialización de los derechos humanos se materializa y se hace intensiva a partir de la creación y el funcionamiento del Tribunal Constitucional, como órgano encargado del control de la constitucionalidad y máximo intérprete de la Constitución.

El Tribunal Constitucional dio una funcionalidad práctica a las acciones tutelares de hábeas corpus y amparo constitucional (en grado de revisión) reivindicándolas como vías idóneas para la protección inmediata y oportuna de los derechos fundamentales y garantías constitucionales. Así también, mediante la interpretación integradora, ha extraído las normas implícitas de la Constitución para ampliar los núcleos esenciales y los alcances de las normas constitucionales respecto a los derechos fundamentales. Finalmente, ha integrado al catálogo de los derechos fundamentales previsto por la Constitución, los derechos humanos, consagrados en las declaraciones, tratados o convenciones internacionales a los que se ha adherido o suscrito y ratificado el Estado boliviano,

El Tribunal Constitucional, orgánicamente forma parte de la estructura del Poder Judicial, hoy Órgano Judicial, sus decisiones adquieren la calidad de cosa juzgada constitucional, por lo mismo son de cumplimiento obligatorio; su jurisprudencia es de carácter vinculante.

Posteriormente, mediante reformas realizadas a la Constitución de 1994, se adoptó el instituto del *habeas data*, como una vía tutelar del derecho a la libre autodeterminación informática. El *habeas data* es una garantía constitucional para la protección de los datos personales, aquellos que forman parte del núcleo esencial del derecho a la privacidad o a la intimidad de una persona, frente a la obtención, almacenamiento y distribución ilegal, indebida o inadecuada por entidades u organizaciones públicas o privadas.

Estas tres primeras fases que caracterizan el proceso constitucional boliviano nos permiten observar las limitaciones existentes pues, incluso la Constitución de 1994 contiene un catálogo reducido de derechos fundamentales, toda vez que solamente ha consagrado una parte de los derechos civiles y políticos y otra parte reducida de los derechos económicos, sociales y culturales.

Consecuentemente, a estas tres fases que identifica el ex tribuno Rivera Santiviáñez, debemos agregar una nueva fase que se inicia con la promulgación y vigencia de la actual Constitución Política del Estado, la misma que caracterizaremos como:

1.4. La fase de concreción total de los derechos fundamentales

Se inicia con la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado enero de 2009. Este período se caracteriza por incluir las tres generaciones de derechos humanos en el texto constitucional, esto es: los derechos fundamentales civiles y políticos, los derechos fundamentales económicos, sociales y culturales y, los derechos fundamentales colectivos o de los pueblos.

Se integra al sistema constitucional boliviano los instrumentos jurídicos que forman parte del derecho internacional de los derechos humanos, como parte del bloque de constitucionalidad (Art. 410.II). Se establece el control de constitucionalidad, que consiste en precautelar el respeto y la vigencia de los derechos y garantías constitucionales al Tribunal Constitucional Plurinacional.

Esta fase que comienza el año 2009, de concreción total de los derechos fundamentales, es la que a continuación desarrollamos.

2. Los derechos fundamentales en la nueva Constitución Política del Estado

En este contexto, la nueva Constitución establece que los derechos fundamentales son: 1) *inviolables*, es decir, los derechos humanos no se los puede ni debe transgredir, supone que la persona afectada pueda exigir reparación o compensación por el daño causado; 2) *universales*, es decir, que todas las personas por su naturaleza de seres humanos, son titulares de estos derechos sin discriminación alguna; 3) *interdependientes e indivisibles*, porque el ejercicio pleno de unos derechos depende de la aplicación de otros, y; 4) *progresivos*, porque los derechos se los irá incrementando a medida que exista mayor avance en el desarrollo de la humanidad (Art. 13.I); que los mismos no deben ser entendidos como negación de otros derechos no enunciados, que también pueden ser protegidos (Art. 13.II).

La Constitución Política del Estado Plurinacional en vigencia, a diferencia de todas las que la precedieron, tiene el catálogo de derechos humanos más amplio. Comparativamente con otros textos constitucionales de Europa, de Norteamérica, de Latinoamérica y de la mayoría de países del mundo, se puede apreciar una posición de preeminencia de los derechos fundamentales en el texto.

Así, en el siguiente cuadro podemos apreciar los derechos fundamentales consagrados en la nueva Constitución Política del Estado.

DERECHOS FUNDAMENTALES	
DERECHO RECONOCIDO	GARANTÍA, PROMOCIÓN O POLÍTICA DEL ESTADO PRINCIPIOS
DISPOSICIONES GENERALES	En los cinco párrafos del Art. 13 se puede distinguir los siguientes criterios: 1) las características de los derechos fundamentales, 2) el deber del Estado de promoverlos, protegerlos y respetarlos; 3) el reconocimiento de otros derechos no enunciados en la CPE; 4) igualdad de todos los derechos, sin jerarquía ni superioridad y; 5) la prevalencia en el orden interno de tratados y convenios internacionales de derechos humanos.
A LA IGUALDAD / A LA NO DISCRIMINACIÓN	El Art. 14 establece, en sus seis párrafos lo siguiente: 1) la personalidad, capacidad jurídica y goce de derechos del ser humano; 2) la prohibición y sanción a la discriminación; 3) el Estado garantiza el ejercicio de derechos a todas las personas y colectividades, sin discriminación alguna; 4) nadie está obligado a hacer lo que la CPE y las leyes no manden ni a privarse de lo que éstas no prohíban; 5) la aplicación de las leyes bolivianas a bolivianos o extranjeros, naturales o jurídicos, en territorio boliviano; y 6) reconoce derechos y deberes de la CPE a extranjeros, salvo restricciones que la misma CPE contenga.
VIDA - INTEGRIDAD FÍSICA - INTEGRIDAD PSICOLÓGICA -INTEGRIDAD SEXUAL - A NO SUFRIR VIOLENCIA FÍSICA, SEXUAL O PSICOLÓGICA, EN PARTICULAR LAS MUJERES	En los cinco párrafos del Art. 15 se dispone para la persona: 1) la prohibición de tortura y otros, así como la inexistencia de la pena de muerte; 2) el Estado adoptará medidas para prevenir, eliminar y sancionar la violencia de género y generacional y todo acto degradante; 3) no ser sometida a desaparición forzosa por causa o circunstancia alguna; y 4) no podrá ser sometida a servidumbre ni esclavitud. Se prohíbe la trata y tráfico de personas.
AGUA - ALIMENTACIÓN	El Art. 16 dispone esencialmente la obligación del Estado de garantizar la seguridad alimentaria.

<p>A LA EDUCACIÓN EN TODOS SUS NIVELES</p>	<p>Establecida en los Arts. 17, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96 y 97: 1) función suprema y primera responsabilidad financiera del Estado, cuya obligación indeclinable es sostenerla, garantizarla y gestionarla; 2) la tuición plena del Estado y la sociedad sobre todo el sistema educativo con armonía y coordinación como bases del sistema educativo; 3) la composición del sistema educativo en instituciones fiscales, privadas y de convenio; 4) características de la educación intracultural, intercultural y plurilingüe en todo el sistema educativo; 5) fundamentos de la educación boliviana: abierta, humanista y científica; 6) fomentará el civismo, diálogo intercultural y valores ético morales; 7) la educación es obligatoria hasta el bachillerato; 8) apoyo a los estudiantes con menores posibilidades económicas; 9) se reconoce y garantiza la participación social, comunitaria y de los padres de familia en el sistema educativo; 10) deber del Estado promover y garantizar la educación permanente de niños y adolescentes con discapacidad o con talentos extraordinarios; 11) reconocimiento y garantía de la libertad de conciencia y enseñanza de la religión en centros educativos y de la espiritualidad de naciones y pueblos indígenas; 12) prohibición de discriminación por opción religiosa; 13) promoción de programas educativos a distancia y populares no escolarizados; 14) orientación de la educación superior. Desarrollo integral de la sociedad, tomando en cuenta los conocimientos universales y los saberes de los pueblos indígenas; 15) reconocimiento de la autonomía universitaria y obligación estatal de subvencionar a las universidades públicas; etc.</p>
<p>A LA SALUD</p>	<p>Establecida en los Arts. 18, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43 y 44 de acuerdo a los siguientes criterios: 1) el Estado garantiza inclusión y acceso a la salud de todos; 2) sistema único de salud, con principios y desarrollo con políticas públicas; 2) garantiza el acceso al seguro universal de salud; 3) controlará el ejercicio de los servicios de salud públicos y privados; 4) la ley sancionará la negligencia médica; 5) garantiza el acceso a medicamentos; 6) la ley regulará el ejercicio de la medicina tradicional y registrará los medicamentos naturales; 7) la ley regulará donaciones o trasplantes de células, tejidos y órganos y; 8) prohibición de experimentos, intervenciones quirúrgicas, examen médico o de laboratorio sin consentimiento, salvo peligro en su vida.</p>
<p>A UN HÁBITAT A UNA VIVIENDA ADECUADA- A SERVICIOS BÁSICOS, ACCESO AL AGUA Y ALCANTARILLADO</p>	<p>En los Arts. 19 y 20 se dispone que: 1) el Estado promoverá planes de vivienda de interés social; 2) la responsabilidad del Estado en la provisión de servicios básicos; 3) el Estado establecerá los criterios de la provisión de servicios; 4) el acceso al agua y alcantarillado no son objeto de concesión ni privatización, están sujetos a régimen de licencias y registros de ley.</p>

DERECHOS DE PRIMERA GENERACIÓN: DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

DERECHOS CIVILES	
DERECHO RECONOCIDO	DERECHOS ESPECÍFICOS
DERECHOS CIVILES GENERALIDADES	El Art. 21 dispone que los derechos reconocen: 1) auto identificación cultural; 2) privacidad; 3) intimidad; 4) honra; 5) honor; 6) propia imagen; 7) dignidad; 8) libertad de pensamiento; 9) espiritualidad; 10) religión; 11) culto; 12) libertad de reunión; 13) libertad de asociación; 14) libertad de residencia; 15) libertad de permanencia; y 16) libertad de circulación en el territorio, incluye ingreso y salida del país.
EXPRESAR Y DIFUNDIR LIBREMENTE PENSAMIENTOS U OPINIONES	Derechos establecidos en los Arts. 21 y 106: 1) el Estado garantiza el derecho a la comunicación y derecho a la información; 2) el Estado garantiza el derecho a la rectificación y a la réplica; 3) el Estado garantiza este derecho a los trabajadores de la prensa; 4) reconoce la cláusula de conciencia a los trabajadores de prensa; 5) observancia de los principios de veracidad y responsabilidad; 6) implementación de medios de comunicación comunitarios; y 7) prohibición de monopolios y oligopolios.
LIBERTAD Y SEGURIDAD PERSONAL	Los Arts. 22 y 23 disponen que: 1) la dignidad y la libertad de la persona son inviolables, respetarlas y protegerlas es deber primordial del Estado; 2) atención preferente de autoridades a adolescentes privados de libertad, detención en recintos distintos a los de los adultos; 3) detención, aprehensión o privación de libertad sólo en casos y formas establecidas por ley; 4) ejecución de mandamiento sólo si emana de autoridad competente y es emitido por escrito; 5) delito flagrante da lugar a la aprehensión por cualquier persona, a objeto de conducirlo ante la autoridad judicial competente, quién resolverá situación jurídica en 24 horas; 6) ser informado de los motivos de su detención, así como de la denuncia o querrela formulada en su contra.
PETICIÓN INVOLABILIDAD DE DOMICILIO SECRETO DE LAS COMUNICACIONES PRIVADAS EN TODAS SUS FORMAS	Queda dispuesto en los Arts. 24 y 25: 1) la petición puede ser individual o colectiva, oral o escrita y la respuesta deberá ser formal y pronta; 2) son inviolables: correspondencia, papeles privados y otros. Su incautación se realizará en casos señalados por ley; 3) prohibición de interceptar conversaciones o comunicaciones privadas mediante instalación que las controle o centralice; 4) información y prueba obtenidas con violación de correspondencia y comunicaciones no producen efecto legal.
DERECHOS POLÍTICOS	
DERECHO RECONOCIDO	DERECHOS ESPECÍFICOS
A PARTICIPAR LIBREMENTE EN LA FORMACIÓN, EJERCICIO Y CONTROL DEL PODER POLÍTICO - ASILO O REFUGIO	Se dispone en los Arts. 26, 27, 28 y 29 de acuerdo a: 1) organización con fines de participación política; 2) sufragio; 3) procesos electorales con normas y procedimientos propios según la democracia comunitaria; 4) elección designación y nominación directa de los representantes naciones y pueblos indígena originarios campesinos, con sus normas y procedimientos propios; 5) fiscalización de los actos de la función pública; 6) participación en elecciones de bolivianos residentes en el exterior; 7) sufragio de extranjeros residentes en Bolivia en elecciones municipales; 8) casos de suspensión de los derechos políticos y; 9) no expulsión o entrega de asilados o refugiados. Derecho a reunificación familiar.

DERECHOS DE SEGUNDA GENERACIÓN: DERECHOS SOCIALES Y ECONÓMICOS

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL	
<p>A LA SEGURIDAD SOCIAL</p> <p>DERECHO DE LA MUJER A LA MATERNIDAD SEGURA</p>	<p>Se establece en los 6 párrafos que componen el Art. 45: 1) principios de la seguridad social; 2) cobertura de la seguridad social; 3) el Estado garantiza el derecho de jubilación; 4) servicios de seguridad social no se privatizan ni concesionan; 5) especial asistencia y protección del Estado durante el embarazo, parto, y post natal.</p>
DERECHO AL TRABAJO Y AL EMPLEO	
<p>Dispuestos en los Arts. 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54 y 55 de acuerdo a: 1) al trabajo digno; 2) al trabajo con seguridad industrial, higiene y salud ocupacional; 3) al trabajo sin discriminación; 4) al trabajo con remuneración o salario justo; 5) a una fuente laboral estable; 6) a dedicarse al comercio; 7) a la industria; 8) a dedicarse a otra actividad económica lícita; 9) a la inamovilidad de la trabajadora embarazada y de los progenitores; 10) a la negociación colectiva; 11) a organizarse en sindicatos; 12) derecho de los trabajadores por cuenta propia a organizarse; 13) a la libre asociación empresarial; y 14) a la huelga.</p>	
DERECHO A LA PROPIEDAD	
<p>Los derechos a la propiedad reconocidos están en los Arts. 56 Y 57: 1) a la propiedad privada cuyo uso no sea perjudicial al interés colectivo; 2) se garantiza el derecho a la sucesión hereditaria; 3) causas de expropiación. Propiedad inmueble urbana no sujeta a reversión.</p>	
DERECHOS DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA	
<p>Los derechos de la niñez y adolescencia están reconocidos en los Arts. 59, 60 y 61 de acuerdo al siguiente detalle: 1) a su desarrollo integral; 2) a crecer en el seno de su familia de origen o adoptiva; 3) a la igualdad respecto de sus progenitores; 4) a la identidad y filiación respecto de sus progenitores y al uso de un apellido convencional.</p>	
DERECHOS DE LAS FAMILIAS	
<p>Los derechos de las familias están reconocidos en los Arts. 62, 63, 64, 65 y 66 de acuerdo al siguiente detalle: 1) a la igualdad de los integrantes de la familia; 2) igualdad de los derechos de los cónyuges; 3) hace extensivos los derechos de los cónyuges a las uniones libres o de hecho, que reúnan los requisitos y iguales derechos a los hijos de estas uniones; y 4) derechos sexuales y reproductivos.</p>	
DERECHOS DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES	
<p>Los derechos de las personas adultas mayores están reconocidos en los Arts. 67, 68 y 69: 1) a una vejez digna, con calidad y calidez humana, para ello : a) el Estado debe proveer una renta vitalicia de vejez, b) el Estado debe adoptar políticas de protección, atención, recreación, descanso y ocupación de los adultos mayores; c) se prohíbe y sanciona todo maltrato, abandono, violencia y discriminación de las personas adultas mayores; d) Beneméritos de la Patria merecen gratitud y respeto, son considerados héroes y defensores de Bolivia y recibirán pensión vitalicia.</p>	

DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Los derechos de las personas con discapacidad están reconocidos en los Arts. 70, 71 y 72, estos son: 1) a la protección por su familia y por el Estado; 2) a una educación y salud integral gratuita; 3) a la comunicación en lenguaje alternativo; 4) al trabajo en condiciones adecuadas, de acuerdo a sus posibilidades y capacidades, con remuneración justa; 5) al desarrollo de sus potencialidades individuales.

DERECHOS DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD

Los derechos de las personas privadas de libertad están reconocidos en los Arts. 73 y 74, éstas son: 1) a comunicarse libremente con su defensor, intérprete, familiares y personas allegadas: a) deben ser tratadas con el debido respeto a la dignidad humana; b) limitación de la incomunicación en el marco de una investigación por la comisión de delitos a un máximo de 24 horas; c) responsabilidad del Estado a la reinserción social, respeto de sus derechos y custodia adecuada; d) clasificación según la naturaleza y gravedad del delito, edad y sexo de las personas detenidas; y f) oportunidad de trabajo y estudio en centros penitenciarios.

DERECHOS DE LAS USUARIAS Y DE LOS USUARIOS Y DE LAS CONSUMIDORAS Y CONSUMIDORES

Estos derechos se encuentran reconocidos en los Arts. 75 y 76: 1) al suministro de alimentos, fármacos y productos en general en condiciones de inocuidad, calidad y cantidad disponible adecuada y suficiente, con prestación eficiente y oportuna del suministro; 2) a la información fidedigna sobre las características y contenidos de los productos que consuman y servicios que utilicen.

DERECHOS DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

Los derechos de los funcionarios públicos están circunscritos en los Arts. 144, 112, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239 y 240 donde, sustancialmente, se reconoce y garantiza el derecho al ejercicio de la función pública.

DERECHOS DE TERCERA GENERACIÓN: DERECHOS COLECTIVOS O DE LOS PUEBLOS

DERECHOS DE LAS NACIONES Y PUEBLOS INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINOS	
DERECHO RECONOCIDO	DERECHOS ESPECÍFICOS
<p>EL ESTADO GARANTIZA, RESPETA Y PROTEGE LOS DERECHOS DE LAS NACIONES Y PUEBLOS INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINOS</p>	<p>Dispuestos en los Arts. 30, 31 y 32 de acuerdo al siguiente catálogo de derechos: 1) a existir libremente; 2) a su identidad cultural, religión, espiritualidad, prácticas y costumbres y a su propia cosmovisión; 3) a inscribir, si desea, su identidad cultural junto a la ciudadanía boliviana en documentos de identificación; 4) a la libre determinación y territorialidad; 5) a que sus instituciones sean parte de la estructura general del Estado; 6) a la titulación colectiva de tierras y territorios; a la protección de sus lugares sagrados; 7) a crear y administrar sistemas, medios y redes de comunicación propios; 8) a la valoración, respeto y promoción de sus saberes y conocimientos, tradiciones, medicina, idiomas, rituales, símbolos y vestimenta; 9) a vivir en un medio ambiente sano; 10) a la propiedad intelectual colectiva de sus saberes, ciencias y conocimientos; 11) a la educación intracultural y plurilingüe en todo el sistema educativo; 12) al sistema de salud universal y gratuito que respete su cosmovisión y prácticas tradicionales; 13) al ejercicio de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos de acuerdo a su cosmovisión; 14) a ser consultados con procedimientos apropiados sobre medidas legislativas o administrativas que les afecten; 15) a participar en los beneficios de explotación de recursos naturales en sus territorios; 16) a la gestión territorial indígena autónoma y al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio; 17) a participar en los órganos e instituciones del Estado; 18) a la protección y respeto de formas de vida individual y colectiva de las naciones y pueblos en peligro de extinción, en aislamiento voluntario y no contactados; 19) el pueblo afroboliviano goza en todo lo que corresponda, de los derechos reconocidos a las naciones y pueblos indígena originario campesinos.</p>
DERECHOS CULTURALES	
<p>Estos derechos se encuentran reconocidos en los Arts. 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104 y 105 a: 1) derecho al deporte; 2) derecho a la cultura y; 3) derecho a la recreación.</p>	
DERECHO AL MEDIO AMBIENTE	
DERECHO RECONOCIDO	DERECHOS ESPECÍFICOS
<p>A UN MEDIO AMBIENTE PROTEGIDO Y EQUILIBRADO EJERCER ACCIONES LEGALES EN DEFENSA DEL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE</p>	<p>Dispuesto en los Arts. 33 y 34 de acuerdo a los siguientes criterios: 1) su ejercicio debe permitir el desarrollo normal y permanente de los individuos, colectividades, generaciones presentes y futuras y de otros seres vivos; 2) tienen la obligación de actuación de oficio de instituciones públicas frente a atentados contra el medio ambiente.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en la Cartilla Informativa Tribunal Constitucional 2009

3. Criterios que el legislador debe observar para interpretar los derechos fundamentales

“Si antes los derechos fundamentales valían en el ámbito de la ley, hoy las leyes valen sólo en el ámbito de los derechos fundamentales”, la sentencia del jurista alemán Kruger refleja la importancia que han adquirido los derechos fundamentales en todo ordenamiento jurídico.

En este sentido, todos los proyectos de ley que los senadores y diputados de la Asamblea Legislativa Plurinacional propongan, traten y aprueben en el marco de la nueva Política del Estado Plurinacional, así como los actos y resoluciones de los operadores de justicia, de las instancias de defensa de la sociedad y del Estado, deben ser escudriñados, e interpretados si fuera el caso, a la luz de los derechos fundamentales.

Este análisis e interpretación de acuerdo con los derechos fundamentales debe observar los siguientes criterios:

3.1. El principio *pro homine*

Conforme a este principio el derecho fundamental debe interpretarse y aplicarse siempre de la manera que más favorezca al ser humano. De este principio derivan otros subordinados, a saber:

- El principio *pro operario* en materia laboral. Según el cual, en caso de duda, debe optarse por la interpretación de la norma que resulte más favorable al trabajador.
- El principio *in dubio pro reo*. Postula que, en caso de duda sobre las cuestiones de hecho se debe fallar de acuerdo a lo más favorable para el imputado.
- El principio *pro actione*. El principio *pro actione* se manifiesta en el derecho a la justicia, lo cual implica que la ley no puede establecer requisitos que hagan muy difícil o imposible el acceso a los tribunales de justicia.
- El principio *pro sententia* se basa en que toda persona tiene derecho a una sentencia justa, se debe facilitar la administración de justicia y no convertirla en obstáculo para alcanzarla.

3.2. El principio *pro libertatis*

Según este principio se debe interpretar los derechos fundamentales del modo más amplio posible, en todo lo que favorezca la libertad, y restringiendo todo lo que la limite.

3.3. La posición preferente de los derechos

Establece que los derechos fundamentales gozan de una posición preferente dentro del ordenamiento jurídico.

3.4. La mayor protección de los derechos fundamentales

Este principio implica que, ningún nivel gubernamental puede establecer un estándar de protección menor de los derechos fundamentales que el consagrado en la Política del Estado Plurinacional.

3.5. La ponderación de los derechos fundamentales

El principio de la ponderación o *balancing* es una técnica utilizada para la decisión de conflictos entre derechos fundamentales.

3.6. La interpretación constructiva

Principio según el cual la normativa nacional debe ser interpretada, en la medida de lo posible, en armonía con los alcances y el mismo significado que tales derechos tienen en el ámbito internacional.

3.7. El principio de progresividad y derechos prestacionales

Este principio implica *gradualidad en la implementación* de sus medidas necesarias que posibiliten a sus titulares su pleno ejercicio. Por ejemplo, una norma constitucional que consagre el derecho fundamental al seguro de desempleo, debe entenderse como una obligación dirigida al órgano legislativo de crear mecanismos institucionales y financieros que hagan posible su existencia efectiva, tomando en cuenta la capacidad económica y financiera del Estado para hacer frente a esa obligación. Es decir, la creación inmediata de tal seguro no puede exigirse al gobierno si ello no es económica y financieramente factible en ese momento. Pero sí puede exigírsele que realice estudios o tome medidas concretas para que, en un futuro cercano, su creación sea factible (Hernández Valle, 2007: 62).

Este principio conlleva también la *prohibición de regresividad*, es decir, la adopción de políticas y medidas que desmejoren la situación de los derechos prestacionales de los que goza la población en un momento determinado. Ello implica en cada caso concreto, evaluar que el legislador no dicte normas que de alguna forma impidan o hagan más difícil el reconocimiento efectivo de un determinado derecho prestacional, o que se mantenga el *status quo* que dejó el constituyente en la materia.

3.8. Las limitaciones al contenido de los derechos fundamentales

El principio en cuestión exige, en primer lugar, que por la naturaleza propia de los derechos fundamentales, sus límites deben encontrar asidero en la propia Constitución. En otros términos, sólo un bien de linaje constitucional puede limitar válidamente los derechos fundamentales.

Bibliografía

Asbún, Jorge, *Derecho Constitucional General*, (Cochabamba: Kipus, 5ª ed., 2007)

Bidart, Germán, *El Derecho de la Constitución y su fuerza normativa* (Buenos Aires: Ediar, 1995)

Defensoría del Pueblo. *Políticas y estrategias educacionales del Defensor del Pueblo* (La Paz: Defensor del Pueblo, 2009)

Dermizaky, Pablo, *Derecho Constitucional* (Cochabamba: JV Editora, 7ª ed., 2004)

Hernández, Rubén, *Derechos Fundamentales y Jurisdicción Constitucional*. Instituto Interamericano de Derecho Constitucional (Cochabamba: Editorial Kipus, 2007)

Hurtado, Freddy, *Derechos Humanos* (La Paz: Asamblea Permanente de Derechos Humanos, 2005)

Lázaro, Heriberto & Apaza, David, *Constitucionalismo Boliviano* (La Paz: Fondo Editorial Parlamentario de la Honorable Cámara de Diputados, 2006)

Oporto, Luis, *Acceso a la información pública, archivos y bibliotecas en la Constitución Política del Estado* (La Paz: Biblioteca y Archivo Histórico del H. Congreso Nacional, 2009)

Ramos M., Juan, *Derecho Constitucional Contemporáneo. Teoría Constitucional, Constitucionalismo Boliviano, Constituciones Extranjeras* (La Paz: Academia Boliviana de Estudios Constitucionales, s/d)

Rivera, José Antonio, *Tribunal Constitucional y protección de los Derechos Humanos*, Centro de Estudios Constitucionales, Santiago de Chile, disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx>

Vera, José Antonio, *Hacia una nueva Constitución. Luces y sombras del proyecto modificado por el Parlamento* (Cochabamba: Konrad Adenauer Stiftung/FUNDAPPAC, 2008)

Tribunal Constitucional, *Derechos Fundamentales y Acciones de Defensa*, Cartilla Informativa (Sucre, 2009)

Trigo, Ciro Félix. *Derecho Constitucional Boliviano* (La Paz: Fondo Editorial de la Biblioteca y Archivo Histórico del Honorable Congreso Nacional, 2003)

Análisis y comentario

Diego Murillo Bernardis

Introducción

La Constitución como conjunto de prácticas e instituciones para la profundización de la democracia

Todo comentario y análisis que se haga del nuevo texto constitucional implica una interpretación que surge desde cierto modo particular de concebir la política. Esto supone una visión particular de la vida y de los fines que debe perseguir una sociedad para vivir bien, una elección de valores anclada en ciertos principios, con consecuencias prácticas e indicativas de esa visión de la vida y del hombre (Passerin, 1983).

Esta breve consideración del Título III, *Deberes*, sugiere una forma de pensar y concebir la Constitución como un conjunto de prácticas e instituciones básicas destinadas a consolidar los valores democráticos (Dahl, 2001). El presente documento pone énfasis en dos de ellos: la libertad y la igualdad. Consideramos que ambos valores se constituyen en la base de la acción pública, individual y colectiva, y descansan en el conjunto de los derechos y deberes prescritos en el texto constitucional.

En esta perspectiva, la nueva Constitución convierte en deberes estos valores democráticos derivados de los derechos. Por esta razón, quien considera que en el Título III *Deberes* están todos los deberes constitucionales, no debe perder de vista que la enumeración exhaustiva de los derechos enunciados en el Título II *Derechos Fundamentales y Garantías* también supone implícitamente la prescripción de deberes. Que bolivianas y bolivianos gocemos de los derechos fundamentales, civiles, políticos, sociales, económicos y culturales implica también un conjunto de deberes para la acción ciudadana y aquella de los poderes públicos. El ejercicio de la ciudadanía a través de los derechos supone criterios para que las ciudadanas y los ciudadanos puedan distinguir lo que se debe hacer

*Diego Murillo
Bernardis*

Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Mayor de San Andrés - UMSA. Ha investigado y escrito artículos vinculados a la gobernabilidad, democracia, partidos políticos, relaciones civiles militares, seguridad y defensa. Actualmente, es docente en la Carrera de Ciencias Políticas, Universidad Mayor de San Andrés.

de lo que no se debe hacer. Derechos y deberes son dos caras de la misma medalla. Por estas razones, el análisis del Título III *Deberes* debe ir de la mano con el análisis del Título II *Derechos Fundamentales y Garantías*, puesto que así como existen derechos fundamentales así también es posible afirmar que existen deberes fundamentales.

El concepto de deber y la determinación de la obligación política

Desde sus inicios en la historia de la humanidad, la idea de deber está vinculada estrechamente al ámbito ético y religioso (Peces-Barba, 1987) La influencia decisiva del concepto de deber en el Derecho se produce a partir del tránsito a la modernidad. Este concepto es decisivo. Del mismo modo que lo fue la identificación del derecho con la ley. Una obra clave para la asimilación moderna de los deberes al derecho será el *Tratado sobre los deberes (De Officiis)* de Cicerón. Desde entonces se entenderá que lo justo coincide con el cumplimiento del deber, como individuo y como ciudadano, entendiendo que el deber es un servicio, un acto de cuidado, cuidando cosas, personas, lugares, o instituciones y sirviendo al bien común (Cicerón, 1990).

Este punto de vista de Cicerón influirá posteriormente en el humanismo jurídico y el *iusnaturalismo*. El proceso de comprensión del deber jurídico como distinto del deber moral es imprescindible para aclarar el sentido del concepto de deber fundamental, en la actualidad, y el papel que juega en las constituciones modernas y por supuesto, en la nueva Constitución Política del Estado.

Con el constitucionalismo moderno, los deberes se incorporan al derecho positivo, especialmente a nivel superior, paralelos a los derechos fundamentales. Con las consideraciones de los deberes de los ciudadanos entrará en el debate el tema de la obligación política (Abril Castelló, 1972), entendida como el conjunto de deberes del ciudadano para con el todo político del que es miembro.

El problema de la obligación política (Bobbio, 1969) se resolverá de manera práctica en las distintas constituciones del mundo. Cada una de ellas ofrecerá una solución propia para el problema de los deberes que el ciudadano tiene con el Estado y con sus conciudadanos a través de su enunciación explícita.

Son dos los criterios que sustentan el conjunto de deberes (Peces-Barba, 1987) en el moderno constitucionalismo. En primer lugar está el estado de derecho, que consiste en el sometimiento de los gobernantes y ciudadanos a la ley. De este principio general se deduce la posibilidad de que los ciudadanos y los poderes públicos sean titulares de deberes jurídicos, y en este caso, de deberes jurídicos fundamentales.

En segundo lugar, el paso del Estado liberal al Estado social de derecho atribuirá unas funciones positivas al poder público para la satisfacción igual de las necesidades humanas básicas de los ciudadanos, a través de la prestación de distintos servicios por parte del Estado. No estamos sólo ante el deber negativo de abstención en la esfera de la autonomía garantizada por los derechos individuales (civiles), ni siquiera ante el deber de aceptar la participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad del poder (derechos políticos), sino ante un deber positivo que exige la realización de acciones (derechos sociales, económicos y culturales).

1. Diferencias entre la anterior y la nueva Constitución Política del Estado

1.1. Comparación de los deberes ciudadanos entre la anterior y la nueva Constitución

Tomando en cuenta lo mencionado, el Título III *Deberes* de la nueva Constitución enumera los deberes individuales de las bolivianas y bolivianos en tanto ciudadanas y ciudadanos. En las partes II, III y IV de la nueva Constitución se desarrolla la serie de deberes de los poderes, órganos y funcionarios públicos, circunscribiéndola a la organización institucional, territorial y económica del Estado.

La nueva Constitución es más amplia en cuanto a la enumeración de deberes ciudadanos. En ambas constituciones los deberes se encuentran en la primera parte. En la anterior Constitución los deberes van junto a la enumeración de derechos, formando parte del Título Primero *Derechos y deberes fundamentales de la persona*. La nueva Constitución reserva de manera especial el tema de deberes en el Título Tercero.

A continuación se hace una copia textual de ambos textos, a fin de apreciar las similitudes y las diferencias. Si se toma el número de deberes prescritos por ambas, la anterior tenía ocho y la nueva tiene dieciséis.

Tabla 1

Los deberes en la anterior y la nueva Constitución

ANTERIOR CONSTITUCIÓN	NUEVA CONSTITUCIÓN
<p style="text-align: center;">PARTE PRIMERA</p> <p style="text-align: center;">LA PERSONA COMO MIEMBRO DEL ESTADO</p> <p style="text-align: center;">TÍTULO PRIMERO</p> <p style="text-align: center;">DERECHOS Y DEBERES FUNDAMENTALES DE LA PERSONA</p> <p>Art. 8. Toda persona tiene los siguientes deberes fundamentales:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. De acatar y cumplir la Constitución y las leyes de la República; b. De trabajar, según su capacidad y posibilidades, en actividades socialmente útiles; c. De adquirir instrucción por lo menos primaria; d. De contribuir, en proporción a su capacidad económica, al sostenimiento de los servicios públicos; e. De asistir, alimentar y educar a sus hijos menores de edad, así como de proteger y socorrer a sus padres cuando se hallen en situación de enfermedad, miseria o desamparo; f. De prestar los servicios civiles y militares que la Nación requiera para su desarrollo, defensa y conservación; g. De cooperar con los órganos del Estado y la comunidad en el servicio y la seguridad sociales; h. De resguardar y proteger los bienes e intereses de la colectividad. 	<p style="text-align: center;">PRIMERA PARTE</p> <p style="text-align: center;">BASES FUNDAMENTALES DEL ESTADO</p> <p style="text-align: center;">DERECHOS, DEBERES Y GARANTÍAS</p> <p style="text-align: center;">TÍTULO III</p> <p style="text-align: center;">DEBERES</p> <p>Art. 108. Son deberes de las bolivianas y los bolivianos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Conocer, cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes 2. Conocer, respetar y promover los derechos reconocidos en la Constitución. 3. Promover y difundir la práctica de los valores y principios que proclama la Constitución. 4. Defender, promover y contribuir al derecho a la paz y fomentar la cultura de paz. 5. Trabajar, según su capacidad física e intelectual, en actividades lícitas y socialmente útiles. 6. Formarse en el sistema educativo hasta el bachillerato. 7. Tributar en proporción a su capacidad económica, conforme con la ley. 8. Denunciar y combatir todos los actos de corrupción. 9. Asistir, alimentar y educar a las hijas e hijos. 10. Asistir, proteger y socorrer a sus ascendientes. 11. Socorrer con todo el apoyo necesario, en casos de desastres naturales y otras contingencias. 12. Prestar el servicio militar, obligatorio para los varones. 13. Defender la unidad, la soberanía y la integridad territorial de Bolivia, y respetar sus símbolos y valores. 14. Resguardar, defender y proteger el patrimonio natural, económico y cultural de Bolivia. 15. Proteger y defender los recursos naturales y contribuir a su uso sustentable, para preservar los derechos de las futuras generaciones. 16. Proteger y defender un medio ambiente adecuado para el desarrollo de los seres vivos.

1.2. Clasificación de deberes

De acuerdo con la tabla comparativa, la nueva Constitución ofrece una clasificación de los deberes de las personas en seis ámbitos:

- a. Deberes con la Constitución (numerales 1 al 4)
- b. Deberes con la economía y la sociedad (numerales 5 al 8)
- c. Deberes con la familia (numerales 9 y 10)
- d. Deberes con los conciudadanos en situaciones críticas (numeral 11)
- e. Deberes con la patria (numerales 12 y 13)
- f. Deberes con los bienes públicos (numerales 14 al 16)

Si se toma en cuenta el Título II de la Constitución, y bajo el principio de que a cada derecho corresponde un deber, se tiene los siguientes deberes:

- a. Deberes fundamentales
- b. Deberes civiles
- c. Deberes políticos
- d. Deberes sociales y económicos
- e. Deberes culturales

2. Alternativas de desarrollo legislativo, para la aplicación correspondiente a cada título del nuevo texto constitucional

Las clasificaciones mencionadas presentan posibles alternativas de desarrollo legislativo para la aplicación de los deberes en relación a los Títulos II y III de la Constitución. Esta clasificación amplía los deberes, tanto de las personas individuales, los poderes públicos, los órganos y los funcionarios como se desarrolla en la segunda, tercera y cuarta partes de la Constitución. Los ciudadanos tienen que cumplir sus deberes, así como el Estado también debe hacer cumplir y cumplir estos en las instancias institucionales, territoriales y económicas. El carácter obligatorio de estos deberes garantiza todos los derechos enumerados (fundamentales, civiles, políticos, sociales, económicos y culturales). De esta forma, el Estado y los ciudadanos, aseguran que “cada integrante de la sociedad se sienta como un miembro pleno, capaz de participar y de disfrutar de la vida en común. Allí donde alguno de estos derechos sea limitado o violado, habrá gente que será marginada y quedará incapacitada para participar” (Kymlicka y Wayne, 1994).

La legislación futura que acompañe al texto constitucional debe tomar en cuenta todos los deberes y responsabilidades que supone, en correspondencia con los derechos mencionados, tanto para los ciudadanos como para los poderes, los órganos y los funcionarios públicos. El desarrollo legislativo y la aplicación correspondiente a cada título del nuevo texto constitucional son viables a través de una pedagogía de los derechos, los deberes y la democracia contenidos en la misma Constitución y el desarrollo de una política pública destinada a promover una ciudadanía responsable.

2.1. Necesidad de una educación para la ciudadanía

El Título III, *Deberes*, está destinado a prescribir las obligaciones de las ciudadanas y los ciudadanos. Junto con el Título II, *Derechos Fundamentales y Garantías*, muestra el otro aspecto del significado de ciudadanía del texto constitucional. El Título II muestra la ciudadanía como estatus legal que se adquiere a través de la distribución de derechos. El Título III, objeto de nuestro estudio, muestra la ciudadanía como actividad responsable, que se adquiere a través de la formación de las ciudadanas y los ciudadanos. La ciudadanía, entonces, supone en primera instancia otorgar poder a las ciudadanas y los ciudadanos a través de los derechos; en segunda, implica brindar una formación adecuada para que ciudadanas y ciudadanos puedan ejercer ese poder de manera responsable.

Por estas razones, el desafío más importante que se presenta en el marco del Título III, *Deberes* de la nueva Constitución, consiste en promover una ciudadanía activa y responsable. Al principio se mencionó que la Constitución puede ser concebida como un instrumento que permite la profundización de la democracia, en la medida en que permite consolidar una cultura de libertad e igualdad entre los ciudadanos. Desde esta óptica, la mejor manera de hacer de un súbdito un ciudadano, es atribuirle aquellos derechos que le permiten desarrollar el ejercicio mismo de la práctica democrática. Eso significa que un ciudadano es alguien que no sólo tiene derechos democráticos y exigencias de justicia, sino que desarrolla la virtud del deber, del servicio, del cuidado del bien común y de la cosa pública. La común identidad política compartida entre sujetos democráticos (Mouffe, 1993) se establece a través del cultivo y práctica de la libertad y la igualdad como obligación política ciudadana. El conjunto de deberes vinculados a promover, alimentar y fortalecer el valor público de la democracia y su profundización pasa por la educación de ciertas virtudes para el ejercicio de la ciudadanía. Por esta razón, la promoción de una ciudadanía activa y responsable es un objetivo de primera magnitud de las políticas públicas necesarias para implementar la nueva Constitución.

2.2. Desarrollo legislativo a través del diseño de una política pública de promoción de una ciudadanía responsable

La experiencia boliviana muestra que el diseño y ejecución de políticas que promuevan una ciudadanía responsable deben ser prioritarios sobre la base de la experiencia acumulada en los últimos años. Una lección aprendida proviene de la Corte Nacional Electoral (CNE) y el programa de educación cívica y ciudadana, en el marco del programa nacional de gobernabilidad del año 2001. Este programa se propuso como objetivo principal elevar la conciencia de la población boliviana en general, de los líderes de los partidos políticos y de los pueblos indígenas en particular; sobre valores y prácticas democráticas, como factores imprescindibles para la consolidación de la democracia en Bolivia. En aquella ocasión, se conformó un Comité Interinstitucional de Coordinación del Programa (11 instituciones gubernamentales y no gubernamentales), que permitió a la CNE ampliar la cobertura geográfica de sus acciones y llegar a los grupos específicos de la población que señalan sus objetivos.

Esta experiencia puede servir de base para el diseño y ejecución de una política pública destinada a promover la educación de la ciudadanía en todos los ámbitos de la vida pública del país sobre la base a la nueva Constitución. Para que este esfuerzo sea institucionalizado y se constituya en una política de Estado a largo plazo, es preciso establecer una *Ley de Educación de la Ciudadanía* que determine con claridad las estructuras, componentes, procesos y resultados de la política destinadas

a promover una cultura política democrática. Son varias las tareas necesarias para desarrollar esta política pública para el ejercicio responsable de la ciudadanía: a) coordinación, b) concertación, c) implementación y ejecución (Aguilar *et. ál.*, 1996).

- a. La *coordinación* del diseño de esta política debe darse entre el Órgano Legislativo Plurinacional, el Órgano Ejecutivo -a través del Ministerio de Educación y Culturas-, el Órgano Electoral Plurinacional y los partidos políticos; todas ellas instituciones públicas fundamentales para realizar el diseño y posterior implementación.
- b. La *concertación* de la política debe contar con la participación de instituciones del Estado y de la sociedad civil, tanto públicas y privadas; a fin de que establezcan con claridad los dispositivos de implementación, así como la evaluación de sus resultados y del impacto.
- c. Finalmente, la *implementación y ejecución* requieren de la participación de ciudadanas y ciudadanos a fin de que la promoción de una cultura ciudadana democrática recurra a los propios mecanismos democráticos. Es el caso de la democracia concebida como medio y como fin.

3. Ideas, conceptos y críticas fundamentales de cada título de la nueva Constitución Política del Estado para su mejor comprensión y socialización

El Título III *Deberes* de la nueva Constitución Política está destinado básicamente a delinear los deberes que tienen las ciudadanas y los ciudadanos. El concepto de ciudadanía es clave para entender que así como supone la otorgación de derechos, también supone el cumplimiento de deberes.

Sin embargo, una de las debilidades que tiene la nueva Constitución Política del Estado está referida precisamente al concepto de ciudadanía. Por una parte, de manera formal, reduce la ciudadanía al ejercicio de los derechos políticos (Art. 144) señalando que:

La ciudadanía consiste: 1. En concurrir como elector o elegible a la formación y al ejercicio de funciones en los órganos del poder público, y 2. En el derecho a ejercer funciones públicas sin otro requisito que la idoneidad, salvo las excepciones establecidas en la Ley.

Por otra parte, la ciudadanía prescrita en la Constitución supone una ciudadanía diferenciada, en vista a la aplicación de derechos de las minorías, atribuidos a los ciudadanos y pueblos indígena originario campesinos. Debido a que los derechos especiales de representación señalados en la Constitución se basan en el argumento de lograr la inclusión e igualación de sectores excluidos, es discutible si deben, o no, ir en el texto constitucional, ya que su aplicación debería ser limitada en el tiempo, mientras desaparezcan las desigualdades. En el caso de los derechos de autogobierno, se presentan riesgos como la contradicción y tensión entre los usos y costumbres y los derechos señalados en la Constitución; especialmente los fundamentales, los civiles y los políticos.

Como se dijo, la Constitución se basa en una concepción de ciudadanía reducida en lo formal al ejercicio de los derechos políticos que no coincide exactamente con la riqueza del texto constitucional en cuanto a los derechos que prescribe, por esta razón, la ciudadanía circunscrita a los derechos políticos mantiene la misma concepción de ciudadanía “pasiva” de la anterior Constitución. En esta perspectiva, las ciudadanas y los ciudadanos son receptores de los derechos descuidando su ejercicio

activo y responsable a través del desarrollo de virtudes ciudadanas. A ello se suma la aplicación de una ciudadanía diferenciada que en vez de lograr unir e integrar a los ciudadanos, puede fomentar una cultura excluyente, corporativa e intolerante, que erosione los vínculos entre ciudadanos.

Sin embargo, una de las formas para sortear estas posibles dificultades, es la promoción de una ciudadanía activa y responsable, mencionada en el tercer apartado de este ensayo. El desarrollo de una ética política democrática supone el desarrollo de la conciencia a través de la educación de la ciudadanía. De esta manera, los valores de la libertad y la igualdad prescritos en la Constitución se convierten en guías para la educación en esta ética política ciudadana al servicio de la democracia. Pensar la Constitución desde esta perspectiva implica plantear el tema de los deberes como un ejercicio responsable del poder de ciudadanas y ciudadanos, a través de prácticas permanentes del cuidado de la libertad y la igualdad. La obligación política de ciudadanas y ciudadanos consistiría entonces en una ética pública democrática entendida como práctica de la libertad y la igualdad (Foucault, 1984).

3.1. Derechos y deberes constitucionales como prácticas de libertad

La dialéctica entre libertad e igualdad es el resultado del ejercicio responsable del poder por parte de las ciudadanas y los ciudadanos en base a sus derechos y deberes (Bobbio, 1989). La Constitución otorga poder a los ciudadanos pero también deberes, que en este caso se convierten en sinónimo de obligaciones y responsabilidades. Este poder se expresa en el ejercicio de la libertad en sus tres niveles: libertad negativa (liberal), libertad política (democrática) y libertad positiva (social). Los tres conceptos de libertad se encuentran en los artículos de la Constitución donde se confieren los derechos a los ciudadanos:

- a. La libertad negativa liberal, en todos los artículos que se refieren a los derechos civiles (Arts. 21 al 25);
- b. La libertad política democrática, en los Arts. 26 al 29 referidos a los derechos políticos;
- c. La libertad positiva social, en los Arts. 33 al 76 y Arts. 98 al 102, que se refieren en general a los llamados derechos sociales, económicos y culturales, que son indispensables para la dignidad del individuo y para el libre desarrollo de su personalidad.

3.2. Derechos y deberes constitucionales como prácticas de igualdad

El principio de libertad está estrechamente vinculado con el de igualdad. Así como en la Constitución es posible distinguir los tres niveles de libertad, de la misma forma se puede distinguir tres niveles o planos de igualdad.

- a. Al momento de la libertad personal o negativa corresponde el de la *igualdad jurídica*, que consiste en que todos los ciudadanos tienen igual capacidad jurídica, son jurídicamente sujetos reconocidos por el ordenamiento, tienen los mismos derechos y deberes.
- b. Al momento de la libertad política corresponde el de la *igualdad política*, característica del Estado democrático fundado en el principio de soberanía popular a través de la institución del sufragio universal y el deber de los ciudadanos de participar en las decisiones colectivas.
- c. Finalmente, al momento de la libertad positiva o libertad como poder o capacidad, corresponde el momento de la *igualdad social*, llamada también igualdad de oportunidades; exigir la igualdad de oportunidades significa precisamente requerir que se atribuya a todos las

ciudadanas y los ciudadanos no sólo la libertad negativa o política, sino también la positiva que se concreta en el reconocimiento de los derechos y deberes sociales, económicos y culturales.

En resumen, el reconocimiento de derechos por parte del Estado, de manera igual para todos, otorgando los poderes a las ciudadanas y los ciudadanos, facilita el ejercicio de sus libertades individuales, políticas y sociales. Al mismo tiempo, se genera un marco general de igualdad de oportunidades para el ejercicio de sus libertades a través del desarrollo de las igualdades formales, políticas y sociales. Esta dialéctica permite afirmar que el ejercicio de una ciudadanía responsable es un cuidado permanente de la libertad y la igualdad que a la vez produce mayor libertad e igualdad. Ambas, se constituyen en las dos máximas que inspiran una concepción democrática de la ciudadanía y del Estado.

Conclusión

Por todo lo dicho hasta aquí, se podría objetar, y con toda razón, que la nueva Constitución boliviana no sólo está sustentada por los valores de la libertad y la igualdad, sino que se encuentran en ella otros valores de suma importancia que no se han desarrollado en el presente análisis y que se encuentran descritos en el Art. 8.II del texto constitucional.

Sin embargo, consideramos en lo fundamental que los valores señalados en la nueva Constitución promueven una ética ciudadana del cuidado de la democracia. Y para ello es necesario que existan ciudadanas y ciudadanos comprometidos, dispuestos a mantener la vigilancia, a prevenir los peligros del poder, a cuestionar todos los fenómenos de dominación cualquiera que fuese su intensidad y su forma, a ser capaces de resistir a los arrogantes y de servir al bien público. Si no se cuenta con ese tipo de ciudadanas y ciudadanos, la democracia muere y se convierte en un lugar donde unos pocos dominan y los demás sirven (Cf. Foucault, 1984 y Viroli, 2002).

Bibliografía

- Abril, Vidal, *La obligación política: su naturaleza*, *Revista de estudios políticos*, N° 183-184 (1972)
- Aguilar, Luís F. (comp.), *Problemas públicos y agenda de gobierno* (México: Porrúa, 1996)
- Bobbio, Norberto, “O problema do obrigação política” en *Dereito e Estado no pensamento de Emmanuel Kant* (São Paulo: Mandarim, 2000 [1969])
- , “La igualdad y la dignidad de los hombres” en *El tercero ausente* (Madrid: Técno, 1997 [1989])
- Bobbio, Norberto y Viroli, Maurizio, *Diálogo en torno a la república* (Barcelona: TusQuets, 2002 [2001])
- Cicerón, *De los deberes* (México: Porrúa, 1990)
- Dahl, Robert, *¿Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003 [2001])
- Foucault, Michel [1984] “La ética del cuidado de sí como práctica de la libertad”, entrevista con H. Becker, R. Fornet-Betancourt y A. Gómez-Müller, 20 de enero de 1984, en *Estética, ética y hermenéutica. Obras esenciales, vol. 3* (Barcelona: Paidós, 1999)

Kymlicka, Will y Wayne, Norman “El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”, *La Política. Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad* (Buenos Aires: Paidós, N° 3, 1997 [1994])

Mouffe, Chantal [1993], *El retorno de lo político* (Barcelona: Paidós, 1999)

Passerin D’Entrèves, Alessandro [1983] “Filosofía de la política” en Bobbio, N.; Mateucci, N. y Pasquino, G. (dir.), *Diccionario de política*, vol 1 (México: Siglo XXI, 1988 [1983]),

Peces-Barba, Gregorio, “Los deberes fundamentales”, *Doxa*, N° 4 (1987)

Garantías jurisdiccionales y acciones de defensa en la nCPE

Rogelio Mayta Mayta

La nueva Constitución Política del Estado, en el Título IV de su Primera Parte, “Bases fundamentales del Estado, derechos, deberes y garantías”, establece “las garantías jurisdiccionales y las acciones de defensa”, rescatando algunas normas de la Constitución abrogada, realizando una mejor sistematización, introduciendo nuevas reglas y reubicando algunas normas en otros capítulos, según su pertinencia.

El Título IV de la nueva Constitución comprende tres capítulos: en el primero enuncia las garantías jurisdiccionales; en el segundo norma el procedimiento de las acciones constitucionales de defensa de los derechos y garantías constitucionales; y, en su tercer capítulo trata sobre el estado de excepción.¹

1. Las garantías jurisdiccionales

La Constitución Política del Estado establece un orden jurídico, un sistema de derechos y obligaciones sobre el que se sustenta la sociedad como Estado. Los postulados de la Constitución no podrían entenderse como jurídicos sin la posibilidad de la coerción que ella misma establece, organiza y limita. Ante la transgresión de la norma, que implica la violación del derecho de alguien, el restablecimiento del orden no es arbitrario y se resuelve en el ámbito de procedimientos y reglas que el derecho provee.

Las garantías jurisdiccionales (Arts. 109 al 124) son, desde esa perspectiva, una doble seguridad. Por una parte, la seguridad de que

¹ La Constitución abrogada normaba estas garantías en el Título II “garantías de la persona”, de su primera Parte de “La persona como miembro del Estado” en 27 artículos que establecían propiamente garantías, definían derechos y el procedimiento de los recursos constitucionales de *habeas corpus* y Amparo Constitucional. El Estado de excepción era normado en los Arts. 111 al 114 bajo la denominación de “Conservación del orden público”.

Rogelio Mayta Mayta

Abogado. Fue docente de la Universidad Católica de Bolivia. Participó en varias iniciativas legislativas como la Ley de Regulación del Trabajo Asalariado del Hogar y la Ley de las Organizaciones Económicas Campesinas. Asesoró a varias organizaciones sociales e instituciones públicas y privadas.

cualquier titular de un derecho, así sea sólo pretendido, puede recurrir ante las autoridades definidas por la Constitución y las leyes para pedir justicia. Por otra, la seguridad de reglas esenciales para que cualquier persona que sea acusada de transgredir el orden jurídico sea sometida a juzgamiento por las autoridades con un grado de discrecionalidad mínimo.

Las garantías jurisdiccionales son las garantías a la justicia, por una parte, y, por otra, las garantías en el proceso de que se haga justicia, tanto para el que reclama, porque considera que se ha transgredido su derecho, como para quien es sindicado de transgredirlo.

La nueva Constitución norma, como lo hacía la similar abrogada, la presunción de inocencia, la nulidad directa por actos cometidos sin competencia, la regla de la irretroactividad de la ley y sus excepciones, el derecho a la defensa, al juez natural, al debido proceso, a guardar silencio en un caso penal, a no declarar contra sí mismo ni sus familiares, prohíbe la tortura, la infamia, la muerte civil y el confinamiento, y establece como sanción máxima en materia penal la pena privativa de libertad de 30 años sin derecho a indulto. En muchos casos rescata incluso la misma redacción con ligeras variantes.

Adicionalmente, la nueva Constitución establece que:

- a. Toda persona tiene derecho a la justicia plural, al debido proceso, a la defensa, de forma pronta, oportuna, gratuita, transparente y sin dilaciones.
- b. La ley es retroactiva en materia de corrupción para investigar y procesar los actos cometidos por servidores públicos.
- c. Está prohibido imponer sanción privativa de libertad por deudas u obligaciones patrimoniales, excepto en los casos establecidos por la ley.
- d. En un litigio, las partes gozan de igualdad de oportunidades para ejercer las facultades y los derechos que les asistan, sea por la vía ordinaria o por la indígena originaria campesina.
- e. Toda persona sometida a proceso debe ser juzgada en su idioma; y que, excepcionalmente y de manera obligatoria, debe ser asistida por traductor o intérprete.
- f. Los delitos de genocidio, de lesa humanidad, traición a la patria, los crímenes de guerra, y los cometidos por servidores públicos que atenten contra el patrimonio del Estado y le causen grave daño económico, son imprescriptibles.
- g. Está prohibida la tortura, la desaparición, el confinamiento y toda forma de violencia física o moral.
- h. Los autores mediatos e inmediatos deben responder por la vulneración de derechos y garantías constitucionales. Las víctimas de un atentado de esa naturaleza tienen derecho a la indemnización, reparación y resarcimiento de daños y perjuicios. En esa línea, determina que si el Estado es condenado a la reparación del daño tiene la acción judicial para cobrar lo que hubiera pagado al servidor público responsable de la acción que es sancionada.
- i. La pena está orientada a la educación, habilitación e inserción social de los condenados, con respeto a sus derechos.

- j. Si un denunciado o imputado o una víctima no puede pagar un defensor o abogado, el Estado asume la obligación de proporcionarle uno de forma gratuita.
- k. El delito de traición a la patria merece la máxima sanción penal, además de las acciones previstas en la Constitución abrogada, la violación al régimen constitucional de recursos naturales y el atentado contra la unidad del país.

En mis primeros cursos de la carrera de derecho, Alcides Alvarado, un experimentado profesor de derecho constitucional, al iniciar una de sus clases nos sorprendió a todos al afirmar que la Constitución era como una alfombra muy bella, pero que como toda alfombra terminaba siendo pisoteada. El Dr. Alcides Alvarado era un profesor serio, respetuoso y formal, por eso, cuando le oí decir tal cosa, nos dejó a todos desubicados. Los años de práctica me llevan hoy a poder afirmar que se puede tener en la Constitución y las leyes todos los derechos y garantías del mundo; pero que éstos valen nada si no son asumidos por la gente como sus derechos y no se tiene una institucionalidad, o sea unos operadores de justicia, que tengan la credibilidad y capacidad de hacerlos cumplir.

Antes de la nueva Constitución y ya con ella, el problema de la vigencia real y efectiva de los derechos y garantías constitucionales no está tanto en su postulación, siempre es bueno mejorar y ampliar su enunciación, sino en su aplicación cotidiana.

Hacia adelante, el reto para la vigencia de los derechos y garantías constitucionales es la construcción colectiva y participativa del nuevo sistema de justicia, cuyas bases están en la nueva Constitución. Para no repetir los errores del pasado, ese sistema no puede ser pensado entre cuatro paredes y entre abogados, de manera ajena a la gente.

2. Las acciones de defensa

La acción es el derecho por el que toda persona que considera que su derecho ha sido transgredido puede interponer una demanda para que las autoridades establecidas por ley, siempre que se haya verificado objetivamente la trasgresión, primero, determinen el restablecimiento del derecho, y luego, incluso si fuera necesario, el cumplimiento forzoso de la decisión adoptada.

En su generalidad, las acciones constitucionales son breves y están dirigidas a lograr la protección inmediata y expedita de los derechos y garantías determinados por la Constitución y las leyes.

La nueva Constitución establece seis acciones constitucionales de defensa de los derechos y garantías constitucionales: la Acción de Libertad, la Acción de Amparo Constitucional, la Acción de Protección de Privacidad, la Acción de Inconstitucionalidad, la Acción de Cumplimiento y la Acción Popular.

2.1. La Acción de Libertad

La Acción de Libertad (Arts. 125 al 127) de la nueva Constitución es conocida en la Constitución abrogada como recurso de *Habeas Corpus* (Art. 18) y, salvo algunas modificaciones, mantiene sus características, procedimiento y alcances.

Toda persona puede interponer la Acción de Libertad cuando considere que su vida está en peligro, que es ilegalmente perseguida o que es indebidamente procesada o privada de libertad. A

diferencia de la Constitución abrogada, la nueva Constitución incluye que esta acción puede ser utilizada por quien considere que su vida corre peligro.

Esta acción puede ser interpuesta por la persona agraviada o por otra a su nombre, de forma escrita u oral. La nueva Constitución determina que la presentación de la acción debe ser “sin ninguna formalidad procesal”, la Constitución abrogada establecía que podía presentarse “con o sin poder notariado”. Según la redacción de la nueva Constitución, puede interpretarse que sólo se puede interponer la Acción de Libertad con poder notariado, contradiciendo la naturaleza misma de la acción. Parece que el legislador ha buscado ser amplio al determinar que la acción no está sujeta a formalidades. Pero una cosa son las formalidades del proceso, por ejemplo que se deba hacerlo por escrito, en determinado número de páginas, o que se use o no timbres, y otra muy diferente es la facultad de actuar por otro con base en la representación o mandato que no es forma o formalidad, sino un hecho sustancial.

El poder comporta un contrato por el que una persona, mandatario, asume la obligación de realizar determinado acto jurídico a nombre de otra, mandante, de tal forma que todos los efectos jurídicos caen sólo sobre el mandante prácticamente como si el mandatario nunca hubiese participado. Por regla general, para constituir un contrato se requiere la manifestación de voluntad expresa. La Constitución abrogada consideraba que cuando existiera la necesidad de interponer un recurso de *habeas corpus* era probable que la persona afectada no estuviese en la posibilidad material de otorgar poder, por lo que generó una excepción a la regla del mandato judicial y estableció de manera expresa que se podía recurrir por otro sin poder notariado. Es muy probable que esta limitación de la nueva Constitución genere jurisprudencia constitucional que la aclare o que se necesite establecer por reforma parcial o por ley que se puede ejercer la acción de libertad por otro sin poder.

La Acción de Libertad puede interponerse ante cualquier juez o tribunal competente en materia penal. Interpuesta la Acción de Libertad, el juez o tribunal de forma inmediata debe señalar día y hora de audiencia pública que debe ser en las 24 horas siguientes.

La nueva Constitución establece que la notificación para la audiencia y, fundamentalmente, a la autoridad demandada debe ser personal o por cédula. Así, la notificación a la autoridad demandada se realiza entregándole personalmente la copia del escrito de la acción y la decisión del juez convocando a audiencia o, si no es encontrada, dejando esos documentos en su lugar de trabajo. Esta regla muy simple supera una limitación significativa de la Constitución abrogada que no establecía nada sobre la forma de notificación, lo que en la práctica dio lugar a que algunas autoridades, fundamentalmente años atrás, hayan aplicado el procedimiento civil² que establece varios pasos hasta que se pueda concretar la notificación por cédula si la autoridad no

2 Según el Código de Procedimiento Civil, para la notificación de una demanda, primero se debe intentar la notificación personal y sólo si ella no es posible el juez dispone la notificación por cédula. Interpuesta la demanda y admitida, el funcionario judicial se debe hacer presente en el domicilio del demandado para notificarle. Si no lo encuentra, el funcionario debe dejar a alguien el aviso de que el día siguiente volverá a determinada hora para practicar la diligencia de notificación. Si el demandado no espera para ser notificado, el funcionario judicial debe comunicar esa situación al juez de la causa, que recién con ese requisito puede disponer la notificación por cédula. En este procedimiento puede demorarse con eficiencia varios días.

es encontrada o si no se deja encontrar atentando contra el carácter de inmediatez y urgencia del recurso de *habeas corpus*³.

La audiencia no puede suspenderse por ninguna razón. Si la autoridad demandada no concurre o si la abandona, se le declara rebelde y se continúa hasta emitir sentencia en la misma audiencia. Las partes quedan notificadas por la lectura de la sentencia. La sentencia debe ser ejecutada de inmediato, no obstante, en las 24 horas siguientes se debe enviar los antecedentes de la acción ante el Tribunal Constitucional Plurinacional para su revisión.

La nueva Constitución, como lo hacía la Constitución abrogada respecto del *habeas corpus*, establece que los servidores públicos y los particulares que resistan cumplir la sentencia de la Acción de Libertad pueden ser sometidos a un proceso penal por atentado contra garantías constitucionales. Este tipo penal no existe en la legislación boliviana por lo que, en lo inmediato, si bien se puede ejercer la Acción de Libertad no se puede sancionar penalmente a quien resista o incumpla las determinaciones que se adopte. La Constitución de 1967 establecía ese mismo tipo penal pero no estuvo normado hasta que la Ley 1768, de 10 de marzo de 1997, la definió y sancionó como desobediencia a resoluciones de *habeas* o Amparo; recién entonces se pudo procesar a las autoridades que resistieran cumplir las Resoluciones de *habeas* o Amparo. En la actualidad, es legalmente posible interponer una Acción de Libertad; pero no sería posible reprimir penalmente a quien resista el cumplimiento de la sentencia porque no está normado el tipo penal al que nos remite la nueva Constitución y porque no es posible aplicar la norma referida a la Desobediencia de Resoluciones de *habeas* o Amparo ya que, en materia penal, no se puede aplicar la analogía y la Acción de Libertad es una y el recurso de *habeas corpus* otra acción diferente y ahora abrogada. Para fortalecer la Acción de Libertad, es necesario que en lo inmediato se tipifique legalmente el delito de atentado contra garantías constitucionales.

2.2. Las acciones de Amparo Constitucional, Protección de Privacidad, de Inconstitucionalidad, de Cumplimiento y Popular

La *Acción de Amparo Constitucional* de la nueva Constitución norma el recurso de Amparo Constitucional previsto en la Constitución abrogada sin diferencias significativas. La nueva Constitución establece que la Acción de Amparo puede interponerse contra los actos u omisiones ilegales o indebidas de los servidores públicos o de particulares que restrinjan, supriman o amenacen restringir o suprimir los derechos establecidos en la Constitución y las leyes. La nueva Constitución, igual que la abrogada, establece que esta acción es subsidiaria y no sustituye a otros recursos o medios que pueda ejercer la persona que se considere agraviada. A diferencia de la Constitución abrogada, la nueva Constitución, rescatando los lineamientos de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, establece que esta acción sólo puede interponerse en el plazo máximo de 6 meses de que se haya dado la acción reclamada o de notificada la última acción administrativa o judicial.

Como una especie de desgajamiento del Amparo Constitucional y con algunas especificidades, la nueva Constitución norma las Acciones de Protección de Privacidad, de Cumplimiento y Popular.

3 Durante mis prácticas de estudiante de la Carrera de Derecho en provincias del departamento de La Paz, fui testigo de este tipo de práctica que rompía totalmente el carácter de urgencia del *habeas corpus*. El argumento de los jueces era simple: ellos cumplían la Constitución, la cual no especificaba cómo debía notificarse por lo que, según ellos de manera absolutamente legal, aplicaban supletoriamente el procedimiento civil.

En el marco de la Constitución abrogada, la protección que se obtiene con estas acciones podía ser lograda mediante el Amparo Constitucional, aunque con algunas limitaciones que son superadas por las reglas específicas que se ha introducido ahora.

Por la *Acción de Protección de Privacidad*, toda persona individual o colectiva que crea estar indebida o ilegalmente impedida de conocer, objetar u obtener la eliminación o rectificación de los datos registrados en archivos o bancos de datos públicos o privados, o que afecten a su derecho a la intimidad personal o familiar, o a su propia imagen, honra o reputación, puede reclamar tener la información, que ésta sea rectificadada o eliminada del archivo o banco de datos.

La *Acción de Cumplimiento* procede cuando servidores públicos incumplen disposiciones constitucionales o de la ley a fin de lograr su cumplimiento.

La *Acción Popular* procede contra todo acto u omisión de las autoridades o de personas individuales o colectivas que violen o amenacen con violar derechos o intereses colectivos relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y salubridad pública, el medio ambiente y otros definidos por la Constitución. Según la redacción de la nueva Constitución, por esta vía sólo puede reclamarse los derechos colectivos definidos por ella y no los que pudieran establecer las leyes; si se pretende lograr protección de derechos colectivos definidos en leyes, debería recurrirse a la acción de Amparo Constitucional.

La *Acción Popular*, a diferencia de la *Acción de Amparo Constitucional*, puede interponerse sin necesidad de agotar la vía judicial o administrativa.

Mediante la *Acción de Inconstitucionalidad*, toda persona individual o colectivamente afectada por una norma jurídica contraria a la Constitución puede reclamar que se declare como tal inconstitucional. La sentencia que declare la inconstitucionalidad de una norma jurídica, sea cual fuere su rango, ley, decreto u otro, la hace inaplicable para todos.

La Constitución abrogada establecía el recurso de inconstitucionalidad en los Arts. 120. a) y 121 párrafos dos y tres de su parte orgánica, distinguiendo el recurso de inconstitucionalidad directo, abstracto y remedial que sólo podía ser interpuesto por el Presidente de la República, el Fiscal General de la Nación, diputados o senadores y el Defensor del Pueblo; y el incidente de inconstitucionalidad que puede ser interpuesto por cualquier persona con intereses concretos en el marco de un proceso específico. En la Constitución abrogada, los particulares sólo podían reclamar la inconstitucionalidad en un caso concreto, y su efecto era relativo sólo a ese caso. La nueva Constitución, de una manera más coherente, permite que cualquier persona pueda reclamar la inconstitucionalidad de una norma en abstracto y que la determinación que se asuma tenga efecto general.

2.3. El procedimiento común a las acciones de Amparo Constitucional, Protección de Privacidad, de Cumplimiento y Popular

La nueva Constitución establece que el procedimiento de las acciones de Protección de Privacidad, de Cumplimiento y Popular es el mismo que de la Acción de Amparo Constitucional que es prácticamente el mismo que el de la Acción de Libertad, salvo el plazo para convocar a audiencia, que en ésta última es de 24 horas y en las demás 48.

Las acciones de amparo Constitucional, Protección y de Cumplimiento pueden ser interpuestas por la persona que se considere afectada por sí o por apoderado. La *Acción Popular* puede ser interpuesta por la persona o la colectividad que se considere afectada y obligatoriamente el Ministerio Público y el Defensor del Pueblo cuando conozcan de un caso susceptible de esa acción.

La nueva Constitución establece que estas acciones deben interponerse ante juez o tribunal competente, que debe ser definida por ley. La Constitución abrogada definía que el recurso de Amparo Constitucional debía interponerse ante las Cortes Superiores de Distrito en las capitales de Departamento y ante los jueces de partido en las provincias.

3. El Estado de excepción⁴

La nueva CPE norma el estado de excepción, siguiendo los lineamientos establecidos en la Constitución para el estado de sitio en su Capítulo sobre “Conservación del Orden Público”⁵.

La nueva Constitución Política norma el estado de excepción con las siguientes características:

3.1. Declaración

El estado de excepción sólo puede ser declarado por el Presidente o Presidenta del Estado. La Constitución abrogada establecía que sólo el Presidente podía declarar el estado de sitio y necesariamente con el dictamen afirmativo del Consejo de Ministros, debido a la corresponsabilidad que les establecía. La nueva Constitución no define ninguna participación del Consejo de Ministros y deja la potestad y responsabilidad de declarar el estado de excepción totalmente al Presidente.

La nueva Constitución introduce la obligación de que la Asamblea Legislativa Plurinacional debe reunirse máximo en las 72 horas siguientes, o de inmediato si fuera posible, para aprobar o no la vigencia del estado de excepción. La Constitución abrogada señalaba condicionalmente que si el Congreso se reunía ordinaria o extraordinariamente durante el estado de sitio debía tratar sobre la continuación del mismo por lo que, si el Congreso no se reunía, el estado de sitio continuaba legalmente. La actual Constitución, al subordinar la continuidad del estado de excepción a la aprobación de la Asamblea Legislativa Plurinacional previene de mejor forma el posible abuso de las autoridades en la aplicación del estado de excepción.

La Constitución no establece expresamente qué ocurre si la Asamblea Plurinacional no se reúne en las 72 horas, puede asumirse que el estado de excepción queda suspendido, pero ello no está expresamente definido. Esta situación puede ser superada por jurisprudencia constitucional, una reforma constitucional o lo que pueda ser más expedito en la ley que regule los estados de excepción.

4 El Estado de excepción está normado en los Arts. 137 al 140 de la nueva Constitución Política del Estado, Capítulo III, Título IV, Primera Parte sobre “Bases fundamentales del Estado, derechos, deberes y garantías”.

5 El estado de sitio está normado en los Arts. 111 al 114 de la Constitución Política del Estado abrogada como Conservación del Orden Público, Capítulo IV, del Título II del “Poder Ejecutivo” de su Segunda Parte del “Estado Boliviano”.

3.2. Causales y duración

La Constitución abrogada señalaba que el estado de sitio podía declararse “en casos de grave peligro por causa de conmoción interna o guerra internacional”. La nueva Constitución determina que el estado de excepción puede declararse “en casos de peligro para la seguridad del Estado, amenaza externa, conmoción interna o desastre natural”. La nueva Constitución incluye como causales para declarar el estado de excepción el peligro para la seguridad del Estado como un aspecto genérico que puede admitir varios criterios y los desastres naturales.

Respecto la duración, la Constitución Política del Estado establecía que el estado de sitio dispuesto por Ejecutivo podía durar máximo 90 días y que, vencido este plazo, caducaba de hecho, salvo la autorización del Congreso. La nueva Constitución no señala plazo de vigencia y deja éste y otros aspectos a una ley especial.

Tanto la Constitución abrogada como la nueva establecen que el Presidente sólo puede declarar estado de excepción una vez en un año y que si pretende hacerlo por una segunda vez, debe lograr previamente la autorización del Congreso.

3.3. Efectos

La Constitución abrogada establecía de forma específica en su Art. 112 que la declaratoria de estado de sitio producía como efectos que: 1) el ejecutivo podía aumentar el número de efectivos de las Fuerzas Armadas y llamar al servicio las reservas que estime necesarias; 2) podía imponer la anticipación de contribuciones y rentas estatales que fueran indispensables, así como negociar y exigir empréstitos; 3) en general, no suspendía los derechos y garantías, pero podía hacerlo respecto de determinadas personas fundadamente sindicadas de tramar contra el orden público.

La nueva Constitución no norma los efectos del estado de excepción, dejando que estos sean definidos por la Asamblea Legislativa Plurinacional al momento de aprobar su vigencia. El texto constitucional establece que “La aprobación de la declaración indicará las facultades conferidas y guardará estricta relación y proporción con el caso de la necesidad atendida por el estado de excepción”.

3.4. Cuenta del estado de excepción

La nueva Constitución establece que, concluido el estado de excepción, el ejecutivo rendirá cuentas a la Asamblea Legislativa Plurinacional de los motivos que dieron lugar a su declaración y del uso de las facultades que se le confirieron; tal como lo normaba la Constitución abrogada respecto del Congreso.

La nueva Constitución resalta, además, que quienes hayan violado los derechos establecidos en ella serán objeto de proceso penal por atentado contra los derechos, como queriendo dejar claro que el estado de excepción no es razón para transgredir los derechos constitucionalmente reconocidos. El delito de “atentado contra los derechos” no se encuentra tipificado por lo que para que esta norma pueda aplicarse es necesario que se establezca el tipo penal mediante ley.

3.5. Remisión a una ley especial

En esa línea, la Constitución abrogada establece una serie de reglas y limitaciones de carácter constitucional, fundamentalmente en lo relativo a los efectos y las facultades que otorga el estado de

sitio a las autoridades y procura establecer un régimen de excepción constitucionalmente definido. La nueva Constitución, en cambio, fortalece el control legislativo al hacerlo obligatorio, primero, para la aprobación de su vigencia en las 72 horas de declarado, y, segundo, al determinar que debe ser el Poder Legislativo el que defina los poderes y facultades de las autoridades en el estado de excepción; pero deja los límites y alcances de las atribuciones que se pueda otorgar a la definición de una ley especial.

En el país no hubo una ley de estado de sitio porque el texto constitucional abrogado se presentaba como suficiente; actualmente, no existe una Ley de estado de excepción que regule las normas del nuevo texto constitucional por lo que, momentáneamente, esta medida no podría aplicarse legalmente. La nueva Constitución determina que “Los estados de excepción serán regulados por la ley”; si no hay ley, no se los puede aplicar porque se lo haría sin regulación y transgrediendo derechos toda vez que no hay norma que defina su posible limitación .

Garantías jurisdiccionales

Carlos Derpic Salazar

El presente trabajo está referido a un análisis y comentario especializado de la Primera Parte de la Constitución Política del Estado, Título IV: Garantías Jurisdiccionales y Acciones de Defensa, desarrollando las diferencias entre la anterior y la actual Constitución; las alternativas de desarrollo legislativo, para la aplicación correspondiente a cada título del nuevo texto constitucional; y las ideas, conceptos y críticas fundamentales de cada título de la nueva Constitución Política del Estado, para su mayor comprensión y socialización.

El desarrollo señalado líneas arriba está precedido de un breve marco teórico relativo a lo que son las “garantías jurisdiccionales” y, al final, se encuentra un anexo que da cuenta de las semejanzas y diferencias entre las acciones de defensa de la anterior y la actual Constitución Política del Estado.

1. Cuestiones preliminares

Como en otros campos, la doctrina tiene diversos planteamientos acerca de la temática de las garantías de las personas. Así, algunos utilizan la expresión “garantías constitucionales” para referirse a “(...) las instituciones jurídicas constitucionales que tienen por finalidad proteger y amparar a las personas en el ejercicio de sus derechos fundamentales, contra cualquier exceso, abuso o arbitrariedad provenientes de personas particulares, de autoridades públicas o judiciales” (Rivera, Jost, Molina y Cajías, 2005: 81). Según estos autores, las garantías constitucionales pueden ser clasificadas en dos categorías: normativas y jurisdiccionales, correspondiendo a las primeras las “(...) normas que constituyen los principios fundamentales contenidos en la Constitución, como fuente y garantía para el pleno ejercicio de los derechos fundamentales” (: 81); en tanto las segundas serían los “(...) mecanismos jurisdiccionales (...) que tienen la finalidad de poner un remedio jurídico a un acto ilegal o arbitrario que restrinja o suprima derechos fundamentales, restableciéndoles de forma rápida y oportuna” (: 81).

Otros sostienen que las garantías constitucionales no son las garantías de tal o cual derecho o libertad, o de tal o cual institución

Carlos Derpic Salazar

Nació en Potosí, es abogado y docente universitario. Ejerció en asesorías jurídicas populares de Potosí y La Paz. Fue Adjunto del Defensor del Pueblo, Director Jurídico del Ministerio de Trabajo, Asesor Legal en varias entidades estatales. Fue también Director del Departamento de Derecho de la Universidad Católica Boliviana. Trabaja como consultor. Es militante de la causa de los derechos humanos.

u órgano del Estado, “(...) sino las garantías de ‘la’ Constitución, es decir, las garantías que la Constitución se da a sí misma, a fin de asegurar ‘su primacía’ respecto de las demás normas del ordenamiento jurídico” (Pérez, 2000: 153). En esta visión, las garantías constitucionales serían dos: la reforma de la Constitución y el control de constitucionalidad de la ley.

La nueva Constitución Política del Estado (nCPE), vigente desde el 7 de febrero de 2009, ha adoptado la denominación “Garantías jurisdiccionales y acciones de defensa” para referirse a los mecanismos mediante los cuales la persona puede ejercer los derechos fundamentales que la misma Constitución reconoce en su favor; del mismo modo que a las acciones concretas que puede utilizar para la vigencia de tales derechos, cuando éstos son vulnerados, suprimidos o restringidos, por autoridades o particulares. En esto se encuentra una primera diferencia con el texto de la anterior Constitución Política del Estado, en la cual el Título II de la Parte Primera (“La persona como miembro del Estado”) estaba referido a las “Garantías de la persona”.

El texto constitucional que se analiza está compuesto por tres capítulos: el primero, referido a las garantías jurisdiccionales, de manera general; el segundo, a las diferentes acciones que puede utilizarse para hacer efectiva la vigencia de los derechos; y el tercero, relacionado con lo que la nCPE denomina “estados de excepción”.

2. Las garantías jurisdiccionales en el texto de la nCPE

De inicio, se debe destacar que la anterior CPE estaba primordialmente dirigida a proteger los derechos de las personas y los ciudadanos, pensados ambos como individuos, en los marcos del constitucionalismo liberal y pese a que formaba parte de lo que se denomina constitucionalismo social. Por el contrario, la nCPE incluye no sólo garantías y acciones para la protección individual, sino también para la protección de los derechos colectivos y de los pueblos.

En segundo lugar, en el punto relativo a las garantías jurisdiccionales, la nCPE supera una deficiencia de la anterior CPE, relativa a que en el texto se encontraba una suerte de mezcla entre lo que eran derechos y garantías de la persona o la existencia de garantías sin que esté incluido el derecho que garantizaban y viceversa. Ahora, los derechos se encuentran en el Título II de la Primera Parte del texto constitucional y las garantías en el Título IV.

2.1. Novedades de la nCPE

En el marco descrito, las novedades que se encuentra en la nCPE son las siguientes:

- a. Los derechos reconocidos por la nCPE son directamente aplicables y gozan de iguales garantías para su protección, disponiendo a continuación que sólo podrán ser regulados mediante ley (Art. 109).
- b. La imprescriptibilidad de los delitos de genocidio, lesa humanidad, traición a la patria y crímenes de guerra (Art. 111), en un contexto de bloque de constitucionalidad que está determinado más adelante, en el Art. 410. Asimismo, se establece la imprescriptibilidad de los delitos cometidos por servidores públicos que atenten contra el patrimonio del Estado y causen grave daño económico (Art. 112), no pudiendo aplicar en este caso el régimen de inmunidad.

- c. El derecho a indemnización, reparación y resarcimiento que tienen las víctimas de la vulneración de sus derechos, en forma oportuna (Art. 113.I); y el derecho/obligación del Estado de iniciar la acción de repetición contra la autoridad o servidor público responsable de la acción u omisión que provocó el daño (Art. 113.II).
- d. La prohibición, junto con la tortura, de otras formas como la desaparición, confinamiento, coacción, exacción o cualquier forma de violencia física o moral (Art. 114.I). Del mismo modo, la nulidad de pleno derecho, de las declaraciones, acciones u omisiones obtenidas mediante el empleo de la tortura, coacción, exacción o cualquier tipo de violencia (Art. 114.II).
- e. La protección oportuna y efectiva que deben otorgar los jueces y tribunales a las personas en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos (Art. 115.I); y la garantía del derecho al debido proceso, a la defensa y a una justicia plural, pronta, oportuna, gratuita, transparente y sin dilaciones (Art. 115.II).
- f. La prohibición de que una persona sea procesada y/o condenada dos veces por el mismo hecho (principio del derecho: *non bis in ídem*), así como el que la rehabilitación en sus derechos restringidos será inmediata al cumplimiento de su condena (Art. 117.II); y la prohibición de imponer, como sanción, penas privativas de libertad por deudas u obligaciones patrimoniales, excepto en los casos establecidos por la ley (Art. 117.III). Esta disposición, que tiene ahora rango constitucional, ya se encontraba vigente por efecto de la Ley N° 1602 de 15 de diciembre de 1994 y del Art. 1466 del Código Civil: “(Inexistencia de apremio corporal). El deudor no puede ser sometido a apremio corporal para la ejecución forzosa de las obligaciones reguladas por este código”.
- g. El cumplimiento de las sanciones privativas de libertad y las medidas de seguridad están orientadas a la educación, habilitación e inserción social de los condenados con respecto a sus derechos (Art. 118.III).
- h. La igualdad de oportunidades, para todas las personas, para ejercer sus derechos y facultades dentro de los procesos, independientemente de la jurisdicción en la que tenga lugar el proceso (Art. 119.I); y la obligación del Estado de proporcionar defensora o defensor gratuito cuando carezcan de recursos (Art. 119.II). La obligación del Estado de procurar abogado o abogada gratuitos cuando la víctima no tenga recursos para intervenir en el proceso (Art. 121.II).
- i. La obligación de que toda persona debe ser juzgada en su idioma y sólo excepcionalmente ser asistida por un intérprete (Art. 120.II).
- j. El derecho de guardar silencio en materia penal, no será considerado como indicio de culpabilidad (Art. 121.I).
- k. La tipificación del delito de “traición a la patria”, sólo puede ser cometido por bolivianos y/o bolivianas, en una triple dimensión: i) Tomar armas contra su país, se ponga al servicio de estados extranjeros participantes o entre en complicidad con el enemigo, en caso de guerra internacional contra Bolivia; ii) violar el régimen constitucional de recursos naturales; y iii) atentar contra la unidad del país (Art. 124.I). Para el caso de comisión de este delito, la nCPE prevé la aplicación de la máxima sanción penal (Art. 124.II, concordante con el Art. 118.II).

- l. La garantía de irretroactividad, contenida en el Art. 123 de la nCPE, antes referida a materia penal cuando beneficiaba al delincuente y a materia social cuando lo disponía expresamente, en el actual texto se amplía a la materia de corrupción.

2.2. Ausencias en el texto constitucional

En relación a ausencias en el nuevo texto constitucional, se tiene lo siguiente:

- a. La prohibición de incomunicación que se encontraba en el Art. 9.II de la anterior CPE del siguiente modo: “La incomunicación no podrá imponerse, sino en casos de notoria gravedad y de ningún modo por más de veinticuatro horas”.
- b. La presunción de inocencia, establecida por el Art. 116, no incluye una expresión importante que sí estaba en el anterior texto constitucional, en sentido de que dicha presunción tiene lugar mientras no se pruebe la culpabilidad de la persona.
- c. Se suprime, en relación a la prohibición de tortura, la determinación expresa de que también es responsable el servidor público que la ordene. En el texto actual sólo podrán ser destituidos de su cargo aquellos que la apliquen, instiguen o consientan, quedando a salvo quien la haya ordenado.
- d. Se mantiene, aunque con otras características, una deficiencia del texto constitucional en cuanto en el Art. 116.II, se establece que cualquier sanción debe fundarse en una ley anterior al hecho punible, y no se señala que, más que el hecho punible, debería tratarse de la comisión u omisión del mencionado hecho.
- e. La imprecisión respecto a lo que significa el término “sanción”, en el contexto del Art. 117, puesto que, por ejemplo cuando se cobra una o varias cuotas de asistencia familiar o beneficios sociales, no se trata de una sanción, sino de un mecanismo para hacer efectivo el cumplimiento de la obligación por parte del obligado.
- f. Se eliminó el rango constitucional que tenían los delitos de parricidio y asesinato, que eran merecedores de la máxima pena (30 años de presidio, sin derecho a indulto). Ahora sólo tiene esa categoría la traición a la patria. Queda suelta, también la tipificación del delito de “Sometimiento total o parcial de la nación a dominio extranjero”, incluida en el Art. 110 del Código Penal.

3. Las acciones de Defensa

En este capítulo se incluye nuevas denominaciones para acciones establecidas en la anterior CPE y también se incluye nuevas acciones. Los recursos de *habeas corpus*, Amparo Constitucional y *habeas data*, se llaman ahora Acción de Libertad, Acción de Amparo Constitucional y Acción de Protección de Privacidad, respectivamente. Están incluidas las acciones de Inconstitucionalidad, de Cumplimiento y Popular.

3.1. Acción de Libertad (Arts. 125 - 127)

Esta Acción, que en la anterior CPE se denominaba “Recurso de *habeas corpus*”, está referida a la protección del derecho a la libre locomoción, pero incorpora en la nCPE la posibilidad de su

interposición por parte de toda persona que considere que su vida está en peligro. Tal situación, así como aquellas en las cuales la persona considere que es ilegalmente perseguida, o que es indebidamente procesada o privada de libertad, dan lugar a la interposición de la Acción de Libertad, que puede plantearse de manera oral o escrita, por sí o por cualquiera a su nombre y sin ninguna formalidad procesal, ante cualquier juez o tribunal competente en materia penal, solicitando que se guarde tutela a su vida, cese la persecución indebida y se restablezcan las formalidades legales o se restituya su derecho a la libertad.

La anterior CPE y la Ley N° 1836 del Tribunal Constitucional establecían el recurso de *habeas corpus* para aquellos casos en que una persona estuviese ilegal, indebida o arbitrariamente perseguida, detenida, presa o procesada. La persona podía acudir por sí o cualquiera a su nombre, con poder notariado o sin él, ante la Corte Superior de Distrito o ante un Juez de Partido e incluso ante un Juez Instructor en los lugares en que no hubiese Juez de Partido. En la nCPE ya no es el Tribunal Departamental (antes Corte Superior) quien conoce de la Acción de Libertad, sino un juez o tribunal en lo penal.

En lo fundamental, el procedimiento establecido en la anterior CPE y la nCPE es el mismo, pero llama la atención que, tratándose de una persona que considere que su vida está en peligro, el juez o tribunal que conozca de la Acción disponga que la persona accionante sea conducida a su presencia o que se haga presente en el lugar de la detención, pues podría tratarse de alguien que no esté guardando detención.

El o la titular de la Defensoría del Pueblo podrá interponer también esta Acción, conforme lo dispone el Art. 222.1 de la nCPE.

3.2. Acción de Amparo Constitucional (Arts. 128 y 129)

La Acción de Amparo Constitucional tiene lugar contra actos u omisiones ilegales o indebidos de los servidores públicos o de persona individual o colectiva, que restrinjan, supriman o amenacen restringir o suprimir los derechos reconocidos por la Constitución y la ley. En este punto se nota una actualización del lenguaje, pues la anterior CPE hacía referencia a “funcionarios o particulares”, en tanto la nCPE utiliza los términos “servidores públicos” (conforme los denomina la Ley N° 2927 del Estatuto del Funcionario Público) y “persona individual o colectiva” (de acuerdo a la denominación utilizada por el Código Civil). Así lo dispone el Art. 128 de la nCPE

La Acción de Amparo Constitucional, según manda el Art. 129.I de la nCPE, se interpone por cualquier persona que se crea afectada, o por cualquiera a su nombre con poder suficiente o por la autoridad correspondiente de acuerdo con la Constitución. En este último caso, la única autoridad que puede interponer el recurso es el o la titular de la Defensoría del Pueblo, quedando así eliminada la posibilidad de que lo haga el Ministerio Público, tal cual estaba previsto en el Art. 19.II de la anterior CPE. Un requisito fundamental para la procedencia de la Acción de Amparo Constitucional es que no exista otro medio o recurso legal para la protección inmediata de los derechos y garantías restringidos, suprimidos o amenazados. Esto también se encuentra previsto por el Art. 129.I de la nCPE.

La nCPE establece que la Acción de Amparo Constitucional podrá interponerse en el plazo máximo de seis meses, computable a partir de la comisión de la vulneración alegada o de notificada

la última decisión administrativa o judicial, con lo que se constitucionaliza una decisión adoptada por el Tribunal Constitucional, que en su momento recibió muchas críticas.

En lo demás, el procedimiento es el mismo que el que se establecía en el Art. 19 de la anterior CPE y la autoridad que resista la ejecución de la decisión final de la Acción de Amparo Constitucional, quedará también sujeta a las sanciones previstas por ley.

3.3. Acción de Protección de la Privacidad

En la Acción de Protección de la Privacidad se encuentra normativa relativa a algunos derechos que, según las circunstancias, pueden encontrarse en oposición. En efecto, se trata, por un lado, del derecho a la información y, por otro, de los derechos a la privacidad y a la intimidad. Es un problema de gran discusión la manera en que debe tratarse la relación entre estos derechos.

La Acción de Protección de la Privacidad ya existía en la anterior CPE con la denominación de “*habeas data*” y puede ser interpuesta por cualquier persona individual o colectiva que crea estar indebida o ilegalmente impedida de conocer, objetar u obtener la eliminación o rectificación de los datos registrados por cualquier medio físico, electrónico, magnético, informático en archivos o bancos, de datos públicos o privados, o que afecten su derecho fundamental a la intimidad y privacidad personal o familiar, a su propia imagen, honra y reputación, podrá interponer la Acción de protección de la privacidad.

El texto de la nCPE contiene algunas modificaciones respecto al anterior, como por ejemplo la precisión –al inicio del Art. 130.I–, que la consagra, de que podrá ser cualquier persona “individual o colectiva”, en tanto la anterior CPE solamente hacía referencia a “persona”.

Un aspecto de suma importancia es que esta Acción no procederá para levantar el secreto en materia de prensa, conforme lo determina el Art. 130.II de la nCPE. Esto constituye una expresión indudable de democracia, en la medida en que ésta no es concebible sin libertad de prensa.

El trámite para esta Acción es el mismo que el establecido para la Acción de Amparo Constitucional y la negativa de la autoridad o el particular a dar cumplimiento a la decisión del juez o tribunal que conoció el mismo, surte los mismos efectos.

3.4. Acción de Inconstitucionalidad

Esta Acción es una novedad en el texto constitucional, pues la anterior CPE no la reconocía como tal, aunque sí tenía referencias a la misma, que era denominada “Recurso de inconstitucionalidad”, en el Art. 120, atribución primera de su texto, que establecía que una de las atribuciones del Tribunal Constitucional era conocer

En única instancia, los asuntos de puro derecho sobre la inconstitucionalidad de leyes, decretos y cualquier género de resoluciones no judiciales. Si la acción es de carácter abstracto y remedial, sólo podrán interponerla el Presidente de la República, o cualquier Senador o Diputado, el Fiscal General de la República o el Defensor del Pueblo.

En el Art. 129.I de la anterior CPE, también se encontraba una referencia a esta Acción, cuando establecía las atribuciones del Defensor del Pueblo: “El Defensor del Pueblo tiene la facultad de interponer los recursos de inconstitucionalidad, directo de nulidad, amparo y *habeas corpus*, sin necesidad de mandato”.

La nCPE determina que cualquier persona individual o colectiva afectada por una norma jurídica contraria a la Constitución tendrá derecho a presentar la Acción de Inconstitucionalidad, de acuerdo con los procedimientos establecidos por ley. Se trata de un caso típico de reserva legal, que no entra en detalles respecto a la tramitación de la Acción. En realidad, es ésta la manera como debería estar redactada una Constitución Política del Estado.

En el anterior ordenamiento jurídico, la Acción de inconstitucionalidad tenía dos variantes: la directa y la indirecta. La primera, que sólo podía ser interpuesta por las autoridades que se señala líneas arriba, y la segunda que podía interponerse por particulares, dentro de un proceso judicial o administrativo, cuya resolución dependiese de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma jurídica. Los efectos de ambas acciones eran diferentes, pues mientras la primera, en caso de declararse inconstitucional la norma, tenía incluso efecto derogatorio o abrogatorio, la segunda se aplicaba sólo al caso concreto.

En la nCPE se dispone, en el Art. 133, que la sentencia que declare la inconstitucionalidad de una ley, decreto o cualquier género de resolución no judicial, hace inaplicable la norma impugnada y surte plenos efectos respecto a todos.

La Acción de Inconstitucionalidad se interpone ante el Tribunal Constitucional Plurinacional, conforme lo determina el Art. 202.1 de la nCPE.

3.5. Acción de Cumplimiento

Esta es otra novedad de la nCPE y, según dispone su Art. 134.I procederá en caso de incumplimiento de disposiciones constitucionales o de la ley por parte de servidores públicos, con el objeto de garantizar la ejecución de la norma omitida.

La acción se interpone por cualquier persona individual o colectiva afectada, o por otra a su nombre con poder suficiente, ante juez o tribunal competente y se tramita de la misma forma que la Acción de Amparo Constitucional.

En caso de resistencia del servidor público obligado a cumplir con la sentencia, quien incurra en la misma se encuentra sometido a lo dispuesto por la nCPE.

Es necesario pensar en una legislación adecuada respecto a esta figura, en la medida en que podrían suscitarse conflictos entre órganos del Estado en caso de no hacerlo.

3.6. Acción Popular

Tercera novedad de la nCPE en materia de acciones. La Acción Popular establecida en los Arts. 135 y 136 de su texto, está prevista para el caso de todo acto u omisión de las autoridades o de personas individuales o colectivas que violen o amenacen con violar derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, el medio ambiente y otros de similar naturaleza reconocidos por la nCPE.

No se trata, como piensan muchas personas, de una acción relativa a la presión que puedan ejercer los denominados movimientos sociales, sino de una figura que existe en otras constituciones para la defensa y ejercicio de los derechos e intereses colectivos.

El Art. 136 de la nCPE determina que la Acción Popular podrá interponerse durante el tiempo que subsista la vulneración o la amenaza a los derechos e intereses colectivos y no es necesario, para su interposición, agotar la vía judicial o administrativa que pueda existir.

Además de la legitimación de cualquier persona individual o colectiva para interponer esta Acción, deben hacerlo con carácter obligatorio el Ministerio Público y el Defensor del Pueblo, cuando por el ejercicio de sus funciones tengan conocimiento de estos actos.

La parte final del Art. 136.II de la nCPE dispone que la Acción Popular se tramitará conforme al procedimiento establecido para la Acción de Amparo Constitucional.

4. Alternativas de desarrollo legislativo

De manera inicial, se puede señalar que son necesarias varias leyes que permitan que las Acciones previstas en el Título IV, *Garantías Jurisdiccionales y Acciones de Defensa*, tengan vigencia plena en la práctica, porque de lo contrario quedarán en meros enunciados teóricos.

En ese orden, se tiene, en primer lugar, la Ley del Órgano Judicial, en la cual se debe contemplar también al Tribunal Constitucional Plurinacional. Sin embargo, la importancia y envergadura de las atribuciones de este último Tribunal, hace necesaria la existencia de una ley especial que regule su estructura, funcionamiento, atribuciones y otros aspectos relativos al mismo.

La Ley del Órgano Judicial deberá también contemplar las atribuciones de los jueces en lo penal, para el caso de la Acción de Libertad, y de los jueces y tribunales, para las otras acciones, incluyendo dentro de las mismas la de conocer y decidir sobre las mismas.

En tercer lugar, se tiene la Ley de la Defensoría del Pueblo, en la medida en que el o la titular de la misma tiene atribuciones para la interposición de las Acciones previstas en la nCPE.

La Ley del Ministerio Público, como consecuencia de la atribución conferida al mismo por el Art. 136.II, también debe contemplar estos aspectos.

Por último, considerando que las Acciones previstas por la nCPE serán conocidas en revisión por el Tribunal Constitucional Plurinacional, será de suma importancia contar con una normativa adecuada en cuanto a deslinde jurisdiccional.

Bibliografía

Jost, Stefan, Rivera, José, Molina, José Antonio y Cajías, Huáscar, *La Constitución Política del Estado: Comentario Crítico* (La Paz: Ed. Fundación Konrad Adenauer, 2005)

Construir los fundamentos de una nueva ciudadanía en una coyuntura de transición

Jorge Viaña Uzieda

Introducción

El Título V de la nueva Constitución con sus cuatro artículos (141, 142, 143 y 144) con sus escasos trece párrafos, es el ejemplo perfecto de la rutina estatal de crear conceptos sin contenido. Los citados 4 artículos versan sobre los mecanismos de adquisición y “ejercicio” de una forma de entender la nacionalidad y la ciudadanía, bajo múltiples circunstancias. Si bien no se le puede pedir a una Constitución que contenga profundidad conceptual, debemos decir que el contenido que refiere este título es absolutamente instrumental y operativo, sin embargo, encierra implícitamente una noción de ciudadanía que corresponde a la versión minimalista y procedimental de democracia, contrastando con otras partes de la Constitución que intentan superar la noción procedimental de “democracia”.

En la presente coyuntura, luego de la aprobación de la nueva Constitución, es importante reflexionar sobre la profundidad de los conceptos de ciudadanía y democracia en diálogo con la noción de ciudadanía que esta presente en la nueva Constitución, a este fin dedicaremos el presente trabajo, concluiremos el presente análisis planteando algunas reflexiones estratégicas más generales desde el punto de vista de un auténtico proceso de emancipación, todo ello por la urgencia de reflexionar los temas del poder y del Estado.

Partiremos planteando el carácter performativo del concepto de democracia y la correspondiente crítica a la visión procedimental y minimalista de la democracia, que esperamos no se reactualice y generalice en el proceso de cambio actual. Para pasar al tema central, la inexistencia de una ciudadanía con ciertas características “modernas” que haría viable un tipo de “democracia” representativa. Este es un tema clave, ya que lo fundamental que intenta cambiar la Constitución recientemente aprobada, a pesar de que en algunas partes, como en el Título V repite la visión procedimental de democracia que criticamos. Plantear vetas de investigación propositivas es fundamental en el presente artículo, planteamos los

Jorge Viaña Uzieda

Catedrático en pregrado y postgrado en varias universidades UMSA-La Paz, UPEA-El Alto, UAGRM-Santa Cruz, UATF-Potosí, Universidad de la Frontera (UFRO), Temuco-Chile, Academia Diplomática de Bolivia, en las siguientes temáticas: movimientos sociales, economía política e historia económica, epistemología. Ha publicado libros en las temáticas de movimientos sociales, interculturalidad crítica y descolonización.

fundamentos de un nuevo proceso de creación de ciudadanía articulada alrededor de la noción de democracia como condición lejos del equilibrio.

Finalmente, plantearemos un conjunto de reflexiones que hemos denominado estratégicas, que giran alrededor de la idea de la toma del poder y su importancia, el papel del Estado en procesos de emancipación, el papel de la vanguardia y la cuestión de cómo salir de las formas liberales de representación política que delegan poder y abdican de la soberanía colectiva.

1. Carácter performativo del concepto de “Democracia”

No existe una verdadera y definitiva definición de democracia. No hay una definición trans-histórica ni objetiva de este concepto; a eso, los teóricos le llaman el carácter performativo del concepto de “democracia” (García, 2005: 13). Sólo se legitima como “verdadera”, alguna manera de creer en ella, cuando algún tipo de discurso legitimador de lo que llamamos democracia se impone sobre otro. Las definiciones validas son el producto provisional del estado de la correlación de fuerzas de los polos de antagonismo social que existen, quien legitima su discurso es el que impone su visión de “democracia”.

Las visiones liberales, minimalistas y procedimentales son las más útiles para sostener procesos neoliberales como el de los últimos 25 años. Son discursos que han sostenido teóricos en el exterior como Schumpeter, Sartori, Dahl, Liphart, Huntington y Bobbio entre otros, estos son teóricos típicos del Estado liberal, discurso que funciona en los países donde el capital es dominante y generalizado.

Estas nociones refuerzan las visiones ancladas solamente en las reglas de quienes son los presidentes, y que son los que nos gobiernan y que generan la idea de que para hacer que se realice mejor este modelo, la democracia consiste sólo en ir a votar cada cierto tiempo, etc. En Bolivia, los continuadores de esta visión que resulta importante para mantener a los gobernados en ese lugar, sin mayores aspiraciones de autogobierno y autodeterminación son, entre otros, Seligson, Mayorga, Toranzo y Lazarte. Pasemos a ver cuáles son los elementos centrales de esta visión de democracia, que esperemos no se reviva en el proceso de cambio que vivimos. Hoy la democracia huele y sabe a *plebe en acción*, como diría Zavaleta, a cabildo y a estructuras de rebelión que tanto desprecian y temen los teóricos de la gobernabilidad liberal que legitimaron una visión de democracia conservadora.

2. Crítica de la versión liberal minimalista y procedimental de “Democracia”

¿Qué es una visión liberal, minimalista y procedimental de la democracia?

Es una visión que se fija casi exclusivamente en la formación y consolidación del orden regulatorio del proceder político como recambio de elites en el poder y el Estado. Lo más importante son las instituciones y los procedimientos; un conjunto de reglas. El error metodológico básico de esta manera de entender la democracia es explicarse el todo (la democracia) por una parte subsidiaria y secundaria (la minucia de las reglas y las visiones policiales del asunto) que se basa y se fundamenta en definiciones de ciudadanía como la del Art. 144 de la actual Constitución, que reduce la ciudadanía, casi exclusivamente, a depositar el voto y delegar poder y ceder soberanía a nombre de representar. Este es el fundamento de la expropiación liberal de las decisiones y la construcción del monopolio del poder de las elites liberales en todo el mundo.

- La ciudadanía consiste en:
 1. Concurrir como elector o elegible a la formación y el ejercicio de funciones en los órganos del poder público, y
 2. El derecho a ejercer funciones públicas sin otro requisito que la idoneidad, salvo las excepciones establecidas en la ley. (Art.144, CPE)

Para esta noción de ciudadanía, la democracia es simplemente un artefacto institucional de selección de las elites, selección de los más eficaces para ejercer el poder, selección de los gobiernos. Para ellos el conjunto de reglas es casi, por sí solo, el hecho democrático; todo se reduce a técnicas, son medios para fines; una agregación de intereses cuya meta es maximizar una utilidad. ¿Cuál es la utilidad de todo este proceso? Seleccionar elites, reducir conflictos.

Muchas veces los conflictos logran, precisamente, ampliar la democracia, entonces, ese es el problema de fondo para esta visión de la democracia. Para quienes ven así la democracia, la política es la gestión de las libertades individuales, y la política simplemente consiste en presentar ofertas -los políticos hacen ofertas- los consumidores son los usuarios que eligen entre estas, por eso son vistos sólo como votantes, consumen lo que los políticos ofertan en el mercado político. Esa es la visión liberal, minimalista, procedimental de la democracia.

En síntesis, lo único que les preocupa es gestionar cómo los gobernantes gobiernan mejor y cómo los gobernados participan en su calidad de gobernados sumisos y contentos en ese proceso de selección de los que van a hacerles menos daño a nombre de “representarlos”. De este modo, en verdad, la supuesta “representación” liberal es en el fondo una manera sutil y sofisticada, “moderna” de expropiar la soberanía colectiva.

Pasemos a ver por qué este tipo de “democracia” no funciona ni puede funcionar en Bolivia. Para eso haremos un análisis de las diferentes características profundas de la ciudadanía en el país, las que empiezan a cambiar con la nueva Constitución, pero que podrían tardar décadas en desarrollarse verdaderamente, en caso de que siga el proceso de cambio.

3. Inexistencia de condiciones de un tipo de ciudadanía que cree las condiciones de funcionamiento de la “democracia” representativa

¿Por qué no funciona esta “democracia” que los conservadores en Bolivia añoran? En nuestro país existen tres elementos de crítica que permiten ver desde distintos ángulos por qué no existen condiciones estructurales para la democracia representativa.

3.1. Ciudadanía y desarrollo del capital

Primero: Nuestra sociedad no ha generalizado la lógica mercantil capitalista. En la producción, en el consumo, en la cultura, si bien hay una dominación, extorsión y opresión de lo capitalista frente a lo no capitalista, no hay una generalización de lo capitalista. Es por eso que la gente no actúa de la forma en que los liberales quisieran, a quienes preocupa, fundamentalmente, preservar la gobernabilidad del Estado. Dos terceras partes de este país se mueven bajo otras lógicas; este es un país de ferias campesinas, comunidades indígenas. “pre-moderno”, “atrasado” para las visiones modernizantes.

En esto consiste la enorme riqueza de este país, la que plantea la posibilidad de proponer otro tipo de “desarrollo”. Entonces no es sólo un tema de cultura política -que es lo que muchas veces enfatizan Lazarte, Toranzo y otros teóricos- susceptible de cambiar mediante sermones y pedagogía, haciendo exhortaciones de todo tipo a la población, del tipo “tenemos que modernizarnos” o “tenemos una sociedad que no tiene una cultura democrática”. Es todo lo contrario, esa visión de democracia está justamente anclada en la gobernabilidad, en el orden; y cuando hay procesos de desorden que conducen a que se produzca mayor igualdad, mayor capacidad de decisión colectiva, que produzcan, realmente, elementos de inclusión, ahí priman la gobernabilidad, el orden y las reglas. Entonces no es un problema de cultura política, sino más bien de estrechez de miras de los liberales.

3.2. Ciudadanía y colonialidad

Segundo punto de crítica a esta visión de democracia procedimental, para poder ser serios en un análisis sobre ciudadanía que vaya más allá de las formalidades de la lógica instrumental de toda ley, es el análisis de la posibilidad de una universalidad de acceso a derechos, en especial políticos. En este país no existe la disolución de los modos de diferenciación en el acceso a los derechos políticos fundados en la cultura, en la etnicidad, en la religión y en el género (García, 2005: 21). Este país es profundamente racista, colonialista y machista.

Los colonialismos que hoy siguen existiendo y que se intenta eliminar con la nueva Constitución, instituyen la etnicidad y la cultura como formas de capital político, como mecanismo de acceso a derechos políticos que otros no tienen, por eso no hay generales en el ejército que apelliden Huanca o Mamani, (esperemos que en el mediano plazo los veamos), por la colonialidad del poder es que no hay indígenas en altos cargos. Este es un hecho fáctico que confirma que existen ciudadanos de primera y ciudadanos de segunda.

Los colonialismos instituyen la etnicidad y la cultura como formas de capital político; no tenemos relaciones de igualdad para acceder a cualquier tipo de puesto en el Estado, en las empresas públicas, y menos en la banca o en el ejército. Consecuentemente ahí no puede funcionar la democracia deliberativa, no somos iguales, de una vez aceptemos que hemos construido la desigualación y denigración del otro (del indígena) y que si no empezamos por reconocer esto y lo cambiamos, este país no tiene porvenir alguno. Recién ha empezado a cambiar desde hace unos años –con muchísima dificultad. Este es el tema central de la temática de la ciudadanía: cómo puede haber una verdadera ciudadanía de iguales, cuando no somos iguales y nos resistimos a reconocer y cambiar esto. Por eso, tanto la visión y la perspectiva general que plantea la nueva Constitución sobre esta temática son acertadas, a pesar del Título V, y apuntan a superar este gravísimo y antiguo dilema de la “ciudadanía” en el país.

En un caso de ciudadanía (del ciudadano castellano hablante, blanqueado cultural y racialmente, etc.) se garantiza que tenga mayores accesos a privilegios, a posibilidad de ascenso, etc. y, en otros (caso del ciudadano indígena), se lo excluye de la posibilidad de los derechos políticos y de todos los derechos colectivos y formas propias de vida política y muchos derechos sociales, personales y culturales. La democracia representativa requiere, para funcionar, de la descolonización política y de ciertos grados de homogenización cultural que todavía no existen. Hoy las visiones liberales apenas llegan a la justificación liberal de un estado de cosas señorial y antiliberal. Si vamos a seguir creyendo

que realmente en este país no hay racismo y que todos tenemos las mismas oportunidades, nunca va a funcionar la democracia representativa, por muchos sermones que se den.

No puede haber representación política liberal en medio de regímenes coloniales y de pre-capitalismo generalizado, Aunque demos pedagogía a las masas, y miles de sermones, van a seguir actuando como actúan. Por eso no actúan en la perspectiva de democracia representativa; porque no es su práctica, lo liberal no es parte de sus sistemas de organización productiva, ni social, ni política, ni organizativa, ni cultural.

3.3. Ciudadanía y derechos sociales

Un tercer aspecto que los liberales de discurso y legitimadores del señorialismo neo-colonial, no ven en los hechos, es la imposibilidad de que la democracia representativa funcione cuando no existe un mínimo de derechos sociales - esta es una idea que Marshall expresa en un libro ya clásico sobre ciudadanía (Marshall, 1998) – para que funcione el liberalismo como en Francia, Alemania y otros países, se necesita cubrir un mínimo de derechos sociales que garanticen un mínimo de condiciones de reproducción social para todos, sin ninguna excepción. Sólo este mínimo de derechos sociales asegura que oferentes y demandantes de lo político, realmente intercambien bienes políticos, ideas, símbolos. Es decir, que exista la capacidad real de un intercambio en ambos polos del mercado político, por un lado los que ofrecen propuestas y por otro de los que reciben las propuestas a través de políticas públicas. De lo contrario, y como ocurre en Bolivia, no se intercambia bienes políticos entre sí, porque es un país que no tiene las mínimas condiciones sociales, ni de derechos sociales (la gente en la gran mayoría vive con un dólar al día).

Aquí, en la supuesta democracia representativa, se deforma el intercambio político, porque la gran mayoría se está muriendo de hambre y lo único que atina a hacer es mantener su hogar, de cualquier manera. Es decir, lo único que se intercambia son prebendas y se constituye un mercado político clientelar. Por muchos sermones que nos den los conservadores, esto seguirá así mientras estas condiciones estructurales se preserven. No se intercambia políticas públicas, hay un mercado político clientelista, porque no hay lo que se ha llamado “derecho social”, no hay un mínimo de condiciones de vida, no existe un mínimo de ciudadanía social, casi nadie tienen asegurado el trabajo, ni la educación de sus hijos, la alimentación, vivienda, transporte, etc.

Los tres elementos hasta aquí mencionados, hacen un todo articulado por el cual la “democracia” representativa no tiene fundamentos reales subjetivos ni objetivos para realizarse y este es el tema central para debatir respecto a la noción de ciudadanía que de forma implícita intenta plantear la actual Constitución.

4. Fundamentos para una nueva ciudadanía y noción de democracia como condición lejos del equilibrio

Esta crítica de la democracia liberal representativa y su noción implícita de ciudadanía, nos ha llevado a plantearnos otras nociones de democracia y ciudadanía.

Hay teóricos del exterior, como Rancière, Negri y Wallerstein, entre otros, que han ido avanzando algunos elementos de esta forma de entender la democracia y la ciudadanía; pero tal vez los elementos más interesantes los hayan planteado René Zavaleta en algunos textos (como *Cuatro conceptos de*

democracia y Lo Nacional Popular) y Luís Tapia, autor de la idea de “democracia como condición lejos del equilibrio”. ¿Qué significa esta idea?

Primero, la creciente ruptura de los monopolios de la política en beneficio de capas de la sociedad que antes no participaban de ella. Las instituciones son sólo escenarios temporales, ese es el grave error de la visión procedimental de la democracia. Las instituciones no son los escenarios definitivos ni siquiera es lo más importante en relación al hecho democrático; entonces tenemos que ir avanzando, con franqueza, en la creciente ruptura de los monopolios de la política, sabiendo que las instituciones sólo son un escenario temporal de los procesos de la política. Se pretende seguir en un proceso permanente de “comunitarización” de la política, reinventando el sentido de lo público.

¿Por qué la gente se ha rebelado estos años? Porque se estaba privatizando el gas, porque se privatizó todo y se desregularizó el trabajo, etc., se precarizó la vida de la gente, hasta las clases medias fueron afectadas.

Ahora bien, estos procesos de creciente ruptura de los monopolios de la política, obviamente crean desequilibrios y hasta colapsos de los sistemas políticos, pero justamente eso es lo que temen los teóricos conservadores y con esto se oponen al tránsito a formas mucho más profundas y avanzadas de “democracia”.

Democracia en condiciones lejos del equilibrio, es re-inventar el sentido de lo público, hay que reinventar la política, reinventar instituciones estatales. Avanzar a lo que Zavaleta llamaría cambio *de forma primordial*, donde estemos dispuestos a seguir con responsabilidad, pero a seguir creando desequilibrios y colapsos de las estructuras (objetivas y subjetivas) colonialistas y legitimadoras de la opresión, innovando políticamente contra todas las formas de desigualdad, para crear una nueva “democracia”.

Debemos emprender un aprendizaje de la igualación, esto es la democracia como condición lejos del equilibrio: una pedagogía colectiva de adquisición y ejercicio de los derechos colectivos e individuales y de reapropiación social radical de la riqueza, la política, el Estado y la vida en condiciones lejos del equilibrio; para que pueda seguir avanzando el proceso de cambio, sin detenerse, no debemos tener miedo. La Constitución actual puede ser un instrumento provisional para avanzar por este camino.

Los que priorizan la gobernabilidad prefieren espacios políticos “selectos”, instituciones rígidas, procedimientos y procesos con participación y decisión limitada de la sociedad. Esto es lo que debemos seguir desmontando, avanzando hacia la desmonopolización creciente de la política y las decisiones de lo público. Esto abre una nueva forma de construcción de la ciudadanía, más allá del participacionismo neoliberal. No es tan importante, lo valioso es decidir a partir de procesos colectivos, fortalecer los mecanismos colectivos de deliberación y decisión. Nadie quiere una guerra civil, pero es inevitable que para que existan procesos de democratización profunda haya desequilibrios y desestructuraciones de todo tipo, en especial de las formas más perversas de la dominación colonial y del capital.

Cómo habríamos podido empezar a democratizar este país si no hubiésemos roto con esa nefasta forma de democracia pactada de elites que primo desde 1985 al 2006, con esa forma de “organización” de la política, con esa pérvida democracia pactada. Teníamos que romperla a través

de una irrupción de los movimientos sociales desde abajo. Eso crea desequilibrios que hay que sostener para poder seguir en el proceso de autodeterminación de las masas, como concepto de democracia que manejaba Zavaleta, como horizonte fundamental de esta nueva visión y práctica de ciudadanía.

Desarrollar la democracia como condición lejos del equilibrio, es ese proceso de aprendizaje, de vivir en estos permanentes procesos de democratización sin tenerles miedo. El equilibrio es un momento conservador, es una idea regulativa. La idea del equilibrio ahora es negativa, porque cierra nuevos procesos de democratización. Toda democratización desequilibra el orden establecido. El Estado es la expropiación más grande de la soberanía colectiva. Es el monopolio más vergonzoso, el monopolio absoluto de la decisión a cargo de unos cuantos, que generalmente son la elite. El Estado es una forma de la vida social que es expropiada hacia una perspectiva de un monopolio profundo; el Estado, en última instancia, está resuelto en el monopolio de la fuerza. Esta realidad es la que se debe transformar radicalmente.

Hay que entender el aprendizaje en la igualdad, esa es la “democracia como condición lejos del equilibrio”; hay que ir aprendiendo la igualdad poco a poco como tecnología colectiva en condiciones lejos del equilibrio; hay que entender que hay un desarrollo político lejos del equilibrio. Las democracias nacen y renacen lejos de las condiciones del equilibrio y quitan la preeminencia a la gobernabilidad, preferida por los espacios políticos institucionalizados, por ser procedimientos con poca participación y decisión de la gente, lugares limitados para la decisión verdadera de la sociedad.

En síntesis, la “democracia como condición lejos del equilibrio” nos plantea un reto fundamental. La nueva Constitución puede ser el punto de partida de una nueva práctica de ciudadanía que avanza hacia formas de auto-representación, hacia formas de democracia directa que sean reconocidas constitucionalmente. Finalmente, planteamos algunas consideraciones estratégicas a manera de conclusión, redondeando la temática tratada.

El debate sobre ciudadanía, si quiere ser fructífero debe salir de los marcos estrechos del liberalismo y de las expresiones criollas que hemos descrito líneas arriba. Es por esto que se hace necesario debatir cómo profundizar el proceso actual.

5. Reflexionemos estratégicamente

A casi tres años y medio del gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS) y a pocos meses de aprobada la nueva Constitución, hace falta un conjunto de reflexiones que se aleje de la apremiante coyuntura y se centre en el tipo de ciudadanía y democracia que se pretende construir. Estas reflexiones estructurales giran alrededor de la idea de la toma del poder y su importancia, el papel del Estado en procesos de emancipación, el papel de la vanguardia, las formas de salir de una representación política que delega poder, es decir de las perversas formas liberales de la política.

En esta última parte, reflexionamos estas cuatro temáticas retomando algunas propuestas realizadas incluso por actores que actualmente ejercen altas funciones en el Estado, como Álvaro García Linera. La idea es tomar estas propuestas y resignificarlas en una matriz diferente para hacer una propuesta de reflexión estratégica.

5.1. Gobierno actual y Estado Plurinacional como formas transitorias

La idea de que el gobierno ha sido ocupado por una “aglomeración flexible de movimientos sociales” y no por un partido, es el eje de todo análisis profundo, aunque el MAS está en pleno proceso de conversión en un partido liberal. Esta realidad es una contradicción en sí misma como lo dice García Linera: “El gobierno de los movimientos sociales, que resulta siendo también otra contradicción” (García, 2008a: 24); pero más importante es preguntarse: “¿Hasta qué punto es posible mantenerlo como gobierno de movimientos sociales y hasta qué punto esto no va a traducirse luego en una nueva concentración y delegación?” (García, 2008a: 25). Las visiones críticas deben apuntalar procesos de profundización de la reapropiación colectiva de la decisión y del mando dentro del actual proceso estatal y estar pendientes de que no cuaje una nueva concentración y delegación de poder. En este sentido se puede decir que éste es un gobierno de transición, que su función fundamental es consolidar derechos desde el Estado y consolidar también la nueva correlación de fuerzas, pero sobre todo, potenciar y abrir un nuevo ciclo de luchas del movimiento. En palabras de García Linera: “¿Como pensar en la posibilidad de una nueva democratización de la sociedad que no sea cuanto hace el gobierno, sino cuanto vuelve a movilizarse nuevamente la sociedad para ir por encima o por debajo del gobierno, a una nueva oleada? Esta es nuestra esperanza” (García, 2008a: 23). Si este es un gobierno de transición, también lo es la flamante Constitución aprobada y promulgada: “Como dice Raúl Prada esta es una Constitución de transición que ha tenido que flexibilizar cosas” (García, 2008b: 31).

La posición revolucionaria es apoyar al gobierno, pero como gobierno de transición hacia una articulación, potenciamiento y profundización de las tendencias más auténticamente autodeterminativas y revolucionarias, es también apoyar la nueva Constitución, pero sólo como palanca de potenciamiento de un nuevo ciclo de luchas colectivas a iniciar. Ninguna de las dos cosas (gobierno y nueva Constitución) es suficiente por sí misma, esto es dialéctico y crítico.

El problema es que el 90 por ciento de la gente que forma parte del gobierno, y la gente de los movimientos sociales, no lo ven así; y el diez por ciento que sí lo ve, acaba devorado por lo que Marx llamaría “la fuerza metafísica del Estado”. “El Estado es también una relación social, y uno lo puede ver con mucha claridad cuando está dentro del propio Estado, devorado por el, espero que no demasiado” (García, 2008a: 25).

5.2. El Estado y la Constitución como una herramienta más

Las prácticas y visiones emancipativas ven dos tareas para el Estado, ilustremos con estas citas: “¿Qué puede hacerse desde el Estado en función de este horizonte comunista? Apoyar lo más que se pueda el despliegue de las *capacidades organizativas autónomas de la sociedad*” (García, 2007a: 153) “El horizonte general de la época es comunista. Y ese comunismo se tendrá que construir a partir de *capacidades auto organizativas de la sociedad*, de procesos de generación y distribución de riqueza comunitaria, *autogestionaria*” (García, 2007a: 153).

Lo que se debe preguntar es, si realmente se está haciendo esto. El 90 por ciento de la gente, tanto en el Estado como en los movimientos, parecería que ni lo consideran; y los pequeños grupos que lo intentan desde los movimientos caen en críticas malintencionadas y sin principio de realidad. Se trata de un hiper autonomismo un tanto infecundo, aunque interesante en sus argumentaciones. Segundo: el Estado debe ser visto como un instrumento más, como el uso de un mecanismo más

de influencia para ampliar la idea de lo colectivo, anclar derechos, para potenciar estas capacidades auto-organizativas de las que habla García Linera. “Los que conducen todo esto son los movimientos sociales. El instrumento es el Estado” (García, 2007b: 11).

Pero la gran mayoría ve en el Estado el fin del proceso. Por eso hablamos hoy del predominio de una corriente estatista pragmática (en los movimientos como en los funcionarios del gobierno) que ha perdido completamente la visión y las prácticas emancipativas o nunca las tuvieron. Ni siquiera se puede considerar al Estado como la herramienta fundamental, lo que no quiere decir que renunciemos a usarlo, pero no fetichizándolo y cayendo en lo que Marx llamaba una “fe supersticiosa en el Estado”. Retomemos a García Linera: “el Estado tiene cierta capacidad de influir en ciertas decisiones, pero el fondo de las decisiones se mueve bajo otros hilos, bajo otras fuerzas de las cuales uno simplemente está en la parte superficial” (García, 2008a: 26).

Por eso citamos la frase de García Linera, que fue vertida en diálogo con Toni Negri a su llegada a Bolivia y que sorprenderá a muchos: *“Tomar el poder para cambiar el mundo, esta es una ilusión, porque tomando el poder del Estado no se está tomando gran parte del poder, porque el poder está en otra parte... No hay socialismos de Estado, esta fue una farsa de las izquierdas, ni la izquierda puede ser abanderada de un neo-capitalismo de Estado”* (García, 2008a: 27; cursivas nuestras)

Para concluir, proponemos maneras de instalar prácticas de representación y mando donde no existan procesos de delegación de poder y de decisión monopolizada por ninguna elite liberal, esto para preservar la posibilidad de que este gobierno de transición y esta Constitución transitoria cumplan su misión fundamental, que es abrir otro ciclo de luchas desde los mecanismos colectivos de decisión y movilización, esta vez como órganos de poder colectivos para profundizar el proceso de reapropiación social de las riquezas, de nuestras vidas y nuestro destino.

Una reflexión profunda y sistemática sobre la ciudadanía en el marco de esta nueva Constitución que consideramos transitoria, es fundamental en el presente. El presente artículo sólo ha esbozado algunos elementos centrales de dicha discusión.

Esta visión y práctica de ciudadanía, como se ve claramente, sale de las tradicionales visiones liberales, de la supuesta “*res publica*” con la que han empezado a bombardear los conservadores.

Esta visión es claramente superadora de la visión liberal, por que se propone como uno de los resultados, una nueva forma de entender la democracia con formas de democracia directa y auto representación, que cada vez ganen más terreno. Como se dijo, básicamente como un proceso creciente de disolución del monopolio de las decisiones y del poder. Zavaleta diría, democracia como autodeterminación de las masas. Para esto se necesita construir una nueva noción de ciudadanía y la voluntad política de profundizarla más allá del liberalismo.

Bibliografía

García Linera, Álvaro, *Toni Negri conferencias en Bolivia. Ciclo de Seminarios internacionales, pensando el mundo desde Bolivia*. (La Paz: Vicepresidencia de Bolivia, 2008a)

_____, “Empate catastrófico y punto de bifurcación” en *Revista Crítica y Emancipación*, N° 1 junio (Buenos Aires: FLACSO, 2008b)

_____, “Entrevista a Álvaro García Linera” en *Revista CLACSO OSAL*, N° 22 (Buenos Aires: 2007a)

_____, “Entrevista a Álvaro García Linera” en *Revista Nueva Sociedad*, N° 209 (La Paz: 2007b)

_____, “Los retos de la democracia en Bolivia”, en: *Democracia en Bolivia* (La Paz: Corte Nacional Electoral, 2005)

Marshall T. H., *Ciudadanía y clase social* (Madrid: Alianza Editorial, 1998)

Zavaleta, René, *Lo Nacional Popular en Bolivia* (La Paz: Siglo XXI, 2005)

Zavaleta, René, *Las masas en noviembre* (La Paz: Editorial Juventud, 1983)

La nueva Constitución Política del Estado Plurinacional boliviano

Gary Villaume Carranza

1. Una nueva CPE para Bolivia

Un largo proceso de lucha social y reivindicaciones populares, campesinas e indígenas, derivaron en la elaboración de una nueva Constitución Política del Estado -aprobada el 25 de enero del presente año (2009), mediante referendo de consulta ciudadana-, significando este acontecimiento histórico un cambio cualitativo en la conformación del Estado boliviano.

La nueva CPE redefine la naturaleza del Estado boliviano:

Art. 1: Bolivia se constituye en un *Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario*, libre, independiente, soberano democrático, *intercultural*, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país. (cursivas nuestras)

Gary Villaume
Carranza

Cientista político, con postgrado en Ciencias Políticas. Publica en la especialidad de la problemática indígena boliviana en su implicación municipal y educativa. Trabajó en la Secretaria de Asuntos Étnicos, en el Viceministerio de Participación Popular, en el Ministerio de Asuntos Étnicos y Pueblos Originarios y en el Ministerio de Educación. Actualmente es director de *Investigaciones Sociales y Estudios Ecológicos*.

Esto significa un proceso de transformación fundamental y profundo de la forma tradicional en que se concebía las estructuras estatales, e inaugura una nueva época para la República de Bolivia (Capítulo 11, Art. 3) o Estado Plurinacional boliviano (Decreto Supremo N° 0048).

Como un medio para comprender la magnitud de los cambios producidos, ayuda conocer que las diferentes constituciones Políticas del Estado (CPEs) que tuvo Bolivia en su vida republicana, pueden clasificarse desde el punto de vista del fundamento doctrinal (Gordillo, 2002), en tres tipos:

- a. Constitucionalismo liberal (de corte individualista)
CPE: 1826, 1831, 1838, 1943, 1851, 1861, 1868, 1871, 1878
- b. Constitucionalismo social
CPE: 1938, 1945, 1947, 1967, 1995

c. Constitucionalismo plurinacional, multicultural y comunitario¹
CPE: 2009

Como se puede apreciar, luego de 14 Constituciones, una modificación (1880) y dos reformas constitucionales (1991 y 1994) en 184 años de vida de la República de Bolivia, luego de un largo proceso de luchas y reivindicaciones populares, se arriba a un nuevo tipo de Constitución, que plantea la construcción de un nuevo Estado, basado en nuevas relaciones sociales, políticas y económicas.

Sin embargo, a pesar de estas profundas transformaciones, conceptos fundamentales insertos en la nueva CPE, como el de nacionalidad y el de ciudadanía (Título V, Capítulos I y II), aparentemente no registran ningún cambio de fondo, a más de algunos cambios de forma.

El esquema comparativo elaborado para este propósito entre la CPE aprobada en 1995 (Ley 2650 de 2004) y la nueva CPE (2009), en lo referente a los artículos referidos a la nacionalidad y ciudadanía, corrobora este hecho (ver Anexo 1).

Sin embargo, decimos aparentemente porque es necesario leer estos conceptos y definiciones de nacionalidad y ciudadanía en el contexto general de la nueva CPE, radicalmente diferente de anteriores constituciones, para constatar que ambos conceptos contienen significados diferentes.

Empero, ¿por qué la importancia de precisar el concepto de ciudadanía en el Estado Plurinacional boliviano? Porque esta es una categoría definitoria de la naturaleza misma del Estado, como veremos más adelante.

A decir de algunos teóricos, lo que realmente está en juego en el debate entre las concepciones filosóficas liberales y comunitarias es la cuestión precisamente de la ciudadanía (Mouffe, 2005).

En este ensayo, esto es justamente lo que trataremos de clarificar en aras de una mejor comprensión de los significados y alcances de la nueva Constitución Política del Estado.

2. Aproximaciones a los conceptos de nacionalidad y ciudadanía

Para comprender los alcances de estas categorías en la nueva CPE, creemos necesario realizar un breve recorrido por el desarrollo de la conceptualización de las categorías de nacionalidad y ciudadanía, haciendo especial énfasis en las dos últimas décadas.

A partir del anterior siglo, los conceptos de nacionalidad y especialmente ciudadanía adquieren una notable relevancia en las Ciencias Políticas. Esto construye nuevos escenarios en los cuales se inicia una profunda discusión debida principalmente a la creciente complejización que van adquiriendo tanto los Estados como las sociedades en todo el mundo.

Para algunos autores, la ciudadanía consiste en un estatuto legal: el conjunto de derechos que relaciona al individuo con el Estado (Peurou), o la pertenencia a un Estado-Nación definida por la igualdad en la posesión de derechos y obligaciones.

¹ Clasificación propia, mientras tanto clasifican los constitucionalistas y otros especialistas los fundamentos doctrinarios de la nueva CPE.

Otros, conciben la ciudadanía como un proceso o práctica: la definen como un grupo de prácticas institucionalizadas, constituidas por redes de relaciones y lenguajes políticos que ponen de manifiesto la pertenencia y la universalidad de derechos y obligaciones en una comunidad nacional (Hoff, 1993).

Otros autores expresan que la ciudadanía constituye una serie de prácticas políticas, económicas, jurídicas y culturales que forman a un individuo miembro de una sociedad determinada (Turner, 1993).

De todo ello, podemos entender que “la ciudadanía puede conceptualizarse como el vínculo político que une a un individuo con el Estado; ya por nacimiento, ya por voluntad o por residencia”.

2.1 Diferencias entre nacionalidad y ciudadanía

El concepto de ciudadanía se hace evidente cuando el individuo asume y ejerce concientemente la condición de ciudadano. Por lo que podemos afirmar que: “La nacionalidad nos introduce a la sociedad civil; la ciudadanía a la sociedad política” (Poviña, 1999).

La ciudadanía implica la idea de Estado por lo general soberano (concepto netamente político); la nacionalidad implica a su vez la existencia de una sociedad civil con los caracteres configurativos de la Nación, pero sin ninguna condicionalidad política (Lujan, 2004).

La ciudadanía es un Estado; la nacionalidad un abanico variable de derechos y obligaciones. La ciudadanía tiene el enorme valor de servir para el goce y ejercicio de los derechos políticos (Lujan, 2004).

Los vínculos de nacionalidad y ciudadanía son por esencia diferentes, no se excluyen pero tampoco se implican (Lujan, 2004).

La nacionalidad es la pertenencia de un ciudadano a una nación, y la ciudadanía es ser una parte activa del Estado. Así, un niño nacido en territorio boliviano tendrá nacionalidad boliviana desde su nacimiento, pero no será enteramente un ciudadano hasta la edad en que pueda votar o desempeñar cargos públicos.

3. Marco conceptual de la nacionalidad y ciudadanía en el Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario boliviano

La nueva Constitución Política del Estado plurinacional boliviano señala claramente pautas que nos permiten identificar el marco filosófico de las categorías de nacionalidad y ciudadanía contenidas en él.

En el Preámbulo de la nueva CPE, se señala:

Dejamos en el pasado el *Estado colonial, republicano y neoliberal*. Asumimos el reto histórico de *construir colectivamente el Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario*, que integra y articula los propósitos de avanzar hacia una Bolivia democrática, productiva, portadora e inspiradora de la paz, comprometida con el desarrollo integral y con la libre determinación de los pueblos (Art. 8, cursivas nuestras).

En el mismo artículo, se define los principios éticos y morales que el Estado boliviano asume como suyos:

El Estado asume y promueve como principios ético-morales de la sociedad plural: ama qhilla, ama llulla, ama suwa (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), suma qamaña (vivir bien), ñandereko (vida armoniosa), teko kavi (vida buena), ivi maraei (tierra sin mal) y qhapaj ñan (camino o vida noble). (cursivas nuestras)

Resulta evidente desprender del texto constitucional elementos directamente referidos al tema que nos toca tratar.

Se supera el Estado *colonial, republicano y neoliberal*, y se plantea la construcción del nuevo *Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario*, fundamentado en una eticidad pluralista, y orientado a una “vida buena y armoniosa”.

Estos enunciados constitucionales fijan claramente que en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, la conceptualización de nacionalidad y ciudadanía debe necesariamente quedar enmarcada en esta esfera, que es filosófica y doctrinalmente completamente contradictoria a la ciudadanía liberal o individualista planteada por las anteriores constituciones políticas bolivianas, así los artículos específicos de la nueva CPE sobre esta cuestión nos lo describan detalladamente (Arts. 141, 142, 143 y 144).

Al parecer, ante la falta de una sistematización de conceptos de nacionalidad y ciudadanía o de homogeneización de los mismos, queda pendiente la tarea de construir, más que un concepto, una conceptualización del significado de ciudadanía comunitaria, plurinacional y multicultural en la Bolivia de hoy.

3.1 Entendiendo la ciudadanía comunitaria: Ciudadanía comunitaria, plurinacional y multicultural en oposición a la ciudadanía liberal

Luego de una revisión de los conceptos, podría concluirse que la noción de ciudadanía es de carecer inclusivo y que, siendo el resultado del proceso histórico de diferentes sociedades, se puede reconocer que hay dos tipos de definiciones: por un lado, la definición liberal y, por otro, la comunitaria, también denominada comunitarista².

Para los liberales, lo fundamental será la defensa del individuo y sus derechos, los cuales son anteriores a la existencia de toda sociedad y/o gobierno.

Para los comunitaristas, en cambio, no existe un individuo aislado que sea sujeto de derechos, sino que todo individuo está ubicado dentro de su comunidad social y cultural que lo define intrínsecamente. Obviamente la nueva CPE coloca al Estado boliviano justamente en esta definición.

Será de utilidad precisar las diferencias entre ambos tipos de ciudadanía (liberal y comunitaria), para proponer una conceptualización ampliada de lo que entendemos los bolivianos por una ciudadanía comunitaria, plurinacional y multicultural³.

2 Se utilizara indistintamente el término comunitario y en algunos casos comunitarismo, por ser prácticamente sinónimos y comunes en el lenguaje político boliviano “de cambio”.

3 Para mayor referencia, ver Anexo 2 “Esquema comparativo entre las concepciones de ciudadanía liberal y comunitaria”.

a. Ciudadanía liberal

La ciudadanía liberal le otorga primacía al individuo y sus derechos particulares frente a toda la comunidad.

Para el individuo liberal la política se constituye en instrumento que viabiliza la realización de sus intereses personales. Demanda que el Estado garantice (mediante sus mecanismos e instituciones) su seguridad y la protección de un entorno de derechos. Establece límites a ese mismo Estado, evitando un desmesurado crecimiento de su poder que ponga en peligro las libertades individuales y liberales.

Robert Nozick (Ericson, 1988) propondrá en ese sentido un Estado que radique su principal función en la protección de los derechos de la propiedad.

El liberalismo afirma un individualismo que no necesita de la sociedad y no acepta la posibilidad de que las comunidades configuren la identidad y valores de quienes las integran.

El liberalismo disminuye notablemente el papel de la vida política, y explica mediante “un contrato social” el origen de la asociación política. Se presenta a los individuos como seres pre-sociales que crean la asociación política como simple instrumento al servicio de sus derechos individuales (Lujan, 2004).

Los liberales plantean la defensa de conceptualizar a la persona como universalista y transcultural. Sin embargo, los valores e intereses que el liberalismo proclama tales como la libertad, la igualdad, los derechos individuales, la libertad religiosa y el Estado neutral existen sólo y en la medida que un determinado tipo de sociedad los respeta y promueva (el Estado liberal occidental y contemporáneo) (Lujan, 2004).

b. Ciudadanía comunitaria, plurinacional y multicultural

Ya señalamos que el Estado Boliviano, a partir de la nueva CPE, adopta el carácter de “plurinacional, comunitario y multicultural” reconocimiento de esta manera, la presencia de 32 naciones originarias y de 32 idiomas oficiales (Art. 5,1), y la fuerte tradición del pueblo boliviano de asociarse en distintos tipos de comunidades -de trabajo, populares, cívicas, campesinas, indígenas, etc.- constituyendo de esa manera lo que se define como un rico capital social por algunos autores (Putman, 1990). Todo ello, unido al hecho de que en la actualidad todavía el 34 por ciento de la población boliviana vive en tierras comunitarias (THOA, 2002), conservando la vida tradicional de comunidad, nos permitirá entender el por qué del carácter fundamentalmente comunitario de la sociedad boliviana, reconocido por la nueva CPE.

Señala con firmeza lo negativo de las sociedades liberales: atomismo, desintegración social, fuerte decaimiento de los valores comunitarios, desarraigo de los individuos respecto a sus tradiciones, quiebra del espíritu público, etc.

Para los comunitaristas (García, 2007), la vida de las personas no puede ser explicada ni concebida al margen de su comunidad, cultura y tradiciones. El bien común sobre el particular es la base de los esquemas políticos y jurídicos de toda sociedad.

El comunitarismo rechaza el principio liberal de que el Estado mantenga una neutralidad ética estatal. En esa dirección, la principal función del Estado deberá ser la de promover una política del bien común, en adecuación a la forma de vida de la comunidad.

La vida comunitaria es precisamente el espacio para la autorrealización individual. Así lo expresa la tradición cívico-humanista liderada por Charles Taylor. El pensamiento de este autor entiende la ciudadanía desde la identidad con la comunidad, y sólo bajo ese esquema de valores compartidos se hace posible la participación.

Las sociedades en la actualidad, empero, están compuestas por una pluralidad multicultural que difícilmente corresponde a una comunidad homogénea.

El multiculturalismo es concepto de reciente acuñación, aunque propiamente es un fenómeno social más antiguo. La combinación de grupos humanos de distinta cultura es un fenómeno que se repite frecuentemente a lo largo de la historia.

De esa manera, el multiculturalismo puede ser entendido como una manifestación de la diversidad, del pluralismo cultural y de la presencia en una misma sociedad de grupos con diferentes códigos culturales, “no es una condición singular de la cultura moderna, es la condición normal de toda cultura” (Ericson, 1998).

El multiculturalismo, en la actualidad, está vinculado a la emergencia de grupos sociales que anteriormente no eran visibles, como es el caso de las culturas indígenas de América y Bolivia.

4. La construcción de una ciudadanía plurinacional, multicultural y comunitaria en un Estado Plurinacional

Uno de los elementos fundamentales para la construcción y consolidación de un Estado Plurinacional, Multicultural y Comunitario en Bolivia pasa necesariamente por la construcción e implementación de una ciudadanía multicultural y comunitaria.

Construir e implementar este concepto, proponiendo iniciativas legislativas e instrumentalizando políticas públicas, representará una de las más importantes tareas y responsabilidades que la sociedad boliviana debe asumir en el contexto de la nueva CPE de Bolivia.

En un Estado de carácter pluricultural y comunitario, necesariamente la construcción de una ciudadanía plurinacional, multicultural y comunitaria deberá pasar por el desarrollo de una “ciudadanía activa”, es decir, una ciudadanía profundamente involucrada y comprometida con las tareas de la gestión estatal.

Esto nos lleva a plantear el tema de ciudadanía en un escenario que va más allá de entenderla como una serie de derechos políticos, sociales o económicos, y la sitúa como un mecanismo fundamental que permite la convivencia en la cada vez más compleja estructura social boliviana (López, 1997).

Empero, para alcanzar el propósito de edificar una sociedad con valores multiculturales y comunitarios, se plantea un grave inconveniente que es la ausencia histórica (por lo menos hasta hoy) de un ejemplo funcional de Estado comunitario, lo que torna aún más complicado dicho reto.

Se teorizó acerca de las características y virtudes de una sociedad multicultural y comunitaria, sin embargo, la implementación de la misma quedó postergada de momento, lo que para el Estado boliviano significa caminar en senderos nuevos sin experiencias previas que puedan guiar y orientar sus pasos.

4.1 Algunas características de una sociedad multicultural, plurinacional y comunitaria

Una buena sociedad comunitaria⁴ supone equilibrio en tres puntos de apoyo cuyas magnitudes particulares dependerán de cada caso: el estado, la comunidad, y el mercado. La sociedad comunitaria, en vez del concepto de una sociedad de mercado, plantea una economía con mercado.

La sociedad comunitaria afirma la predominancia de lo social sobre lo económico, como explica Polanyi “se revierte con los principios liberales de la economía pura de mercado. Para los comunitaristas, las diversas fórmulas de economía de la solidaridad son desde muchos puntos de vista, superiores a las experiencias tantas veces alienantes que persiguen sólo la maximización de utilidades” (Lujan, 2004).

Para la construcción de una adecuada “salud social” en una sociedad comunitaria, se deberá definir el tipo de valores, comportamientos (actitudes), e instituciones que la fortalecen, y también aquellas que contribuyen a debilitarla.

En ese sentido, la sociedad comunitaria confía más en *la persuasión y la educación*, que en la pena y la represión para avanzar en la conquista de determinados objetivos (Luján, 2004).

Una buena sociedad, al decir de Etzioni (1999), supone reconocer derechos individuales inalienables, así como responsabilidades sociales para con los demás. A este respecto, vale hacer notar que la nueva CPE hace mayor énfasis en los derechos, y en menor medida las responsabilidades correspondientes.

Una buena sociedad comunitaria, finalmente, debe basarse en un correcto equilibrio entre libertad y orden. Muchas sociedades contemporáneas, por ejemplo, viven en un permanente autoritarismo y por lo tanto necesitan de fuertes dosis de libertades públicas y privadas. Otras, sin embargo, se han desplazado desde la libertad hasta un “libertinaje social”, que perjudica y deteriora la vida social entera.

4.2 La escuela como fundamento de una ciudadanía plurinacional, comunitaria y multicultural

La escuela como fábrica de ciudadanos es una metáfora clásica de la sociología (Usategui, 2001), la cual analiza la función del sistema educativo como aparato de socialización política.

La educación moderna, que cumplió un efectivo rol integrador del individuo con la sociedad, como lo plantea Alvin Toffler en *La revolución de la riqueza*, de proporcionar un mínimo estándar cultural a los jóvenes campesinos estadounidenses para facilitar su incorporación laboral a las fábricas, entraba en correspondencia con el modelo tradicional de la ciudadanía nacional basada en una homogeneización

⁴ Hablaremos de sociedad comunitaria, como una contracción válida de sociedad multicultural, plurinacional y comunitaria, en el entendido de que la filosofía comunitarista, dentro de la que se adscribe en gran medida la nueva CPE, contiene a su vez estos conceptos.

de la sociedad, por lo que se torna urgente ampliar este modelo teórico para la construcción de una sociedad, basada en la solidaridad, la multiculturalidad y los valores comunitarios.

La nueva CPE plantea la urgencia de reconsiderar ese aparato clásico de socialización política que es la escuela moderna. Afrontar el reto que la multiculturalidad supone para la contribución de la escuela a la formación de una ciudadanía activa y de carácter más complejo es, pues, parte fundamental de una de las tareas más importantes que reserva el siglo XXI al estado Plurinacional boliviano.

Justamente, el Art. 80 de la nueva CPE establece los principios de la educación boliviana:

La educación contribuirá al fortalecimiento de la unidad e identidad de todas y todos como parte del Estado Plurinacional, así como a la identidad y desarrollo cultural de los miembros de cada nación o pueblo indígena originario campesino, y al entendimiento y enriquecimiento intercultural dentro del Estado.

A pesar de que la Ley Avelino Siñani ha sido presentada a la Asamblea Legislativa Plurinacional, y la construcción de un currículum escolar basado en lo comunitario e intercultural se encuentra en marcha, no debe descartarse la necesidad de complementar dicho contenido curricular haciendo una fuerte incidencia en los conceptos fundamentales del ejercicio de una ciudadanía multicultural, plurinacional y comunitaria, ya sea por iniciativa legislativa y/o inclusive por una futura reforma constitucional

4.3. Formación de una cultura democrática, comunitaria y plurinacional

Las actividades relacionadas con la formación ciudadana deben tener como propósito la comprensión de la naturaleza del Estado Plurinacional boliviano, y no olvidar en ningún momento que se trata de un orden dinámico en el que el ciudadano desempeña un papel vital para la buena marcha de la comunidad.

Una educación referida a la cultura democrática comunitaria boliviana deberá necesariamente basarse en el desarrollo de la independencia, la autonomía y el sentido crítico de la ciudadanía. Debe permitir al individuo reafirmar su identidad y autonomía frente a los demás, en una sociedad solidaria donde prime el respeto mutuo.

El desarrollo de una cultura democrática no puede ser un proceso pasivo.

En síntesis, el reto de la construcción de ciudadanía en las circunstancias actuales “se centra en la manera de asegurar el respeto a la diferencia sin fomentar la fragmentación y el aislamiento y de promover el consenso en torno a ciertos valores y proyectos, dejando que los individuos definan y persigan los ideales que ellos mismos han elegido” (Turner, 1993).

Esto exige el desarrollo de una fuerte cultura democrática, que implique la creación de nuevas instituciones que vayan identificando y disminuyendo gradualmente las tradiciones no democráticas que no permiten la participación de todos los sectores sociales en la edificación de un futuro común.

Por ello, el sistema educativo boliviano deberá hacer un especial énfasis en la educación cívica y sobre los derechos humanos, orientada a la formación de los ciudadanos en los principios y valores de la democracia.

Conclusiones

Luego de realizar este apretado recorrido por los complejos conceptos de nacionalidad y ciudadanía, y tratar de ampliar el contenido de los mismos a nacionalidad y ciudadanía multicultural, plurinacional y comunitaria, enmarcadas a la nueva CPE, creemos que se hace posible arribar a las siguientes conclusiones preliminares:

- a. A pesar de que los enunciados de nacionalidad y ciudadanía incorporados en la nueva CPE y la aprobada en 1995 son muy similares entre sí, resulta evidente que el significado conceptual de dichas categorías es radicalmente diferente y, en última instancia, responden a filosofías contradictorias entre sí (comunitaria y liberal).
- b. La redacción de los artículos de la nueva CPE inciden prioritariamente en la naturaleza de la sociedad y el Estado, y en menor medida en el significado fundamental de ciudadanía.
- c. Esto le otorga una ambigüedad o significado no explicitado a estos conceptos fundamentales (nacionalidad y ciudadanía) en un Estado multicultural, plurinacional y comunitario.
- d. El elemento fundamental, para viabilizar un Estado comunitario, es en última instancia, la construcción de una ciudadanía de carácter comunitario.
- e. La construcción de una ciudadanía comunitaria sólo se hará posible en la medida que se emplee la educación (escuela) como un instrumento formador (fábrica de ciudadanía) de una ciudadanía comunitaria.
- f. Probablemente será necesario considerar a futuro la necesidad de leyes interpretativas de la CPE para mayor precisión de estos conceptos, y las responsabilidades que conlleva el ser un ciudadano en una sociedad comunitaria, o plantear dichas precisiones mediante una reforma constitucional de ser necesario.

Bibliografía

- Constitución Política del Estado (República de Bolivia, 2009)
- Decreto Supremo N° 0048 de 8 de marzo del año 2009, La Gaceta Bolivia.
- Etzioni, Amitai, *La nueva regla de oro: comunidad y moralidad en una sociedad democrática* (Buenos Aires: Paidós, 1999)
- García, Mónica, *Una introducción al comunitarismo desde la perspectiva del derecho político* (Aposta, 2007)
- Garrido, Luis Alvarado, *Apuntes de Derecho Internacional Privado* (México: Siglo XXI, 1987)
- Gordillo, Esteban, *Las Constituciones Latinoamericanas* (Madrid: Alianza, 2002)
- Hoff, Christina, “La ciudadanía y el lugar de la esfera pública: un enfoque histórico” (1993)
- Humphrey Marshall, Thomas, “Ciudadanía y clase social” (Madrid: Alianza, 1998)
- Janoski, Thomas, *Ciudadanía y sociedad civil* (Madrid: Alianza, 1998)

Ley 2650 del 13 de abril del año 2004

López, Sinesio, “Ciudadanos reales e imaginarios: concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú” (1997)

Luján, Gustavo, *Legitimidad y legalidad en la formación del ciudadano* (Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2004), disponible en http://www.cybertesis.edu.pe/sisbib/2004/lujan_zg/html/index-frames.html

Mouffe, Chantal, *En torno a lo político*, (2005)

Gustav Ericson, Robert, “El pensamiento de Robert Nozick” (1988)

Peurou Florencia, Ciudadanía e historia, tomado de <http://www.uam.es/proyectosinv/ciudadan/Flor2.htm>

Poviña, Alfredo, *Tratado de Sociología*.

Putman, Rober, *Haciendo trabajar a la democracia* (Madrid: Alianza, 1990)

Taller de Historia Oral Andina (THOA) (2002)

Turner, Joan, *Ciudadanía y cultura política* (México, 1993)

Usategui, María, “La educación en Durkheim: ¿socialización versus conflicto?” (Madrid: Universidad Complutense, 2001)

Anexo 1

Cuadro comparativo entre las CPE de 1995 y 2009 en lo referido a nacionalidad y ciudadanía

NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA			
CPE 1995		CPE 2009	
CAPÍTULO I. NACIONALIDAD			
ARTÍCULO 36	<p>Son bolivianos de origen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los nacidos en el territorio de la República, con excepción de los hijos de extranjeros que se encuentren en Bolivia al servicio de su gobierno. 2. Los nacidos en el extranjero de padre o madre bolivianos por el solo hecho de avecindarse en el territorio nacional o de inscribirse en los consulados. 	ARTÍCULO 141	<p>I. La nacionalidad boliviana se adquiere por nacimiento o por naturalización.</p> <p>Son bolivianas y bolivianos por nacimiento, las personas nacidas en el territorio boliviano, con excepción de las hijas y los hijos de personal extranjero en misión diplomática; y las personas nacidas en el extranjero, de madre boliviana o de padre boliviano.</p>
ARTÍCULO 37	<p>Son bolivianos por naturalización:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los españoles y latinoamericanos que adquieran la nacionalidad boliviana sin hacer renuncia de la de su origen, cuando existan, a título de reciprocidad, convenios de nacionalidad plural con sus gobiernos respectivos; 2. Los extranjeros que habiendo residido dos años en la República declaren su voluntad de adquirir la nacionalidad boliviana y obtengan carta de naturalización conforme a ley. <p>El tiempo de permanencia se reducirá a un año tratándose de extranjeros que se encuentren en los casos siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Que tenga cónyuge o hijos bolivianos; b) Que se dediquen regularmente al trabajo agrícola o industrial; c) Que ejerzan funciones educativas, científicas o técnicas; <ol style="list-style-type: none"> 3. Los extranjeros que a la edad legalmente requerida presten el servicio militar. 4. Los extranjeros que por sus servicios al país la obtengan de la Cámara de Senadores. 	ARTÍCULO 142	<p>II. El tiempo de residencia se reducirá a dos años en el caso de extranjeras y extranjeros que se encuentren en una de las situaciones siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Que tengan cónyuge boliviana o boliviano, hijas bolivianas o hijos bolivianos o padres sustitutos bolivianos. Las ciudadanas extranjeras o los ciudadanos extranjeros que adquieran la ciudadanía por matrimonio con ciudadanas bolivianas o ciudadanos bolivianos no la perderán en caso de viudez o divorcio. 2. Que presten el servicio militar en Bolivia a la edad requerida y de acuerdo con la ley. 3. Que, por su servicio al país, obtengan la nacionalidad boliviana concedida por la Asamblea Legislativa Plurinacional. <p>III. El tiempo de residencia para la obtención de la nacionalidad podrá ser modificado cuando existan, a título de reciprocidad, convenios con otros estados, prioritariamente latinoamericanos.</p>

ARTÍCULO 38	La mujer boliviana casada con extranjero no pierde su nacionalidad. La mujer extranjera casada con boliviano adquiere la nacionalidad de su marido, siempre que resida en el país y manifieste su conformidad, y no la pierde aún en los casos de viudez o de divorcio.	ARTÍCULO 143	<p>I. Las bolivianas y los bolivianos que contraigan matrimonio con ciudadanas extranjeras o ciudadanos extranjeros no perderán su nacionalidad de origen. La nacionalidad boliviana tampoco se perderá por adquirir una ciudadanía extranjera.</p> <p>II. Las extranjeras o los extranjeros que adquieran la nacionalidad boliviana no serán obligados a renunciar a su nacionalidad de origen.</p>
ARTÍCULO 39	La nacionalidad boliviana se pierde por adquirir nacionalidad extranjera, bastando para recobrarla domiciliarse en Bolivia, exceptuando a quienes se acojan al régimen de nacionalidad plural en virtud de convenios que a este respecto se firmen.		
CIUDADANÍA			
ARTÍCULO 40	<p>La ciudadanía consiste:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. En concurrir como elector o elegible a la formación o al ejercicio de los poderes públicos. 2. En el derecho a ejercer funciones públicas, sin otro requisito que la idoneidad, salvo las excepciones establecidas por ley. 	ARTÍCULO 144	<ol style="list-style-type: none"> I. Son ciudadanas y ciudadanos todas las bolivianas y todos los bolivianos, y ejercerán su ciudadanía a partir de los 18 años de edad, cualesquiera sean sus niveles de instrucción, ocupación o renta. II. La ciudadanía consiste: <ol style="list-style-type: none"> 1. En concurrir como elector o elegible a la formación y al ejercicio de funciones en los órganos del poder público, y 2. En el derecho a ejercer funciones públicas sin otro requisito que la idoneidad, salvo las excepciones establecidas en la Ley. III. Los derechos de ciudadanía se suspenden por las causales y en la forma prevista en el artículo 28 de esta Constitución.
ARTÍCULO 41	Son ciudadanos los bolivianos, varones y mujeres mayores de dieciocho años de edad, cualesquiera sean sus niveles de instrucción, ocupación o renta.		
Artículo 42	<p>Los derechos de ciudadanía se suspenden:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Por tomar armas o prestar servicios en ejército enemigo en tiempo de guerra. 2. Por defraudación de caudales públicos o quiebra fraudulenta declarada, previa sentencia ejecutoriada y condenatoria a pena corporal. 3. Por aceptar funciones de gobierno extranjero, sin permiso del Senado, excepto los cargos y misiones de los organismos internacionales, religiosos, universitarios y culturales en general. 		

Anexo 2

Liberalismo y comunitarismo

	CONCEPTUALIZACIÓN LIBERAL	CONCEPTUALIZACIÓN COMUNITARISTA
I	FUNDAMENTOS DEL LIBERALISMO	FUNDAMENTOS DEL COMUNITARISMO
1	Concepción contractualista de la sociedad política	El carácter constitutivo de la comunidad en el individuo.
2	Autonomía individual	El carácter histórico y cultural de la comunidad.
3	Predominio de la justicia sobre el bien	Predominio del bien sobre la justicia.
4	Neutralidad del Estado	Necesidad de la existencia de sociedad civil independiente del Estado y del mercado.
II	EL CIUDADANO LIBERAL	EL CIUDADANO COMUNITARIO
1	Se reconoce como persona moral, racional y razonable.	Reconoce la prioridad de los deberes frente a la comunidad sobre los derechos individuales.
2	Reconoce la incommensurabilidad de las concepciones del bien (tolerancia).	Asume responsabilidad sobre la conservación (evolución) de la comunidad histórica.
3	Reconoce que la libertad de cada una de las personas es fuente de reivindicaciones políticas.	Es patriota.
4	Reconoce la coexistencia de la identidad privada (racionalidad) y la pública (razonabilidad), sin jerarquizar.	Reconoce la existencia de deberes especiales para con la comunidad inmediata.
5	Utiliza la razón pública en sus reivindicaciones políticas.	Promueve relaciones de amistad, amor, cuidado y buena vecindad.
6	Hace demandas responsables sobre los bienes primarios.	Participa en labores del voluntariado y proyectos vecinales.
7	Reconoce que los recursos del Estado no pueden ser usados para promover una concepción particular del bien.	Es miembro activo de las asociaciones, clubes e iglesias.
8	Es libre de no participar en la vida pública si vive en una sociedad bien ordenada.	
III	PRINCIPALES CRÍTICAS	PRINCIPALES CRÍTICAS
1	Conceptualización del ciudadano como consumidor de bienes y de derechos.	Visión nostálgica y premoderna de la comunidad.
2	Alto grado de abstracción y universalidad de la razón pública.	Implicaciones conservadoras y contrarias a la libertad individual.
3	Modelo pasivo y formal.	Condicionamiento de derechos con obligaciones.

De Congreso a Asamblea Legislativa Plurinacional

Helena Argirakis Jordán

La concepción de democracia ampliada (directa y participativa, representativa y comunitaria) contenida en la nueva Constitución Política del Estado (Art. 11) ha forjado un protagonismo especial para la Asamblea Legislativa Plurinacional. Diversas matrices filosóficas, cosmogónicas e ideológicas orientan el cambio estructural del diseño institucional del anterior Poder Legislativo – Congreso hacia el actual Órgano Legislativo y Asamblea. Se interrelacionan valores que buscan extender y profundizar los mecanismos de participación política y representación social. Los ideales occidentales demoliberales del bien común y bienestar general son matizados de manera complementaria con imaginarios culturales que contextualizan la realidad sociohistórica boliviana, como el *Suma Qamaña* (vivir bien), el *Nandereko* (vida armoniosa) y el *Teko Kavi* (vida buena), logrando importantes y refrescantes innovaciones desde la corriente del constitucionalismo latinoamericano.

Helena Argirakis Jordán

Politóloga titulada en la Universidad Católica de La Plata, Argentina. Maestría en Comercio Internacional de la Universidad NUR de Santa Cruz de la Sierra y Diplomado en Análisis y Manejo Social de Conflictos de la Universidad NUR y la Fundación UNIR. Analista política e investigadora social con publicaciones en revistas nacionales e internacionales. Actualmente ejerce el cargo de Coordinadora Departamental de Autonomías de Santa Cruz, oficina descentralizada del Ministerio de Autonomías.

La democracia cualificada no sólo se convierte en el cimiento para la Asamblea Legislativa Plurinacional, sino en el ente de legitimación de todos los Órganos de Gobierno y la pauta de relacionamiento del nuevo Estado Plurinacional con la sociedad boliviana. La intensificación de la democracia permite profundizar el debate societal sobre las diversas formas de representación política social, que están comprendidas desde las instituciones políticas formales reconocidas por el sistema político partidario, además de nuevas formas de intermediación sociopolítica que articulan formas asimétricas de “geometría variable” y de afirmación positiva. Se constitucionaliza sistemas de representación complejos (circunscripciones especiales para pueblos indígenas, originarios y campesinos), territorializando la democracia por medio del sofisticado diseño de los niveles de gobierno subestatal autónomos.

1. Sobre el nombre del Órgano

El cambio de denominación del Legislativo es central para contextualizar la naturaleza del órgano que, a la luz del proceso constituyente boliviano,

amplía la concepción de democracia representativa y convierte a la democracia ampliada en legitimadora del Estado, además de la institucionalidad y sistemática del Gobierno. Al denominar al órgano como Asamblea Legislativa Plurinacional, resalta su carácter de unicidad frente al modelo bicameral imperfecto (Congreso) que, aplicado en Bolivia, dio asiento a un particular estilo de gobernabilidad denominado “democracia pactada”¹ (1985–2003). La dinámica del bicameralismo imperfecto en Bolivia acogía en su seno lógicas de representación políticas partidarias exclusivas que obstaculizaban la construcción de mandatos sobre la base de la fidelidad a la soberanía popular. Por ende, los estilos de representatividad y la dinámica de funcionamiento del Congreso resultaban fragmentando la soberanía popular. Retomando una visión primigenia de democracia directa, se resalta la figura de la Asamblea como la base del sistema político, al asentarse en formas deliberativas, participativas y representativas de democracia para incidir en la asignación de agenda(s) política(s) y la toma de decisiones. Destaca la fidelidad del mandato constituido a partir de la soberanía popular por encima de la figura de la representación encarnada en la institución política, plasmando el carácter intercultural del Estado.

2. Sobre la sistemática del Órgano

La centralidad de la Asamblea Legislativa Plurinacional, en el actual diseño constitucional la convierte en la piedra angular del sistema político, haciendo que el régimen presidencialista híbrido plasmado en la anterior Constitución oscile hacia un régimen de tinte semipresidencialista. En el diseño constitucional, el peso político del Órgano Ejecutivo se encuentra complementado por el Órgano Legislativo al (re) asignársele un amplio catálogo de atribuciones a la Asamblea. Importantes funciones no sólo en el campo de la legislación pura, sino también en el campo económico-presupuestario, de fiscalización y control político, además de la participación en la composición de otros órganos de administración de Gobierno. Este diseño permite articular un sistema estructural de separación de órganos de Gobierno, que facilite una distinción de funciones y atribuciones en cuanto a los roles institucionales gubernativos.

La diferencia cualitativa con el diseño constitucional precedente consiste en la capacidad co-gubernativa de la Asamblea, sede de las dos cámaras, que participa *ex ante* en la definición de la agenda pública y proceso de toma de decisiones y no se limita (como el diseño constitucional precedente) a realizar iniciativas, participación o fiscalización y control político *ex post*². Al existir en Bolivia un sistema bicameral imperfecto, donde la Cámara de Diputados acoge una representación mixta basada en criterios poblacionales y territoriales (por medio de las circunscripciones uninominales y plurinominales); y a su vez, la Cámara de Senadores asienta una representación territorial departamental intermediada por la votación del Presidente, ninguna de las dos cámaras cumple con una representación poblacional y/o territorial nítida, por lo que los mandatos se ven cooptados por las lógicas de reproducción de poder propios de la maquinaria política. La cualidad co-gubernativa de la Asamblea sintetiza y reconfigura los mandatos diferenciados que cohabitan en la composición del órgano legislativo, librando al órgano del fenómeno de “gobierno dividido” (Mayorga, 2009), que se refiere a la institucionalización en Congreso de una pugna entre poderes, que instrumentaliza a las Cámaras como escenarios de disputas políticas entre oficialismo y oposición.

1 La democracia pactada se caracterizó por la negociación de pactos o acuerdos políticos en Congreso entre los principales partidos del entonces sistema político partidario, para lograr la mayoría absoluta determinada por la (anterior y actual) Constitución y así facilitar la construcción de la gobernabilidad política. Resultaba en la subordinación del Congreso al Poder Ejecutivo, mediante la dinámica política de las coaliciones que facilitaban la aprobación de las iniciativas del Ejecutivo.

3. Sobre la composición y formas de elección del Órgano

La composición de la Asamblea Legislativa Plurinacional se asienta en un diseño bicameral compuesto por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. La primera aloja 130 miembros, 70 escaños electos en circunscripciones uninominales (jurisdicciones electorales territorializadas) y (según la recientemente aprobada Ley 4021: Régimen Electoral Transitorio) 53 escaños electos en circunscripciones plurinominales, por medio de un sistema de elegibilidad complejo que combina mayoría y proporcionalidad. Además de éstas, se constitucionaliza la creación de las Circunscripciones Especiales Indígena Originario Campesinas (CEIOC) que, según el citado Régimen Electoral Transitorio, quedan determinados siete escaños especiales, bajo un sistema rígido. Las CEIOC institucionalizan las reivindicaciones ciudadanas colectivas de apertura democrática hacia nuevas formas de representación política no partidarias que se registrarán por el principio de densidad poblacional en cada departamento, donde estos pueblos y naciones indígena originario campesinos constituyan una minoría (étnica) poblacional.

Tabla 1

Distribución de escaños de la Cámara de Diputados 2005

DEPARTAMENTO:	TOTAL ESCAÑOS POR DEPARTAMENTO	ESCAÑOS UNINOMINALES	ESCAÑOS PLURINOMINALES
La Paz	29	15	14
Santa Cruz	25	13	12
Cochabamba	19	10	9
Potosí	14	8	6
Chuquisaca	11	6	5
Oruro	9	5	4
Tarija	9	5	4
Beni	9	5	4
Pando	5	3	2
Total:	130	70	60

Sistema mixto, mayoritario y proporcional con competencia entre opciones partidarias y liderazgos territoriales (que fomentaba un multipartidismo moderado) (García, 2009).

Tabla 2
Régimen Electoral Transitorio²
Distribución de escaños de diputados 2009

DEPARTAMENTO	ESCAÑOS DEPARTAMENTALES	ESCAÑOS UNINOMINALES	ESCAÑOS PLURINOMINALES	CIRCUNSCRIPCIONES ESPECIALES	NACIONES Y PUEBLOS INDÍGENAS MINORITARIOS
La Paz	29	15	13	1	Afroboliviano Mositén Leco Kallawaya Tacana Araona
Santa Cruz	25	13	11	1	Chiquitano Guaraní Guarayo Ayoreo Yuracaré Mojeño
Cochabamba	19	10	8	1	Yuki, Yuracaré
Potosí	14	8	6	1	-
Chuquisaca	11	6	5	1	Guaraní
Oruro	9	5	3	1	Chipaya Murato
Tarija	9	5	3	1	Guaraní Weenayek Tapiete
Beni	9	5	3	1	Tacana Pacahuara Itonama Joaquiniano Maropa Guarasugwe Mojeño Sirionó Baure Tsimané Movima Cayubaba Moré Cavineño Chácobo Canichana Mosetén Yuracaré
Pando	5	3	1	1	Yaminagua Pacahuara Ese Ejja, Machineri y Tacana
Total	130	70	53	7	

Sistema complejo, mayoritario, proporcional y rígido. El modelo incentiva la representación territorial por el sistema de mayoría simple e incorpora las minorías étnicas a cambio de minorías políticas (García, 2009).

2 La Ley 4021 es la Ley de Régimen Electoral Transitorio de 14 de Abril de 2009. Ella establece: Art. 1 (Fundamento) La presente ley se funda en la disposición transitoria primera de la Constitución Política del Estado. Art. 2 (Alcance Legal). Esta ley regula el procedimiento, desarrollo, vigilancia y control del proceso electoral para la constitución de la Asamblea Legislativa Plurinacional, elección de la Presidenta o Presidente, Vicepresidenta o Vicepresidente y autoridades departamentales y municipales, en las elecciones del 6 de diciembre de 2009 y en las elecciones del 4 de abril de 2010, además de los referendos autonómicos, la elección de asambleístas departamentales y Consejeros Departamentales para los fines establecidos en la presente ley.

La Cámara de Senadores pasa de un sistema rígido que incentivaba el equilibrio entre mayoría (simple) y (primera) minoría, excluyendo las otras opciones político-partidarias hacia un sistema proporcional, que en condiciones de competencia incentiva el pluralismo político, pudiendo distribuirse los 4 escaños para diferentes tiendas políticas. Sin embargo, en condiciones de escasa competencia, los 4 escaños se los puede llevar la primera mayoría.

Tabla 3
Distribución de escaños de la Cámara de Senadores 2005

DEPARTAMENTO	TOTAL ESCAÑOS POR DEPARTAMENTO	MAYORÍA	PRIMERA MINORÍA
La Paz	3	2	1
Santa Cruz	3	2	1
Cochabamba	3	2	1
Potosí	3	2	1
Chuquisaca	3	2	1
Oruro	3	2	1
Tarija	3	2	1
Beni	3	2	1
Pando	3	2	1
Total:	27	18	9

Sistema rígido que incentiva el equilibrio de mayorías y minorías (sin importancia de la competencia y el pluralismo de opciones) (García 2009)

Tabla 4

Variación en la distribución de escaños de la Cámara de Senadores: 2009

DEPARTAMENTO:	TOTAL ESCAÑOS POR DEPARTAMENTO	LEY RÉGIMEN ELECTORAL TRANSITORIO ARTÍCULO 40: SISTEMA DE ASIGNACIÓN DE ESCAÑOS
La Paz	4	Por mandato del Art. 148 de la CPE
Santa Cruz	4	la asignación de escaños se efectuará aplicando
Cochabamba	4	el sistema proporcional, los votos acumulativos
Potosí	4	obtenidos en cada departamento por cada
Chuquisaca	4	partido político, alianza, agrupación ciudadana o
Oruro	4	pueblo indígena, se dividirán sucesivamente entre
Tarija	4	los divisores naturales: 1,2,3,4, etc.
Beni	4	en forma correlativa, continua y obligatoria.
Pando	4	
Total:	36	

Sistema proporcional, que en condiciones de competencia incentiva el pluralismo político y que en condiciones de reducida competencia incentiva el unipartidismo (García, 2009)

Además de estos criterios, se incorpora y fortalecen otros criterios de construcción o conformación de representatividad, vinculando mandatos para superar la crisis de representación y déficit de representatividad que ha afectado al sistema político boliviano. Los criterios de continuidad geográfica, afinidad territorial combinados con criterios culturales, identitarios, comunitarios y colectivos conjuntamente con el reconocimiento de la afirmación positiva de las minorías (étnicas, de género y generacionales) rompe con la lógica homologadora de realidad única que reproduce el axioma electoral “un hombre un voto”. Este axioma se ha condensado en el criterio poblacional de la proporcionalidad como criterio base en la definición y conformación del sistema. La finalidad del rediseño del sistema de conformación de los miembros de las cámaras busca intermediar y representar de mejor manera las cambiantes realidades de las sociedades en que se asientan los tres modelos de circunscripciones para que exista mayor conexión y empoderamiento societal hacia las Cámaras de Diputados y Senadores que conforman a la Asamblea Legislativa Plurinacional, garantizando, así, la mayor agilidad y enlace de mandatos.

La búsqueda de un sistema flexible y ágil de mandatos diferenciados que responden a realidades diferenciadas, como por ejemplo la nominación de candidatos y candidatas a las CEIOC de acuerdo a normas y procedimientos propios, además de la exigencia de la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres para la conformación de las listas de candidatos, no necesariamente garantiza paridad en la ubicación de las mujeres y otras “minorías” en las denominadas “frangas de seguridad” de las listas de candidatos. Por ende, implica la necesidad de institucionalización de la acción afirmativa para las minorías y una exigencia de renovación y transformación del sistema formal de representación política vía partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas originario campesinos.

El éxito del diseño constitucional del órgano, el sistema de composición y la forma de elección plasmados en la ingeniería política de la Asamblea Legislativa Plurinacional, depende en gran medida en la superación de la crisis de representación y déficit de representatividad política de las organizaciones formales de intermediación política entre el Estado y la sociedad. El Órgano está intrínsecamente ligado al sistema de representación e intermediación política (partidaria y no partidaria). Existe un gran desafío para el Órgano Electoral Plurinacional y el Régimen Electoral, que consiste en combinar en la nueva distribución de escaños para la Asamblea Legislativa Plurinacional, acciones afirmativas para las minorías descritas con anterioridad, ampliar los derechos ciudadanos de los y las residentes en el exterior del país y renovar las formas de representación política, superando la exclusividad y exclusión de las lógicas de intermediación política de los partidos políticos y las organizaciones “formales” del sistema político partidario.

4. Sobre el catálogo de atribuciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional

El modelo de comparación del catálogo de atribuciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional (columna del centro) está ordenado en torno a las siguientes categorías analíticas: atribuciones legislativas de primer nivel (o puras), atribuciones en materia económica y presupuestaria, atribuciones administrativas (internas al órgano y con relación a algunos temas político administrativos del Órgano Ejecutivo), fiscalización y control político, atribuciones para la conformación de otros órganos de gobierno, atribuciones de control sobre las Fuerzas Armadas y atribuciones sobre asuntos internacionales. Estos son los criterios organizativos que centran el análisis entre las atribuciones y funciones que desarrollaba el Poder Legislativo en la anterior Constitución (columna a la izquierda) y las de la Asamblea Legislativa Plurinacional en el actual texto constitucional. Los comentarios y apreciaciones se encuentran en la columna a la derecha.

Tabla 5

Atribuciones generales

ANTERIOR CONSTITUCIÓN	ACTUAL CONSTITUCIÓN REFRENDADA EL 25 DE ENERO DE 2009	COMENTARIOS
Art. 59. Son atribuciones del Poder Legislativo:	Art. 158. Son atribuciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional, además de las que determina esta Constitución y la ley:	Resalta la diferencia anteriormente desarrollada sobre la aproximación filosófica y conceptual referente a la denominación del Órgano Legislativo.
I. Atribuciones Legislativas de primer nivel 1. Dictar leyes, abrogarlas, modificarlas e interpretarlas.	I. Atribuciones Legislativas de primer nivel 3. Dictar, interpretar, derogar, abrogar y modificar leyes.	Existe mayor orden y coherencia en la sistemática legislativa del actual texto constitucional.

ANTERIOR CONSTITUCIÓN	ACTUAL CONSTITUCIÓN REFRENDADA EL 25 DE ENERO DE 2009	COMENTARIOS
<p>II. Atribuciones en materia económica y presupuestaria</p> <p>4. Considerar los planes de desarrollo que el Poder Ejecutivo pase a su conocimiento.</p> <p>11. Aprobar anualmente la cuenta de gastos e inversiones que debe presentar el Ejecutivo en la primera sesión de cada Legislatura.</p> <p>6. Conceder subvenciones o garantías de interés para la realización e incremento de obras públicas y de necesidad social.</p> <p>9. Autorizar a las universidades la contratación de empréstitos.</p> <p>3. Fijar para cada gestión financiera, los gastos de la Administración Pública, previa presentación del proyecto de presupuesto por el Poder Ejecutivo.</p> <p>5. Autorizar y aprobar la contratación de empréstitos que comprometan las rentas generales del Estado, así como los contratos relativos a la explotación de las riquezas nacionales.</p> <p>7. Autorizar la enajenación de bienes nacionales, departamentales, municipales, universitarios y de todos los que sean de dominio público.</p> <p>10. Establecer el sistema monetario y el de pesas y medidas.</p> <p>2. A iniciativa del Poder Ejecutivo, imponer contribuciones de cualquier clase o naturaleza, suprimir las existentes y determinar su carácter nacional, departamental o universitario, así como decretar los gastos fiscales. Sin embargo, el Poder Legislativo, a pedido de uno de sus miembros, podrá requerir del Ejecutivo la presentación de proyectos sobre aquellas materias. Si el Ejecutivo, en el término de veinte días, no presentase el proyecto solicitado, el representante que lo requirió u otro parlamentario podrá presentar el suyo para su consideración y aprobación.</p> <p>Las contribuciones se decretarán por tiempo indefinido, salvo que las leyes respectivas señalen un plazo determinado para su vigencia.</p> <p>17. A iniciativa del Poder Ejecutivo, crear y suprimir empleos públicos, señalar sus atribuciones y fijar sus emolumentos. El Poder Legislativo podrá aprobar, rechazar o disminuir los servicios, empleos o emolumentos propuestos, pero no podrá aumentarlos, salvo los que correspondan al Congreso Nacional.</p>	<p>II. Atribuciones en materia económica y presupuestaria</p> <p>7. Aprobar el plan de desarrollo económico y social presentado por el Órgano Ejecutivo.</p> <p>8. Aprobar leyes en materia de presupuestos, endeudamiento, control y fiscalización de recursos estatales de crédito público y subvenciones, para la realización de obras públicas y de necesidad social.</p> <p>9. Decidir las medidas económicas estatales imprescindibles en caso de necesidad pública.</p> <p>10. Aprobar la contratación de empréstitos que comprometan las rentas generales del Estado y autorizar a las universidades la contratación de empréstitos.</p> <p>11. Aprobar el Presupuesto General del Estado presentado por el Órgano Ejecutivo. Recibido el proyecto de ley, éste deberá ser considerado en la Asamblea Legislativa Plurinacional dentro del término de sesenta días.</p> <p>En caso de no ser aprobado en este plazo, el proyecto se dará por aprobado.</p> <p>12. Aprobar los contratos de interés público referidos a recursos naturales y áreas estratégicas, firmados por el Órgano Ejecutivo.</p> <p>13. Aprobar la enajenación de bienes de dominio público del Estado.</p> <p>15. Establecer el sistema monetario.</p> <p>16. Establecer el sistema de medidas.</p> <p>23. A iniciativa del Órgano Ejecutivo, crear o modificar impuestos de competencia del nivel central del Estado.</p> <p>Sin embargo, la Asamblea Legislativa Plurinacional a pedido de uno de sus miembros, podrá requerir del Órgano Ejecutivo la presentación de proyectos sobre la materia. Si el Órgano Ejecutivo, en el término de veinte días no presenta el proyecto solicitado, o la justificación para no hacerlo, el representante que lo requirió u otro, podrá presentar el suyo para su consideración y aprobación.</p>	<p>En rasgos generales, existe un mayor rango de atribuciones en materia económica y presupuestaria, permitiendo inclusive iniciativas de la Asamblea Legislativa Plurinacional sobre medidas económicas estatales en caso de necesidad pública.</p> <p>Se destaca el análisis y deliberación en el pleno sobre las iniciativas y políticas económicas, contenidas en el plan de desarrollo económico y social presentado por el Órgano Ejecutivo.</p> <p>El cambio del verbo “autorizar”, utilizado en el texto constitucional precedente, por el verbo “aprobar” (utilizado en el nuevo texto constitucional) parece hacer referencia al mayor peso deliberativo y decisorio que tiene la Asamblea Legislativa Plurinacional. El proceso de aprobación presupone una fase de análisis interno del órgano legislativo en pleno, evaluando las diversas posiciones y fundamentaciones sociopolíticas, honrando las representaciones interculturales que ahí se asientan en virtud de sus mandatos diferenciados.</p> <p>Dentro del nuevo rol que asume el Estado Plurinacional, delineado en el texto constitucional, el órgano Legislativo se convierte en ente de defensa del interés público al decidir aprobar (o no) contratos referentes a recursos naturales y áreas estratégicas.</p> <p>La actual iniciativa para crear o modificar impuestos sólo tiene competencia a nivel central del Estado, eliminando el alcance departamental o universitario contenido en el anterior texto constitucional.</p> <p>Se elimina la iniciativa del Poder Ejecutivo de crear y suprimir empleos públicos, señalar sus atribuciones y fijar sus emolumentos, contenidos en el Art. 59.17 de la anterior Constitución.</p>

ANTERIOR CONSTITUCIÓN	ACTUAL CONSTITUCIÓN REFRENDADA EL 25 DE ENERO DE 2009	COMENTARIOS
<p>III Atribuciones Administrativas</p> <p>Art. 67.5 Son atribuciones de cada Cámara: ordenar el pago de sus presupuestos; nombrar y remover su personal administrativo y atender todo lo relativo a su economía y régimen interno.</p> <p>Art. 67.5. Fijar las dietas que percibirán los legisladores....</p> <p>Art. 59. 18. Crear nuevos departamentos, provincias, secciones de provincia y cantones, así como fijar sus límites habilitar puertos mayores y establecer aduanas.</p> <p>Art. 59.8. Autorizar al Ejecutivo la adquisición de bienes inmuebles.</p>	<p>III. Atribuciones Administrativas</p> <p>1. Aprobar autónomamente presupuesto y ejecutarlo; nombrar y remover a su personal administrativo, y atender todo lo relativo a su economía y régimen interno.</p> <p>2. Fijar la remuneración de las asambleístas y los asambleístas, que en ningún caso será superior al de la Vicepresidenta o Vicepresidente del Estado. Se prohíbe percibir cualquier ingreso adicional por actividad remunerada.</p> <p>6. Aprobar la creación de nuevas unidades territoriales y establecer sus límites, de acuerdo con la Constitución y con la ley.</p>	<p>Los asuntos administrativos internos permanecen similares entre ambos textos constitucionales.</p> <p>Se constitucionaliza para el Órgano Legislativo la política de Estado sobre la prohibición de percibir remuneración superior al del Presidente o Presidenta, Vicepresidente o Vicepresidenta, además de la prohibición de percibir ingreso adicional por actividad remunerada, incluyendo la docencia universitaria.</p> <p>Se elimina la autorización al Órgano Ejecutivo para la adquisición de bienes inmuebles, contenidos en el Art. 59.8 de la anterior Constitución.</p>
<p>IV. Fiscalización y Control Político</p> <p>Art.70.II. Cada Cámara puede, a iniciativa de cualquier parlamentario, interpelar a los Ministros de Estado, individual o colectivamente y acordar la censura de sus actos por mayoría absoluta de votos de los representantes nacionales presentes.</p> <p>III. La censura tiene por finalidad la modificación de las políticas y del procedimiento impugnados, e implica la renuncia del o de los Ministros censurados, la misma que podrá ser aceptada o rechazada por el Presidente de la República.</p> <p>Art. 67.6. Realizar las investigaciones que fueran necesarias para su función constitucional, pudiendo designar comisiones entre sus miembros para que faciliten esa tarea.</p> <p>Art. 70.I. A iniciativa de cualquier parlamentario, las Cámaras pueden pedir a los Ministros de Estado informes verbales o escritos con fines legislativos, de inspección o fiscalización y proponer investigaciones sobre todo asunto de interés nacional.</p> <p>Art. 59. 22. Ejercer, a través de las Comisiones de ambas Cámaras, la facultad de fiscalización sobre las entidades autónomas, autárquicas, semiautárquicas y sociedades de economía mixta.</p> <p>Art. 59.19. Decretar amnistía por delitos políticos y conceder indulto, previo informe de la Corte Suprema de Justicia.</p>	<p>IV. Fiscalización y Control Político</p> <p>17. Controlar y fiscalizar los órganos del Estado y las instituciones públicas.</p> <p>18. Interpelar, a iniciativa de cualquier asambleísta, a las Ministras o los Ministros de Estado, individual o colectivamente, y acordar la censura por dos tercios de los miembros de la Asamblea. La interpelación podrá ser promovida por cualquiera de las Cámaras. La censura implicará la destitución de la Ministra o del Ministro.</p> <p>19. Realizar investigaciones en el marco de sus atribuciones fiscalizadoras, mediante la comisión o comisiones elegidas para el efecto, sin perjuicio del control que realicen los órganos competentes.</p> <p>20. Controlar y fiscalizar las empresas públicas, las de capital mixto y toda entidad en la que tenga participación económica el Estado.</p>	<p>Se institucionaliza y centraliza la función de fiscalización y control político en la Asamblea Legislativa Plurinacional, adquiriendo mayor especificidad el mandato constitucional al incluirse la facultad del inciso 17 (Art. 159) en su catálogo de atribuciones.</p> <p>A diferencia de la anterior Constitución, el actual texto manda que la censura a algún(a) ministra o ministro por dos tercios de miembros de la Asamblea, implica la destitución automática del mismo/a, independientemente de la aceptación o rechazo del Presidente del Estado.</p> <p>Las funciones investigativas se realizan de manera simultánea y complementaria desde la Asamblea Legislativa y desde las funciones de Control y Defensa de la Sociedad y Defensa del Estado, contenidas en el Título V del texto constitucional vigente.</p> <p>El alcance de las facultades fiscalizadoras es mayor en la Constitución vigente.</p> <p>La declaratoria de amnistía e indulto, pasa al Órgano Ejecutivo, como atribución de la Presidenta o Presidente de Estado (Art. 172.14). Sin embargo, debe contar con la aprobación de la Asamblea Legislativa Plurinacional.</p>

ANTERIOR CONSTITUCIÓN	ACTUAL CONSTITUCIÓN REFRENDADA EL 25 DE ENERO DE 2009	COMENTARIOS
<p>V. Atribuciones para la Conformación de otros Órganos de Gobierno</p> <p>21. Designar representantes antes las Cortes Electorales.</p> <p>20. Nombrar, en sesión de Congreso, a los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, a los Magistrados del Tribunal Constitucional, a los Consejeros de la Judicatura, el Fiscal General de la República y al Defensor del Pueblo, por dos tercios de votos de sus miembros.</p>	<p>V. Atribuciones para la Conformación de otros Órganos de Gobierno</p> <p>4. Elegir a seis de los miembros del Órgano Electoral Plurinacional, por dos tercios de votos de sus miembros presentes.</p> <p>5. Preseleccionar a las candidatas y a los candidatos para la conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura.</p>	<p>Nuevamente se evidencia la cualidad co-gubernativa del diseño constitucional del Legislativo, al generarse un equilibrio político entre Órganos Ejecutivo y Legislativo al participar cada uno en el proceso de evaluación, análisis, preselección, elección y designación de los postulantes a cargos públicos de los otros órganos de gobierno del Estado Plurinacional.</p>
<p>VI. Atribuciones de Control sobre las Fuerzas Armadas</p> <p>16. Autorizar la salida de tropas nacionales del territorio de la República, determinando el tiempo de su ausencia.</p> <p>15. Permitir el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República, determinando el tiempo de su permanencia.</p> <p>14. Aprobar, en cada legislatura, la fuerza militar que ha de mantenerse en tiempo de paz.</p>	<p>VI. Atribuciones de Control sobre las Fuerzas Armadas</p> <p>21. Autorizar la salida de tropas militares, armamento y material bélico del territorio del Estado, y determinar el motivo y tiempo de su ausencia.</p> <p>22. Autorizar excepcionalmente el ingreso y tránsito temporal de fuerzas militares extranjeras, determinando el motivo y el tiempo de permanencia.</p>	<p>El control sobre asuntos estratégicos para el Estado concernientes a las Fuerzas Armadas, es mayor en el actual texto constitucional al detallarse en el inciso 21 el mandato de la Asamblea Legislativa Plurinacional de autorizar la salida del territorio del Estado, no sólo de tropas militares, sino de armamento y material bélico, detallando las razones y tiempos.</p> <p>Una manifestación de la renovada vocación de soberanía del Estado se expresa por medio de la autorización excepcional, temporal y justificada del ingreso y tránsito de fuerzas militares extranjeras (no se limita sólo a tropas).</p> <p>El mantenimiento de fuerzas militares en tiempo de paz es un anacronismo, contextualizado bajo el paradigma internacional de la cultura de paz y la paz positiva. Por ende, la eliminación del inciso es saludable para la construcción de una visión alternativa sobre la paz.</p> <p>El fundamento de la eliminación del supracitado inciso se inserta en el Capítulo Segundo: Principios, Valores y Fines del Estado, Art 10.I: <i>Bolivia es un Estado pacifista, que promueve la cultura de la paz y el derecho a la paz...</i></p>

ANTERIOR CONSTITUCIÓN	ACTUAL CONSTITUCIÓN REFRENDADA EL 25 DE ENERO DE 2009	COMENTARIOS
<p>VII. Atribuciones sobre Asuntos Internacionales</p> <p>12. Aprobar los tratados, concordatos y convenios internacionales.</p> <p>13. Ejercitar influencia diplomática sobre actos no consumados o compromisos internacionales del Poder Ejecutivo.</p>	<p>VII. Atribuciones sobre Asuntos Internacionales</p> <p>14. Ratificar los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo, en las formas establecidas por esta Constitución.</p>	<p>Los tratados internacionales no podrán ser aprobados de manera directa como establecía la Constitución precedente.</p> <p>El Título VIII: Relaciones Internacionales, Fronteras, Integración y Reivindicación Marítima; Capítulo Primero, Relaciones Internacionales (actual texto Constitucional) plantean los procedimientos y tratamiento para la celebración de tratados internacionales, llegándose a requerir de aprobación mediante referendo popular los (tratados internacionales) que impliquen cuestiones limítrofes, integración monetaria, integración económica estructural y cesión de competencias institucionales a organismos internacionales en el marco de la integración. Por lo que, la Asamblea Legislativa Plurinacional ratifica los tratados internacionales.</p> <p>En el actual texto constitucional, el ejercicio de influencia diplomática es atribución exclusiva del Órgano Ejecutivo, al ser sede de la Política Exterior del Estado Plurinacional.</p>

Tabla 6

Atribuciones particulares

ANTERIOR CONSTITUCIÓN:	ACTUAL CONSTITUCIÓN REFRENDADA EL 25 DE ENERO DE 2009	COMENTARIOS
<p>Art. 68: Las Cámaras se reunirán en Congreso para los siguientes fines:</p>	<p>Art. 161: Las Cámaras se reunirán en Asamblea Legislativa Plurinacional para ejercer las siguientes funciones, además de las señaladas en la Constitución.</p>	<p>Tanto el Art. 68 de la anterior Constitución, como el Art. 161 de la actual Constitución hacen referencia a un catálogo "especial" de atribuciones, que salen fuera del ejercicio ordinario de funciones del Órgano Legislativo.</p>
<p>I. Atribuciones Legislativas de primer nivel</p> <p>6. Considerar leyes vetadas por el Ejecutivo.</p> <p>9. Considerar los proyectos de ley que, aprobados en la Cámara de origen, no lo fueron por la Cámara revisora.</p>	<p>I. Atribuciones Legislativas de primer nivel</p> <p>4. Considerar las leyes vetadas por el Órgano Ejecutivo.</p> <p>5. Considerar los proyectos de ley que, aprobados en la Cámara de origen, no fueron aprobados en la Cámara revisora.</p>	<p>No existen cambios sustanciales entre los textos constitucionales.</p>

ANTERIOR CONSTITUCIÓN:	ACTUAL CONSTITUCIÓN REFRENDADA EL 25 DE ENERO DE 2009	COMENTARIOS
<p>II. Atribuciones Políticas Administrativas</p> <p>1. Inaugurar y clausurar sus sesiones.</p> <p>2. Verificar el escrutinio de las actas de elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República, o designarlos cuando no hubieran reunido la pluralidad absoluta de votos, conforme a las disposiciones de esta Constitución.</p> <p>3. Recibir el juramento de los dignatarios mencionados en el párrafo anterior.</p> <p>4. Admitir o negar la renuncia de los mismos.</p>	<p>II. Atribuciones Político Administrativas</p> <p>1. Inaugurar y clausurar sus sesiones.</p> <p>2. Recibir el juramento de la Presidenta o del Presidente del Estado, y de la Vicepresidenta o del Vicepresidente del Estado.</p> <p>3. Admitir o negar la renuncia de la Presidenta o del Presidente del Estado, y de la Vicepresidenta o del Vicepresidente del Estado.</p>	<p>La eliminación del inciso segundo del Art. 68, representa la constitucionalización de una victoria ciudadana: la superación y eliminación de la lógica de construcción de gobernabilidad por medio de alianzas y coaliciones político partidarias en Congreso, rompiendo mandatos y sistemas de representación.</p> <p>Significa el mandato de devenir en Gobierno por medio del voto ciudadano y no de acuerdos políticos en Congreso (ahora Asamblea Legislativa Plurinacional).</p> <p>Implica la apropiación de la ciudadanía de la mayoría absoluta.</p>
<p>III. Control Político</p> <p>11. Autorizar el enjuiciamiento del Presidente y Vicepresidente de la República, Ministros de Estado, Prefectos de departamento, con arreglo a la atribución 5 del Art. 118 de esta Constitución.</p>	<p>III. Control Político</p> <p>7. Autorizar el enjuiciamiento de la Presidenta o del Presidente, o de la Vicepresidenta o del Vicepresidente del Estado.</p>	<p>En el Capítulo Tercero referente al Sistema de Gobierno, se constitucionaliza (Art. 11) la democracia participativa, representativa y comunitaria.</p> <p>En la democracia directa y participativa se reconoce el referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, <i>la revocatoria del mandato</i>, la asamblea, el cabildo y la consulta previa, como derechos políticos de ejercicio directo de la ciudadanía, no susceptibles de intermediación política de ninguna naturaleza.</p>
<p>IV. Atribuciones de Control sobre las Fuerzas Armadas</p> <p>10. Ejercitar las facultades que les corresponde conforme a los Arts. 111, 112, 113 y 114 de esta Constitución (Referente al Estado de Sitio).</p> <p>7. Resolver la declaratoria de guerra a petición del Ejecutivo.</p> <p>8. Determinar el número de efectivos de las Fuerzas Armadas de la nación.</p>	<p>IV. Atribuciones de Control sobre las Fuerzas Armadas</p> <p>6. Aprobar los estados de excepción.</p>	<p>El texto constitucional institucionaliza en la sociedad boliviana el debate sobre los regímenes de excepción, que diferencian los <i>estados de sitio</i> de los <i>estados de excepción</i>¹.</p> <p>La (nueva) Constitución ya no reconoce al estado de sitio como recurso estatal de mantenimiento del orden interno en situaciones extraordinarias de peligro considerado gravísimo, ya que representa un concepto equivalente al de estado de guerra, que por ello se dan a las fuerzas armadas facultades preponderantes para los actos de represión.</p>
<p>V. Atribuciones para la Conformación de otros Órganos de Gobierno</p> <p>12. Designar a los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, a los Magistrados del Tribunal Constitucional, a los Consejeros de la Judicatura, al Fiscal General de la República y al Defensor del Pueblo.</p>	<p>V. Atribuciones para la Conformación de otros Órganos de Gobierno</p> <p>8. Designar al Fiscal General del Estado y al Defensor del Pueblo.</p>	<p>Ver comentario del cuadro precedente referente a las atribuciones para la conformación de otros Órganos de Gobierno</p>

Del catálogo de las atribuciones generales y específicas de la Asamblea Legislativa Plurinacional, podemos distinguir la continuidad del espíritu deliberativo sobre el cual fue diseñado el órgano, llegándose a institucionalizar la cualidad cogubernativa con el Órgano Ejecutivo, consistente en la

capacidad de toma de decisiones. Prepondera el proceso de toma de decisiones en el pleno, luego de que las iniciativas de muchos procesos se originan tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores. Retira algunas atribuciones específicas a las Cámaras, para reubicarlas en la Asamblea, con la finalidad de equilibrar las lógicas políticas internas propias del bicameralismo.

La Asamblea Legislativa Plurinacional se convierte en el eje del sistema de fiscalización y control del Estado Plurinacional, tanto en lo político como con referencia a las Fuerzas Armadas. Destaca la institucionalización de una renovada vocación de ejercicio de soberanía, por medio de la limitación del ingreso, tránsito y estadia de fuerzas militares y material bélico en territorio boliviano, además de la reafirmación de la vocación pacifista y afirmación positiva de la cultura de diálogo y paz como premisa para el relacionamiento con el sistema internacional. Otro aspecto importante a resaltar es la ampliación de categorías conceptuales para el tratamiento de situaciones gravísimas de alteración del orden interno, abriendo el debate sobre los regímenes de excepción y constitucionalizando el estado de excepción frente al desgastado y deslegitimado mecanismo del estado de sitio, asociado históricamente a las dictaduras militares o *regímenes burocráticos militares* (Guillermo O Donnell y Phillipe Schmitter) de la década de los 70 y 80 del siglo pasado.

5. Sobre el procedimiento legislativo

El Art. 162 (Procedimiento Legislativo) de la nueva Constitución Política del Estado establece las siguientes instituciones con facultad de iniciativa legislativa, para su tratamiento obligatorio en la Asamblea Legislativa Plurinacional: las ciudadanas y los ciudadanos Asambleístas en cada una de sus Cámaras, el Órgano Ejecutivo, el Tribunal Supremo (en el caso de iniciativas relacionadas con la administración de justicia), los Gobiernos Autónomos de las entidades territoriales. El procedimiento legislativo desarrollado en el Art. 162 (Capítulo Segundo del Título I Órgano Legislativo), sistematiza los contenidos del Art. 11.II.1 (Sistema de Gobierno), donde se desarrolla los alcances de la democracia directa y participativa, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa. Esta vinculación orgánica entre el procedimiento legislativo con el sistema de gobierno de democracia directa y participativa, constitucionaliza diversos canales socio políticos e institucionales de acceso de anteproyectos de ley para su tratamiento obligatorio en la Asamblea Legislativa Plurinacional, rompiendo el clásico monopolio y exclusividad de las iniciativas legislativas de parte de los miembros de las Cámaras de Diputados y Senadores. Se destaca la obligatoriedad de tratamiento en la Asamblea, no necesariamente condicionando su aprobación, pero garantizando la atención debida, el análisis responsable y oportuno de parte del asiento del sistema político democrático, situado en el Órgano Legislativo. De esta manera se relegitima y fortalece la vinculación entre sociedad civil y sociedad política, fortaleciendo la relación entre representados y el mandato conferido en situación de comodato al legislador.

Bibliografía

García Yapur, Fernando, *Balance y escenarios del Referéndum Nacional Constituyente* (La Paz: IDEA/PNUD, 2009)

Mayorga, Fernando, *Proceso Post Constituyente. Desafíos para el avance de los derechos humanos, tensionamiento político y búsqueda de consensos en el marco de la Nueva Constitución Política del Estado* (2009)

El arte de legislar

Roger Cortez Hurtado

El Título primero de la Segunda Parte de la Constitución, *Estructura y Organización Funcional del Estado: Órgano Legislativo*, pudo ser uno de los pilares de la reforma estatal en curso si se parte de la reciedumbre de las demandas y la historia de la movilización popular vinculadas a la exigencia de cambios en el Legislativo y la representación política, pero ha quedado más bien como una parcela de lo convencional dentro de la Constitución y como un ejemplo de los conflictos de consonancia entre los sujetos constituyentes y los asambleístas legisladores.

Si se entiende que esto es parte de las varias posibilidades abiertas y definidas al calor de una intensa pugna política y social, no tendría que existir mayor problema en asimilar que, de todas maneras, la CPE hoy vigente es el plano maestro de la reforma de Estado de mayor envergadura, desde que se declarase la autodeterminación nacional hace ya 186 años.

Esto ha sido posible como resultado de la maduración de un tercer ciclo constitutivo, iniciado desde hace unos 30 años y que ha llevado simbólica, programática y materialmente a una renovación radical del personal de Estado, en términos clasistas y étnicos, y al abandono de los paradigmas neoconservadores, económicos, políticos e ideológicos que se enseñorearon de la política nacional durante las dos décadas últimas de vigencia del Estado edificado por la Revolución Nacional de los años 50 del siglo XX.

De la estructura y el funcionamiento del Órgano Legislativo (llamado “Poder” en las anteriores Constituciones) dependen las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo que constituyen, a su vez, una de las piezas clave del tipo de Estado, que es lo que cabe remodelar en un proceso constituyente democrático, legal y pacífico¹. El

1 Democrática, pacífica y con aspiración de legalidad es la tónica que ha predominado en los cerca de 20 años del proceso constituyente; matizada por una marcada insubordinación frente al Estado y una movilización muy intensa y áspera. Durante años primó un equilibrio de fuerzas, roto a partir

Roger Cortez Hurtado

Profesor emérito de Ciencias Políticas y docente de Comunicación Social en la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA). Investigador político y social. Periodista. Médico. Productor y realizador de radio y televisión. Diputado nacional (1985-1989) por el PS-1, del que fue máximo dirigente en la clandestinidad. Libros: “La guerra de la coca”, 1992. “Proceso y poder constituyente en Bolivia”, 2005.

cambio de la forma de Estado que entraña implantar un nuevo modo de producción dominante corresponde a otra situación de partida y correlación de fuerzas, que no se ha planteado hasta hoy, lo que no excluye que las condiciones puedan variar más adelante².

La intensa espontaneidad característica del desarrollo de este proceso constituyente definió, desde un inicio, tareas concretas referidas al Congreso Nacional, canalizando una intuición colectiva del sujeto constituyente protagónico (indígena-campesino³) y sus aliados urbanos.

Las demandas de reforma política

La importancia central que otorgó el movimiento popular boliviano a cambiar la estructura y el funcionamiento del Congreso está unida a los orígenes del proceso constituyente, por medio de la experiencia práctica del movimiento indígena, cuando la marcha iniciada en Trinidad, Beni, llegó a la sede de gobierno en 1990.

Una de las tres demandas de la movilización era la de “Territorio” (las otras: tierra y dignidad), ante la cual las autoridades, que exhibieron mucha dificultad para comprender que era lo que se reclamaba, terminaron por replicar que nadie podría satisfacer esa reivindicación por prohibición expresa de la CPE⁴. Cuando los marchistas quisieron saber cómo se podría entonces modificar la Constitución, se les respondió que esa tarea sólo podría realizarla el Congreso de la Nación.

La reforma constitucional de 1993-1994 dio respuesta a algunos de los reclamos indígenas (el reconocimiento de multiculturalidad, de las autoridades y costumbres propias, etc.), pero estuvo muy lejos de colmarlos. La apertura estatal demostró haber llegado tardía y conservadoramente, y la lección concreta que el movimiento indígena obtuvo es que el Legislativo, como espacio controlado por los partidos políticos de manera exclusiva y excluyente, no podría interpretar y menos abrir paso a sus reivindicaciones más sentidas.

del segundo semestre de 2008 (Referendo Revocatorio y acuerdo político-parlamentario por un nuevo texto constitucional). En los últimos meses de esa fase se presentaron rupturas, violentas explosiones racistas anti-indígenas (Sucre), el fusilamiento de más de una decena de campesinos en Pando, asalto y saqueo de oficinas públicas, brotes paramilitares (Yacuiba), descubrimiento de milicias privadas de ultra derecha amparadas por terratenientes y opositores radicales, y actos de amedrentamiento contra opositores, por parte de organizaciones afines al gobierno.

- 2 Posibilidad muy remota, si dependiera exclusivamente de factores nacionales. Se la apunta como una invitación a pensar en las múltiples incógnitas que ha abierto el despliegue de la mega crisis mundial, a partir del estallido de la burbuja hipotecaria-financiera en 2008. Un viraje estratégico del proceso requeriría, además, una reestructuración del nuevo bloque en el poder que se está formando actualmente.
- 3 La dualidad identitaria proviene de que el componente clasista, campesino, es una creación de ingeniería social, en el sentido de que los productores agrícolas, propietarios de sus parcelas, organizados en sindicatos y electores son una creación del segundo período constitutivo (Revolución Nacional). La nueva clase campesina se asentó y desarrolló entre los indígenas de tierras altas, quechuas y aymaras, mientras los indígenas de tierras bajas (unos treinta pueblos que representan algo menos del cinco por ciento de la población total) no se beneficiaron de esa modernización y preservaron muy arraigada su identidad original. Esta identidad fue clave para el inicio del proceso constituyente que a partir de 1990 reclama la instauración de una Asamblea Constituyente.
- 4 En el sentido que lo que entraña el territorio, como la superficie, atmósfera, subsuelo y todos los recursos se consideraban de dominio originario y supuestamente inalienable del Estado.

De aquí a la Asamblea Constituyente y al reclamo de desmonopolizar la representación política, no falta nada y así fue como dichas exigencias se convirtieron en la viga principal de la demanda de una reforma política (más tarde se agregaría la de consulta popular para la política hidrocarburífera). La reforma política, primero, y después el clamor por controlar las riquezas naturales, son los dos componentes que abrieron el proceso constituyente, iniciado y conducido por los sectores indígenas y campesinos, a la participación de clases y fracciones populares urbanas.

La interpelación popular resultó tan frontal e intensa que ya desde 1997 el gobierno de la época declaró la necesidad de llevar adelante una reforma política y encomendó, a un organismo ajeno al Parlamento⁵, la consulta y redacción de una propuesta de cambio de la CPE. El Poder Legislativo se vio obligado a soportar una injerencia abierta en un campo de su única incumbencia, como costo de su debilitamiento en múltiples frentes⁶. Y así lo haría en adelante, cuando algunas de las medidas políticas más importantes (referendo, inclusión de la Asamblea Constituyente en la CPE de 2004, nueva legislación de hidrocarburos) se las impuso la movilización antes que su deliberación interna.

La crisis de representación, fundamento de la crisis de Estado que arranca en 1998, abarca todos los planos (sindical, corporativo, religioso, etc., etc.), pero se hace ostentosa en la bancarrota del parlamentarismo y el declive de la representatividad de los partidos políticos que, sin embargo, recibieron una postrer oportunidad en la elección de 2002⁷.

Diseño en la convulsión

Esas referencias podrían haber servido para que los asambleístas elegidos en 2006, aplicaran mayor interés al rediseño del Congreso Nacional y al sistema de representación política. Las novedades que trae la CPE vigente en los dos campos, tan estrechamente ligados, son más interesantes que medulares y responden, en varios casos, a las quejas más ruidosas y constantes, pero menos profundas al Parlamento.

De esas insatisfacciones, la más difundida se relaciona con la llamada “inutilidad” de los congresistas y las frecuentes peticiones para disminuir su número, recortar sus salarios y eliminar a los suplentes o, al menos, los pagos que recibían. La reforma, pese a ciertas intenciones iniciales, contenidas en el proyecto aprobado en Oruro, apenas ha dado cabida a esas expectativas de cambio y el texto actual se aparta poco de la tradición, en lo que se refiere estrictamente a consideraciones sobre el Legislativo. Los cambios que lo afectan más significativamente hay que buscarlos en otras partes y títulos, como los de administración territorial y participación social.

5 El denominado Consejo Ciudadano, compuesto por nueve notables, realizó una extensa consulta para redactar un proyecto de enmiendas constitucionales.

6 Quedaban casi olvidados sus momentos de gloria, cuando la atención pública seguía apasionadamente sus sesiones, en 1978 y 1979, durante la elección de Presidente y el juicio de responsabilidades; con declinante interés entre 1982 a 1990 y después con irritación, aversión y, finalmente, con aburrimiento e indiferencia, cuando los “rodillos” y los bonos secretos pagados a los parlamentarios anulaban cualquier resistencia parlamentaria a los mandatos e imposiciones del Poder Ejecutivo.

7 En esa ocasión, los partidos “tradicionales” (MNR, ADN, MIR) y los semi-disidentes (NFR y UCS) todavía concentran casi dos tercios de los votos, pero el avance del Movimiento al Socialismo (MAS) y otros contestarios empieza a ser imparable.

En el ínterin, la propuesta de la fuerza política gobernante y las organizaciones sociales agrupadas en el Pacto de Unidad⁸ se orientaba a implantar un sistema unicameral y una asignación de escaños por simple mayoría, que pulverizaba la proporcionalidad e imponía un estatuto bipartidista de representación, en abierta y grave colisión con la declaratoria de Estado Plurinacional contenida en la CPE.

La negociación política de octubre de 2008 entregó al Parlamento (es decir al reducto del partidismo) la misión de corregir el proyecto de la Asamblea. Ese texto convertido en Constitución vigente, introduce el recorte más significativo y amplio a las facultades congresales desde el inicio de la vigencia del Estado republicano al descartar la –hace mucho insalvable– intervención del Parlamento en la elección del Presidente y Vicepresidente de la República y, más trascendente aún, al reconocer facultades legislativas a las autonomías departamental, indígena y municipal.

El traspaso de competencias, en especial de aquellas catalogadas como exclusivas para cada uno de esos espacios autónomos, afecta al Ejecutivo y al Legislativo, implantando un tipo de Estado complejo, alta y dinámicamente descentralizado, porque, a no dudarlo, este primer reconocimiento de poderes diferentes al central-nacional establece el piso y no el techo de esta nueva y radical descentralización.

La actual CPE consolida y ensancha las corrientes favorables a mejorar la igual participación de mujeres y hombres. Disminuye la edad mínima para participar en las dos cámaras a los 18 años (antes 25 para diputados y 35 para ser senador), resta siete plazas a las diputaciones plurinominales convirtiéndolas en circunscripciones indígenas) e incrementa nueve bancas senatoriales a ser elegidas proporcionalmente (antes por sistema de mayorías).

El Legislativo incrementa en algo su poder ante el Ejecutivo, a través de la censura (Art. 158.18) que ahora obliga a destituir a los ministros interpelados. Este cambio, sin embargo, no tiene la significación suficiente para alterar la histórica primacía del Ejecutivo.

Oportunidades esquivadas

La interpretación que se está desplegando parte del supuesto de que el sujeto constituyente, que se refiere a sí mismo como indígena-campesino, ha logrado construir un bloque –una red de alianzas estratégicas- con otros sujetos (clases, fracciones y otros conglomerados sociales) para implantar un nuevo tipo de Estado, cuyos rasgos centrales pueden resumirse como sigue:

- a. Intercultural⁹,
- b. con control estratégico de los recursos naturales,
- c. intervencionista en la economía (que no es lo mismo que capitalista monopólico de Estado),

8 Básicamente las de indígenas de tierras bajas y las campesinas de occidente.

9 Aquí se entiende como tal la convivencia y alianza estratégica de múltiples conglomerados, de diversa naturaleza, en torno al reconocimiento del derecho que tiene la mayoría (en este caso la indígena-campesina) a ejercer democráticamente esa condición en la conducción estatal y al respeto, tolerancia y aceptación de las múltiples minorías. En la CPE, esa demanda ha sido respondida bajo el nombre de plurinacionalidad y con la introducción de una extensa redacción sobre derechos colectivos.

- d. autonómico,
- e. con amplia democratización del sistema de representación y ensanchamiento de la participación,
- f. bajo control social, en el sentido de sometido a frenos extra estatales que limiten el abuso de poder funcionario y de las organizaciones de mediación política.

Cada demanda ha tenido una traducción constitucional más o menos fiel, pero, en algunos casos, los artículos constitucionales se han ceñido más a las necesidades y visiones de los intérpretes como se ve, por ejemplo, con el requerimiento de descentralización y autonomía, derivado objetivamente a una ruta próxima a la federalización y a la apertura para demandas confederativas.

El mandato guía, para diseñar una nueva estatalidad, pudo expresarse en una nueva estructura legislativa a fin de reflejar los requerimientos de cambio y ampliación del sistema de representación política. Pero, ocurre que el título consagrado al Órgano Legislativo no exhibe un esfuerzo consistente en esa dirección.

No debe subestimarse la creación de circunscripciones indígenas, pero queda abierta la pregunta de si esa modificación –unida a todas las demás en materia de derechos colectivos– alcanza para caracterizar al Estado como Plurinacional.

El procedimiento legislativo no trae, prácticamente, ninguna novedad respecto a 2004, cuando se introdujo la iniciativa legislativa ciudadana, lo que vuelve a probar que el proceso constituyente empezó bastante antes de su inicio formal y que la CPE reformulada en 2004 representa uno de sus importantes hitos de progreso. Existen muchos artículos redundantes, como los dedicados a aclarar que la Asamblea y cada una de sus cámaras, puede elegir a sus autoridades o manejar su presupuesto y administrar su personal de apoyo.

El límite de una sola reelección para los asambleístas –si se mantiene– podría restringir la profesionalización política especializada y ampliar oportunidades de promoción de cuadros, pero, en esencia, no se percibe en esta Segunda Parte de la Carta Magna grandes esfuerzos para trabajar sobre los nudos que afectan al sistema de representación, ni rediseñar creativamente el funcionamiento del Legislativo.

Una vía posible y armónica con otras partes de la CPE podría haber considerado algunas de las posibilidades que se menciona a continuación, y que no figuraron en la agenda de discusiones de la Asamblea, ni de las enmiendas introducidas por el Parlamento al proyecto que esta aprobó.

La primera es quebrar la conexión de listas parlamentarias y binomio presidencial, de manera que puedan presentarse listas exclusivas de candidatos a senadores y diputados, no obligadas a presentar candidatos presidenciales. Tiene la ventaja de eliminar la introducción de competidores ficticios, puramente formales, a la disputa presidencial, fortaleciendo la representatividad de los legisladores. El riesgo, en ciertas coyunturas, podría ser una fragmentación excesiva de la representación legislativa con su correlato de debilitamiento de la gobernabilidad.

Para consolidar el incremento de representatividad de los legisladores es indispensable utilizar el sistema de voto preferente para las listas plurinominales, como verdadera forma de responder a la

expectativa de “elegir y no solo votar”, sin mellar la indispensable preservación de mecanismos de proporcionalidad.

Es útil tomar en cuenta que introducir el voto preferente, que permite al elector modificar el orden de prelación que define el partido u organización de mediación política en la papeleta, no requiere de una reforma constitucional, sino, simplemente, del estatuto electoral.

El voto preferente es la vía correcta y no la de convertir todas las representaciones en uninominales, lo que atropellaría la realidad de la existencia de múltiples minorías que resultarían omitidas por los sistemas de voto de simple mayoría.

Respecto a los sistemas de mayorías extraordinarias que fueron uno de los puntos de mayor pugna y obstaculización de la Asamblea Constituyente, se ha mantenido la fórmula de dos tercios como mayoría extraordinaria, pudiendo debatirse una proporción algo menos elevada (tres quintos como se utiliza en Brasil), que se aproxime más a la realidad, para mejorar las condiciones de funcionamiento de espacios de convergencia entre mayoría y minorías.

Una ausencia considerable es la falta de cualquier previsión para que la Asamblea pueda ser fiscalizada en materia de gastos. Uno de los temas que favorece la discrecionalidad y tendencia a la corrupción, tanto como la desconfianza pública hacia el Parlamento. La tradicional potestad que se otorga a la Contraloría para intervenir se ha mostrado inalterablemente impotente para atender este problema, que permanece como un reto pendiente¹⁰ de resolución.

Ahora, de todos los asuntos omitidos, el que tiene mayor relevancia es la introducción o efectivización de mecanismos que reduzcan la brecha entre representantes y representados, para lo que se creó la iniciativa legislativa y las audiencias públicas. La primera, vigente desde 2004, no ha estimulado la presentación de proyectos de ley provenientes de ciudadanos individuales o asociados, supuestamente por ausencia de reglamentación. La segunda ha ido creciendo en importancia, pero aún está bastante lejos de emplearse en toda su capacidad.

El procedimiento legislativo es notoriamente arcaico, y ayuda a enredar y ralentizar la aprobación de leyes. Se dirá que los reglamentos de cada cámara son el espacio donde mejor puede trabajarse ese problema, así como todo lo relacionado con la necesidad de agilizar, transparentar y simplificar el trabajo de las comisiones, de las directivas y las asambleas, sintonizándolas con la “era de la información y el conocimiento”, pero, indudablemente, en la CPE puede alentarse esa tendencia mejor que otros instrumentos.

La fuerza invisible

La realidad, no el texto constitucional, ha introducido las modificaciones fácticas que han llevado a que los partidos políticos sean el tipo de organización de mediación política menos atractiva actualmente y que sean otras instancias (sindicatos, asociaciones gremiales, ONG, comités regionales, medios de difusión social) las que se impongan en la escena. La CPE no termina de

10 Problema que existe también en países de mucha mayor tradición parlamentaria como Inglaterra, afectada fuertemente, en estos días, por el descubrimiento de una larga cadena de abusos de un numeroso grupo de parlamentarios que gastaron exorbitantes sumas en expensas personales, con recursos públicos.

apuntalar la desmonopolización introducida en 2004, al establecer que las agrupaciones ciudadanas y de pueblos son entidades de objeto y duración definidos¹¹.

El verdadero nuevo potencial del Legislativo se encuentra en la enorme influencia que le toca en el avance futuro del proceso constituyente y en otras secciones de la CPE y lo mismo pasa con desafíos y posibles emboscadas que pueda enfrentar más adelante.

En cuanto a lo primero, la extrema polarización política y social prevaleciente y la imposibilidad de los bloques en pugna para coronar sus proyectos llevó a otorgar al Poder Legislativo capacidades constituyentes extraordinarias por las cuales modificó sustantivamente el proyecto de Carta Magna aprobado en la Asamblea.

Esta operación de transmutación de órganos fue posible debido a la fractura de los opositores en un bloque que agrupa a los sectores comiteístas y empresariales corporativos y, por otro lado, al que conforman los profesionales políticos especializados de los partidos. Este último, subordinado habitualmente al primero que es el que posee la capacidad de convocatoria y representatividad, tomó al vuelo la ocasión de intervenir, sin cuidarse de que la otra ala opositora se atragantase, porque su estrategia consistía en cerrar el paso a una nueva Constitución. En su hora de menor poder relativo, los partidos lograron tomar las decisiones más importantes y frenar el estallido de una violencia mucho mayor.

El Poder Legislativo (Órgano, ahora) tiene en sus manos la concordancia de la CPE con todas las demás leyes, con lo que su capacidad constituyente alcanza la cota más elevada de toda su trayectoria histórica. La adaptación, o reelaboración, de códigos, leyes especiales y ordinarias es una tarea enorme que, bien llevada, puede consumir la mayor parte del tiempo de la Asamblea por no menos de cinco años y fácilmente por el doble. Semejante concentración legislativa tiene muy pocos antecedentes y parece ser difícil de alcanzar, tomando en cuenta el clima de crispación que acompaña la transición de un Estado en crisis, fracturado entre sus órganos y confrontado con poderes regionales y locales.

Las primeras acciones legislativas son las que marcarán de forma más significativa y duradera el nuevo papel y ubicación del Legislativo, ya que le toca, según el Art. 271, “aprobar por dos tercios la Ley Marco de Autonomías y Descentralización”. Asimismo, según el Art. 271, ese instrumento “regulará el procedimiento para la elaboración de estatutos autonómicos y cartas orgánicas, la transferencia y delegación competencial, el régimen económico financiero, y la coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas”. De todas las responsabilidades que tiene por delante la Asamblea, ninguna es tan decisiva como ésta, porque de ella depende la verdadera línea de base con que empezará la nueva etapa de la descentralización, lo mismo que el peso y significado del Órgano Legislativo.

Si consigue recuperar el papel que ha cumplido en los últimos meses y en lo más candente de las crisis, como instancia de negociación política de mirada, capacidad y amplitud nacional (es decir,

11 Es decir, que una agrupación que tramita personería para elegir munícipes no puede acreditarse para otro tipo de elección (en 2006 se les permitió acreditar candidatos para constituyentes), lo que contribuiría a que estas instancias ensanchen canales para candidatos no políticamente profesionalizados. Tal como han funcionado hasta ahora, han servido más bien para que políticos profesionales se “reciclen”. Una reforma del Estatuto Electoral, determinando que la personería de agrupaciones y organizaciones es de objeto definido y temporal podría resolver este asunto.

sobrepasando las intensas presiones regionales y particulares que se recalientan en esos momentos), probablemente habrá empezado a encontrar y cimentar su nueva identidad.

Una tarea bien cumplida en cuanto a transferir competencias y reglamentar las características y requisitos de los Estatutos y las Cartas Orgánicas municipales¹², una sagaz reglamentación de las relaciones dentro cada autonomía, necesita de un Parlamento muy bien informado, altamente representativo, con una capacidad colectiva de elevar su mirada y objetivo por encima de los requerimientos tácticos más urgentes y confrontativos.

La aprobación de los Estatutos y las Cartas municipales iniciará un nuevo momento donde las instancias subnacionales legislarán todo lo que les concierne, según las competencias transferidas y, de esta manera, empezarán a plantearse nuevos retos y capítulos por asegurar competencias obtenidas y la presión por conseguir nuevas, lo que involucrará, en primer plano, a las instancias nacionales y las departamentales, pero a las que sin duda se incorporarán los municipios. Un espacio aparte, de la mayor relevancia, es el que se planteará entre departamentos y municipios con las flamantes autonomías indígenas.

La riqueza de oportunidades que se presenta ante los legisladores que estrenarán el funcionamiento de la Asamblea se encuentra desconectada de la experiencia inmediata anterior del Parlamento, en la que ha sobresalido la impotencia para encontrar vías de acuerdo¹³ y protocolos eficaces de negociación y entendimiento.

La persistencia de comportamientos sectarios e intolerantes generó un sentimiento de sufrimiento extremo que asfixió el funcionamiento del Congreso y condujo, en varias ocasiones, a que se trate de resolverlo por medio de marchas, cercos, vigilias y acoso, con resultados harto inciertos, ya que los términos finales de los pactos políticos generados dentro de ese contexto no difieren perceptiblemente de los que pudieron lograrse en una negociación común de bancadas políticas¹⁴.

El entrenamiento de los congresales que han participado de la legislatura 2005-2009 no es el más adecuado para la Asamblea, en cuyo seno, además, es muy probable que disminuya el número de parlamentarios experimentados y, en especial, de los políticos profesionales especializados, por lo que los partidos convencionales tienden a llevarse la peor parte de la próxima elección.

La experiencia realmente existente y las condiciones posiblemente vigentes al momento de elegir a los nuevos asambleístas predisponen para que una de las figuras más novedosas de la Constitución pueda alzarse como una formidable promesa de problemas sobre su funcionamiento: el control social.

12 Que tendrían que ser optativas y propias de los municipios de mayor población y recursos, mientras que la mayoría necesitará una nueva ley de municipalidades.

13 Las intervenciones congresales que han resuelto situaciones explosivas se dieron sobre el filo de los acontecimientos; en cambio, las tareas “comunes” como la elección de titulares para cargos acéfalos de la Corte Electoral, el Tribunal Constitucional u otras instancias de igual significado, nunca pudieron resolverse.

14 Este comportamiento vigente en el último período constitucional difiere de las “incursiones” populares legislativas de 2000 a 2005 cuando desde la calle se dictaron rumbos que el Legislativo tuvo que adoptar pese a su resistencia y repugnancia. Una muestra es la Ley de Hidrocarburos 3508.

En tanto que ni la CPE, ni la predisposición de los parlamentarios, ni el surgimiento y colectivización de propuestas permiten avizorar posibilidades de situaciones que ayuden a cerrar la brecha entre representantes y representados, el amplísimo campo de acción e intervención que se otorga a la “sociedad civil organizada” (Arts. 241 y 142 CPE) predispone a que todo tipo de organizaciones sociales, empezando con las más disciplinadas, jerárquicas y verticales puedan relacionarse con la Asamblea, por medio de una frecuente y vigorosa cadena de movilizaciones para obtener sus demandas y, además, con el recurso de la revocatoria de mandato.

El discurso predominante, tanto del campo de las filas del actual oficialismo, como las quejas, observaciones y reclamos de sus críticos y opositores, confluyen en un solo cauce que engrosa la posibilidad de que todas las formas de presión conocidas apunten a institucionalizarse con el rótulo de control social, a aplicarse frecuente y minuciosamente sobre el nuevo Órgano Legislativo.

Un mundo por inventar

Este período constitutivo genera la posibilidad de que empiecen a resolverse grandes lastres históricos, cuales son: el racismo, la exclusión y el desprecio de las elites hacia nuestras mayorías. Algunos avances en esa dirección son ya irrevocables y los pendientes podrán adquirir esa condición con el tiempo. Gran parte de los análisis sobre nuestra actual Constitución desconocen, menosprecian u ocultan esa realidad. Muchas veces por puro y simple interés o como impacto del persistente mensaje de las clases que monopolizaron el poder y hoy se resisten rabiosamente a retroceder de esa posición.

La ley de autonomías y la reglamentaria del control social permitirán medir la capacidad de la Asamblea que elegiremos en breve para ocupar a plenitud el fundamental espacio de Poder Legislativo Nacional, o de resignarlo.

En lo primero, necesitará superar plenamente los errores que impidieron identificar lo suficientemente temprano que la autonomía departamental es un impulso propio del proceso constituyente y, no sólo o principalmente, una táctica de grupos de poder que pueda neutralizarse con otras tácticas parecidas.

En cuanto al control social, la llave para una reglamentación que no conduzca a descuajeringar antes de su inicio a las nuevas y también las no tan nuevas instituciones, se encuentra en canalizar la briosa demanda de control hacia las organizaciones de mediación política formales (partidos, agrupaciones, coaliciones) y no formales que de una u otra forma designan candidatos o nombran funcionarios. Ese es el “eslabón perdido” de la corrupción y toda forma de abuso y el control social puede y debe exigir cuentas y responsabilidad a quienes tienen el privilegio de postular o nombrar gobernantes.

Los siglos y el cansancio que trae el parlamentarismo sobre la espalda no lo han agotado. El nuevo Estado de democracia combinada que intentamos construir deberá remozarlo, quizás no para que sea atractivo, pero indudablemente para que cumpla sus más viejas funciones: hacer leyes próximas a las necesidades y anhelos de nuestro pueblo y contrapesar, desde el mismo Estado, la codicia y el abuso del poder.

La nueva Constitución Política del Estado

Erika Brockmann Quiroga

Introducción necesaria

El análisis del Título II sobre el Órgano Ejecutivo (OE), correspondiente a la Parte Segunda de la nueva Constitución Política del Estado (nCPE), relativa a la *Estructura Funcional* del Estado, plantea dos desafíos que este documento tiene el propósito de encarar.

El primero tiene que ver con la obligada mirada integral del texto constitucional que supera el abordaje lineal de los trece artículos componentes del título pertinente, debiendo introducir un enfoque relacional con otros temas claves ineludibles que amplíen la comprensión del rol del Órgano Ejecutivo (OE) del nuevo Estado Plurinacional.

Un segundo desafío se refiere a la identificación de factores críticos de aplicación o “puesta en vigencia” de este conjunto de disposiciones, tomando en cuenta aspectos centrales como la agenda legislativa imprescindible para la construcción del andamiaje jurídico del nuevo Estado, por un lado, y, por otro, aquel relacionado a la consideración de la conflictividad socio-política asociada al proceso constitutivo que, a juzgar de varios analistas, no concluyó con la aprobación vía referendo del texto “revisado, ajustado y pactado”¹

*Erika Brockman
Quiroga*

Psicóloga, tiene estudios de postgrado en Género y Desarrollo (IDS-Inglaterra) y Ciencia Política (CIDES-UMSA). Trabajó en el Ministerio de Planeamiento. Fue Secretaria General de la Prefectura de La Paz y de la Presidencia (Gestión Paz Zamora). Parlamentaria por el MIR y Cochabamba (1997-2004). Impulsó leyes municipales, territoriales, anticorrupción y pro equidad de Género. Fundadora del Centro de Promoción Gregoria Apaza y del Foro Político de Mujeres. Actualmente es consultora y columnista de opinión. Miembro del Consejo del Instituto PRISMA.

1 Son varios los analistas políticos e investigadores ligados a la academia (Rojas, Gonzalo; Zegada, M.T.; Paz, Ricardo) que sostienen que la aprobación de la nCPE y su puesta en vigencia no constituye una referencia clara sobre si éstos debieran entenderse como verdaderos pactos políticos y sociales sostenibles en el país. A juzgar por las manifestaciones, intensidad y contexto de la conflictividad nacional altamente polarizada, y dadas las contradicciones históricas afloradas e irresueltas, los “pactos o acuerdos” que se producen como corolario de tensiones cíclicas, parecen ser entendidos por los bloques polarizados como tiempos de tregua y de repliegue para retomar el impulso necesario para arremeter y “derrotar al enemigo”.

por el Parlamento nacional en la *sui generis* condición de Congreso Constituyente. Se hará particular énfasis en la función del OE a la luz de la nueva estructura y organización territorial del Estado. Este último aspecto obliga a una mirada prospectiva de las posibles consecuencias prácticas del nuevo marco constitucional en la vida institucional y en la dinámica política, social y cultural del país.

Planteados estos desafíos inherentes a los propósitos del presente documento analítico, se finaliza esta reflexión con una serie de conclusiones y proposiciones que, a modo de recomendaciones, se considera como las más pertinentes y relevantes.

1. El Órgano Ejecutivo: lo nuevo de la propuesta constitucional

El Título Segundo de la reforma constitucional aprobada el año 2004², relacionado con el Poder Ejecutivo, incorporó cuatro capítulos, 30 artículos y 25 atribuciones, cuyo alcance y contenido difieren sustantivamente de la nueva propuesta constitucional, la misma que reduce a 13 los artículos distribuidos en un solo capítulo y tres secciones respectivas.

La Tabla comparativa adjunta ilustra los cambios del referido Título del Texto constitucional.

2 Se refiere a la Ley 2650 de 13 de abril del año 2004, correspondiente a las reformas constitucionales parciales del texto constitucional aprobado en febrero de 1995.

Tabla 1

<p>CPE: TEXTO REFORMADO AÑO 2004, LEY 2650, PARTE SEGUNDA: EL ESTADO BOLIVIANO</p> <p>TITULO SEGUNDO: PODER EJECUTIVO (PE)</p>	<p>NCPE: REFORMA TOTAL 2009</p> <p>PARTE SEGUNDA: ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN FUNCIONAL DEL ESTADO</p> <p>TÍTULO: ÓRGANO EJECUTIVO (OE)</p>
<p>Capítulo 1. Presidente de la República</p> <p>El PE se ejerce por el Presidente de la República conjuntamente los Ministros de Estado.</p> <p>Duración del Mandato: 5 Años improrrogable, reelección posible discontinua transcurrido al menos un periodo constitucional.</p> <p>Requisitos: similares condiciones que Senador. Edad: 35 años.</p> <p>Cadena de sucesión: hasta el Presidente de la Corte Suprema de Justicia.</p> <p>Forma de Elección: Sufragio directo simultáneo para P y VC. En caso de no obtener mayoría absoluta. La Elección era potestad del Congreso de la República, que debía votar de entre los dos primeros candidatos.</p> <p>Autorización congresal de viaje al exterior del país: A partir de 5 días de ausencia.</p> <p>Atribuciones del PE: 25 Atribuciones.</p>	<p>Capítulo primero: Composición y Atribuciones del OE.</p> <p>Sección I: Disposición general.</p> <p>Dispone que el OE, está compuesto por la/el Presidenta/e, Vicepresidenta/e y Ministras/os <i>del Estado</i> cuyas determinaciones son de <i>responsabilidad solidaria</i>.</p> <p>Sección II: Presidencia (P) y Vicepresidencia (VC) del Estado.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Duración: Cinco años con posibilidad de reelección continua por una sola vez. (Art. 168) • Posibilidad de revocatoria de mandato. (Art. 170/171) • Requisitos: Edad, 30 años + 5 años de permanencia en el país. • Cadena de sucesión: Hasta el Presidente de la Cámara de Diputados. • Autorización de Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP) de viaje al exterior del país: a partir de 10 días de ausencia. (Art. 173) <p><i>Forma de Elección: Sufragio Directo para P y VC, por 50% + 1 votos o cuando ha obtenido un mínimo de 40% + 1 con diferencia de < de 10% respecto a 2ª. Candidatura.</i> En caso de no reunir esas condiciones, se establece <i>Segunda Vuelta electoral en 60 días de las dos fuerzas políticas más votadas.</i> (Art. 166 I/II)</p> <p><i>Atribuciones:</i> De las 27 competencias, son dos las nuevas y más relevantes.</p> <p>a. <i>Designar a la o el Procurador General del Estado.</i></p> <p>b. <i>Designar a su Gabinete respetando el carácter plurinacional y la equidad de género.</i></p>

CAPÍTULO II: MINISTROS DE ESTADO	SECCIÓN III: MINISTROS DE ESTADO <i>INCOMPATIBILIDAD CON LA FUNCIÓN DE MIEMBRO DE LA ALP</i>
<p>Capítulo III: Régimen Interior</p> <p>Disposiciones relativas a la organización político administrativa del Territorio y a la forma de designación de los Prefectos como responsables de la Administración descentralizada del Poder Ejecutivo en los nueve departamentos, con Consejos Departamentales deliberativos y fiscalizadores de acuerdo a ley especial.</p>	<p>La Estructura y Organización Territorial del Estado está incluida en la Tercera Parte de la nCPE. Norma y define el alcance del régimen autonómico subnacional, su composición y competencias. <i>Nueva Estructura del Estado</i> Unitario Social de Derechos Plurinacional Comunitario <i>Descentralizado y con Autonomías</i>. Al definirse tres niveles subnacionales autónomos, con capacidad legislativa e igual jerarquía y otros con derecho expectatio a constituirse en tales.</p>
<p>Capítulo IV: Conservación del Orden Público</p> <p>Norma el carácter, alcance, procedimientos y condiciones de declaración del Estado de Sitio como prerrogativa del Órgano Ejecutivo.</p>	<p>Las atribuciones de declarar Estado de Excepción están incluidas en el artículo de atribuciones del OE. (Art. 172, 26)</p> <p>Los estados de excepción están normados en la Primera Parte del nuevo texto Constitucional correspondiente a las bases fundamentales del Estado, Derechos, Deberes y Garantías. En el Título IV, Capítulo tercero, relacionados a Garantías Jurisdiccionales y Acciones de Defensa.</p>

Otros dos institutos relacionados a las prerrogativas del OE en la persona del Presidente del Estado que difieren a los actualmente establecidos están contenidos en el Título correspondiente al Órgano Legislativo.

- a. Censura a Ministros: El Art. 158.18 contempla la posibilidad de interpelación individual o colectiva a los y las ministras de Estado y acordar censura por dos tercios de los miembros de la ALP, y la respectiva destitución de la autoridad censurada.
- b. Observación al “veto” presidencial a leyes sancionadas. El Procedimiento Legislativo en los numerales 10 y 11 del Art. 163, establece que la ALP podrá considerar infundadas las observaciones o veto presidenciales por *mayoría absoluta* de sus miembros presentes y ya no por dos tercios de los miembros presentes de la respectiva cámara.

2. Análisis: Presidencialismo y algo más

El contenido de las reformas al OE en la nCPE no sólo ratifica, sino que fortalece el sistema de gobierno presidencialista ya contemplado, con distintas variantes, en la tradición del constitucionalismo latinoamericano y del país en particular³. El sistema es definitivamente presidencialista porque, como cabeza del OE, el Presidente es simultáneamente Jefe de Estado y de Gobierno.

Esta primera constatación se fundamenta en los siguientes criterios que no sólo son de orden legal sino también derivados del estudio comparado de sistemas presidenciales y parlamentarios, desde el ámbito de la ciencia política.

- a. La forma de elección y de la legitimación del mandato presidencial mediante el voto democrático ha cambiando respecto al procedimiento contemplado en el anterior texto

³ La tradición hemisférica, incluyendo a los Estados Unidos de Norteamérica, ha consagrado el sistema presidencial, sin embargo, éste adopta rasgos diferenciados dependiendo del país del que se trate, el contexto y la cultura política prevaleciente.

constitucional⁴ que configuró una suerte de “presidencialismo parlamentarizado” (Mayorga, 1994:37). La introducción de la Segunda Vuelta electoral (o balotaje) determina que la elección del Presidente del Estado dependa de la votación popular directa sin la intervención ni intermediación del Poder Legislativo.

Con la nCPE, el presidencialismo en Bolivia se reafirmó y por mucho tiempo, con todas las ventajas y desventajas que este sistema puede tener, dependiendo de otras variables a señalarse más adelante. Quedó enterrado el animado debate que, entre 1989 y 1997, parecía inclinarse a favor de cambios orientados a la implantación progresiva de un sistema parlamentarista.

El inicial entusiasmo y la benevolente valoración del “presidencialismo parlamentarizado”, instalado a partir de la elección parlamentaria de presidentes que sucesivamente no obtuvieron la mayoría absoluta de los votos, dio paso al ciclo de la ahora “cuestionada” democracia pactada. Los acuerdos congresales y coaliciones interpartidarias entre 1985-2002 coincidieron con el desarrollo, potenciamiento relativo, declinación progresiva y colapso del sistema multipartidario moderado, predominante a partir de 1982. Estos acuerdos fueron la fuente de legitimación y base de gobernabilidad de los primeros periodos legislativos del ciclo democrático.

Hoy no sólo se cuestiona la democracia pactada, sino que se han instalado corrientes de pensamiento crítico que relativizan y hasta expresan franco rechazo a las instituciones de la democracia representativa, exaltando los méritos de la dimensión participativa y comunitaria de la democracia. A este contexto crítico para la representación política se suma, el incremento del poder presidencial al coincidir, por primera vez en 25 años la legitimación del liderazgo presidencial con el 54 por ciento de la votación nacional.

- b. Otro factor que focaliza y revaloriza el papel del OE, fundado en un presidencialismo reforzado, tiene relación con la posibilidad de reelección inmediata y por una sola vez. Esta nueva figura no ha sido acompañada por la disminución de los años de mandato, de cinco a cuatro años como ocurre en el régimen presidencialista norteamericano y otros en la región. Esta disposición encuentra su contrapeso en la incorporación de la posibilidad reglamentada, vía referendo, de la revocatoria del mandato presidencial.

El tema de la reelección presidencial estuvo en el centro del debate y la conflictiva ruta de definiciones políticas que caracterizó el proceso de aprobación de la norma constitucional. La elección presidencial indefinida fue planteada y resistida en múltiples oportunidades, tal como consta en la prensa escrita y la documentación registrada en las comisiones de la Asamblea Constituyente.

Corresponde anotar que, en Bolivia, fueron varios los argumentos que determinaron la resistencia a la reelección presidencial inmediata, que en el pasado, llevaron a optar por la reelección una vez transcurrido un periodo constitucional. Entre suspicacia y cálculo político, se han señalado los peligros del “uso electoral y prebendal de los bienes y patrimonio estatal”, de las lógicas

4 El Art. 90 del anterior texto constitucional establece en tres numerales los principios y procedimientos parlamentarios de elección del Presidente de la República en caso de que ninguna de las fórmulas para Presidente y Vicepresidente hubiera obtenido la mayoría absoluta de los votos válidos.

cortoplacistas, electoralistas y demagógicas en la definición de políticas públicas a costa de su racionalidad y sostenibilidad” y de las injusticias derivadas de una competencia desigual entre candidaturas oficiales y de oposición. Como puede evidenciarse, estos son rasgos predominantes de las prácticas clientelares y prebendales, hoy exacerbadas, instaladas en la cultura política de las corporaciones sindicales y políticas.

- c. Si bien persiste la prerrogativa de censura a los miembros del gabinete del OE, por parte del OL, esta disposición deberá ser respaldada por voto calificado de dos tercios de los miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional y no así por la mayoría absoluta de parlamentarios presentes, tal como lo establecía la Constitución pasada. La nCPE no hace explícita la facultad presidencial de ratificar o aceptar la renuncia de uno o más ministros eventualmente censurados por el OL.

Los dos tercios requeridos para la censura constituyen una fórmula de voto difícil de alcanzar, salvo situaciones extremas de ingobernabilidad, motivos justificables y recomposición de la correlación de fuerzas entre el OE y OL por razones extraordinarias no relacionadas con los resultados electorales.

El artículo correspondiente a la censura a un ministro no explicita el propósito y carácter político de la censura parlamentaria. El anterior texto establecía de modo tácito que era finalidad de la censura la “modificación de la política y procedimientos impugnados”.

- d. El veto presidencial a leyes sancionadas por el OL es otro instituto característico del sistema presidencial que persiste en la nCPE, con la diferencia de que la declaración contraria a las observaciones presidenciales requiere de apenas una mayoría absoluta de votos de los miembros presentes del OL. La declaración de las observaciones presidenciales como infundadas requería, en el pasado, de una mayoría calificada de 2/3 de los votos, siendo posible concluir que la actual fórmula de voto favorece la posición del Parlamento respecto a las prerrogativas presidenciales en lo que a procedimiento de veto a leyes se refiere.
- e. Otra disposición que favorece el posicionamiento presidencialista tiene que ver con la cadena de sucesión presidencial que en la nCPE se cierra con la toma de mando por parte del Presidente de la Cámara de Diputados y no del Presidente de la Corte Suprema de Justicia, que podría garantizar mayor independencia e “impermeabilidad política” en la transición presidencial extraordinaria que involucra el proceso.
- f. La incompatibilidad de la función de Ministro respecto al cumplimiento de funciones representativas en la ALP es un dato fundamental que marca la distancia y sienta bases de mayor independencia del OE respecto al OL.

Esta disposición es coherente con la estructura institucional de soporte del sistema presidencial. Difere sustancialmente de aquella tradición constitucional incluida en el Art. 49, frecuentemente aplicada durante los 25 años de democracia, que reconocía la compatibilidad de un cargo electivo con el desempeño de funciones ejecutivas derivadas de la designación presidencial personalísima como las de Prefecto, Embajador y Ministro de Estado.

Esta modificación sustantiva elimina la posibilidad de que se genere conflictos de interés en el cumplimiento de la función fiscalizadora de representantes nacionales electos y eventualmente convocados a cumplir funciones en el órgano ejecutivo, a la vez que abre espacios para una mayor participación y renovación de cuadros políticos.

Además de las disposiciones anotadas, corresponde hacer mención a otras que exceden el marco de disposiciones relativas al OE en el Título cuyo análisis nos ocupa. Esta otra mirada cobra significación a partir del análisis del papel de éste órgano en el contexto más amplio, tomando en cuenta la visión, las bases y la estructura general y territorial del nuevo Estado.

2.1. La República negada

A lo largo del texto, la nCPE se refiere al Jefe de Estado y de Gobierno -además de cabeza del OE- como Presidente del Estado y ya no como Presidente de la República. El Estado Plurinacional reemplaza y subordina la noción de República y también la de nación boliviana. Este cambio es sustantivo y no casual. Es cierto que el acuerdo Congresal de octubre recuperó y reintrodujo de manera tímida el concepto de nación boliviana y de República en el Art. 11. I al referirse al diseño estatal de poderes independientes y el concepto de equilibrio de poderes de la democracia moderna.

Sin embargo, de modo contradictorio, el *Preámbulo*⁵ del nuevo texto constitucional plantea la explícita negación y condena a la idea republicana de Estado al señalar textualmente que “*Dejamos en el pasado el Estado colonial, republicano y neoliberal*”. Los fundamentos ideológicos antirrepublicanos, proclives al autocratismo en la organización estatal, se fundan en la maniquea y errónea idea de la República como subproducto colonial y neoliberal.

2.2. El valor y los límites de aplicabilidad de lo simbólico en la conformación del OE

El Art. 172.22 de la nCPE, establece que entre las atribuciones Presidenciales está la designación y conformación del gabinete ministerial respetando el carácter plurinacional y la equidad de género. La plurinacionalidad requerida es concordante con los fundamentos del Estado expresados en los Arts. 2 y 3, relativos al modelo de Estado que reconoce la existencia pre-colonial de naciones y pueblos indígena originario campesinos, garantizando su libre determinación y derechos de autogobierno, entre otros. Estas naciones y pueblos sumarían hasta 36 nacionalidades⁶ que han demostrado no sólo una apropiación simbólica sino, ante todo, en la comprensión aritmética de su inclusión institucional, que ha derivado en la hiperinflación de expectativas difícilmente aplicables.

Tomará tiempo encontrar un equilibrio entre la sobrevaloración de lo identitario y la relegitimación de la representación mediante la inclusión igualitaria, la canalización de políticas públicas efectivas y el ejercicio pleno de derechos que den sentido a la serie de preceptos constitucionales, cuyo valor

5 Javier Tajadura Tejada (2001), en el ensayo sobre “*La función política de los preámbulos constitucionales*”, indica que, si bien los preámbulos no tienen un efecto vinculante expreso en términos jurídicos, su función y relevancia política son analizadas desde diversas perspectivas. La teoría constitucional de Carl Schmitt entiende al preámbulo como síntesis de la “decisión política fundamental de un pueblo” que involucra un sistema constitucional; o bien como “techo ideológico” que recoge del régimen político propuesto por su faceta simbólica que aludiría a un sentimiento constitucional nacional. Estas categorías de análisis resultan pertinentes para iluminar la comprensión del Preámbulo de la Constitución que explicita su visión antirrepublicana, también omite los conceptos de ciudadanía y libertad.

6 La nCPE, en su Art. 5, reconoce 36 idiomas oficiales en el Estado Plurinacional, que corresponden a las naciones y pueblos indígena originario campesinos. Es éste la cifra referencial que motiva expectativas y demandas de aplicación aritmética del principio de inclusión de al menos 34 pueblos minoritarios.

simbólico se destaca, pero cuya imposibilidad aritmética de cumplimiento compromete el ámbito de definiciones de la máxima autoridad del OE.

Para el constitucionalista boliviano Rivero, el hecho de que la República ya no sea la base de organización del nuevo Estado “no es un problema de mera nomenclatura o exquisitez conceptual; que conforme al preámbulo deja atrás al Estado Republicano para reemplazarlo por el Estado Comunitario” (2008: 94-95). El colectivismo comunitario renuncia a las bases que sustentan un régimen constitucional democrático entre las que destaca: a) el principio de soberanía popular; b) la concepción plural de la sociedad; y c) la democracia como principio de convivencia que significa la formación de lo ciudadano y el espíritu de respeto y tolerancia.

2.3. Presidencialismo y otras variables del Sistema Político

La investigación comparada de sistemas parlamentaristas y presidencialistas y su relación con sistemas electorales, ya sea proporcionales o de mayorías, tendría efectos diferenciados sobre el comportamiento más o menos disperso del sistema de partidos, influyendo sustantivamente en el comportamiento global del sistema político⁷.

“Para la estructura y el sistema de partidos, el presidencialismo es el factor más relevante en comparación con el sistema electoral” (1991:67), recuerda Dieter Nohlen, subrayando que, más que una relación causal se trataría de una interrelación recíproca entre el Presidencialismo como variable interviniente e “independiente” respecto a dos variables clave: el sistema electoral y el sistema de partidos.

El peso institucional del Presidente en el sistema político y sobre la estructura y funcionamiento de los partidos es fuerte cuando existe simultaneidad en la elección presidencial y la parlamentaria, pero más aún cuando se da la “doble simultaneidad”, que determina que con un solo voto el elector elige al Presidente y las “cámaras” (Nohlen, 1991: 68).

El liderazgo presidencialista –reforzado por la reelección inmediata y una segunda vuelta- en el contexto de culturas políticas “caudillistas” y poco proclives a prácticas institucionalizadas, no contribuiría a la institucionalización de políticas de Estado sostenibles, ni al fortalecimiento y renovación de los liderazgos del sistema de partidos.

Esta referencia cobra particular relevancia en el actual contexto nacional, si se considera no sólo la polarización del sistema político, de la sociedad y de sus manifestaciones en el territorio sino, ante todo, el colapso del denominado sistema tradicional de los partidos y la precariedad de las organizaciones políticas emergentes y vigentes, donde el bloque hegemónico no constituye un bloque partidario propiamente dicho, siendo más bien una agregación o “coalición de partidos, organizaciones y movimientos sociales, ONG con diversas identidades y orientaciones políticas”.

Asistimos a la emergencia de un nuevo sistema de representación política, cuya configuración será altamente sensible a la influencia de las modificaciones introducidas al nuevo texto constitucional en lo que respecta al conjunto de institutos de legitimación y funcionamiento de la máxima autoridad del Estado, el OE.

7 Desde las décadas de los 80 y los 90, se impulsó el estudio del presidencialismo latinoamericano y los rasgos que diferenciaban su interrelación con las variables anotadas. Destaca el aporte de Linz (1990).

3. La cuestión territorial y las funciones del Órgano Ejecutivo

Las condiciones de gobernabilidad –buen gobierno- y desempeño de las instituciones del OE no pueden pensarse al margen de las características de la organización y estructura territorial del Estado, de la noción de autonomías y asignación competencial legislativas y ejecutivas a los distintos niveles territoriales de gobierno establecidos en el nuevo texto constitucional⁸. Estos niveles territoriales se esquematizan en la siguiente Tabla, en cada uno de ellos se prevé la existencia de una instancia ejecutiva.

Tabla 2

Niveles de gobierno en el territorio
1. Nacional
2. Departamental autónomos/descentralizados
Regionales potenciales: metropolitanas, no urbanas e indígenas
Pueden ser espacios de planificación y gestión
3. Municipal autónomos
4. Indígena originario campesino autónomos

Los nuevos niveles de gobierno territorial, plantean un diseño de difícil aplicación, y en casos de imposible implementación, más aún cuando la nCPE adscribe a las entidades autonómicas subnacionales un carácter competencial asimétrico, cualidad legislativa e igual jerarquía constitucional, no estando subordinadas las unas a las otras.

En materia competencial, el nuevo texto constitucional, ajustado por el Congreso Constituyente, define de manera exhaustiva el tipo de competencias privativas, exclusivas, concurrentes y compartidas del Gobierno Central y otros niveles de gobierno subnacional (Arts. 297-305). En términos prácticos, no será fácil el proceso de implantación y predistribución de las mismas, en las leyes marco de autonomías y descentralización y otras leyes orgánicas imprescindibles para consolidar la arquitectura institucional y el funcionamiento de los órganos ejecutivos y órganos de control constitucional y de resolución de controversias competenciales entre niveles territoriales.

Tomando en cuenta los conflictos territoriales desnudados y visibilizados desde la década de los 90⁹, la cultura política territorial y pulsiones desagregadoras exacerbadas, en un escenario de disputa

8 Se reconoce como unidades territoriales a 9 departamentos, 112 provincias y 333 municipios autónomos. Adicionalmente, existen otras instancias que pueden ser niveles de gobierno y/o de planificación: a) territorios indígena originario campesino autónomos (al menos 34 potenciales; los quechua y aymará constituyen referencias indígenas originarias mayoritarias y dispersas en el territorio); b) Regiones autónomas: municipios o provincias convertidas en regiones autónomas (42 potenciales) o regiones indígena originaria campesinas.

9 El proceso desnudó una compleja y dramática situación territorial de la historia republicana cuyos rasgos más relevantes se puntualiza a continuación: a) Ruptura y fraccionamiento de unidades territoriales indígenas pre-coloniales, producto de lógicas (europeas) de organización y

de poder y de la renta fiscal, y la radical descentralización de la inversión pública a nivel subnacional (más de 70 por ciento), la pregunta es obligada ¿cuán viable y aplicable será un modelo complejo de cuatro niveles de gestión territorial constitucionalmente equivalentes e independientes? Con tal complejidad, que no incluye la “autonomía regional”¹⁰, y la falta de masa crítica poblacional que haga viables estas unidades territoriales autónomas subnacionales, ¿podrá el OE cumplir con los fines últimos del nuevo Estado?

Finalmente, si se toma en cuenta la contradicción política aún no resuelta entre el presidencialismo reforzado y el prefecturalismo fuerte instalado en departamentos, entre prefectos y regiones, y entre municipios y potenciales autonomías indígenas, es previsible que la nCPE no contribuya a su solución, debido a que se trata de contradicciones estructurales e históricas que se manifiestan en el marco de importantes cambios en la relación de factores demográficos, económicos y territoriales en el país.

Por otra parte, la gestión política territorial no termina de armonizarse y resolver los desajustes producidos por la elección de prefectos y un presidencialismo que invade competencias que debieran ser responsabilidad operativa subnacional. El presidencialismo tienta al líder o caudillo a ser el proveedor y repartidor personalísimo de beneficios concretos desde el Estado. De hecho, estos desajustes han relajado las prácticas, – difícilmente gestadas - e interrumpido procesos de implantación de los sistemas e instrumentos de gestión pública (planificación, inversión, programación operativa y control gubernamental).

A modo de conclusión

Con base en el análisis realizado, se subraya los siguientes criterios:

1. La nCPE refuerza el sistema presidencialista cuya máxima autoridad es Jefe de Estado y Jefe de gobierno y, por tanto, del OE. La opción por el presidencialismo y los institutos que lo legitiman implica ventajas y desventajas. Las desventajas potenciales se asocian más a las consecuencias prácticas que el sistema tiene, tomando en cuenta variables de contexto –polarización, desagregación, tensiones étnicas culturales, territoriales y extrema debilidad del sistema partidario– así como la cultura política proclive al personalismo caudillista, al clientelismo prebendal y al débil apego al estado de derecho.
2. El proceso de adecuación legislativa y operativa en materia de organización territorial

división territorial implantadas antes y durante la vida republicana; b) indefiniciones límites, superposiciones territoriales que se expresan en múltiples conflictos subnacionales dentro y entre departamentos, con las consecuencias políticas, administrativas y sociales que ellas entrañan; c) al menos 90 municipios, de las más de 300 secciones de provincia con menos de 5000 habitantes pre-existentes a la Ley 1551, serían poco o nada sostenibles, altamente dependientes de los recursos transferidos por el gobierno nacional, incapaces de generar recursos propios y con serias dificultades de gestión al ser en su mayoría predominantemente rurales y de población dispersa; d) dificultades de articulación vertical de la gestión pública entre el nivel nacional, prefectural y municipal.

- 10 Si bien las autonomías regionales estarían pensadas como instancias alternativas articuladoras y agregadoras de la atomización territorial subnacional, su incorporación es también interpretada como un dispositivo orientado a socavar y “sifonear” las posibilidades de gestión del desarrollo de los gobiernos departamentales autónomos y descentralizados, ahora a la cabeza de prefectos.

y constitución de los nuevos institutos contemplados por la ley, plantea desafíos y un horizonte de inestabilidad y tensiones intra territoriales que se agudizarían al interior de los departamentos, comprometiendo la gobernabilidad y capacidades de los órganos ejecutivos¹¹. Su desafío radica en:

- 2.1. Garantizar mecanismos de articulación horizontal y vertical que restituyan pesos y contrapesos que aseguren un modelo de gobernabilidad de la gestión territorial.
 - 2.2. Propiciar los pactos políticos sostenibles que resuelvan la tensión entre gobierno central, gobiernos departamentales y subnacionales, y entre presidencialismo y gobernadores de los departamentos autónomos.
 - 2.3. Enfriar la acumulación de expectativas respecto a promesas de cambio constitucional no incluidas en el texto, y las expectativas no aplicables por tener carácter eminentemente simbólico.
 - 2.4. Construir y consolidar la institucionalidad de los mecanismos dirimidores y de resolución de controversias intra estatales.
 - 2.5. Diseñar un modelo de costos financieros que implicará la operativización de cambios y reformas profundas incluidas en la Constitución.
3. Finalmente, el OE es responsable de la producción y ejecución de políticas públicas cuya eficacia y eficiencia en el logro de objetivos y fines del Estado no dependen exclusiva y únicamente, de la buena o insuficiente formulación del texto constitucional.

La valoración diferenciada del concepto normativo –texto constitucional- respecto a los procesos virtuosos o fallidos, impulsados por las burocracias y liderazgos políticos e institucionales, es una premisa fundamental a la hora de analizar y evaluar el comportamiento, recursos y capacidades de respuesta -resultados- de la institucionalidad estatal. Las condiciones de posibilidad para hacer realidad las visiones y promesas de un texto constitucional exceden a su propio contenido. Ello es importante, más aún cuando los promotores de la nCPE la avizoran como una referencia absolutamente transitoria e insuficiente que debería modificarse en el corto plazo.

Bibliografía

Ameller, Vladimir, *La problemática de los Gobiernos Municipales de Escasa Población* (La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Viceministerio de Participación Popular, 1999)

Brockmann, Erika, “Sistema de representación política en Bolivia: Crisis, tendencias y desafíos” en Zegada, Viaña, Ticona y Brockmann, *La Representación Política en Bolivia* (La Paz: PNUD/IDEA/ FBDM, 2006)

_____, “La relación de los prefectos con el gobierno central 2006-2007” en *Opinión y Análisis*, N° 89 (La Paz: FUNDEMOS, 2007)

_____, *Autonomías en Bolivia: ¿Proceso de integración nacional?* (La Paz: PNUD/IDEA/ASDI/ Publicación ICOBA, Serie 7, 2008)

11 Se calcula al menos 10 años para su adecuación.

FAM-BOLIVIA, *15 Años de municipalización en Bolivia: Cifras y estadísticas* (1994-2008) (La Paz, 2009)

IDEA, *Comentarios a la propuesta constitucional aprobada por la Asamblea Constituyente boliviana*, Serie: Documentos de trabajo (La Paz: IDEA, 2008)

Linz, Juan y otros, *Encuentros hacia una democracia moderna: La opción Parlamentaria* (Santiago de Chile: Universidad Católica, 1990)

Mancilla, H. C. F., *Identidades conflictivas y la cultura del autoritarismo: La mentalidad tradicional ante los desafíos de la democracia moderna* (La Paz: FUNDEMOS-Hans Sidel, 2007)

Mayorga, René Antonio, “Gobernabilidad y reforma política la experiencia de Bolivia” en *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, junio (Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 1994)

Nohlen, Dieter, “Presidencialismo, Sistemas Electorales y de Partidos” en *Presidencialismo versus Parlamentarismo* (Caracas: Nueva Sociedad, 1991)

Nohlen, Dieter y Fernández, Mario, *Presidencialismo renovado: instituciones y cambio político en América Latina* (Caracas: Nueva Sociedad, 1998)

Rivero, José Antonio, *Hacia una nueva Constitución: Luces y sombras del proyecto modificado por el parlamento* (La Paz: KAS/FUNDAPPAC/OJM, 2008)

Rojas Ortuste, Gonzalo (2008) “Conflictos y pactos(s) políticos en el período 2006-2008” Mimeo en edición/ sin publicar. Documento base. Conversatorio ILDIS, Abril, 2009.

Tajadura Tejada, Javier (2001) “La función política de los preámbulos constitucionales”, en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. N° 5.

El caso de una reforma puntual y concertada

José de la Fuente Jeria

Al escribir este breve artículo, me propongo explicar las principales diferencias políticas y técnicas¹ en el tema que nos ocupa, entre lo que prescribía la Constitución vigente hasta el Referendo de 25 de enero último y la nueva que emerge del mismo, con base en el análisis del proceso político que se siguió para la elaboración de este importantísimo componente del texto constitucional. Lo haré desde dos perspectivas.

La primera busca en las condiciones políticas y técnicas las explicaciones que sostienen y fundamentan el planteamiento de la reforma. Allí pretendo revisar las circunstancias que hicieron que el texto hubiese sido orientado con un cierto sentido, aprobado con la redacción que conocemos hoy y que ahora se constituye en las disposiciones constitucionales del Título II. Órgano Ejecutivo, que a su vez integra la Segunda Parte. Estructura y Organización Funcional del Estado.

Con la otra perspectiva, intentaré un balance general, tomando como referencia algunos temas centrales respecto de la teoría y la práctica del nuevo planteamiento constitucional. En un caso, identificando los innegables aciertos y también los inevitables defectos, que los tiene en distintas proporciones, como cualquier texto objeto de una reforma y más si estamos ante una que evidentemente incorpora cambios sustanciales. En este ejercicio, trataré de ampliar la exposición comentando acerca del potencial desarrollo legislativo, advirtiendo de antemano que este acápite constitucional suele dejar poco a la legislación secundaria porque se actúa precavidamente tratándose de cuestiones de extrema sensibilidad política como es la estabilidad del gobierno del país.

José de la Fuente Jeria

Cochabambino, estudio derecho en la UMSS. Como consultor independiente trabajó temas de ordenamiento territorial, políticas sociales, desarrollo indígena y asesoró a sus organizaciones en tierras bajas, lo mismo que en la Asamblea Constituyente donde fue parte del equipo técnico de apoyo al Pacto de Unidad. Actualmente es Director Nacional de DNI-Bolivia.

1 Estas son las dos dimensiones que utilizamos de referente para el análisis. Con la primera aludimos a la decisión política que respalda una determinada formulación y con la otra a la exigencia de que una determinada formulación técnica para ser eficaz requiere que sea una expresión precisa, rigurosa y coherente con el conjunto del texto.

1. Las razones que guiaron la reforma

En el largo y complejo proceso constituyente que vivió el país por casi 3 años –a contar desde la elección de constituyentes hasta el referendo constitucional de aprobación del texto (2 de julio del 2006 al 29 de enero del 2009) –, las reformas constitucionales se hicieron de manera complicada, conflictiva, insuperable o relativamente sencilla. La reforma que tuvo que ver con el “Título” de lo que hasta entonces se llamaba Poder Ejecutivo y ahora, con la nueva Constitución Política, Órgano Ejecutivo, estaría más cerca de la última categoría si evaluamos las circunstancias que permitieron que el texto de este componente quede con la redacción que conocemos. Y calificamos esta parte de la reforma constitucional del “Órgano Ejecutivo”², de una de tipo puntual y relativamente sencilla porque estuvo dirigida a unos determinados y contados aspectos y, contra todos los pronósticos, no fue la cuestión insuperable o espinosa que se suponía en los momentos difíciles y terminó por ser aprobada de manera casi imperceptible, por lo menos para la opinión pública.

Afirmar esto puede parecer extraño, si no equivocado, tratándose de una cuestión capital a la hora de considerar cualquier ingeniería constitucional que forme parte del diseño de una nueva Constitución Política; más si, como sucedió en nuestro proceso constituyente, las definiciones acerca del “presidencialismo”³ estaban entre los temas clave de la “batalla” final de la Asamblea Constituyente y un nuevo texto constitucional, porque contenía la fundamental decisión acerca de la reelección del presidente Evo Morales. Pero así fue, ni más ni menos. Y esta aseveración se debe explicar sobre la base de algunas razones también relativamente puntuales y sencillas, pero de gran alcance y fundamentales para entender lo que sucedió con este “Título” y que hacen a lo principal de las diferencias respecto a la anterior Constitución; a saber:

1.1. Las del sentido común

La primera se basa en la constatación de que este componente o temática constitucional –el del “Poder Ejecutivo” o el de la Presidencia, en sentido restringido pero enormemente ilustrativo sobre su principal arista– es uno de los que tiene, dentro del conjunto constitucional básico, mayor continuidad en sus expresiones textuales o, lo que es lo mismo, menos modificaciones esquemáticas a lo largo de nuestros varios textos constitucionales y la tradición constitucional y político administrativa boliviana.

Ciertamente, también podría decirse lo mismo en términos generales respecto de muchos otros capítulos o temas de nuestras constituciones y tradición constitucional, porque a pesar de lo que suele decirse en contrario, hay un alto grado de repetición textual en la mayoría de las formulaciones.

2 El cambio de nombre de Poder a Órgano tiene que ver con una cuestión de precisión terminológica y doctrinal, que en la Asamblea Constituyente se impuso sin mayor despliegue de explicaciones o debate teórico y técnico. La explicación que sostuvo el cambio fue que no se trata de distintos poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) porque el “Poder” es uno sólo, cuyo único titular es el Estado, por el contrario, estos componentes centrales de la arquitectura estatal son órganos de un solo cuerpo (REPAC, 2007:7).

3 Piénsese en el continuo debate que hay sobre la tradición presidencialista en América Latina, la importancia del tema en el diseño de la famosa división y equilibrio de poderes, o en el hecho local de la obsesión de la derecha partidaria y sus intelectuales por criticar las supuestas tendencias autoritarias del actual régimen.

Esto, por lo demás y también en contra del sentido común o lego, es una cuestión natural, lógica y saludable, porque no todo se puede ni tiene que volverse a inventar y también por el hecho simple de que las formulaciones constitucionales son un saber que evoluciona progresivamente, como cualquier área del conocimiento humano, articulando lo que emerge con lo que se descarta.

Si uno revisa el componente del “Poder Ejecutivo” comparando las distintas constituciones políticas de nuestra historia, se admira de ver cómo se repite literalmente tantos principios y definiciones y sus respectivas formulaciones casi desde la primera Constitución, o a lo largo de más de un siglo, con obvios ajustes gramaticales y pequeñas pero decisivas modificaciones en puntos nodales como es el número de años de la gestión presidencial, la reelección continua o diferida, etc. Entre los varios ejemplos ilustrativos y anecdóticos que existen al respecto, tenemos uno de referencia en el propio artículo con el que empieza este Título en todas nuestras constituciones, empezando de la primera.

Constitución de 1826 (Art. 77). El ejercicio del Poder Ejecutivo reside en un Presidente Vitalicio, un Vicepresidente, y tres Ministros de Estado.

Constitución de 1967 (Art. 85). El Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente de la República conjuntamente los Ministros de Estado.

Constitución vigente (Art. 165).

- I. El Órgano Ejecutivo está compuesto por la Presidenta o el Presidente del Estado, la Vicepresidenta o el Vicepresidente del Estado, y las Ministras y los Ministros de Estado.
- II. Las determinaciones adoptadas en Consejo de Ministros son de responsabilidad solidaria.

Lo que queremos afirmar con base en el ejemplo es que, aparte de lo de Presidente “vitalicio”, que sí implicó un concepto político de fondo (como que por su terminante rechazo no vuelve a plantearse en nuestros textos constitucionales), el resto de las diferencias respecto de los elementos caracterizadores del artículo que sirve para la presentación del título son cuestiones de forma, esquema o redacción. Ahí entra el detalle técnico de si el Órgano *se ejerce* o *está compuesto* o, finalmente, el número de ministros, que antes que siquiera un ajuste más parece una actualización. Para ilustrar más lo que sostenemos, simplemente recordemos que la modalidad de elección congresal del Presidente, cuando el candidato no alcanza la mayoría absoluta en las elecciones generales, rige desde 1851 o, en situación similar, que el periodo constitucional de 4 años estuvo en nuestra tradición constitucional desde la Constitución de 1878 hasta la reforma de 1994; y así tantos ejemplos.

1.2. Los avances consolidados

Desde una perspectiva más de fondo de ese relativamente fácil acomodo y definición del texto al que aludimos, la segunda razón se asienta en el hecho de que la nueva Constitución resolvió con clara determinación y agilidad los principales temas del debate constitucional boliviano desarrollado en las dos últimas décadas, a contar desde los planteamientos más significativos sobre una Asamblea Constituyente de principios de los años noventa, como paradigmáticamente fueron las cuestiones de la elección congresal del Presidente –el histórico y famoso Art. 90 de la Constitución de 1967; aunque líneas antes hemos

aclarado de su data todavía mayor–, la segunda vuelta electoral entre los dos candidatos más votados,⁴ la reelección diferida o inmediata del Presidente y otros temas complementarios.

En la concreción de la reforma sobre el tema que seguimos, se alcanzó ese resultado porque desde el trabajo de la misma Comisión de la Asamblea Constituyente se tuvo el tino y la prudencia de recoger los consensos logrados durante el largo tiempo de los debates en los círculos más exigentes de análisis constitucional, jurídico y político del país, acerca de las decisiones que había que tomar para el caso de reformar la Constitución en este capítulo y con ello resolver los entuertos jurídicos y sus respectivas funestas consecuencias a las que dieron lugar en tantas circunstancias de nuestro pasado democrático inmediato.

En general, la reforma de la nueva Constitución asume esos consensos y contando con que algunos de los temas en cuestión ya habían sido parcial aunque insuficientemente corregidos en las previas reformas constitucionales, se aprovechó el momento para avanzar todo lo que fuese posible, como que se llegó a la constitucionalización del referendo revocatorio. Por ejemplo, para poner de referencia un caso concreto, recordemos que en ocasión de la reforma constitucional de 1994 se eliminó la posibilidad de que el candidato ubicado en tercer lugar en las elecciones generales pudiese terciar en la elección congresal del Presidente, alejando el riesgo de una seria ilegitimidad para un gobierno. Sin embargo, como tampoco podía ser de otra manera, luego de esa útil reforma quedaron en la mesa del debate y bien posicionados varios otros temas complementarios: el planteamiento de la segunda vuelta –porque la impugnación a la ilegitimidad de una elección parlamentaria siempre fue constante⁵–, lo mismo que la posibilidad de atenuar el presidencialismo, o que de repente en ese esfuerzo se pudiese transitar a un sistema semi parlamentario, con la creación del cargo de un Primer Ministro, la definición de un rol de la Vicepresidencia en la línea de resolver esa incongruencia de que siendo electo como parte del Ejecutivo presida al Congreso Nacional, etcétera.

2. La imparable emergencia de las Autonomías

La tercera razón –en rigor, ajena al “Título” que analizamos, porque se trata de otra “Parte” de la nueva Constitución–, tiene que ver con la creación en el nuevo texto de una “Tercera Parte”, dedicada a la “Estructura y Organización Territorial del Estado”. Esta “Parte” integra la forma y el contenido mediante los cuales se instituye y desarrolla el régimen de las Autonomías, separando del Título del Poder Ejecutivo lo que antes tenía que ver con la descentralización y específicamente Prefecturas, en el “Capítulo” titulado “Régimen Interior”, conforme al esquema utilizado desde la misma Constitución de 1826.

4 Presente de forma ejemplar en el debate político y técnico nacional desde que, con base en el Art. 90, se eligió en el Congreso a Jaime Paz Zamora como Presidente de la República, quien había ocupado el tercer lugar en las Elecciones Generales de 1989. Este hecho cobró enorme trascendencia política y discursiva porque dio lugar a la famosa y cínica expresión de “cruzar ríos de sangre”, para explicar el pacto político congresal y luego dinamizar el esquema de la democracia pactada que llevó a la crisis al sistema político de los partidos tradicionales de la que hasta ahora no se reponen y que nos está permitiendo perfilar otros modelos de participación y democracia.

5 Aunque, en honor a la verdad, también habría que citar algunas voces disonantes y de peso, como las del historiador y político José Luis Roca, a quien le parecía enormemente valioso el mecanismo de elección congresal, en la perspectiva de la concertación política y la gobernabilidad. Él incluso proponía volver a la formulación original de contar con el 3º en los resultados electorales (Roca, 2001: 44).

Vale decir, hay que tomar en cuenta que la profunda reorganización estatal planteada respecto del Poder Ejecutivo se la hace desarrollando, en otro acápite del texto constitucional, el amplio sistema de descentralización político administrativa, que es lo que en última instancia significan las autonomías, con toda su elaborada ingeniería de tipos, facultades y materias de competencia, eliminando por defecto el contenido de lo hasta ahora era tradicionalmente un “Capítulo” del “Título” del Poder Ejecutivo. Para entender la dimensión del cambio que trae la nueva Constitución, en contenido y forma respecto al tema que seguimos, baste recordar lo que establecía el “último”⁶ Art. 109 de la abrogada Constitución que, sobre el tema, decía: “En cada Departamento el Poder Ejecutivo está a cargo y administrado por un Prefecto designado por el Presidente de la República”⁷. Quizá el cambio constitucional ha sido todavía mayor que lo explicado y captado por la opinión pública, si tomamos como referencia lo que ahora establece la Constitución respecto de lo intrincados y profundos debates por la descentralización político administrativa que se dieron por décadas y cuyas inmediatas raíces históricas tienen antecedentes a fines del siglo XIX⁸.

Estos debates, en relación con lo dispuesto en la vigente Constitución, no sólo acabaron en términos históricos y políticos, y probablemente para siempre, porque esa fundamental discusión sobre la organización estatal ahora sólo tiene como perspectiva el modelo de autonomías a implementar, con la variante absolutamente novedosa de que la modalidad de descentralización político administrativa utilizada en el nuevo texto ya no tiene de única referencia a los departamentos, sino que incorpora a las autonomías indígenas y a la propia autonomía municipal, cuando la equipara en pie de igualdad a las dos anteriores. Estos son los cambios que han hecho variar esencialmente lo que hasta hace poco entendíamos como el concepto histórico y estructural del Poder Ejecutivo pero que ahora, merced de los cambios realizados, ha quedado reducido a la Presidencia, la Vicepresidencia y los Ministros. Tomará su tiempo internalizar y ponderar estos cambios, que no en vano ocupan el centro del debate y el desarrollo del proceso político que vivimos en el país.

Y finalmente, más a modo de ilustrar que de argumentar en la línea que sostuvimos en los puntos anteriores, es útil saber, como puede verse en los informes por mayoría y minoría de la Comisión del Poder Ejecutivo de la Asamblea Constituyente que tenía bajo su responsabilidad proponer

6 Usamos ese entrecomillado para llamar la atención en dos sentidos: primero, porque no hay que olvidar que para dar lugar a la elección por voto popular de los prefectos, en diciembre del 2005, debió aprobarse una ley “interpretativa” que alteró el modo de cumplimiento de la prescripción constitucional para que, a pesar del ejercicio electoral, sea el Presidente de la República el que de todas maneras designe de Prefecto a quien había ganado las elecciones en su respectivo departamento. Y, segundo, que la formulación del mismo artículo en la Constitución de 1967 ya había sido reducida del original “Gobierno Departamental”, sujeto a la aprobación de una ley, a una especie de delegación y desconcentración administrativa del gobierno nacional en los departamentos, según la reforma de 1994.

7 Para hacer una precisa ponderación de las dimensiones del cambio, también cabe recordar que la propuesta que la ultramontana y modesta derecha boliviana llevó a la Asamblea Constituyente para instaurar las Autonomías, era tan sólo una modificación puntual de varios artículos de la Constitución entonces vigente, especialmente de los correspondientes a Régimen Interior.

8 Sólo para ilustrar, recordemos que las luchas igualitarias y federalistas de Andrés Ibáñez en Santa Cruz son de 1876 o que la llamada “Guerra Federal”, que implicó el traslado de la capital de la República de Sucre a La Paz, fue de fines del siglo XIX o, para todavía impresionarse más, que el primer Referendo de nuestra historia contuvo una pregunta respecto a la descentralización político administrativa en 1931, etc.

las reformas correspondientes al “Título”, que las diferencias entre oficialismo y oposición eran principalmente de posición y de forma antes que de contenido, y pensadas más en las negociaciones políticas que en el sentido mismo de una determinada reforma, salvo en las cuestiones que tenían que ver con la continuidad de la Presidencia de Evo Morales, donde las diferencias ciertamente eran absolutas. Sin embargo, vale la pena reconocer que gran parte de las diferencias entre los dos bloques políticos que marcaban el debate constituyente, radicaban en visiones opuestas respecto a la relación de coordinación y subordinación entre los poderes legislativo y ejecutivo. Obviamente, el oficialismo estaba detrás de propuestas que reforzasen la capacidad y las atribuciones del Ejecutivo y la oposición en todo lo contrario. Pero, y es sobre esto que pretendo llamar la atención, esas diferencias concretas y puntuales, dado su carácter principalmente instrumental, no fueron ningún obstáculo cuando la negociación congresal de octubre del pasado año terminó ratificando, en este tema, prácticamente toda la redacción aprobada en la última sesión de la Asamblea Constituyente en Oruro, que aparentemente era, a decir de la misma oposición, una versión “dura” de la propuesta del oficialismo.

Este es el punto que buscamos subrayar y es una parte sustancial de la explicación de cómo terminó la redacción del texto, de la forma en que fue aprobado. El texto del Título del Órgano Ejecutivo no fue motivo de una complicada reforma constitucional, como dijimos al principio, sino el punto de cierre de una negociación política en la cual el tema estaba en calidad de condición para otros acuerdos que, en opinión del ala de derecha moderada que fue protagonista del acuerdo político, eran más importantes –el caso ejemplar de lo que sucedió con la “Parte” correspondiente a Organización territorial y autonomías, que fue reescrito prácticamente en su totalidad– o siquiera posibles, porque para el MAS el tema de la reelección de Evo Morales estaba fuera de toda discusión y eso también lo tenía claro la oposición, salvo el precio -que en algunos casos fue alto- en términos de la coherencia e inteligibilidad del texto; pero esa es otra historia.

3. Para un balance general

Sin hacernos eco de las extendidas paranoias o fobias políticas que genera este Título y tantos otros temas de la nueva Constitución en los sectores conservadores y tampoco optar por una revisión puntual de cada artículo o formulación, que de todas maneras no podría hacerse por las limitaciones de espacio y aportaría poco a una evaluación general y a la comparación de los textos, preferimos insistir en el criterio de que parece más útil una valoración de conjunto con base en algunos elementos centrales del nuevo texto constitucional. En esa línea, escogemos algunos que nos parecen cruzan a lo largo de todo el Título y lo explican de una manera más o menos integral. Como se verá a continuación.

3.1. La Comisión constituyente del Poder Ejecutivo

Una cuestión que difícilmente será suficiente y correctamente aclarada y valorada es la que tiene que ver con el importante trabajo de la Asamblea Constituyente, y particularmente con el de la Comisión del Poder Ejecutivo, respecto a los planteamientos de reforma que ahora, en términos generales, están presentes en la Constitución vigente y que, a tiempo de hacer un balance elementalmente equilibrado, es justo reconocer.

En esa línea de reconocimiento y valoración, es útil observar que si revisamos los dos informes de la Comisión -por mayoría y minoría-, veremos que más allá de las diferencias puntuales de origen

principalmente político, desde un lado y desde el otro, la convergencia de la propuesta tuvo un consenso bastante mayor a lo que normalmente se suele decir y saber, disminuyendo injustamente los resultados del proceso constituyente. Salvo la insistencia de unos en incluir, en cuanto lugar fuese posible, lo de “Estado Plurinacional Comunitario”; darle aparentes ventajas al Ejecutivo porque eso significaba alentar la gestión gubernamental o, al otro lado de la vereda, buscar supeditar como sea al ejecutivo respecto del legislativo; o introducir de manera aviesa que la sede del gobierno nacional fuese Sucre; el trabajo de esta Comisión fue evidentemente valioso al procesar el consenso político y técnico que resultó en la base del texto constitucional.

3.2. Los ajustes obvios y no tan obvios

En el terreno de lo concreto, el de los cambios en las formulaciones y los contenidos operativos, vale la pena pasar ágil revista a las correcciones y ajustes de las previsiones de la Constitución abrogada que se consideraba y efectivamente merecían un ajuste, una directa modificación o que finalmente, podía dejárselos tal cual estaban. Empezaremos por las más obvias y sencillas modificaciones, siempre con el ánimo de dar pistas sobre el sentido general de la reforma, antes que hacer una revisión exhaustiva.

La primera, que el nombre de los capítulos hace referencia a la institución y no a la autoridad que la dirige, en consecuencia, el capítulo que antes trataba del “Presidente de la República” o de los “Ministros de Estado”, ahora tiene por título el de “Presidencia y Vicepresidencia del Estado” o el de “Ministerios de Estado”, correctamente. Segunda, ahora el Presidente o la Presidenta tiene derecho a ausentarse del país hasta por diez días –el anterior texto establecía 5–, sin necesidad de permiso congresal, evitando así un trámite engorroso y gastos insulsos, como convocar al Congreso en tiempo de receso parlamentario sólo para una autorización de viaje, a la vez que dar lugar a eventuales enredos o chantajes políticos. Tercera, a diferencia de nuestra tradición constitucional, se incluye plenamente al Vicepresidente en la composición del Órgano Ejecutivo, donde siempre debió estar reconocido porque, salvo la exquisitez jurista de llamar, al limbo, al medio de los dos poderes (elegido en la lista del Ejecutivo y Presidente nato del Legislativo), “Órgano Extra Poder”, lo efectivo es que su función política se cumple desde Palacio de Gobierno, que es el ámbito electoral de donde emerge el Vicepresidente. También fue obvio repetir el concepto de la exclusiva atribución presidencial en cuanto a su calidad de autoridad máxima en materia agraria, especialmente cuando el tema tierra ocupa un sitio entre los temas nacionales de mayor conflictividad. Sin alargar más el detalle, en el caso de las coincidencias más o menos lógicas, podemos incluir la lista de las atribuciones del Presidente que, en su generalidad, se repiten con pocas excepciones respecto a la abrogada Constitución, salvo algunas notables excepciones que las comentamos a continuación.

En las modificaciones no tan obvias, o de difícil valoración, están por ejemplo aquellas que, a diferencia de las más claras previsiones al respecto de la vieja Constitución, buscan abstraer al Presidente de responsabilidades en los actos de gobierno, como cuando se define aquellas sólo respecto de los Ministros. Evidentemente hubo la intención de proteger al Presidente pero, a juzgar por sus previsibles resultados, más parecen un ejercicio de lealtad de poner barreras en la eventualidad de juicios políticos porque, al mismo tiempo, se inviste al Presidente de un protagonismo innegable y reforzado; es decir, no resulta coherente suponer que en determinadas circunstancias el Presidente no sea responsable, cuando líneas antes o a continuación de la misma afirmación reforzamos su poder y atribuciones. Otra cuestión que tampoco queda clara, o cuando menos es difícil de valorar, es la “segunda” atribución presidencial: mantener y preservar la unidad del país. Porque, cuidado, no es una responsabilidad sino una atribución

que, en el contexto del delito de traición a la Patria tipificado en la vigente Constitución, impele al Presidente a actuar defendiendo esa unidad cuando en verdad, tratándose de la acción política o de la penal del acto anticonstitucional, son otros órganos e instancias los encargados de asumir la responsabilidad de perseguir y castigar la felonía de intentar dividir al país. A la luz de los hechos, tampoco deberíamos dar por muy obvia la atribución que tiene el Presidente de designar a los Ministros, conforme al Art. 172.22, “... respetando el carácter plurinacional y la equidad de género en la composición del gabinete ministerial”, porque además de la dificultad material de identificar el carácter plurinacional en una persona, es una contradicción con la realidad de que está atribución se ejerza, como no puede ser de otra manera y es correcto, en calidad de facultad exclusiva.

3.3. El umbral mínimo y la segunda vuelta electoral

Uno de los terrenos más seguros y fértiles de sostén del nuevo texto constitucional es haber consagrado en la Constitución el asentado consenso de eliminar la elección de segundo orden del Presidente y Vicepresidente en el Congreso -ahora Asamblea Legislativa Plurinacional-, en caso de una eventual falta de definición electoral en urnas y que salvo los hechos de las últimas elecciones generales es nuestra tradición política. Y en esto, vale la pena precisar, la reforma fue más lejos que el aventajado consenso previo porque, tomando como referencia los resultados electorales de diciembre del 2005, el oficialismo se animó a instituir el umbral mínimo como alternativa a la difícil mayoría absoluta y que significa la elección directa de los candidatos a Presidente y Vicepresidente que hubiesen alcanzado una votación del 40 por ciento y siempre que hubiese una distancia de diez por ciento sobre el inmediato competidor. Esto devuelve legitimidad a la política, porque la opinión ciudadana mantiene el protagonismo que le corresponde en la definición del primer cargo político gubernamental y el sistema político, en el peor de los casos, tan solo pierde la maña de recurrir al pacto distributivo del poder a favor de un acuerdo programático más constructivo, que a su vez sería un retorno a una mejor representación.

Si con los resultados electorales y la previsión del umbral mínimo no se pudiese alcanzar la elección directa del Presidente y el Vicepresidente, porque la candidatura ganadora no alcanzó el 40 por ciento de los votos, o que habiendo alcanzado ese porcentaje haya una diferencia menor al diez por ciento respecto de la segunda fórmula, la reforma dispone la realización de una segunda vuelta o balotaje. Es una segunda elección general entre los dos candidatos más votados para decidir, únicamente, los cargos de Presidente y Vicepresidente, porque senadores y diputados ya estarían elegidos por la primera elección. Esto abre una segunda alternativa para que, pese a la dispersión del voto, un gobierno electo tenga la legitimidad necesaria para gobernar.

El tema tiene particular relevancia política en la coyuntura actual porque se trata de la reelección inmediata de Evo Morales, pero que luego pasará desapercibida porque es un mecanismo de estabilidad y legitimidad política de mucha mayor proyección y absolutamente necesario para la salud de la democracia. Exactamente lo mismo podemos decir del cambio en la modalidad de la reelección, en la que hemos pasado de una reelección postergada a una inmediata, más preocupados por la estabilidad de las políticas, que del riesgo tampoco imposible del continuismo.

3.4. La revocatoria de mandato

Una de las principales reformas en el funcionamiento del sistema político y la democracia es la incorporación del instituto de la revocatoria, como se llama técnicamente, que está concebido para

presionar a los mandatarios al cumplimiento de los mandatos que dieron lugar a su elección y encauzar el rechazo social a una gestión política que, de no mediar mecanismos democráticos, puede deslizarse a una crisis de gobernabilidad. El instituto consiste en una consulta electoral al soberano para revocar (dejar sin efecto) un mandato conferido mediante voto popular, de carácter vinculante, bajo ciertas condiciones y circunstancias previstas por ley.

Es un mecanismo de consulta y sanción ciudadana ante el mal desempeño de una gestión o la impugnación de un mandatario o representante político que, en consecuencia, a raíz de un resultado negativo en la consulta, pierde su cargo. Ya dependerá de la ley reglamentaria –el tema del desarrollo legislativo, en este caso electoral– definir si el resultado negativo se establece cuando hay un voto más por la procedencia de la revocatoria que por el rechazo, en cuyo caso se privilegia la legitimidad política. En el caso contrario, elevando la exigencia de que los votos por la revocatoria tengan que ser uno más que los conseguidos en las elecciones que dieron origen al mandato, se privilegia la estabilidad de los gobiernos electos.⁹ Lo evidente es que estamos ante una reforma que acerca la política al ciudadano, constituye una alternativa para irresolubles crisis políticas y, sobre todo, asegura para la democracia un mecanismo de auto regulación y ajuste.

En principio, la revocatoria alcanza a todos los servidores públicos provistos mediante elecciones y que, con el tiempo, incorporará a todos los servidores públicos que el texto constitucional manda elegir por sufragio, como será el caso sobresaliente de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia y los principales miembros del Órgano Judicial.

3.5. El reforzamiento del presidencialismo

En cuanto a una valoración global de los cambios que nos llevan de un texto constitucional a otro con el tema que seguimos, en el contexto del análisis del presidencialismo y de lo que efectivamente ha sucedido con esta reforma en relación a la centralidad de una personalidad política como Evo Morales, es evidente que la misma constituye un fuerte refuerzo al tradicional presidencialismo en el país y América Latina.

Esto podría parecer algo anacrónico e incluso censurable, si dejando atrás las hipocresías y las falsas apariencias no tuviésemos que asumir todos que, en el fondo, haberle dado este sentido a la reforma en este título constitucional no es más que un acto de sinceramiento político ante una situación, que de todas maneras sin estar escrita, es la forma en que las cosas funcionan y funcionaron invariablemente. Esta afirmación, antes que hacer que nos desgarremos las vestiduras por no encontrar las claves del supuesto autoritarismo, debería llevarnos al análisis de la cuestión política ideológica que está detrás de estas dos visiones respecto del rol de la Presidencia y el diseño jurídico del equilibrio de poderes, que a falta de espacio resumimos en la actitud política de no decir las cosas pero hacerlas y la de plantearlas sin tapujos para intentar ejercer, efectivamente, la función de primer mandatario. Y esta cuestión no es otra que la problemática de los cambios y las transformaciones político democráticas que un país como el nuestro exige y demanda, dejando en claro que es otra la discusión sobre los cambios y la necesidad que existe de que estos sean bien

9 En el informe de minoría, a cargo de la oposición, de la Comisión constituyente del Poder Ejecutivo, la exigencia para que la revocatoria procediese era de un 10 por ciento de votos más que los conseguidos para el mandato.

hechos. Para los sectores conservadores y los grupos de poder, tener controlado al Presidente es el pretexto para controlar los cambios y las reformas, midiéndolos con el estrecho y mezquino rasero de sus intereses corporativos y de clase. Desde los sectores indígenas y sociales, por el contrario, debe reforzarse la presidencia, que por primera vez entienden como propia, en la línea de poder permitirle y a continuación exigirle, esos cambios que se entiende que son impostergables para alterar una realidad innegablemente injusta e insoportable.

Sin embargo, también vale la pena que maticemos nuestro análisis aclarando que es diferente criticar que en compensación a este desarrollo y realización del presidencialismo, no hayamos mejorado el diseño y la autoridad institucional de los órganos que hacen al balance político, como es el caso particular del legislativo, que podía haberse realizado perfectamente en forma complementaria. Lo propio se puede decir acerca de estar conscientes de que todavía no podemos evaluar con objetividad y certidumbre, los resultados de una elección por sufragio universal de los magistrados de los principales tribunales de justicia, en términos de la legitimidad y autoridad con la que podrían actuar luego de que la ciudadanía les confiera, directamente y sin mediar cuoteos políticos, el mandato de administrar justicia, sin clandestinas dependencias político-partidarias.

3.6. Limitaciones y pérdida de oportunidad

En general, de la Constitución vigente siempre habremos de reclamar por la falta de un mayor desarrollo y rigor técnico, pero también siempre tenemos que recordar que a ello se opuso, de una manera incluso irracional, una belicosa e intransigente oposición política que, en su actitud conservadora, no pudo entender la urgencia de cambios básicos en la democracia y consiguientemente en el orden normativo, empezando por la propia Constitución Política.

Todavía por años seguiremos reclamando que la Vicepresidencia siga siendo la quinta rueda del carro, sobre todo ahora que se reforzó el presidencialismo, porque a pesar de habersele definido un perfil más ejecutivo mediante un detalle de funciones más operativas que protocolares, su estatus político sigue dividido de una manera que impide otorgarle una mejor definición política al segundo mandatario.

Al límite de las páginas disponibles, también habrá que dejar constancia de haber perdido la oportunidad de trazar una adecuada diferenciación técnica y formal en la relación entre la ley -y ahora las leyes a contar con la potestad legislativa de los tres tipos de gobiernos autónomos (departamentales, indígenas y municipales)-, y los decretos mal llamados supremos, cuando sería suficiente y correctamente adjetivarlos de ejecutivos, los cuales correlacionan la ley con la potestad reglamentaria técnico administrativa del Órgano Ejecutivo.

Bibliografía

Centro de Estudios Latinoamericanos, *Estudio Constitucional Comparativo* (Washington D.C: Universidad de Georgetown, 2003)

De la Fuente Jeria, José, *Texto Explicativo de la nueva Constitución Política del Estado. Una explicación general por Título, Capítulo, Sección y Artículo* (La Paz: Programa Nina, 2008)

FUNDEMOS, *Análisis del proyecto de Constitución de la Asamblea Constituyente*, Tomo II (La Paz, 2008)

Galindo de Ugarte, Marcelo, *Constituciones bolivianas comparadas, 1826 – 1967* (La Paz – Cochabamba: Los Amigos del Libro, 1991)

REPAC, *Dictamen sobre el proyecto de Constitución Política de Bolivia* (La Paz, 2007)

Rivera, José Antonio, *Hacia una nueva Constitución, Luces y sombras del proyecto modificado por el Parlamento* (s/d, 2008)

Rivera, José Antonio et al, *La Constitución Política del Estado, Comentario Crítico* (Cochabamba: Fundación Konrad Adenauer, 2005)

Roca, José Luís, *Reforma Constitucional para la Participación Ciudadana, Tomo I* (La Paz: PRONAGOB, 2001)

Salinas Mariaca, Ramón, *Las Constituciones de Bolivia, 1826 – 1967* (La Paz: s/ed.1989)

Urioste, Juan Cristóbal, *Constitución Política del Estado, Historia y reformas* (La Paz: Fundación Milenio, 2003)

El Órgano Judicial

Idón Moisés Chivi Vargas

Introducción

Hace mucho tiempo vengo sosteniendo que el problema principal del sistema judicial en Bolivia, y por extensión en América Latina, no es lo que las agencias de cooperación nos hacen ver, y menos lo que los propios auto-diagnósticos judiciales señalan. En el primer caso, las agencias de cooperación sólo ven problemas en la formación de los operadores, corrupción institucional, ineficiente personal de apoyo, tecnología inadecuada, etc., lo que incidiría claramente en la falta de “acceso a la justicia”. En cuanto a los auto-diagnósticos, estos señalan que el problema mayor es el presupuestario y, en escala descendente, la formación judicial, los sistemas de selección de jueces; todos ellos problemas en el “acceso a la justicia”. Sin duda, estas dos miradas han sido las que marcaron las agendas de modernización de los sistemas de administración de justicia en América Latina desde hace casi cincuenta años, pero especialmente en la era neoliberal.

La oleada neoliberal no hizo más que reforzar estructuras coloniales con barniz de modernización, y los resultados, después de gastar una obscena cantidad de millones de dólares en la región, son evidentes en la distancia: las reformas judiciales neoliberales son un fracaso que le han costado mucho a nuestros pueblos, aunque los aprendizajes no son nada despreciables a la hora de las evaluaciones por resultados.

Epistemológicamente hablando, se perdió de vista un dato que viene de la profundidad histórica: los orígenes de los sistemas judiciales en América Latina. Y es que los sistemas judiciales contemporáneos están pagando caro una herencia colonial (estructuras subjetivas e institucionales colonizadas, colonizadoras y colonizantes) y una elite atrapada en el tutelaje anglo-eurocéntrico. Estos datos de poder son un déficit enorme en los estudios contemporáneos sobre la administración de justicia en América Latina. Ergo, los sistemas de administración de justicia en América Latina ofrecen un excelente

*Idón Moisés Chivi
Vargas*

Abogado, autor de *Justicia Indígena: los temas pendientes* (2006), *Análisis y Comentarios de los informes de mayoría y minoría de la Comisión Judicial en la Asamblea Constituyente* (2008), *Análisis y Comentarios de la Nueva Constitución Política del Estado* (2008). *Os caminhos da descolonização na América Latina: os Povos Indígenas e o igualitarismo jurisdiccional na Bolívia*. Brasília: INESC, 2009. Actualmente es Coordinador de la Reforma Integral del Código Penal Plurinacional VJDF – GTZ.

campo de lucha para comprender el funcionamiento de la colonialidad institucional, el orden de saberes y, por supuesto, la solución de sus problemas más recurrentes.

Bolivia está enfrentando un nuevo tiempo político, sin recetas de por medio, sabiendo que un nuevo Estado es la base de un nuevo derecho y una nueva institucionalidad. Bolivia esta enfrentando el reto de descolonizar el Estado desde el Estado; descolonizar el derecho y nacionalizar la justicia. O se mantiene a los poderes judiciales en calidad de rehenes de los otros poderes o enfrentamos sinceramente el reto de su verdadera independencia política. O se asume la igualdad jerárquica de la jurisdicción indígena originaria campesina con las demás jurisdicciones o todo lo que se habla de pluralismo y pluralidad es una verdadera hipocresía.

El problema no somos nosotros, los indígenas, el problema está en el lugar donde estuvo desde su nacimiento: en la justicia liberal y sus saberes, en sus prácticas perversas e indolentes ante el sufrimiento ajeno.

Ahí está la cuestión inicial de una larga lucha por la justicia.

1. La Jurisdicción Ordinaria, herencia colonial y marco constituyente del desarrollo normativo

1.1. América Latina

Cuarenta años de reforma judicial en América Latina ponen en evidencia el gran problema de nuestros sistemas judiciales: su pesada herencia colonial¹.

Esta herencia no debe ser entendida ni confundida con la reproducción simple de mecanismos coloniales, sean estos institucionales y organizacionales, que para el caso da lo mismo, sino más bien como dispositivos excesivamente complejos y que encubren la colonialidad en envases atractivos como modernización, tecnología y globalización, además de un largo etc., de argumentos que hoy por hoy han entrado en desuso, tanto en el lenguaje político como en el técnico de las “reformas” judiciales.

Sin duda, los estudios sobre reforma judicial en nuestros países son escasos, a ello se une un marcado acento descriptivo y apego a las líneas institucionales de las agencias financieras que apoyan estos estudios. En general, se nos plantea que:

La reforma judicial se percibe desde hace mucho tiempo como una condición previa para la consolidación de la democracia y del desarrollo sustentable en Latinoamérica. La mayor parte de los países de la región inició la última década del siglo XX con instituciones judiciales débiles, ineficientes y políticamente vulnerables. Pocos fueron capaces de lograr un equilibrio adecuado con el poder ejecutivo, garantizar el respeto pleno de los derechos humanos y civiles básicos, promover un entorno conducente al desarrollo económico, especialmente para la inversión nacional e internacional, y proporcionar a

1 Para un panorama amplio sobre *colonialidad, saberes jurídicos y sistemas de justicia*, Cf. Rodríguez Veltzé (2009), Binder (2007); VJDH-República de Bolivia (2006); Chivi (2006); Rodríguez (2005); Orellana (2004), Estella Nagle (2003). Para el caso específico de colonialismo y constitucionalismo, Cf. Clavero (1995; 2003; 2006; 2007). En general, sobre colonialidad del saber y construcciones políticas, Lander (2000).

sus ciudadanos los elementos esenciales de la seguridad. Contaban con códigos penales anticuados, tribunales con estructuras organizativas y presupuestarias insuficientes, jueces y funcionarios judiciales y policiales mal remunerados e inadecuadamente capacitados, procedimientos jurisdiccionales que demostraban niveles mínimos de transparencia y condiciones penitenciarias generalmente deplorables.

Muchos países de la región reconocieron estos problemas. Con el estímulo y el respaldo de la comunidad internacional iniciaron programas y proyectos para la renovación integral de sus sistemas e instituciones judiciales. Estas iniciativas han sido de muy diversa índole, y van desde reformas constitucionales, cambios estructurales en la administración de justicia, la sanción de nuevos códigos civiles y penales hasta esquemas menos ambiciosos que tienen por objeto efectuar mejoras técnicas a los sistemas existentes.

El proceso de reforma de los últimos 40 años atravesó diversas etapas, yendo desde los ajustes de tipo mecanicista de los años 60 dirigidos a mejorar el suministro de servicios judiciales hasta los enfoques sistemáticos que se aplicaron en décadas subsiguientes.

La última ola de reformas, que resultó ser también la más concentrada, comenzó a mediados de la década de 1990 poco después de la consolidación de los sistemas democráticos formales en el hemisferio occidental. Durante esta etapa, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), instituciones no gubernamentales y países donantes, entre los que se cuenta a EE.UU. a través de su Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID), aportaron cerca de mil millones de dólares en concepto de ayuda financiera para las iniciativas de reforma del sistema de administración de justicia. Las mencionadas contribuciones se aplicaron a proyectos de largo plazo con términos de ejecución de al menos diez años, por lo que muchos de ellos continúan desarrollándose. (Shazo y Vargas, 2006)

Una vertiente, menos descriptiva, más reflexiva con los resultados, menos complaciente con los datos estadísticos y que pone en cuestionamiento los intereses políticos de quienes propugnan la reforma judicial (el cómo lo hacen y para qué lo hacen), ha sido poco fructífera en estas tierras, a pesar de contar con los adalides de la reforma procesal penal y judicial en América Latina entre sus miembros (Binder, 2007). En esta línea de pensamiento, las tesis presentadas por César Rodríguez Garavito -para el caso colombiano- son ilustrativas además de útiles para una perspectiva regional:

(...) los proyectos contemporáneos de reforma judicial en (...) Latinoamérica hacen parte de una 'segunda generación' de programas de transformación de las instituciones legales, que tiene una afinidad directa (aunque también diferencias importantes) en relación con una primera generación de programas de derecho y desarrollo (law and development), que tuvo su auge hace cuatro décadas.

En segundo lugar, muestro las tensiones internas de los programas de reforma judicial y de fortalecimiento del estado de derecho. Sostengo que ellas revelan, a su vez, las tensiones existentes dentro del ideal liberal del Estado de derecho, entre la protección igualitaria de las garantías democráticas, por un lado, y la protección de la propiedad privada y la libertad de mercado, por el otro.

En tercer lugar, al hacer un balance de los programas de reforma judicial en la práctica, [...] éstos han tendido a privilegiar la cara del Estado de derecho que promueve el mercado —por ejemplo, a través del relieve puesto en la reforma a la justicia civil y penal para aumentar la seguridad de los contratos y reforzar el orden público—, antes

que los componentes del Estado de derecho que buscan garantizar el acceso igualitario a la justicia y la sujeción de todos los ciudadanos y gobernantes a la ley (Rodríguez Garavito, s/f).

De estas dos posiciones, podemos establecer que la reforma judicial se encuentra en arenas movedizas, entre las urgencias del mercado y las urgencias de las mayorías: al medio encontramos -como siempre- la realidad maquillada, la verdad silenciada y el elogio ritual de los procedimientos.

Sin embargo, y a pesar de los autores de uno y otro lado, es posible señalar que ambas perspectivas tienen una agenda común de los problemas que hacen a la administración de justicia en la región, que se sintetizan en:

i) Independencia Judicial; ii) Acceso universal igualitario; iii) Reclutamiento y promoción en base a los meritos; iv) Organización y gestión administrativa del despacho; v) Asignación de recursos y autarquía presupuestaria; vi) Introducción de mecanismos alternativos de resolución de conflictos; vii) Implementación del pluralismo jurídico para minorías culturales. (Pasará, 2004)

Estas siete líneas de trabajo han marcado -y dirigen aún- las agendas de la reforma judicial en América Latina.

Como podrá notarse, el tema de la colonialidad (los saberes jurídicos y judiciales, sus prácticas institucionales y sociales), está lejos de considerarse como parte de los grandes problemas que tienen nuestros sistemas de justicia, y que de modo reciente Binder (2007), Zaffaroni (2008), Rodríguez Veltzé (2009) y otros, están comenzando a ver como uno de los lugares conflictivos clave, a la vez que asumirlo como el núcleo mismo de la problemática judicial².

Y ello no es para extrañarse, sino más bien para constatar que un déficit en los estudios referidos a la reforma judicial consiste en considerar el objeto de investigación y los sujetos interactuantes, al margen del hecho colonial.

1.2. La justicia boliviana en debate y construcción desde la nCPE

Desde el momento mismo de iniciada la vida republicana, el sistema de justicia nació atrapado en las costumbres coloniales, tal como lo atestigua el Decreto de 15 de diciembre de 1825, en el que se disponía la “Creación de una Corte Superior de Justicia en La Paz con las mismas atribuciones que las antiguas audiencias”. Por si ello fuera poco, el Decreto de 21 de diciembre del mismo año establece “Que se observe en La República la Ley de 9 de octubre de 1812 y demás decretos de las cortes españolas sobre la administración de justicia”. Hasta su consolidación con los Códigos Santa Cruz en la primera mitad del siglo XIX, el proceso codificador es la constatación más palpable de lo mencionado (Crespo, 1959).

2 Alberto Binder señala al respecto que: “(...) si vemos los 200 años de historia independiente que hemos tenido, ninguno de los países nos hemos podido sacar de encima el modelo colonial, inquisitorial de la administración de justicia (...) me parece que esta época es una enorme oportunidad para que pongamos en cuestión ese modelo y lo echemos debajo de una vez por todas...”

Este momento constitutivo del Poder Judicial evidencia tres hechos:

Tabla 1

• La continuidad colonial en el nivel institucional (Decreto de 15/XII/1825)
• La adopción a-crítica de un modelo normativo extraño a nuestra realidad, como es el modelo español (Decreto de 21/XII/1825)
• El desconocimiento olímpico de las formas indígenas en la resolución de conflictos.

La fuerza del positivismo a fines del siglo XIX muestra con elocuencia extrema la dependencia jurídica de las elites. La Convención Nacional de 1899 y el posicionamiento público de los juristas del siglo evidencian con abundancia, la visión racial y cultural sobre cómo debe tratarse jurídica y judicialmente a los pueblos indígenas, a los pobres del campo y la ciudad.

La primera mitad del siglo XX se prodigó en comisiones codificadoras, en anteproyectos de Códigos que, por lo general, respondían a un derecho extraño y lejano de nuestra realidad. Paradójicamente, por ese mismo tiempo (1942), tuvo que ser un pensador español, Manuel López Rey y Arrojo, quien volcara su mirada a los pueblos indígenas (López, 1946). Él no sólo hizo estudios sobre las posibilidades del tratamiento penal sino que además incursionó en los ámbitos de la sucesión y su tratamiento en el anteproyecto oficial de Código Civil.

La década de los cincuenta y el proceso de *campesinización* forzada muestran una nueva época de viejas mañas. Los *MNRristas* se adueñaron de la justicia y la convirtieron en su cómplice (Villamor, 1978) y centro de reproducción partidaria del poder político³.

En la década de los sesenta, se conformó comisiones codificadoras que dejaron todo su trabajo a la dictadura de Hugo Banzer Suárez, después del derrocamiento de la Asamblea Popular con J. J. Torres Gonzáles.

Los Códigos Banzer -a través de sus “comisiones coordinadoras”⁴-, pusieron en evidencia la utilización del derecho penal para consolidar un régimen dictatorial, demostrando una vez más la dependencia de teorías jurídicas ajenas a nuestra realidad -el técnico jurídico-, de un diseño institucional remozado en prácticas inquisitoriales actualizadas y útiles para una concepción del derecho aséptico a la reflexión política, encasillada esta última en un *administrativismo* absurdo y cómplice de la Doctrina de Seguridad Nacional que aún hoy tiene efectos devastadores en el sistema judicial, así como en el de la enseñanza universitaria⁵.

3 Comunicación personal del Profesor Raúl Basualto Caro (Oruro, agosto 2007).

4 Podríamos señalar que esta es la *primera generación de reformas normativas* en Bolivia y que tuvo efectos en las prácticas sociales de juzgados y cortes. Las promulgaciones de los códigos, penal, civil, comercial, de familia, de procedimiento penal, procedimiento civil, abren las puertas al mercado y privilegian al capital privado, al mismo tiempo que dan seguridad jurídica a la Doctrina de Seguridad Nacional.

5 El tecnicismo jurídico sigue siendo el sostén ideológico con el cual los constitucionalistas contemporáneos defienden el Estado Legal, más no -en rigor- constitucional. Nacido en la primera década del siglo XX y consolidado en la Segunda Guerra Mundial, el “tecnicismo jurídico” se convirtió en un interesante discurso usado por burocracias académicas y judiciales. Era lo máximo que se podían permitir las *elites* burocráticas que no conocían los tribunales constitucionales, pues

La década de los noventa es testigo de una intensa reforma jurídica y judicial⁶, con la promulgación extensiva de códigos, leyes y decretos que muestran una nueva forma de uso del derecho: la legalidad en falso.

El modelo neoliberal, adoptado por aquellos que gobernaban el país, profundizó la dependencia a extremos inadmisibles: la ley fue usada en grados insospechados para beneficiar a las transnacionales. A título de globalización, se cambió la Constitución Política del Estado y se instituyó un nuevo diseño institucional del Poder Judicial.

Es en esta década, precisamente, donde se ponen en evidencia los mecanismos contemporáneos de dominación colonial, que vienen de la mano de la cooperación internacional⁷, ONG internacionales con aliados locales, Universidades, Colegios de Abogados y el propio Poder Judicial.

Resumiendo, si vemos con atención el largo siglo XIX, los datos del siglo XX (particularmente las décadas de los setenta y noventa), y los anuncios de esta primera etapa del siglo XXI, reflexionamos sobre los logros, los avances y los aprendizajes, podemos llegar a una sola conclusión: la colonialidad está presente, no ausente; el fracaso de la reforma neoliberal es la muestra evidente de todo lo señalado.

Ciento ochenta y dos años de vida republicana y el sistema de justicia en Bolivia, al igual que la región, no ha logrado emanciparse de la colonialidad persistente ni de su naturaleza de rehén político de los otros poderes...

El Poder Judicial es el destinatario de ese ejercicio, pero a su vez el mismo Poder Judicial como núcleo problemático, reproduce casi intuitivamente viejos *habitus* coloniales actualizados y menos perceptibles, pero coloniales al fin.

No todo fue hecho desde nosotros, más bien deberíamos decir que ni siquiera marcamos la agenda nosotros, sino que ya llegaron paquetes normativos de reformas apropiadas para el país como ser:

- i) Independencia Judicial; ii) Justicia Constitucional; iii) Selección, Administración y disciplina judicial; iv) Acceso a la Justicia; v) Formación y Carrera Judicial; vi) Gestión Judicial y seguimiento informatizado; vii) Apertura, consolidación, mejoramiento y profundización de la reforma procesal penal; viii) Arbitraje y Conciliación; ix) Apertura

estos surgieron después de la Segunda Guerra Mundial. En el modelo tal como los conocemos hoy, lo básico de esta tendencia es que renuncia ferozmente a la reflexión filosófica y se queda con un normativismo absurdo donde nada está fuera de la Ley y todo se encuentra dentro de ella.

6 Lo que podemos denominar como la segunda generación de reformas judiciales, con alto énfasis en la protección del capital transnacional y la modificación de las reglas procesales en materia de seguridad pública.

7 Comunicación personal de Bartolomé Clavero, Jorg Stippel y Raquel Irigoyen, en ocasión del Seminario *Descolonización y Estado Plurinacional*, Sucre: Abril 25 del 2007. Al respecto, Trubeck señala que: “Los rumores de su muerte fueron exagerados. Hoy en día, el negocio de la reforma jurídica en los países en desarrollo es muy boyante, hasta el punto de superar incluso los sueños más ambiciosos de los pioneros de la [primera generación] de derecho y desarrollo. Agencias como el Banco Mundial, que antes se dedicaban principalmente a construir carreteras y embalses y a promover el equilibrio macroeconómico, hoy proclaman la importancia del “estado de derecho” (*rule of law*) y gastan miles de millones de dólares en reformar los sistemas jurídicos de países tan diversos como Albania, Argentina, Bangladesh o Bolivia” (Rodríguez Garavito, 2006: 34).

de la reforma de la justicia civil, comercial y administrativa; x) Pluralidad Jurídica; xi) Justicia de Paz, y: xii) Judicialización de los Derechos Humanos. (Rodríguez Garavito)

Todos ellos elementos requeridos por la agenda de la cooperación internacional es con creces una de las más abultadas del país –y el continente-, sin embargo los resultados son poco alentadores, o no han logrado despegar desde sus viejos cimientos.

Es tiempo de repensar la crisis judicial, su reforma y políticas públicas, ya no desde la bitácora del norte, sino desde nosotros mismos, de nuestras viejas raíces, de nuestra facultad para inventar el futuro.

¿Cuáles son los problemas que hacen a la administración de justicia en Bolivia? Esta pregunta ha merecido diversas respuestas, en diferentes momentos y desde momentos políticos particulares. Aquí mostramos una visión que pretende establecer una síntesis de la crisis estructural en la administración de justicia, su síntesis de matriz colonial y existencia contemporánea.

Tabla 2
Persistencia colonial en el Poder Judicial

<p>En la conformación monoétnica del poder judicial</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Corte Suprema 2. Tribunal Constitucional 3. Consejo de la Judicatura 4. Tribunal Agrario 5. Cortes de Distrito 6. Juzgados de Instancia
<p>En el sistema de selección, promoción, evaluación y disciplina judicial</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Con evidencia suficiente de cuoteo “partidario” de los cargos jerárquicos en todas sus instancias de decisión jurisdiccional, que afecta la Independencia Judicial. 2. Control de promoción sujeto a redes sociales, parentales y de compadrazgos. 3. Evaluación débil y casi inexistente o que funciona sólo en casos de denuncia de parte. 4. Disciplina judicial debilitada y sujeta a mecanismos menos judiciales en su investigación, procesamiento y sanción.
<p>En la estructura orgánica y funcional</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Evidente diseño de parcelas políticas. 2. Bajos niveles de coordinación entre los órganos que componen el Poder Judicial. 3. Bajos niveles de coordinación entre el Poder Judicial y los órganos estatales de apoyo a la función jurisdiccional. 4. Relaciones de autonomía altamente profundizadas entre distritos judiciales y en su relación con la Corte Suprema de Justicia.

En el diseño normativo y prácticas institucionales	<ol style="list-style-type: none"> 1. Normativa y Sistemática más compleja de lo necesario. 2. Dispersión normativa y fragmentación reglamentaria. 3. Lenta en su movimiento procesal y poco transparente en sus acciones. 4. Evidente ineficacia instrumental de sus sentencias por la falta de consistencia doctrinal y legal de su base argumentativa.
En el diseño organizacional	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desigual distribución de jueces por jurisdicción territorial urbana y rural. 2. Desigual distribución por materias en los distritos judiciales. 3. Deficiente organización interna del despacho. 4. Con evidentes grados de sujeción no deseada de los funcionarios de apoyo jurisdiccional y administrativo en relación a sus estructuras jerárquicas. 5. Con un sistema de selección, formación y capacitación judicial reproductor de <i>habitus</i> sociales perversos.
En las prácticas perversas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Excesivamente propenso a la corrupción mimetizada de “impulso procesal” en varios fragmentos de poder (Secretarios, Auxiliares, Oficiales de Diligencias, supernumerarios, amanuenses) que da lugar a una dramática falta de acceso a la justicia. 2. Costos excesivos e irracionales de los valores, tasas y aranceles judiciales, así como las del Ministerio Público y la Policía. 3. Falta de uniformización de los procedimientos entre un distrito judicial y otro, particularmente en la interpretación de las sentencias del Tribunal Constitucional.

2. Nueva Constitución Política del Estado y la descolonización judicial

La nueva Constitución Política del Estado Plurinacional plantea, al menos en el ámbito regional latinoamericano, una revolución institucional, al lado de una reformulación política desde la “Descolonización del derecho y la nacionalización de la justicia”, conceptos ambos desconocidos en el ámbito académico local, aunque presentes ya en los debates internacionales. Veamos:

2.1. Elección por voto

Mucho se ha discutido políticamente -y muy poco académicamente- sobre el “sufragio universal” como manera de conformación del Órgano Judicial en su vertiente liberal (Arts. 182 Jurisdicción Ordinaria, Art. 187 Jurisdicción Agroambiental, Art. 194.I Consejo de la Magistratura y Art. 198 Tribunal Constitucional Plurinacional).

De hecho, los cuestionamientos siguen y suman, sin embargo existe una poderosa razón que ha llevado la voluntad del constituyente por esos senderos y es que no había otra salida: la única forma de frenar la feria de cuoteos partidarios y familiares de una vez y para siempre, era la forma de conformación de éste por voto directo y universal⁸.

8 En 2006, el Movimiento Al Socialismo presentó un documento que lleva por título “Para vivir bien”, donde se marca la agenda del debate constituyente en el tema de la elección por sufragio directo de los Magistrados en la Jurisdicción Ordinaria, Agroambiental, Constitucional y el Consejo de la Magistratura.

La decisión del constituyente, parte de la siguiente reflexión: “A mayor grado de soberanía popular en la elección de los Jueces, mayor grado de independencia judicial, calidad e imparcialidad en la decisión jurisdiccional”⁹.

Este principio no nace en el aire, sino que es parte de un proceso de comprensión de cómo funcionan los mecanismos coloniales en el poder judicial. Ello permitió establecer que uno de los mecanismos de perversión del poder judicial es precisamente su cuoteo partidario y las genealogías familiares en su constitución formal.

En un cuestionario reciente, planteado al profesor Eugenio Raúl Zaffaroni, este conocido jurista respondió:

No discuto el principio: *un Juez debe resultar de la soberanía popular y cuanto más directo sea, mejor*. En teoría todo bien. El problema que veo es práctico ¿cómo van a hacer para evitar la campaña cuando los medios al servicio del nazi croata [en referencia a Branco Marinkovic] ese que tienen les salga a insultar y calumniar a los candidatos? Esa es la pregunta. Aquí cuando a Kirchner se le ocurrió proponerme para la Corte, abrió una opción de impugnaciones públicas y toda la derecha se largó en una campaña publicitaria en mi contra, sumamente costosa (calculo que les costó 300.000 dólares) que me obligó a una respuesta por todos los medios durante cuatro meses, en que estaba todos los días en la primera plana de todos los diarios. Los medios son muy tramposos en eso y a la gente, cuando la insultan, no se le puede exigir que se calle, son candidatos a jueces y no muñecos de parque de diversiones para que les tiren piedras. En eso veo el problema. De cualquier manera, es interesante probar: en América Latina nunca se hizo una experiencia de elección directa de jueces. Veamos cómo sale.¹⁰

En el marco de los instrumentos internacionales de derechos humanos, los “Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura”, adoptados por el séptimo congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985, señalan lo siguiente en su numeral 10:

Las personas seleccionadas para ocupar cargos judiciales serán personas íntegras e idóneas y tendrán la formación o las calificaciones jurídicas apropiadas. Todo método utilizado para la selección de personal judicial garantizará que *este no sea nombrado por motivos indebidos*. En la selección de jueces, no se hará discriminación alguna por motivo raza, color, sexo, religión opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica nacimiento o condición; el requisito de que los postulantes a cargos judiciales sean nacionales del país de que se trate no se considerará discriminatorio.

Como puede verse, ni siquiera un instrumento específico sobre independencia judicial prohíbe la conformación del Órgano Judicial mediante voto directo, así que la vía boliviana constituye una revolución copernicana en materia de independencia judicial.

9 Comunicación personal de Rebeca Delgado (Ex presidenta de la Comisión Judicial N° 6 de la Asamblea Constituyente en Bolivia)

10 Comunicación personal (febrero de 2009)

2.2. La desabogadización del control disciplinario

Sin duda, éste ha sido el paso más grande que se ha dado en el orden constituyente, y su resultado constitucional. El empeño en desabogadizar el Consejo de la Magistratura nace de una evidencia: el fracaso de su modelo inicial, implementado en la oleada de reformas judiciales en Bolivia.

La desabogadización del control disciplinario fractura toda una historia larga donde el gremio de abogados tenía todo un Poder del Estado para sí mismo, caso que ha preocupado a numerosos académicos propios y ajenos al gremio.

Sin duda, los mecanismos de control, administración y disciplina judicial merecerán un debate mayor en la elaboración de la Ley del Consejo de la Magistratura, pero que la desabogadización es un avance en su mejoramiento y desempeño práctico, no ha merecido duda ni por parte del mismo poder judicial, de salida.

2.3. Tribunal Constitucional Plurinacional: conformación y atribuciones

Sin duda, desde una perspectiva estrictamente vinculada con la calidad decisional del Tribunal Constitucional, el modelo de la Constitución boliviana para la conformación mixta de esta jurisdicción de cierre constitucional con profesionales abogados que hayan pasado cargo de autoridad indígena y abogados constitucionalistas, es un avance decisivo en la construcción del Estado Plurinacional, vía de control de “constitucionalidad” y “convencionalidad” de los derechos humanos individuales y de *sujetos colectivos*.

En cuanto a las atribuciones, al incorporar las acciones populares y de cumplimiento, Bolivia podría adquirir una presencia constitucional importante en la protección de los derechos humanos, particularmente de los que hacen a los sujetos colectivos¹¹; los casos de Colombia y el Brasil son ilustrativos al respecto (*Cf.* Londoño, 2007; de Lima, 2001).

Acción popular

[son] aquellas en las que cualquier persona perteneciente a un grupo de la comunidad esta legitimada procesalmente para defender al grupo afectado por unos ciertos hechos comunes, con lo cual simultáneamente, protege su propio interés, obteniendo en ciertos casos, un beneficio económico adicional en su favor, constituido por las recompensas que la ley otorga en algunas ocasiones [dichas acciones] son hoy el mecanismo procesal jurídico mas importante del derecho anglosajon, con las cuales el publico en general puede enfrentar los daños colectivos producidos por la acción u omisión de grandes centros de poder económico (Rodas, 2001).

Acción de cumplimiento

[E]s la acción destinada a brindarle a un particular la oportunidad de exigir de las autoridades la realización del deber omitido. La acción se concreta en una facultad

11 Para un antecedente de la acción de cumplimiento véase la Constitución Política de Colombia en su Art. 87, donde se establece que “Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido”.

radicada en cabeza de todos los individuos, que les permite procurar la vigencia de las leyes y actos administrativos, con el objeto de dar aplicación a uno de los principios del Estado de Derecho, cual es el de la efectividad de los postulados, derechos y garantías ciudadanas y en suma, del principio de la justicia material (Rodas, 2001).

3. La jurisdicción originaria indígena campesina en Bolivia

La jurisdicción indígena originaria campesina, que se encuentra en los artículos 190, 191 y 192 de la nueva Constitución Política del Estado, y que junto a otras disposiciones supranacionales de derecho comunitario y de la misma Constitución hacen al “bloque de constitucionalidad”,¹² un bloque – para decirlo metafóricamente – “*amarra*” a la jurisdicción indígena en los “*marcos políticos liberales*” de los derechos humanos.

Por otra parte, la Constitución incorpora un *principio de reserva legal*, encargándole al futuro Órgano Legislativo Plurinacional la elaboración de una *Ley de Deslinde Jurisdiccional* donde se establezca: a) los límites de la competencia material de las autoridades indígenas originarias campesinas (sean estos límites generales o restrictivos), y; b) los mecanismos de coordinación y cooperación con todas las demás jurisdicciones (las constitucionalmente establecidas y los que puedan crearse mas adelante).

En síntesis, puede decirse que:

- El igualitarismo jurisdiccional entre la jurisdicción ordinaria y la indígena constituye una parte importante en el proceso de descolonización del derecho liberal y su institucionalidad de matriz colonial (Art. 179.II Constitución Política del Estado Plurinacional);
- En el caso de la Constitución Plurinacional Comunitaria de Bolivia, las autoridades indígenas al aplicar sus *principios, valores culturales, normas y procedimientos propios* (Art. 190.I) tienen que tomar como reglas de aplicación previas, las garantías materiales y garantías procesales que se encuentran en las normas de derechos humanos en vía de igualdad y no de *supremacismo cultural*, ni de un lado ni del otro (Arts. 119.II). De este modo el *debido proceso legal* en la jurisdicción indígena originaria campesina es –al igual que en la jurisdicción ordinaria– el lugar donde un justiciable hace valer sus derechos y defiende sus intereses en forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal e igualdad material. Como se sabe, el debido proceso es un medio para asegurar la solución justa de una controversia y no el fin mismo del proceso, es un medio para garantizar los derechos de las partes y no un mecanismo de impunidad;
- La aplicación de la jurisdicción indígena a personas no indígenas no procede, sólo se aplica a miembros de la comunidad (Art. 191.II) y sólo en su jurisdicción territorial, no existiendo por tanto la extraterritorialidad (Art. 191.II). Su cumplimiento estricto y de mayor calidad está en manos del proceso de fortalecimiento (Art. 192.III); y
- La jurisdicción indígena originaria campesina está sometida a control constitucional por dos vías: a) por vía de consulta de las mismas autoridades indígenas originarias campesinas (Arts. 202.8) y; b) por conflicto de competencias entre jurisdicciones (Art. 202.11).

12 Art. 8, Convenio 169 de la OIT, Arts. 34 y 35, *Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas* (ONU), Art. 38, Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, Arts. 120(1) y 203(8) y (11), nueva Constitución Política del Estado, Bolivia.

El bloque de constitucionalidad en su conjunto evidencia la generosidad y la ciudadanía de alta intensidad del movimiento indígena originario campesino en Bolivia. Uno de los principios rectores emergentes del '*bloque de constitucionalidad plurinacional*' es el derecho al debido proceso. Ese derecho comprende el derecho a ser juzgado por tribunales competentes, independientes e imparciales, la presunción de inocencia, el derecho a la defensa y la asistencia letrada, el derecho a ser informado sobre el motivo de la detención y el derecho a la "acción de libertad"). Otros principios rectores son el principio de jurisdicción, lo cual determina que el lugar del hecho define la acción jurisdiccional de la autoridad indígena, la garantía de ejecución legal de la pena por parte de autoridad indígena originaria campesina (y no por otra), y la garantía de cooperación y coordinación jurisdiccional entre la indígena originaria campesina y las otras jurisdicciones.

El ruido mediático producido por casos aislados de excesos en la aplicación de las sanciones por parte de autoridades indígenas, son eso: casos aislados que además han recibido inmerecidamente una amplificación política perversa por parte de la derecha boliviana. En relación a los "chicotazos o azotes", tenemos que esperar una modulación jurisprudencial a nivel interno, pues la doctrina constitucional comparada no es consistente al respecto. Por ejemplo, el Tribunal Constitucional colombiano no los considera como pena, sino como "expiación" y "purificación".

Los sistemas judiciales latinoamericanos están pagando caro no haber incluido entre sus variables de auto-diagnóstico la pesada herencia colonial. La descolonización del derecho y la nacionalización de la justicia constituyen, por separado y en conjunto, un marco estratégico que inaugura un proceso emancipatorio del sistema judicial.

La Jurisdicción Indígena Originaria Campesina en su diseño constitucional, explicita la convivencia democráticamente radical entre dos modelos para lograr la paz social.

Tengo que repetirlo de modo insistente: nosotros los indígenas no somos el problema. El problema de la justicia está en otro lugar, está en la jurisdicción ordinaria. Es esta jurisdicción la que merece una atención muy particular, por sus resultados y por los dolores que nos genera... Dolores que deben ser resueltos de una vez, por la dignidad humana y la de la Madre Tierra.

Conclusiones

América Latina esta transitando ya cuatro décadas de reforma judicial, las evaluaciones de la primera generación (reformas normativas sustantivas de los setenta) y la segunda (reformas procesales e institucionales de los noventas), arrojan resultados poco alentadores, tanto para la cooperación internacional como los propios destinatarios del proceso en cuestión.

El debate constituyente en Bolivia permitió esclarecer que, gran parte de los problemas del Judicial, no son resultado de la buena o mala voluntad de los circunstancialmente "Operadores de Justicia", sino que existe por encima de ellos, toda una cultura inquisitorial, aristocrática y monárquica, que sólo puede admitir una categoría de referencia política para su análisis: la *colonialidad institucional*

Si pensamos que es posible aún, un modelo judicial en función de las urgencias que tienen los más necesitados y no de un gremio que se *auto seduce* de profesionalismo, si tan solo se hiciera un modelo judicial propio de un país en proceso de descolonización, habremos contribuido a una nueva mentalidad del conflicto y el cómo de su gestión, habremos logrado que la justicia recupere

su verdadero sentido generador de paz social y no solo de apropiación estatal del conflicto muchas veces inefectiva e insuficiente.

Los resultados expuestos aquí (colonialidad institucional y de los saberes normativos, el voto directo para la conformación del Órgano Judicial, la *desabogadización* del Consejo de la Magistratura, la composición y atribuciones del Tribunal Constitucional y el igualitarismo de la Jurisdicción Indígena Originaria Campesina con las otras jurisdicciones), no son imparciales, ni mucho menos, se parte exactamente del lugar desde donde se predica, desde un profundo cuestionamiento al sistema de micropoderes liberales que se encuentran en el edificio normativo que define la estructura íntima del Poder Judicial, un poder que a su vez, y no nos cansamos de insistirlo, está marcado a sangre y fuego por la colonialidad persistente y que encuentra en la descolonización su partera innovadora, su resignificación institucional, desde la realidad y no contra ella, como solía hacerse.

Se parte de la convicción de que es posible construir un país para todos, como síntesis de todos.

Bibliografía

Binder, Alberto, *De las Repúblicas aéreas al estado de derecho* (Buenos Aires: Ad Hoc, 2003)

Binder, Alberto, “Justicia=¿Poder Judicial?: necesidades y alternativas de cambio” en *Cuadernos de Reflexión*, N° 1 (La Paz: Vicepresidencia de la República de Bolivia, 2007)

Constitución Política del Estado, República de Bolivia, disponible en <http://www.laconstituyente.org/files/Libros/nuevacpebolivia.pdf?download>

Crespo, Renato, “Apuntes para una historia del derecho en la época republicana” en *Revista Jurídica*, Año II, N° 87 al N° 90 (Cochabamba: Universidad Mayor de San Simón, 1959)

de Lima, José Reinaldo, “Da efetividade dos direitos económicos, culturais e sociais” en *Directos Humanos visões contemporâneas* (Brasil: AJPD, 2001)

De Shazo, Peter y Vargas, Juan Enrique, *Reforma Judicial en América Latina: Resultados* (Santiago de Chile-Washington D.C.: CSIS Americas Program y Centro de Estudios Judiciales de las Américas, 2006)

Londoño, Beatriz, “Las acciones populares en Colombia avances y perspectivas” en *Derechos Humanos y Acción Defensorial*. Revista Especializada del Defensor del Pueblo de Bolivia, Año 2, N° 2 (La Paz, 2007)

López, Manuel, *Proyecto oficial de Código Penal* (La Paz: Comisión Codificadora Nacional, 1946)

Pasará, Luís, *Reformas del sistema de justicia en América Latina: Cuenta y Balance*, copia mimeografiada (s/d: 2004)

Pasará, Luís (comp.), *En busca de una Justicia Distinta* (México D.F.: UNAM, 2004), disponible en: <http://www.ilsa.org.co/IMG/html/bb.html>

Rodríguez Garavito, César A., *Globalización, reforma judicial y Estado de derecho en Colombia y América Latina: el regreso de los programas de derecho y desarrollo* (s/d)

Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente,
“*Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura*” (Milán: NN.UU,1985)

Rodas, Julio Cesar, *Constitución y Derecho Ambiental* (Bogotá: Temis, 2001)

Villamor, Fernando, *La Codificación Penal en Bolivia* (La Paz: Popular, 1978)

Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional

Eduardo Rodríguez Veltzé

El 7 de febrero de 2009 se promulgó la nueva Constitución Política del Estado (nCPE) de Bolivia. Esta Constitución fue elaborada por la Asamblea Constituyente elegida en 2006 y posteriormente sometida a un Referendo Constituyente, celebrado el 25 enero de 2009, que la aprobó por el voto favorable del 61,43 por ciento de la población.

Por sus características de gestación y fundamentalmente por su contenido, marca un profundo cambio en las estructuras jurídico constitucionales que rigieron el país desde la aprobación de la Constitución de 1967, la que fue objeto de varias enmiendas parciales durante los últimos años de vigencia democrática.

Este documento sintetiza el contenido de los cambios producidos y luego enfoca algunos aspectos puntuales del cambio del orden constitucional en el ámbito del sistema judicial, sus causas, efectos y algunas reflexiones sobre el desafío para comprenderlo y aplicarlo.

*Eduardo Rodríguez
Veltze*

Abogado (UMSS), con Maestría en Administración Pública (Harvard KSG), trabajó en el ámbito privado y en la Administración Pública. Fue Subcontralor de Servicios Legales, de la Contraloría General, Ministro y Presidente de la Corte Suprema de Justicia. En 2005, el Congreso lo designó Presidente de la República hasta enero de 2006. Actual Director de la Carrera de Derecho de la Universidad Católica Boliviana en La Paz.

1. La reforma constitucional

El primer artículo de la nCPE caracteriza la naturaleza del nuevo Estado y define los fundamentos o principios que lo rigen. El ingrediente del *pluralismo jurídico*, como base conceptual para el desarrollo del nuevo sistema jurídico, tiene relación con la calidad *Plurinacional* del nuevo Estado, conformado por las naciones y pueblos originario campesinos y las comunidades interculturales y con el expreso reconocimiento de la forma *comunitaria* con la que estas naciones y pueblos pueden elegir o designar a sus autoridades, además de ejercer otros derechos reconocidos en la nCPE.

Concurren en la estructura y organización del poder público los órganos (antes denominados Poderes) Legislativo, Ejecutivo y Judicial, incorporándose el Electoral y preservándose los atributos de independencia, separación, coordinación y cooperación, así como las

funciones de control, defensa de la sociedad y defensa del Estado, sin que ninguna de sus funciones pueda ser reunida en un solo órgano ni delegable entre sí.

El Órgano Judicial y el Tribunal Constitucional Plurinacional han sido regulados por la nCPE en un solo Título con seis Capítulos que comprenden las disposiciones generales sobre la jurisdicción ordinaria, el Tribunal Supremo de Justicia, la jurisdicción agro ambiental, la jurisdicción indígena originaria campesina, el Consejo de la Magistratura y el Tribunal Constitucional Plurinacional. Una composición relativamente similar a la prevista en la anterior Constitución, aunque con algunas innovaciones importantes vinculadas al concepto del *pluralismo jurídico* y las modalidades de elección de las autoridades de los principales tribunales.

La nCPE define que la función judicial es única, pero prevé también la coexistencia de la jurisdicción ordinaria a cargo de los Tribunales previstos en la norma, con la jurisdicción originaria campesina a cargo de sus propias autoridades, gozando ambas jurisdicciones de igual jerarquía. Esta última conoce los asuntos propios de la comunidad y en el ámbito territorial de cada pueblo o nación. La nCPE deja a una ley secundaria de “Deslinde Jurisdiccional” la definición del ámbito material y de los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena originaria con otras. Reconoce al Tribunal Constitucional Plurinacional la atribución de conocer las consultas de las autoridades indígena originaria campesinas sobre la aplicación de sus normas jurídicas en un caso concreto y de resolver los conflictos de competencia entre la jurisdicción indígena originaria con las jurisdicciones agraria y agroambiental. El Tribunal Constitucional tendrá, además, una composición “*Plurinacional*” con representación del sistema ordinario y del sistema indígena originario campesino.

Se trata de un ordenamiento que jerarquiza los espacios de justicia indígena originario campesina, la cual tiene múltiples orígenes y es preexistente, en muchos casos, a la propia República; y la incorpora a un régimen de función *única* y sometida a la preeminencia constitucional del nuevo Estado, en una visión singular y práctica del novedoso *pluralismo jurídico*, basamento constitucional del Estado.

La elección de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, del Tribunal Agroambiental, del Tribunal Constitucional Plurinacional y de los miembros del Consejo de la Magistratura está sujeta a una modalidad de sufragio universal, precedida de una preselección de postulantes votada por dos tercios de la Asamblea Legislativa Plurinacional. El proceso está a cargo del Órgano Electoral que tendrá la responsabilidad de difundir los méritos de los candidatos, quienes no podrán realizar campaña electoral a favor de sus candidaturas bajo sanción de inhabilitación. El período de mandato ha sido reducido de diez a seis años, con el agregado de que tampoco pueden ser reelegidos.

Los vocales de los tribunales departamentales son elegidos por el Tribunal Supremo de Justicia, previa preselección del Consejo de la Magistratura. Los jueces de partido y de instrucción son elegidos por el mismo consejo, mediante concurso de méritos y exámenes de competencia.

Se prevé que la conformación del Órgano Judicial comenzará después que la Asamblea Legislativa Plurinacional, una vez electa en diciembre de 2009 y dentro del plazo máximo de un año, apruebe la Ley del Órgano Judicial. Esa ley deberá definir, entre otros temas sustantivos, el número de integrantes de los Tribunales y el Consejo, aspectos no señalados en la nCPE, cuyas disposiciones transitorias prevén además la revisión del Escalafón Judicial o registro del Sistema de Carrera Judicial vigente.

La nCPE reduce notablemente la representatividad del Tribunal Supremo de Justicia (antes, Corte Suprema de Justicia). Éste ya no ostenta la representación del Órgano Judicial, su Presidente ya no preside ni integra el Consejo de la Judicatura, ni participa en la sucesión constitucional a la Presidencia del Estado en caso de fallecimiento o renuncia de los titulares de los otros órganos, como establecía la Constitución anterior. En el ámbito de sus competencias, se ha eliminado sus atribuciones como máximo tribunal de la jurisdicción Contenciosa y Contencioso Administrativa, las que han sido asignadas parcialmente al Tribunal Agroambiental (antes, Tribunal Agrario Nacional), que tiene las facultades para conocer causas y recursos referidos básicamente a los asuntos de tierras y recursos naturales. Tampoco ha incorporado referencia alguna a los juzgados de paz u otras jurisdicciones que, se entiende, podrán ser creadas y reguladas por ley secundaria.

El Tribunal Constitucional Plurinacional (antes, Tribunal Constitucional) preserva su condición de garante, contralor e intérprete de la Constitución. En esta última atribución, la nCPE ha eliminado la capacidad de interpretación *auténtica* por el Órgano Legislativo y define como criterios de interpretación: la voluntad del constituyente y el tenor literal del texto constitucional. Sus decisiones son vinculantes, obligatorias y no admiten recurso ulterior. A las facultades de conocer las acciones de constitucionalidad, se agregan otras referidas a la competencia para resolver los conflictos de competencias entre el gobierno Plurinacional, las entidades territoriales autónomas y descentralizadas y entre éstas, y la revisión de las acciones de Libertad (antes *habeas corpus*), de Amparo Constitucional, de Protección de Privacidad (antes *habeas data*), Popular y de Cumplimiento.

El Consejo de la Magistratura (antes, Consejo de la Judicatura) mantiene sus atribuciones de orden disciplinario y administrativo. En su nueva conformación, prescinde de la participación de magistrados e introduce el principio de “*participación ciudadana*” en el ejercicio de sus funciones.

2. Pluralismo jurídico, del principio a la práctica

El Art. 1 de la nCPE define que: “Bolivia se constituye como un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías”. Define además que “se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país”. Se define dos aspectos esenciales para la comprensión del nuevo orden jurídico constitucional: surge un nuevo “Derecho Plurinacional Comunitario”, que caracteriza al Estado y tiene como fundamento correspondiente el “pluralismo jurídico”. La concepción clásica del pluralismo define la concurrencia o coexistencia de más de un sistema jurídico, o conjunto de “derechos”, en determinado campo social, en este caso, en el nuevo Estado.

La idea del pluralismo jurídico no ha merecido mayor desarrollo teórico en el país y su discusión y desarrollo académico es relativamente reciente, aún en la región. No obstante, se trata de un fenómeno tan antiguo como la sociedad misma, pues esta convivencia de “derechos” tiene relación con la existencia de un sistema establecido con anterioridad a la presencia de otro, vía colonización o modernización, muchas veces extraño o diferente al preexistente, generando nuevas culturas jurídicas dominantes. Es el caso del “monismo” jurídico, que concibe que el único “derecho” es aquel que surge del propio Estado y no reconoce otros sistemas, aunque con el tiempo puede admitir o tolerar ciertas prácticas o normas.

Las nuevas corrientes del “pluralismo jurídico” no sólo se concentran en el debate sobre la vigencia de un solo derecho y los problemas del colonialismo, sino sobre aquellos que surgen de otros fenómenos adicionales como la globalización, que también genera nuevas formas de producción normativa y jurídica. Rechazan la suposición de que el único derecho es aquel que surge del Estado y reivindican la capacidad de otras fuentes de producción normativa en la misma sociedad. El nuevo pluralismo, a diferencia del “clásico”, según Ariza y Bonilla (2007: 53), no concibe los distintos ordenamientos jurídicos como entidades separadas que pueden llegar a tocarse en algunos puntos de influencia, buscando mantener su identidad propia; por el contrario, sostiene que existen relaciones de intersección, mezcla e interrelación entre los distintos sistemas jurídicos presentes en un espacio social determinado. Entonces,

se trata de que los diversos sistemas se mezclan, no están cerrados, ni son independientes ni aislados y, por el contrario, la comunicación y la constitución mutua de estos ordenamientos configuran su contexto, de modo que su paradigma ya no es la costumbre o el derecho consuetudinario, sino que su principal manifestación es el estándar. (Ariza y Bonilla, 2007: 53)

El fundamento de este estándar o común denominador de los sistemas no puede ser otro que el marco universal de los derechos humanos, consagrado en los tratados y convenios internacionales. En ésta línea de razonamiento, es destacable la incorporación del Art. 13.IV de la nCPE, que dispone que “Los derechos y deberes consagrados en esta constitución se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Bolivia”.

El debate sobre las virtudes o defectos del “pluralismo jurídico” en Bolivia recién comienza y será prolongado, pues no será sencillo transformar una cultura social, cultural, política y jurídica fundada en el centralismo o monismo jurídico. No es simple admitir que el “derecho” puede tener definiciones tan distintas a las que surgen del constitucionalismo liberal en el Estado. Tampoco resultará sencillo preservar la pluralidad de los otros sistemas o derechos, sin el riesgo de oficializar y centralizar, por la vía del reconocimiento estatal, a estos sistemas.

El capítulo relativo a la jurisdicción indígena originaria campesina prevé que ésta se fundamenta en un vínculo particular de las personas que son miembros de la respectiva nación o pueblo originario campesino y se aplica a las relaciones y a los hechos jurídicos que se realizan o cuyos efectos se producen dentro la jurisdicción de un pueblo indígena originario campesino y prevé que una Ley de “Deslinde Jurisdiccional” definirá el ámbito de las competencias (Art. 191). La conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional prevé también la concurrencia de magistrados elegidos con criterios de plurinacionalidad, con representación del sistema ordinario y el sistema indígena originario campesino (Art. 197). Más allá del desarrollo institucional y la elaboración de leyes secundarias, por la novedad y complejidad que conlleva asimilar el concepto del pluralismo jurídico, parece conveniente formular algunas consideraciones e ideas adicionales, orientadas a su comprensión y aplicación práctica.

Será necesario apoyar la comprensión del replanteamiento de los nuevos paradigmas del sistema jurídico: del pluralismo jurídico, que importa el reconocimiento de derechos diversos, específicamente de aquellos pueblos indígena originario campesinos que lo preservan. El sistema jurídico vigente, tradicional o formal, tendrá que ser capaz de responder mejor a viejos y nuevos desafíos frente al nuevo orden, con una perspectiva renovada. La tradición jurídica monista y positivista puede ser renuente a admitir con facilidad un orden que no tenga los mismos orígenes

tradicionales. Será indispensable una mayor participación multidisciplinaria -antropológica y sociológica- para acompañar el proceso tradicionalmente conducido por juristas. La aplicación del nuevo orden plural tendrá que cuidar la potencial injerencia del Estado central como regulador del derecho indígena, que puede poner en riesgo cualidades consuetudinarias y convertirlo en derecho centralista, afectando su efectividad interna, salvando, por supuesto, los estándares de observancia del régimen de derechos humanos y garantías universales.

La nueva Constitución reconoce el pluralismo y la diversidad, pero debe transitarse del reconocimiento literal a una valoración sobre el funcionamiento de cada uno de los sistemas de justicia. Será necesario considerar si éstos son adecuados y sustentables para cada grupo social, si son eficientes para resolver sus conflictos pacíficamente, observando garantías y derechos universales. También será útil indagar en qué medida muchas comunidades conviven con sistemas propios y formales o, en su caso, si procedieron a refuncionalizar elementos del derecho estatal, reinterpretándolo y apropiándolo a su propia lógica y funcionalidad (ej.: los famosos “apoderados”). Esto refleja pluralismo o interlegalidad. Vale la pena también preguntarse cómo se entiende las garantías del debido proceso en las comunidades, si existe la “cosa juzgada” y cómo se aplica. ¿Cuán impregnado está del derecho positivo tradicional? Muchas instituciones de orden municipal, agrario, etc., fueron apropiadas por las comunidades. Además, las reflexiones sobre prácticas, castigos o sanciones que puedan contravenir principios y normas universales que amparan la dignidad humana son inexcusables.

2.1. La justicia de paz, tarea pendiente

Una de las tareas prioritarias del nuevo órgano judicial es la justicia de paz o aquella que, indistintamente de su denominación, provea espacios de resolución de conflictos domésticos en equidad, de manera accesible, no onerosa, no ritual y sin necesidad de patrocinio de abogado a todos los ciudadanos. El acceso a la Justicia es el primer y más importante desafío que el sistema judicial identificó hace varios años como objetivo del proceso de reforma institucional (Corte Suprema de Justicia, 2004). La ausencia del Estado, a través de juzgados competentes o cualquier modalidad de servicio judicial en dos terceras partes del total de municipios, refleja ostensiblemente esa falencia y explica, al mismo tiempo, las dificultades de los ciudadanos para reclamar por sus derechos y, en alguna medida, el creciente nivel de inseguridad ante injusticiamientos por mano propia.

La justicia de paz fue consignada en la primera Constitución de Bolivia como una capacidad para instruir derechos y resolver conflictos en equidad, debiendo existir en cada pueblo. Por diversas razones, no explicables, esta competencia desapareció en los años 40 hasta enero de 2006, cuando se restituyó mediante ley que introdujo enmiendas a la organización judicial. Lamentablemente, nunca fue puesta en práctica ni la nueva Constitución la recogió. Paralelamente surgieron algunas iniciativas con los denominados “Centros Integrados de Justicia”, promovidos por la cooperación internacional afín a las reformas penales.

Esta competencia es esencial para el empoderamiento ciudadano y, sobre todo, de los más desposeídos que no pueden acceder a los sistemas formales. Es de naturaleza comunitaria porque los jueces deben ser elegidos por la comunidad y pueden resolver conflictos individuales, comunitarios y vecinales a través de mecanismos de conciliación, diálogo u otros practicados por la comunidad, garantizando los derechos constitucionales y sin necesidad de abogado. Los juzgados de paz son

un elemento esencial para cubrir las deficiencias en el acceso a la justicia y proveer tutela judicial efectiva. Algunas experiencias en el pasado acabaron por absorber a estos juzgados en el ámbito de la justicia formal o abandonarlos por completo.

La justicia de paz es un de los grandes temas de la reforma judicial y el camino más inmediato para resolver los problemas de acceso al sistema judicial. Se trata de proveer jueces que no tengan rango inferior y más bien sean los más cercanos al conflicto ciudadano, de modo que ejerzan una jurisdicción independiente, conformada y apreciada por su propia comunidad. No son ajenos a una estrecha relación con la justicia indígena o comunitaria pues se nutren de varios de sus valores y prácticas. En efecto, al tratarse de una judicatura de equidad, no está sujeta a los rituales y formalidades y puede encontrar modalidades más creativas para solucionar los conflictos. Se debe entender que es una competencia que exige la confianza de los ciudadanos para que estén dispuestos a someter sus diferencias, a la vez que plantea desafíos interesantes en materia de descentralización o vínculos con el poder local, ya sean gobiernos municipales o regionales que promuevan o sostengan su instalación.

2.2. Déficit de derecho administrativo y la responsabilidad del Estado

En términos generales, el Estado boliviano no ha tenido mayor aptitud o vocación para el desarrollo de un derecho administrativo, esto es, una jurisdicción accesible que conozca y resuelva las controversias entre la administración y los administrados. Comprende también la noción de que el Estado tiene la calidad de persona “jurídica” que contrata, tiene patrimonio, es responsable, está sujeta a la acción de la justicia, su actividad está orientada al logro del bien común, y otros conceptos básicos que contribuyen a preservar el principio de “legalidad”.

El derecho administrativo, hoy, trasciende la sola calidad de revisora de legalidad de los actos administrativos y también se concentra en el “proceso” administrativo, aquél al que concurren los ciudadanos y el órgano estatal (ya sea un gobierno municipal, un departamento, una autonomía, la administración central, etc.), para garantizar su plena participación, en su caso con auxilio de la función jurisdiccional. Garantiza al Estado, a los administrados y al interés general, el bien común, el sometimiento de la administración a la Constitución y el ordenamiento de aplicación en todas sus actuaciones en las que ejerce poder público. La actuación administrativa no sólo se refleja en las leyes y reglamentos sino también, y de manera más explícita, en su actividad regular, en sus contratos y cualquier otra manifestación. Todo es susceptible de impugnación por los administrados, de manera racional, y accesible, de forma que se garantice sus derechos.

En Bolivia, el Estado disponía de estos espacios de jurisdicción administrativa frente al ciudadano, como la jurisdicción tributaria o la jurisdicción coactiva fiscal, social, etc., para recuperar tributos, cobrar responsabilidad civil, mas no dispuso similares niveles de remedio para los reclamos de los ciudadanos frente a la administración. Fue a mediados de los años 90 cuando se estableció el Régimen Regulatorio y se comenzó a desarrollar espacios de reclamación administrativa ante los entes reguladores de servicios públicos regulados como las superintendencias, aprobándose incluso un procedimiento administrativo el año 2000. Estos desarrollos, incluido el empoderamiento de los vecinos frente a sus gobiernos municipales, generó un crecimiento extraordinario de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa ante la Corte Suprema de Justicia que en los primeros cinco años a partir del 2000 advirtió un crecimiento de esta materia en más del 700 por ciento frente a los cinco años anteriores.

El Tribunal Constitucional recibió también un creciente número de asuntos vinculados a reclamos de ciudadanos frente a la administración pública, a través de los recursos de Amparo Constitucional, que representan más del 50 por ciento de su carga de atención. Una faceta del “empoderamiento” ciudadano se expresa en su capacidad de impugnar los actos de la administración pública, valor democrático que fue venciendo gradualmente la tradicional postura del Estado centralista, reacio a ser demandado por sus administrados.

La nueva Constitución del Estado Plurinacional no incorpora referencia alguna a la jurisdicción contencioso-administrativa, anteriormente atribuida a la Corte Suprema y a los tribunales, para conocer y resolver las causas que resulten de contratos, negociaciones y concesiones del Poder Ejecutivo y las demandas contencioso-administrativas derivadas de su actuación administrativa. Únicamente prevé esta competencia para el Tribunal Agroambiental en materia de recursos renovables. Esta omisión contrasta con la incorporación y expansión de nuevos derechos y garantías ciudadanas, que deben ser garantizadas y provistas por el Estado. Desde este punto de vista, podría calificarse como regresiva frente al desarrollo institucional y la promoción de un ejercicio más efectivo de los derechos ciudadanos. En efecto, con la expansión de las políticas de descentralización administrativa, la democratización de los municipios, la creación del Régimen Regulatorio general y sectorial, y la aprobación de la Ley de Procedimientos Administrativos, comenzó a configurarse un sistema cada vez más completo de justicia administrativa.

En los últimos años, un mayor número de ciudadanos, vecinos, contribuyentes, usuarios, inversionistas, operadores de servicios, empleados públicos, reparticiones públicas y el propio Estado, acudieron a la jurisdicción contenciosa para resolver las diferencias surgidas de la actuación administrativa que es muy diversa en manifestaciones, actos y contratos. En el año 2004, cuando la Corte Suprema informaba del incremento de la Jurisdicción Contenciosa, anotaba que esta tendencia era “reveladora y alentadora, porque la sostenibilidad del proceso democrático y la independencia de poderes permitió superar un secular modelo de estado centralista, diseñado para evitar el control jurisdiccional...” (Corte Suprema, 2004).

Este aspecto tiene relación con la capacidad del propio Estado para asumir una responsabilidad objetiva inherente a su condición de persona colectiva de derecho público. La actuación administrativa del Estado transcurre entre lo discrecional, lo reglado y lo técnico, entre lo político y lo jurídico y, por ello, es importante generar, en el marco del nuevo orden constitucional, un equilibrio de las competencias administrativas y jurisdiccionales, que no se restrinja a la identificación y sanción de responsables.

La Constitución es severa en el tratamiento de la responsabilidad individual del servidor, criminaliza desviaciones de conducta funcionaria, y lo coloca como destinatario de acciones de repetición y resarcimiento cuando el Estado sea el perjudicado. Este tratamiento contrasta con las presunciones de licitud o legalidad de los actos de los servidores, y el amparo que debe proveer el Estado durante el buen cumplimiento de funciones. Sin embargo, el texto constitucional no es así de explícito. Si bien existe una sobrada justificación respecto al rigor que deben merecer los casos de corrupción pública, no es menos cierto que el desempeño de los servidores puede verse también sobre-intimidado por el marco legal y reducirse, por temor, la capacidad de gestión, particularmente en situaciones en las que se requiere niveles de decisión discrecional. Son necesarios los espacios de actuación administrativa sometida a un marco de juridicidad pero, al mismo tiempo, que cuente

con la necesaria flexibilidad que permita el logro de objetivos y resultados, superando tradicionales prácticas de fiscalización inquisitiva.

2.3. El Sistema Judicial en Bolivia, sus cambios, dificultades y nuevos desafíos

El retorno de la democracia abrió un proceso de cambios en el Sistema Judicial boliviano, aunque no tuvo la intensidad e impulso que acompañó al resto de las transformaciones políticas. Las modificaciones a las reglas para la elección de magistrados; la independencia funcional del Ministerio Público; la creación del Consejo de la Judicatura; del Tribunal Constitucional; el Tribunal Agrario y el nuevo sistema procesal penal marcan esta época que se cierra con la aprobación de una nueva Constitución, que inaugura nuevos desafíos pero mantiene viejos problemas. Se cuestiona la pertinencia y efectividad de muchos cambios, en algunos casos con excesiva retórica ideológica. En todo caso, la información más abierta, elaborada y las inquietudes ciudadanas que se conoce, proveerán de un lente distinto para examinarlas y contrastar más rigurosamente sus alcances, expectativas y resultados.

En el proceso constituyente, el trabajo de la Asamblea pudo ser propicio para evaluar, debatir y proponer los términos de un nuevo pacto político y social que, en materia judicial, por ejemplo, supere las antiguas estructuras orgánicas, dotando de mayor funcionalidad a la competencia jurisdiccional y a las modalidades alternativas de resolución de conflictos, promoviendo mejores condiciones de acceso universal al servicio judicial para asegurar los derechos y garantías consagrados a todas las personas, conciliando los ámbitos en los que el pluralismo jurídico, ya establecido como principio del nuevo Estado, consagra a prácticas comunitarias reconocidas.

Durante este período se manifestaron algunos hechos que abren dudas sobre las aproximaciones políticas a las reformas estructurales en el sector judicial, la fragilidad de las instituciones, así como la sistemática acción de los intereses partidarios sobre el sistema judicial, y la falta de políticas públicas para sostenerlas o transformarlas. La independencia del Poder Judicial fue severamente afectada en recientes incidentes promovidos al seno del propio gobierno central. Reproduciendo las prácticas partidarias de los tempranos 90, el gobierno decidió operar el denominado “desmontaje” del Poder Judicial en cada uno de sus órganos. Expresó su absoluta desconfianza con el sistema; redujo los salarios de ministros, magistrados, consejeros y fiscales; y promovió procesos de responsabilidad contra prácticamente todas las autoridades judiciales, provocando sucesivas renunciaciones y el colapso de actividades en instituciones como el Tribunal Constitucional. En ese escenario de hostilidades, la conducta de algunos funcionarios judiciales, a través de resoluciones de dudosa imparcialidad, contribuyó a erosionar el ya descalabrado sistema.

Las prácticas de politizar la justicia o judicializar la política, nunca han sido más explícitas, tanto al someter al conocimiento de los tribunales situaciones que en rigor son más políticas que judiciales, como al promoverse un sinnúmero de acusaciones, por lo general penales y sin mérito contra los adversarios políticos, reales o potenciales, desnaturalizando así la ya deteriorada o debilitada función judicial.

2.4. Gestión y política judicial

Parece imprescindible definir una estrategia de desarrollo institucional a la luz del nuevo orden constitucional y las prioridades que surjan de la demanda de los servicios judiciales. Las fuerzas

internas del sector judicial no han sido ni son las principales impulsoras de la reforma, más bien tienen una configuración conservadora, que genera su propia cosmovisión sobre su actividad y no es sencillo generar en ellas autocritica sobre su tarea. Si la demanda de servicio judicial aumenta con el nuevo esquema de recursos y garantías judiciales, previstos en la nueva Constitución, será necesario fijar las prioridades de atención, privilegiando la función jurisdiccional y modernizando los procesos y trámites administrativos con rutinas más breves y nuevas tecnologías. La “mora” o “retardación de justicia” de las causas en el despacho genera sensaciones de frustración y desaliento en los actores, reduciendo el aprecio y confianza por la institucionalidad. La tarea de actualización de la legislación codificada orgánica, sustantiva y procesal en todas las materias, para su compatibilización con el nuevo orden constitucional, contribuirá significativamente a reducir las causas de la sobrecarga procesal.

En la aplicación de un nuevo orden constitucional, parece indispensable fijar las bases de una “política judicial” sobre las bases fijadas en la propia Constitución, la construcción de un sistema con base en el “pluralismo jurídico” como política de Estado, que se ocupe de “... desarrollar, mejorar y conservar el sistema judicial, no ya bajo un régimen de emergencias sino como el resultado de una acción constante, de tipo preventivo y correctivo” (Binder y Obando, 2004: 798). Para que una política judicial tenga sentido y profundidad, ambos autores recomiendan la necesidad de construir una plataforma de conocimiento y herramientas previas, que incluye la creación de: a) un cuerpo de información sobre el funcionamiento del sistema, b) una reflexión teórica sobre la dimensión política del sistema judicial para establecer los contextos de los restantes procesos políticos y sociales, y c) un análisis de las estructuras judiciales para integrar las herramientas de distintas disciplinas utilizadas en la formulación, gestión y control de las políticas públicas.

La Asamblea Constituyente optó por la elección popular de los magistrados como el mejor mecanismo para garantizar su independencia en la función jurisdiccional. Esta modalidad no está libre de críticas, pues genera una contradicción al convertir a los jueces en autoridades político-representativas. Los jueces, en rigor, no representan a nadie y sólo deben resolver sus causas conforme a ley y no a la opinión de sus electores. La designación de jueces es técnica y exige un escrutinio más preciso de los candidatos que la sola simpatía, política o personal, expresada en el voto. No es la popularidad sino la capacidad la que debe definir una selección apropiada en un proceso de sufragio universal que, en todo caso, es más cercano a los favores políticos que una evaluación profesional. La legitimidad que nace del buen desempeño de la función judicial es más importante que la legitimidad del origen del mandato, y es la que, en último análisis, garantizará la verdadera independencia del Tribunal.

2.5. La jurisdicción constitucional

Desde el inicio de sus labores hace diez años, el Tribunal Constitucional ha contribuido significativamente a la comprensión, difusión y aplicación de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, las normas previstas en los tratados y convenciones internacionales sobre derechos humanos de los que Bolivia es parte, incorporando los criterios de la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de los Derechos Humanos. Su activismo judicial ha permitido ampliar el acceso a la justicia o la tutela judicial efectiva sobre un bloque de constitucionalidad más amplio y tangible. *Se ha reconocido también su contribución al fortalecimiento del estado de derecho y a la democracia, a través sentencias que regularmente orientan los principios y valores democráticos y, en situaciones complejas, contribuyen a consolidar los procesos electorales.*

Paradójicamente, y pese a los logros que institucionalmente contribuyeron al fortalecimiento del estado de derecho, la institución ha sido víctima de la inestabilidad política y sus efectos destructivos que la tornaron inoperante en el curso del proceso constituyente más importante. La crisis, agravada por la falta de designación de magistrados por el Congreso, ha dejado 4.253 causas paralizadas en el Tribunal Constitucional, que afectan a 27.499 personas (Cf. Tribunal Constitucional, página principal: www.tribunalconstitucional.gov.bo).

La jurisdicción constitucional enfrentará, posiblemente, las mismas complejidades que rodean tan fundamental labor. Estas tienen relación con el diseño institucional, el escenario del propio sistema judicial y administrativo del país, las coyunturas políticas y, sobre todo, los problemas estructurales del país.

Tanto la anterior como la nueva Constitución aprobada en 2009, mantienen una característica del control difuso al disponer que la CP es la ley suprema del ordenamiento jurídico nacional y preserva el sistema de preferencias en su aplicación por todas las personas y autoridades¹. Esto importa que todos los jueces o autoridades no judiciales pueden impugnar la constitucionalidad de la norma aplicable ó, en su caso acudir ante el Tribunal Constitucional para solicitar su interpretación o anulación a través de un pronunciamiento que tendrá efectos vinculantes. Anteriormente, también el Poder Legislativo, en ejercicio del poder constituyente derivado, tenía atribuciones para emitir leyes de interpretación auténtica sobre la Constitución. Las últimas experiencias en el empleo de esta atribución contribuyeron a superar, en el marco de constitucionalidad, las contingencias de la última crisis política en el 2005, la sucesión presidencial, la elección de prefectos y la propia reforma de la Constitución de 2009. Esta atribución ha sido eliminada.

Otra dificultad no resuelta por la nueva Constitución es la carga de responsabilidades que representa para el Tribunal Constitucional Plurinacional la revisión de las resoluciones de los recursos de Amparo, Libertad, Privacidad, Acción Popular y de Cumplimiento que resuelven todos los jueces del país. Un alto porcentaje de éstas son las dirigidas contra resoluciones judiciales en las que se dilucida derechos subjetivos, lo que ha convertido el recurso de Amparo en una especie de incidente o apelación extraordinaria, muchas veces maliciosa y con fines dilatorios. Esta atribución, sin márgenes de selección alguna, resta la atención que requiere el Tribunal para los recursos de inconstitucionalidad o de control de constitucionalidad propiamente dichos.

Destaca también la disposición que restringe como criterio preferente de interpretación constitucional para el Tribunal: a) la voluntad del constituyente de acuerdo con sus documentos actas y resoluciones, y b) el tenor literal del texto. Esta norma (Art. 196) está inequívocamente orientada a asegurar la supremacía del nuevo orden, tal cual fue pensado y registrado “literalmente” por los asambleístas. Aparentemente, se sucumbió a la seducción del “textualismo” riguroso, muy propio de los tiempos colonialistas, lo que limita el descubrimiento de principios y valores superiores que entraña una norma constitucional. La Constitución, como norma jurídica superior, debe ser y reflejar el marco de coincidencias posibles, en el que cabe la pluralidad de opciones y variantes culturales y políticas que no puede agotarse en su propio texto. Las reglas de interpretación

1 Según el Art. 228 de la antigua CPE, la Constitución Política del Estado es la ley suprema del ordenamiento jurídico nacional. Los tribunales, jueces y autoridades la aplicarán con preferencia a las leyes, y éstas con preferencia a cualesquiera otras resoluciones. Esta norma fue mantenida pero ampliada en el Art. 410 de la nCPE, que incorpora la noción del “bloque de constitucionalidad”.

deberían ser más amplias y contribuir a integrar la norma con la dinámica realidad social, por encima de su mera versión gramatical. Esta restricción a los criterios de interpretación constitucional es preocupante porque ni la voluntad del constituyente fue razonablemente correspondida por la Asamblea Constituyente de 2007, ni se conoce si los documentos, actas y resoluciones de la Asamblea existen y son el resultado de un debate democrático.

El proceso de renovación constituyente es trascendental para enfrentar estas experiencias y los nuevos factores de poder tendrán que persuadir a los ciudadanos para que acepten y contribuyan a los procesos de cambio, aunque inicialmente algunos sectores reflejen escepticismo en el corto plazo. El nuevo orden constitucional tiene el desafío de promover y generar estabilidad en diferentes ámbitos, particularmente políticos y sociales, de lograr equilibrios sostenibles entre los nuevos factores de poder, con pluralismo político y la finalidad de cubrir expectativas ciudadanas. Tiene relación con el fortalecimiento político-institucional democrático, capaz de atender las antiguas y nuevas expectativas y demandas sociales, todo en el marco de la vigencia plena de la Constitución.

Bibliografía

Ariza, Libardo L. y Bonilla, Daniel, *Estudio Preliminar en “Pluralismo Jurídico”* (Bogotá: Siglo de Hombre, 2007)

Binder, Alberto y Obando, Jorge, *De “Las Repúblicas Aéreas” al Estado de Derecho* (Buenos Aires: Ad Hoc, 2004)

Constitución Política del Estado (Sucre: Editor Tribunal Constitucional de Bolivia, 2006)

Constitución Política del Estado [Nueva] (La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia, 2009)

Corte Suprema de Justicia de Bolivia, *Justicia para Todos. Bases para la Reforma Institucional* (Sucre: Documento Institucional, 2004)

Corte Suprema de Justicia, *Informe de Labores, 2004* (Sucre: Editorial Judicial, 2004)

Tribunal Constitucional. Página principal: www.tribunalconstitucional.gov.bo

Un Órgano Electoral para la demo-diversidad

José Luis Exeni Rodríguez

La democracia boliviana ya no es lo que era. El organismo electoral tampoco.

Veámoslo así. Durante casi dos décadas, desde la difícil transición política a principios de los ochenta en el siglo pasado, la institucionalidad electoral en Bolivia enfrentó el desafío de administrar el ejercicio-aprendizaje de la democracia representativa con base en comicios periódicos y el monopolio de la representación política por parte de los partidos (“sistémicos”). El resultado: una democracia electoral con gobiernos minoritarios, dispersión del voto y un tramado institucional de presidencialismo y multipartidismo que devino en el “modelo boliviano” –hegemónico– de democracia pactada (sustentado en la renovada formación de coaliciones parlamentarias y de gobierno). Importante recorrido de consolidación democrática: cinco elecciones generales (1985-2002) y seis elecciones municipales (1989-2004). Y una desviación que, de origen (¿“veinte años no es nada”?), corroyó tanto la forma como el grado de gobierno e imprimió un imborrable sello: “partidocracia”.

*José Luis Exeni
Rodríguez*

Nació en La Paz en 1968. Comunicador social y politólogo. Fue Presidente de la Corte Nacional Electoral de Bolivia (2008-2009). Doctor en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-México). Autor de varias publicaciones sobre comunicación y política. Especialista en políticas de comunicación para el desarrollo. Fue investigador principal y editor del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano del PNUD - Bolivia (2007). Es docente universitario en programas de postgrado.

Tras la llamada “Guerra del agua” en abril de 2000 —que inaugura la etapa de “crisis, inflexión y cambio”— y en especial luego del “Octubre negro” de 2003, el organismo electoral boliviano hubo de administrar, además, el ejercicio-aprendizaje de la democracia participativa con base en una “sobredosis” de referendos y la combinación de política institucional y política en las calles-carreteras. No es poca cosa. Peor aún en un escenario de polarización y de quiebre del tradicional sistema de partidos y de los partidos mismos. Esta ampliación de la democracia, asentada en pactos políticos y dos procesos de reforma constitucional, devino en un conjunto de comicios/resultados inéditos en nuestra democracia: elección directa del Primer Mandatario (2005), votación para los prefectos de departamento (2005), elección de constituyentes (2006) y cuatro consultas nacionales sobre temas sustantivos para el país:

política de hidrocarburos (2004), autonomías departamentales (2006), revocatoria de mandato (2008) y aprobación de la Constitución Política del Estado, incluida la decisión sobre la extensión máxima de propiedad de la tierra (2009). “Democracia de alta intensidad”, diría con acierto Sousa Santos.

Así las cosas, una vez aprobada la nueva Carta Magna¹, con reformado Título para el Órgano Electoral, ¿qué le espera, en el horizonte del nuevo ciclo estatal, a la institucionalidad electoral en Bolivia? ¿Cuál será su bitácora en esta especie de “segunda transición a la democracia”, que cabalga entre la coyuntura electoral (comicios generales en diciembre de 2009 y departamentales-municipales en abril de 2010) y las tensiones irresueltas de la historia larga (étnico-cultural y regional)? ¿En qué “modelo híbrido”, si acaso existiese y de tal pudiera hablarse, de democracia? ¿Y con qué calidad de la representación política? ¿Con cuál ciudadanía? Indagaciones...

La democracia boliviana ya no es lo que era. El organismo electoral tampoco.

1. Nuevo Estado-para-otra-democracia

Corren tiempos de cambio con experimentación. De lucha hegemónica por el poder y sus “puntos de bifurcación”. Corren tiempos, en Bolivia, de nueva Constitución Política del Estado con renovación de los poderes públicos y profunda-dilatada agenda de rediseño institucional. Corren tiempos, en fin, de proceso post-Constituyente y disputa por la construcción democrática. En tan complejo escenario, no exento de tensión e incertidumbre, ¿qué pasa con los andamios de la democracia “realmente existente”? En lo que sigue, plantearé algunos apuntes en el marco de la *Constitución Política aprobada en el Referendo del 25 de enero de 2009 y sus variaciones respecto a la institucionalidad electoral en el horizonte, como principio, de un Estado-para-la-democracia y, cual aspiración, de una democracia-en-sociedad*.

Se acordará usted, ciudadano-(e)lector, de aquel estribillo difundido en las campañas de comunicación de la Corte Nacional Electoral (CNE) que, entre la constatación y el pronóstico, advertía: “ahora la democracia es diferente”. ¿Qué es lo que había cambiado o, mejor, estaba cambiando? Para plantearlo en la letra del presente análisis: ¿cuál es el “sistema de gobierno” incorporado en el nuevo texto constitucional? Encontramos aquí una importante ampliación tanto en las formas de ejercicio de la democracia como en la modalidad-alcance de la representación política². Y es que sobre los cimientos de la democracia representativa, la del voto individual y secreto para delegar, se acrecienta el alcance de la democracia directa-participativa, para deliberar y decidir, y se incluye, en clave de autogobierno y auto-representación, la democracia comunitaria. No es poca cosa.

¿Qué significa tal ampliación, híbrida, de la democracia boliviana? Tres cuestiones. Primera, la reafirmación-(re)conocimiento, al menos en la norma, de la democracia representativa. Con dos preguntas: ¿queda saldado así el discurso-debate que oponía, como excluyentes e incompatibles,

1 La Constitución Política del Estado fue aprobada el 25 de enero de 2009 con el 61,43 por ciento de votos válidos en un Referendo nacional que contó con la participación, inédita en democracia, del 90,24 por ciento de votantes. Entró en vigencia el 7 de febrero de 2009 con su promulgación por parte del presidente Morales y su publicación reglamentaria en la Gaceta Oficial del Estado.

2 Véanse en la Carta Magna el Título I, Capítulo tercero: Sistema de gobierno, y el Título IV, Capítulo segundo: Representación política.

la representación y la participación? ¿Se asume, en la práctica, una lógica de complementariedad y no sólo de coexistencia? Segunda cuestión: la inclusión-reconocimiento, además de los ya vigentes referendo e iniciativa legislativa ciudadana, de cuatro mecanismos de democracia directa hasta ahora ausentes en nuestro ordenamiento constitucional: la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa. Y la tercera cuestión, quizás la mayor innovación respecto a la forma de gobierno en la nueva Constitución, tiene que ver con “la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos”. ¿Democracia post-liberal, como plantean algunos? *Demo-diversidad*³, más bien, se llama el desafío.

¿Y qué novedades constitucionales/constituyentes encontramos respecto a la representación política? La premisa fundamental es que la soberanía, que por definición reside en el pueblo, se ejerce no sólo de manera delegada, sino también en forma *directa*. Sobre esa base, al definir cuáles son las organizaciones titulares de dicha representación en democracia, además de los partidos políticos y las agrupaciones ciudadanas, se incorpora explícitamente a las naciones y pueblos indígena originario campesinos⁴. Y se define dos competencias-retos mayores para el órgano electoral: a) regular y fiscalizar la elección interna de los dirigentes y candidatos de los partidos políticos y agrupaciones ciudadanas; y, b) supervisar el “estricto cumplimiento” de las normas y procedimientos propios en la elección de autoridades, representantes y candidatos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

Queda pendiente, allende el espíritu y la letra del nuevo texto constitucional, la compleja discusión acerca de la ciudadanía, el ejercicio de derechos, la participación social y, en especial, los mecanismos de “control social”. Y es que la “radicalización” de la democracia debiera asentarse en equilibrios –siempre conflictivos– entre lo individual y lo colectivo, entre las instituciones y las prácticas, entre la estabilidad política y el buen gobierno democrático, entre la libertad y la igualdad... Quedan algunas interrogantes: ¿cómo habrá de reconfigurarse, por ejemplo, el sistema de representación política “más allá de los partidos”? ¿Con qué relaciones respecto a los movimientos sociales, comités cívicos, juntas de vecinos, medios de comunicación, sindicatos, entidades empresariales y otras organizaciones de la sociedad civil? ¿Cómo impulsar espacios públicos participativos, de diálogo y deliberación, más allá de la sola lógica corporativa? ¿Qué hacer para evitar la tentación, por razones “esencialistas”, de diferenciar desde el Estado ciudadanos “de primera” y ciudadanos “de segunda”? ¿Cómo canalizar, en fin, mecanismos democráticos de control social y rendición de cuentas?

El asunto se torna más denso-interesante todavía si asumimos que estos cambios en la democracia y en la representación política, y sus implicaciones en la sociedad, se producen en la perspectiva

3 La noción de demo-diversidad ha sido planteada por el sociólogo portugués Boaventura de Sousa Santos. Está sustentada en dos principios fundamentales: a) no existe una sola sino varias concepciones de democracia y b) el modelo hegemónico de democracia (liberal, representativa, elitista) no garantiza más que una “democracia de baja intensidad”. La demo-diversidad se puede definir entonces como “la coexistencia pacífica o conflictiva de diferentes modelos y prácticas democráticas”.

4 La nueva Constitución Política del Estado plurinacional boliviano reconoce oficialmente 36 naciones y pueblos indígena originario campesinos, con sus correspondientes idiomas, garantizando su libre determinación “que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales” (CPE, Art. 2). Reconoce, además, comunidades interculturales y afro-bolivianas.

de un nuevo “modelo de Estado” que incorpora cualidades sustantivas en comparación con el Estado reconocido en la antigua Constitución. ¿Nuevo modelo de Estado? En efecto. En la Constitución promulgada en febrero de 2009 se establece once adjetivos-atributos para el Estado boliviano: unitario, social, de derecho, plurinacional, comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Veamos.

¿Qué permanece, qué se transforma y qué es lo original en el modelo de Estado asumido en Bolivia tras un complicado proceso constituyente? Lo que se mantiene es el estatus de Estado “libre, soberano e independiente”, su carácter “unitario”, su cualidad de Estado “democrático”, su naturaleza “social” y su condición de Estado “de Derecho”. Hay, pues, habrá que declararlo, continuidad esencial. ¿Qué varía? Dos aspectos, con profundas implicaciones, en comparación con la anterior Carta Magna y su reforma del año 2004: por una parte, el Estado no está definido como multiétnico sino como “plurinacional” y, por otra, no es pluricultural sino un Estado “intercultural”. ¿Y lo nuevo? Aquí hay un doble salto cualitativo en términos de reconocimiento: Bolivia se constituye en un Estado “comunitario” y, al mismo tiempo, en un Estado “descentralizado y con autonomías”. Los adjetivos, está visto –que aquí no discutiremos–, son para utilizarlos.

Más allá de juicios de valor, esta transformación en el régimen democrático, que como hemos señalado supone a su vez cambios en la representación política y en la ciudadanía, y su compleja inserción en un nuevo modelo de Estado, inciden directamente en la estructura, atribuciones y desafíos del organismo electoral. De ello nos ocuparemos en el siguiente apartado.

2. Órgano Electoral: de Régimen a Poder

Inventario con puente para la transición institucional. ¿Cuál es la situación-horizonte del organismo electoral tras la promulgación de la Constitución Política del Estado? Exploremos algunas similitudes y diferencias entre el anterior y el nuevo texto constitucional respecto al régimen electoral. Veamos los cambios. La antigua Constitución, por decirlo de algún modo, era minimalista a la hora de definir (en su Art. 225) la institucionalidad electoral: identificaba los órganos electorales y garantizaba sus principios de autonomía, independencia e imparcialidad –lo que lamentablemente no está en la nueva Constitución–, dejando para una ley especial la composición, jurisdicción y competencia de tales órganos (Corte Nacional Electoral, cortes departamentales, juzgados electorales, jurados de mesa de sufragio y notarios electorales). Esa “ley especial” es el Código Electoral (Ley N° 1984), vigente desde 1999 con sus distintas adecuaciones y reformas.

¿Qué define la Constitución vigente respecto al órgano electoral? En lo sustantivo, una conversión de Régimen especial a (cuarto) Poder del Estado (junto a los ya existentes órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial). El cambio no es menor. Y supone, como quedó señalado, un vínculo directo con el nuevo modelo de Estado-en-construcción, lo cual se expresa en su denominación misma: *Órgano Electoral Plurinacional* (a tono con los también “plurinacionales” Asamblea Legislativa y Tribunal Constitucional). Se modifica también el nombre de la máxima autoridad electoral del país: Tribunal Supremo Electoral en lugar de Corte Nacional Electoral. Allende su alcance normativo, las consecuencias institucionales de estas variaciones pueden ser muchas y profundas. Más todavía si asumimos que la Carta Magna establece la composición del órgano electoral con la obligatoria presencia de autoridades electorales indígena originario campesinos (al menos dos a nivel nacional y uno en cada departamento) e incorpora, al hablar de los Tribunales Departamentales Electorales, la pauta autonómica.

¿Y qué pasa con la competencia? El órgano electoral, tanto en el texto constitucional anterior como en el actual, concentra en una sola entidad lo que en otros países está separado en dos y hasta en tres organismos: a) la administración de procesos electorales, b) la resolución de asuntos contencioso-electorales y c) la administración –esta vez como competencia privativa del nivel central– del registro civil. A reserva del debate comparado sobre las ventajas/dificultades de tal concentración, en este aspecto se constata persistencia, lo que no ocurre con las atribuciones. Y es que el capítulo de Representación política, como vimos, otorga al órgano electoral la responsabilidad de “regular y fiscalizar” la democracia interna en las organizaciones políticas y “supervisar” las normas y procedimientos propios en los pueblos y naciones indígena originario campesinos.

Así pues, el futuro Órgano Electoral Plurinacional, así definido en la nueva Carta Magna con jerarquía de poder del Estado, tiene ante sí varios desafíos. De entrada, el enorme mandato-reto, en el corto plazo, de administrar el disputado Régimen electoral transitorio⁵. Debe avanzar, además, en la nada sencilla adecuación de su estructura y funcionamiento a un renovado ejercicio de la representación política y el ejercicio de ciudadanía individual y colectiva. Más todavía: además de gestionar la democracia representativa (con innovaciones como el voto de los bolivianos residentes en el extranjero y la inclusión-delimitación de circunscripciones especiales), y de proseguir dando cauce electoral, en procesos concurrentes, a renovadas formas de democracia directa y participativa (referendo por autonomía regional y referendos municipales por autonomía indígena originario campesina), tiene la misión de encargarse institucionalmente de la recién incluida *democracia comunitaria* con base en el reconocimiento de “normas y procedimientos propios” de las naciones y pueblos indígena originario campesinos⁶. Tendrán que ir, pues, la democracia, la ciudadanía y el órgano electoral, más allá del solo canon liberal (sin enterrarlo en el intento).

En síntesis, pues, para plantearlo como problema: una cosa es administrar procesos democráticos en un régimen asentado, de modo exclusivo, en elecciones y en partidos políticos; y otra, asaz distinta, es hacerlo en un sistema cuyos principios y prácticas van “más allá” de la sola representación política con eje en el sufragio. La complejidad/densidad es mayor todavía si se considera que el modelo estatal propuesto (que además niega-desvanece la noción de “República”) incluye cualidades que, lo menos, suponen importantes retos de (re)diseño institucional y, claro, de ejercicio democrático: lo plurinacional (con base en lo comunitario) y lo autonómico (en el marco de una nueva organización territorial del Estado). Y queda en agenda, como condición-desafío, la necesidad de construir un núcleo común, intercultural, para la demo-diversidad y el ejercicio pleno, complementario, de ciudadanía individual y colectiva. Así/ahí estamos.

3. Andares de la “segunda transición”

Alternativas. ¿Cómo avanzar, en el marco de la nueva Constitución y el horizonte de transformación estructural, en una *democracia de calidad* en sus dimensiones de Estado de Derecho, rendición de

5 Ley N° 4021 (de 14 de abril de 2009) que, en 76 artículos y ocho disposiciones finales, establece aspectos inherentes a las autoridades electorales, el proceso electoral general (Presidente-Vicepresidente y Asamblea Legislativa Plurinacional), el voto de los bolivianos residentes en el exterior, la elección de gobiernos departamentales, la elección de alcaldes y concejos municipales, el referendo autonómico y otras cuestiones generales y complementarias de la normativa electoral vigente.

6 Cabría hablar, más bien, de “democracias comunitarias” en plural, toda vez que en este terreno habitan múltiples-diferentes formas de elección, decisión y ejercicio de autoridad.

cuentas (electoral e interinstitucional), participación, competencia, reciprocidad, libertad e igualdad? Mejor aún: ¿cómo cimentar una *democracia de alta intensidad* (a la boliviana) que logre asentar institucionalmente, bajo el principio de autoridad compartida, el ya señalado desafío de la “demo-diversidad”? Más todavía: ¿Cómo superar ese perverso “triángulo latinoamericano” de democracia electoral, desigualdad y pobreza? ¿Qué implica esto, en un horizonte de “experimentalismo constitucional”, para la estructura y alcance del régimen político y, en especial, de la institucionalidad electoral boliviana? Concretamente: ¿sobre qué bases principistas y normativas habrá que situar el desarrollo legislativo “permanente” del régimen electoral, en general, y del órgano electoral, en especial, a partir de la pronta conformación de la Asamblea Legislativa Plurinacional? Preguntas.

La agenda de debate-reforma, convendremos en ello, no es un dato menor. La “segunda transición a la democracia” implica un nuevo diseño institucional acorde no sólo con los principios y aspiraciones constitucionales, sino también con las prácticas democráticas. Y ello implica seguir avanzando en la disputa por la construcción de las democracias en Bolivia en un contexto regional “de izquierdas”. ¿Querella por las reglas? Muestra de ello fue el complejo, tenso y difícil proceso de aprobación de la Ley N° 4021 de Régimen Electoral Transitorio, el cual nos plantea como país un conjunto de importantes cambios-retos en el camino de ampliación y profundización de nuestra democracia. A modo de señales para la discusión propongo, para concluir este recorrido, siete *andamios fundamentales* que, al mismo tiempo, constituyen potenciales ejes para el futuro desarrollo legislativo en la materia. Van:

- a. *Inclusión*: con el establecimiento de siete circunscripciones especiales en el territorio nacional se avanza, aún de manera limitada, en el reconocimiento de los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos consagrados en el Art. 30 de la Constitución Política del Estado. En ese horizonte, con base en el trabajo de delimitación técnica de tales circunscripciones que realizará el órgano electoral para esta primera experiencia electoral (diciembre de 2009), queda como asignatura pendiente una reflexión ampliada, con ajuste normativo y reglamentario, respecto a este derecho fundamental que hace a la esencia misma del carácter plurinacional de la Asamblea Legislativa y del Estado y la sociedad bolivianos en su conjunto.
- b. *Reconocimiento de derechos*: con la incorporación, primero en la Carta Magna y luego mediante ley, del voto de los residentes bolivianos en el exterior se avanza en el reconocimiento y correspondiente ejercicio del derecho de nuestros compatriotas a participar directamente en la elección de Presidente y Vicepresidente y en la toma de decisiones colectivas mediante referendo nacional. Si bien, como resultado del acuerdo político, se definió en el Régimen Electoral Transitorio, a modo de candado, que se podrá empadronar “hasta un máximo del seis por ciento del Padrón Electoral Nacional” (Art. 47 de la Ley N° 4021), el desarrollo legislativo requiere un Capítulo especial en esta materia en la futura Ley del Régimen Electoral.
- c. *Equivalencia de género*: con el reconocimiento normativo de la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres para presentar candidaturas en todos los puestos de representación a nivel nacional, regional y local se avanza en la equidad de género y, en especial, la participación de la mujer en el Estado y la política. Para el efecto es fundamental que de manera concertada, los partidos políticos, el órgano electoral y las organizaciones de mujeres trabajen en la definición técnica de los criterios de paridad y alternancia que garanticen, en todas las etapas del proceso electoral, el cumplimiento pleno del principio de equivalencia consagrado en la Constitución.

- d. *Garantías al derecho al voto*: con la disposición acerca de la violación a los principios del sufragio, en especial el llamado “voto cantado” –que no “voto comunitario”– y las garantías de control electoral se avanza en el establecimiento de mecanismos efectivos para resguardar un principio fundamental en democracia representativa: el voto es individual, libre y secreto. Ello requiere, a futuro, una reglamentación especial de estas disposiciones normativas a fin de preservar-cuidar el principio de preclusión (“las etapas del proceso electoral no se repetirán ni se revisarán”) garantizando un adecuado procedimiento para evitar y, en su caso, sancionar cualquier violación a los señalados principios del sufragio.
- e. *Información-competencia plural*: con la incorporación de algunas disposiciones respecto al servicio público y los bienes del Estado en período electoral se avanza, aunque todavía parcial y tímidamente, en la generación de condiciones igualitarias para la competencia electoral y el acceso a la información. Aquí hay una asignatura pendiente mayor. Bajo el principio de que las elecciones requieren la participación informada de la ciudadanía es fundamental avanzar hacia una completa y sólida reforma del actual Título VII del Código Electoral: Campaña y propaganda electoral, a fin de garantizar condiciones equitativas para el acceso a los medios de comunicación e impulsar campañas electorales, y en especial piezas de propaganda en medios de comunicación, más bien propositivas que “sucias”. Está por definirse también una necesaria reglamentación para la difusión de encuestas y sondeos electorales. Y queda en agenda el sensible tema del financiamiento estatal a las organizaciones políticas y, en especial, los mecanismos para garantizar la transparencia, rendición de cuentas y control de los gastos efectuados en la campaña y propaganda.
- f. *Concurrencia de procesos*: con la realización simultánea, el próximo 6 de diciembre, de Elecciones Generales para Presidente-Vicepresidente y Asamblea Legislativa Plurinacional, por una parte, y Referendo autonómico departamental y regional (así como posibles referendos municipales para autonomías indígena originario campesinas), por otra, se avanza en el ejercicio pleno de la democracia representativa y, al mismo tiempo, la democracia participativa consagradas en el Art. 11 de la Constitución. Es fundamental, empero, más allá de los procesos de votación, definir una norma que garantice, en todos sus niveles, la adecuada complementariedad entre representación y participación, articulando además los mecanismos de control social y de revocatoria de mandato.
- g. *Modernización del registro electoral*: con el proceso de conformación e implementación de un nuevo padrón electoral biométrico para los futuros eventos electorales en Bolivia se avanza en un salto cualitativo fundamental para nuestra democracia electoral al incorporar tecnología de última generación en el registro de los ciudadanos habilitados para votar. Se trata, empero, de un largo camino que trasciende la sola captura de información biométrica de los potenciales votantes y tiene que ver, de manera esencial, con el derecho a la identidad legal de las personas como condición para el ejercicio de derechos de ciudadanía. Ello implica profundas reformas en los servicios de registro civil y de identificación personal.

“Siempre llegamos al sitio donde nos esperan”, dice el *Libro de los itinerarios* en versión del buen Saramago. Y tiene razón. Pero llegar, llegar, no siempre es fácil. Implica un largo recorrido con aprendizajes y tropiezos. Además, todo viaje-arribo contiene en su seno el germen de futuros-necesarios comienzos. Por eso, a la manera de Octavio Paz, podríamos concluir: “digo adiós al que

fui, me detengo en el que seré”. La democracia boliviana, insistiremos en ello, ya no es lo que era. Cierto. Pero aún no define lo que, más allá de los principios y normas, habrá de ser. Algo similar podría decirse de la institucionalidad electoral en este período calificado como “segunda transición a la democracia” en Bolivia: sin dejar de ser lo que era (Corte Nacional Electoral), todavía no sabe lo que será (Órgano Electoral Plurinacional). Las mutaciones, está visto, mucho más en las instituciones que en las personas, constituyen largos viajes con y sin retorno, con promesas pero también riesgos, con seguridades a la vez que incertidumbre, con acuerdos pero también conflicto, con esperanzaazonada de recelo. Ojalá el nuevo ciclo de transformación, éste, nos encuentre, como ciudadanos de alta intensidad, tenazmente (pre)ocupados, participativos y despiertos.

Tabla 1
Comparación Constituciones 1967 y 2009

EJE TEMÁTICO/ VARIABLE	CPE ANTERIOR (1967), REFORMADA EN 1994 Y 2004)	NUEVA CPE (APROBADA EN REFERÉNDUM 2009)
	TÍTULO NOVENO RÉGIMEN ELECTORAL	TÍTULO IV ÓRGANO ELECTORAL
Tipo de Estado	Social y Democrático de Derecho. Libre, independiente, soberano, multiétnico y pluricultural. República unitaria.	Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías.
Organización del Estado	Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Independencia y coordinación es la base del gobierno.	Órganos Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral. Independencia, separación, coordinación y cooperación.
Régimen político (sistema de gobierno)	Forma democrática representativa y participativa. La soberanía reside en el pueblo: se ejerce de forma delegada.	Forma democrática representativa, participativa y comunitaria. Equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres. La soberanía reside en el pueblo: se ejerce de forma directa o delegada.
Alcance democracia	Sufragio constituye la base del régimen democrático representativo. Voto universal, directo e igual, individual y secreto, libre obligatorio. El pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes y mediante la Asamblea Constituyente, la iniciativa legislativa ciudadana y el Referendo.	Directa y participativa: referendo, iniciativa legislativa ciudadana, revocatoria de mandato, asamblea, cabildo y consulta previa. Representativa: elección de representantes por voto universal, directo y secreto. Comunitaria: elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y PIOC.

Representación política	La representación popular se ejerce a través de los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas	Postulación de candidatos a través de las organizaciones de las naciones y PIOC, agrupaciones ciudadanas y partidos políticos.
Democracia interna		Elección interna de dirigentes y candidatos de partidos y agrupaciones será regulada y fiscalizada por el OEP. Las organizaciones de las naciones y PIOC podrán elegir a sus autoridades, representantes y candidatos de acuerdo con sus normas y procedimientos propios de democracia comunitaria. El OEP supervisará el estricto cumplimiento de su normativa propia.
Órganos electorales	Corte Nacional Electoral, Cortes Departamentales, Juzgados electorales, jurados de mesas, notarios electorales. Se establece y garantiza la autonomía, independencia e imparcialidad de los órganos electorales.	Órgano Electoral Plurinacional: Tribunal Supremo Electoral, Tribunales Departamentales, Juzgados, jurados de mesas y notarios electorales.
Composición		TSE: Máximo nivel del OEP. Siete miembros: al menos dos de origen IOC.
Competencia y funciones		TSE: responsable de organizar, administrar y ejecutar los procesos electorales y proclamar sus resultados. Organizar y administrar el Registro Civil (competencia privativa del nivel central: Art. 298) y el Padrón Electoral.

Legislación de referencia

Constitución Política del Estado (1967, reformada en 1994 y 2004)

Ley de Partidos Políticos (Ley N° 1983 de 25 de junio de 1999)

Código Electoral (Ley N° 1984 de 25 de junio de 1999)

Ley del Referéndum (Ley N° 2769 de 6 de julio de 2004)

Constitución Política del Estado (2009, aprobada en Referendo)

Ley de Régimen Electoral Transitorio (Ley N° 4021 de 14 de abril de 2009)

El Órgano Electoral en la nueva Constitución

Oscar Hassenteufel Salazar

Introducción

El Título IV de la Constitución Política del Estado, promulgada por el señor Presidente de la República en fecha 7 de febrero de 2009, se refiere al “Órgano Electoral” y contiene dos Capítulos, el primero titulado “Órgano Electoral Plurinacional” y el segundo “Representación Política”, abarcando en conjunto desde el Art. 205 hasta el Art. 212. En una primera y rápida visión de conjunto, podría decirse que salvo el nombre, se mantiene la estructura de la Constitución de 1967. Sin embargo, como veremos más adelante, hay modificaciones importantes. Para comprenderlas adecuadamente resulta necesario mencionar algunos antecedentes.

1. Antecedentes históricos y legislativos

El más lejano antecedente legislativo en materia electoral, lo constituye el Decreto de 9 de febrero de 1825, dictado por José Antonio de Sucre, por el cual convoca a una Asamblea General de Diputados de las provincias del Alto Perú y en el cual se establece el número de representantes, la forma de efectuar la elección, los requerimientos para ser elector, etc.

A partir de aquella primera norma, se sucedieron muchas más en el transcurso de la historia de Bolivia. Sería demasiado largo hablar de cada una de esas disposiciones, por lo que nos limitaremos a señalar las siguientes:

1.1. Primera Constitución Política promulgada en noviembre de 1826

El Art. 9 de dicha Constitución establecía: “El Poder Supremo se divide, para su ejercicio, en cuatro secciones: Electoral, Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.

Por su parte, el Art. 10, añadía: “Cada poder ejercerá las atribuciones que le señala esta Constitución, sin excederse de sus límites respectivos”.

*Oscar Hassenteufel
Salazar*

Abogado, Licenciado en Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Doctor en Derecho. Ejerció las funciones -entre otras- de Ministro y Presidente de la Corte Suprema de Justicia así como de Vocal y Presidente de la Corte Nacional Electoral. Actualmente se desempeña como catedrático de Derecho Constitucional, Derecho Político y Filosofía Jurídica en la Universidad “La Salle” y dirige el Estudio Jurídico “Hassenteufel y Asociados”.

Luego, en sucesivos artículos, disponía:

- El Poder Electoral lo ejercen inmediatamente los ciudadanos en ejercicio, nombrando por cada ciento un elector (Art. 20).
- El ejercicio del Poder Electoral no podrá jamás ser suspenso; y los magistrados civiles, sin esperar orden alguna, deben convocar al pueblo, precisamente en el periodo señalado por la ley (Art. 21).
- Una ley especial detallará el reglamento de elecciones (Art. 22).
- El cuerpo electoral se compone de los electores nombrados por los sufragantes populares (Art. 23).
- Para ser elector es indispensable ser ciudadano en ejercicio, y saber leer y escribir (Art. 24).

La norma comprendida en el Art. 9 de la primera Constitución no se repitió en ninguna de las diversas nuevas constituciones o de las reformas constitucionales que se introdujeron a lo largo de la historia del país. Consecuentemente, el organismo electoral, concebido como uno de los poderes del Estado por el Libertador Simón Bolívar, perdió esta característica. Sin embargo, ello no significó que pierda importancia o significación. Por el contrario, fue objeto de un permanente perfeccionamiento y una continua ampliación de sus facultades, sobre todo a partir del año 1961.

Correspondió precisamente a la Constitución de 1961 referirse nuevamente al organismo electoral de manera específica, ya que las anteriores constituciones lo habían ignorado, aunque sus facultades y atribuciones estuvieron repartidas en los otros Poderes.

1.2. Constitución de 1961

En su Art. 42, a tiempo de reconocer y garantizar el voto universal, obligatorio, directo, igual y secreto, dispone que:

La Corte Nacional Electoral y las Cortes Electorales Departamentales son las autoridades superiores en esa materia. Tienen jurisdicción privativa para conocer y fallar en única instancia sobre la validez o invalidez de las elecciones de senadores y diputados, y las de municipales, respectivamente, así como sobre la inhabilidad de los elegidos.

En artículos siguientes establece cómo se conforman las Cortes Electorales y señala expresamente que: “la publicidad de sus procedimientos es la condición esencial de la pureza y efectividad del sufragio” (Arts. 43 y 44 CPE de 1961).

1.3. Constitución de 1967

Por su parte, la Constitución de 1967, de manera más completa, establece en su Art. 225, que los órganos electorales son:

1. La Corte Nacional Electoral
2. Las Cortes Departamentales
3. Los juzgados electorales
4. Los jurados de las mesas de sufragio

5. Los notarios electorales y otros funcionarios que la ley respectiva instituya

El Art. 226, añade: “Se establece y garantiza la autonomía, independencia e imparcialidad de los órganos electorales” y, finalmente, el Art. 227 dispone: “La composición así como la jurisdicción y competencia de los órganos electorales serán establecidos por ley”.

1.4. Derecho electoral

De manera paralela al proceso de perfeccionamiento del organismo electoral, se produjo en Bolivia el proceso de consolidación de un nuevo derecho que bien podríamos denominar derecho electoral. Se trata, indudablemente, de una rama del derecho público, basado fundamentalmente en las normas constitucionales que establecen y garantizan los derechos políticos de los ciudadanos, pero cuyo desarrollo autónomo se dio básicamente a partir de la promulgación y vigencia de una serie de leyes electorales que, finalmente, se tradujeron en un cuerpo homogéneo y único como es el Código Electoral. Este Código, junto a la Ley de Partidos Políticos, la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas y la Ley del Referendo, constituyen los cuerpos normativos básicos de este nuevo Derecho.

El fenómeno descrito fue posible solamente a partir de la reapertura del proceso democrático en el país y, sobre todo, como consecuencia de que la ciudadanía fue tomando conciencia de sus derechos. Sin embargo, puede mencionarse como hitos importantes: el voto universal, el establecimiento de la papeleta multicolor y multisigno, la consagración del principio de preclusión y la instalación de cortes electorales imparciales a partir de 1991. No olvidemos que, hasta entonces, las cortes estaban conformadas por representantes de los partidos políticos.

El derecho electoral, además de establecer la estructura y organización del órgano electoral, de regular los procesos electorales, normar la constitución y funcionamiento de los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas, precautela los derechos políticos de los ciudadanos. El Código Electoral, como se tiene dicho, es uno de los instrumentos básicos del nuevo derecho electoral. En sus diversos capítulos y artículos, desarrolla los principios constitucionales. Reitera algunos conceptos fundamentales como la efectividad del sufragio y su carácter universal, directo, libre, obligatorio y secreto. El carácter público y definitivo del escrutinio, el concepto de ciudadanía y los derechos y obligaciones del ciudadano. De manera especial, podemos hacer referencia a los Arts. 3 y 10, que establecen lo siguiente:

El régimen electoral es la base del sistema democrático, participativo y representativo, y responde a los siguientes principios fundamentales...”: de soberanía popular, de igualdad, de participación, de transparencia, de publicidad, de preclusión, de autonomía e independencia, de imparcialidad, de legalidad (Art. 3).

Todo ciudadano “está obligado a votar, guardar el secreto del voto durante su emisión, velar por la libertad y pureza del acto eleccionario y cumplir las disposiciones del... Código” (Art. 10).

2. Análisis comparativo general de las constituciones de 1967 y 2009

Haciendo un análisis comparativo general entre los textos constitucionales de 1967 y 2009, encontramos los siguientes aspectos:

- a. Mientras que la Constitución de 1967 reservaba para una ley los temas referidos a la composición, la jurisdicción y la competencia del organismo electoral, la Constitución de 2009, en gran medida, asume para sí el tratamiento de estos temas.
- b. La Constitución de 1967, en su parte Tercera, Regímenes Especiales, Título Noveno (Arts. 219 al 227), se refería al Régimen Electoral en tres capítulos, destinados sucesivamente a tratar del Sufragio, de los Partidos Políticos y los Órganos Electorales. La actual Constitución, destina un Título y dos capítulos, en los cuales se refiere al Órgano Electoral Plurinacional y la representación política.
- c. La Constitución de 1967, en los Arts. 1, 2, 4, 40, 41, 219, 220, 221, 222 y 223, proclamaba ciertos principios y derechos políticos, estableciendo básicamente la “forma democrática representativa y participativa” de gobierno (Art. 1); que la “soberanía reside en el pueblo”, “es inalienable e imprescriptible” y su ejercicio “está delegado a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial” (Art. 2); que “el pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes y mediante la Asamblea Constituyente, la Iniciativa Legislativa Ciudadana y el Referendo” (Art. 4); que la ciudadanía consiste “en concurrir como elector o elegible a la formación o el ejercicio de los poderes públicos” y “en el derecho a ejercer funciones públicas, sin otro requisito que la idoneidad ...” (Art. 40); que “son ciudadanos los bolivianos, varones y mujeres, mayores de dieciocho años...” (Art. 41); que “el sufragio constituye la base del régimen democrático representativo y se funda en el voto universal, directo e igual, individual y secreto, libre y obligatorio; en el escrutinio público y en el sistema de representación proporcional” (Art. 219); que “son electores todos los bolivianos mayores de dieciocho años, cualquiera que sea su grado de instrucción u ocupación, sin más requisito que su inscripción obligatoria en el Registro Electoral” (Art. 220); que “la representación popular se ejerce a través de los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas” (Art. 222); y que “los partidos políticos, las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas que concurren a la formación de la voluntad popular son personas jurídicas de derecho público...” (Art. 223).
- d. Por su parte, la actual Constitución, de manera ordenada, en la Sección Segunda, Capítulo Tercero, Título II (Arts. 26 al 29), también desarrolla lo que denomina “derechos políticos”, entre los cuales destacan los siguientes: “Todas las ciudadanas y los ciudadanos tienen derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes, y de manera individual o colectiva. La participación será equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres. El derecho a la participación comprende: 1) La organización con fines de participación política, conforme a la Constitución y a la ley. 2) El sufragio, mediante voto igual, universal, directo, individual, secreto, libre y obligatorio, escrutado públicamente. El sufragio se ejercerá a partir de los dieciocho años cumplidos. 3) Donde se practique la democracia comunitaria, los procesos electorales se ejercerán según normas y procedimientos propios, supervisados por el Órgano Electoral, siempre y cuando el acto electoral no esté sujeto al voto igual, universal, directo, secreto, libre y obligatorio. 4) La elección, designación y nominación directa de los representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, de acuerdo con sus normas y procedimientos propios y 5) La fiscalización de los actos de la función pública (Art. 26). “Las bolivianas y los bolivianos residentes en el exterior tienen derecho a participar en las elecciones a la Presidencia y Vicepresidencia del Estado, y en las demás señaladas por la ley. El derecho

se ejercerá a través del registro y empadronamiento realizado por el órgano electoral. Las extranjeras y los extranjeros residentes en Bolivia tienen derecho a sufragar en las elecciones municipales, conforme a ley, aplicando principios de reciprocidad internacional” (Art. 27). “El ejercicio de los derechos políticos se suspende en los siguientes casos, previa sentencia ejecutoriada mientras la pena no haya sido cumplida: 1) Por tomar armas y prestar servicio en fuerzas armadas enemigas en tiempos de guerra. 2) Por defraudación de recursos públicos y 3) Por traición a la patria (Art. 28). Se reconoce a las extranjeras y los extranjeros el derecho a pedir y recibir asilo o refugio por persecución política o ideológica, de conformidad con las leyes y los tratados internacionales. Toda persona a quien se haya otorgado asilo o refugio en Bolivia no será expulsada o entregada a un país donde su vida, integridad, seguridad o libertad peligren. El Estado atenderá de manera positiva, humanitaria y expedita las solicitudes de reunificación familiar que se presenten por padres o hijos asilados o refugiados.

- e. Paralelamente, en los Arts. 30 al 32, se establece los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, entre los cuales indudablemente figuran algunos de contenido político. Esto es una verdadera novedad, ya que se profundiza el contenido del Art. 171 de la anterior Constitución. Asimismo, en el Art. 144, se legisla respecto a la ciudadanía, reiterando los conceptos contenidos en la Constitución de 1967.
- f. Puede anotarse como otra gran innovación, el hecho de que se establece que la participación y el control social implica “Colaborar al órgano electoral en transparentar las postulaciones de los candidatos para los cargos públicos que correspondan” (Art. 242.10).
- g. De manera específica, debe mencionarse que, por primera vez, se reconoce constitucionalmente el derecho de los bolivianos residentes en el exterior, a participar en los procesos electorales destinados a elegir Presidente (a), Vicepresidente (a) y otros señalados por ley. Se trata de otra novedad, aunque en el régimen anterior este derecho estaba consagrado por el Código Electoral.
- h. Una de las grandes innovaciones de la Constitución actual es la referida a que “El Estado se organiza y estructura su poder público a través de los órganos Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral. La organización del Estado está fundamentada en la independencia, separación, coordinación y cooperación de estos órganos”. Esto significa que se ha retornado a la visión del Libertador Simón Bolívar. Significa también que los Constituyentes recogieron el criterio expuesto por el Organismo Electoral, ya desde el año 2004.
- i. Finalmente, corresponde señalar que por primera vez el texto constitucional fija el número de integrantes del máximo organismo electoral y dispone que dos de ellos sean indígena originario campesinos. Es, sin duda, otra novedad.

3. Estructura del Órgano Electoral

La nueva Constitución, en el Parágrafo I del Art. 205, establece que el Órgano Electoral Plurinacional está compuesto por:

1. El Tribunal Supremo Electoral
2. Los Tribunales Electorales Departamentales

3. Los Juzgados Electorales
4. Los jurados de las Mesas de Sufragio
5. Los Notarios Electorales
 - a. El primer aspecto que podemos observar, es que se trata de una estructura muy similar a la contemplada en el Art. 225 de la anterior Constitución, con la diferencia de que se elimina la denominación de Corte, en concordancia con lo que ocurre en casi todos los países de Latinoamérica, en los cuales se utiliza las siguientes denominaciones: Cámara Nacional Electoral (Argentina), Tribunal Superior Electoral (Brasil), Tribunal Calificador de Elecciones (Chile), Junta Central Electoral (República Dominicana), Tribunal Supremo Electoral (Ecuador, El Salvador, Guatemala), Junta Electoral (España), Consejo Supremo Electoral (Nicaragua), Tribunal Electoral e Instituto Federal Electoral (México), Tribunal Electoral (Panamá), Consejo Nacional Electoral (Venezuela). La excepción es Uruguay, país en el cual se sigue utilizando la denominación de Corte Electoral.
 - b. Un segundo aspecto, aunque no se lo diga expresamente, pero que se encuentra implícito, es que se mantiene el criterio de que debe existir un solo órgano encargado de cumplir todas las funciones y competencias inherentes al tema electoral, es decir, la administrativa, la técnica y la contenciosa o jurisdiccional, a diferencia de otros países, en los cuales existen dos o incluso tres órganos que cumplen dichas funciones de manera separada.

El tema se viene discutiendo desde hace mucho tiempo en los ámbitos políticos y electorales de América Latina. Algunos círculos sostienen el criterio que es preferible tener órganos separados, y así se establece en algunos países como México y Perú, entre otros. En cambio, hay otra fuerte corriente que apoya la visión integradora, es decir, que propone la existencia de un solo órgano electoral que cumpla las funciones técnica, administrativa y jurisdiccional. Es el caso de Nicaragua, Venezuela, Bolivia y otros países, en los cuales, incluso, se le ha dado a los órganos electorales la categoría de “poder del Estado”, junto a los clásicos poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Al respecto, puede referirse que recientemente, en República Dominicana, el Poder Ejecutivo propuso una reforma constitucional, en la cual se establece la existencia de dos órganos: uno, la Junta Central Electoral, eminentemente técnico-administrativo y, un segundo, el Tribunal Superior Electoral, eminentemente jurisdiccional. Si bien hasta ahora las referidas funciones eran ejercidas por dos Cámaras diferentes, ambas formaban parte de una misma entidad (Junta Central Electoral).

- c. El párrafo II del Art. 205 establece que “La jurisdicción, competencias y atribuciones del Órgano Electoral y de sus diferentes niveles se definen, en esta Constitución y la ley”, previsión un tanto diferente a la contenida en el Art. 227 de la Constitución de 1967, la cual establecía que “La composición así como la jurisdicción y competencia de los órganos electorales será establecida por ley”.

Por tal motivo, la composición de la Corte Nacional y las Cortes Departamentales Electorales era fácilmente modificada en cuanto al número de sus integrantes. En lo que hace a la jurisdicción y competencia de los órganos electorales, éstas se encontraban establecidas en el

Código Electoral (Arts. 13, 14, 29 y otros). La actual Constitución asume para sí esa tarea: en el Art. 206, a tiempo de señalar que el Tribunal Supremo Electoral es el máximo nivel del Órgano Electoral, establece que está compuesto por siete miembros. Al mismo tiempo, fija su periodo de funciones en seis años sin posibilidad de reelección.

Lo más novedoso radica en el hecho de que, por primera vez, se exige que dos de los integrantes del Tribunal Supremo Electoral sean de origen indígena originario campesino. Esta previsión guarda estrecha relación con el modelo de Estado Plurinacional definido en el Art. 1 de la Constitución e, igualmente, con lo previsto en el Art. 30.18, que establece como uno de los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, el de la “participación en los órganos e instituciones del Estado”. Este mismo número de integrantes (7) del máximo nivel del organismo electoral fue establecido en el Código Electoral de 2001, aunque en la práctica se demostró que era excesivo, por lo que posteriormente se redujo a cinco.

- d. El sistema de elección de los integrantes del Órgano Electoral Plurinacional, en cuanto a su origen, es muy parecido al que se encontraba establecido en el Código Electoral. En efecto, seis de sus integrantes deben ser elegidos por la Asamblea Legislativa Plurinacional y uno de ellos, por la Presidenta o el Presidente de la República. Esta atribución presidencial se mantiene desde la Constitución de 1961. La elección de los miembros del Órgano Electoral Plurinacional, requiere de una convocatoria pública previa y calificación de capacidad y méritos a través de concurso público. Todo indica que incluso los dos integrantes de origen indígena originario campesino deben someterse a este procedimiento.
- e. En el caso de los Tribunales Electorales Departamentales, no se establece el número de sus integrantes que, por consiguiente, deberá ser definido en la Ley del Órgano Electoral Plurinacional, a que se refiere la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución. Su elección debe realizarse siguiendo el siguiente procedimiento: Las Asambleas Legislativas Departamentales o Consejos Departamentales deben seleccionar por dos tercios de votos de sus miembros presentes, una terna por cada uno de los Vocales que integrarán los Tribunales Electorales Departamentales y, de éstas ternas, la Cámara de diputados elegirá a los miembros de dichos Tribunales, por dos tercios de votos de los miembros presentes. También en este caso, es obligatorio que al menos uno de sus miembros pertenezca a las naciones y pueblos indígena originario campesinos. Es obvio que también los miembros de los Tribunales Electorales Departamentales deben someterse a la convocatoria pública y a la calificación de capacidad y méritos, por cuanto la norma reseñada en el inciso anterior no se refiere exclusivamente a los miembros del Tribunal Supremo Electoral sino a los miembros del Órgano Electoral Plurinacional.

En la Constitución de 1967, no se fijaba el número de integrantes de la Corte Nacional Electoral ni de las Cortes Departamentales Electorales. Tampoco el procedimiento de elección o designación, mucho menos los requisitos para el ejercicio del cargo. Todo ello estaba legislado en el Código Electoral.

- f. El Art. 207 de la actual Constitución fija los requisitos que deben cumplir los vocales del Tribunal Supremo Electoral y de los Tribunales Electorales Departamentales. Entre tales requisitos se tiene los siguientes:

Cumplir con las condiciones generales de acceso al servicio público, es decir, cumplir los requisitos exigidos por el Art. 234 de la Constitución: tener nacionalidad boliviana; ser mayor de edad; haber cumplido con los deberes militares; no tener pliego de cargo ejecutoriado ni sentencia condenatoria ejecutoriada en materia penal, pendiente de cumplimiento; no estar comprendida ni comprendido en los casos de prohibición y de incompatibilidad establecidos en la Constitución; estar inscrita o inscrito en el padrón electoral; hablar al menos dos idiomas oficiales del país (este último requisito, por mandato de la Disposición Transitoria Décima, será de aplicación progresiva, de acuerdo a ley); haber cumplido 30 años de edad al momento de su designación; tener formación académica.

Como dijimos, los requisitos e incompatibilidades para los vocales de la Corte Nacional se encontraban establecidos solamente en el Código Electoral (Arts. 19 y 20).

g. El Art. 208 de la Constitución establece que el Tribunal Supremo Electoral:

- Es el responsable de organizar, administrar y ejecutar los procesos electorales y proclamar sus resultados.
- Garantizar que el sufragio se ejercite efectivamente conforme lo dispuesto en el Art. 26 de la Constitución (fundamentalmente garantizando la participación de las ciudadanas y ciudadanos, de forma equitativa y en igualdad de condiciones).
- Organizar y administrar el Registro Civil y el Padrón Electoral.

En la Constitución de 1967, no se tocaba estos temas. La facultad o competencia referida a la organización y administración de procesos electorales y el padrón electoral se encontraba establecida en el Código Electoral. La Administración del Registro Civil fue encomendada al organismo electoral mediante ley de la República y, posteriormente, incorporada en el Código Electoral. En cuanto al sufragio, como derecho político, se encontraba previsto en el Art. 219 de la Constitución de 1967, bajo estos términos: “el sufragio constituye la base del régimen democrático representativo y se funda en el voto universal, directo e igual, individual y secreto, libre y obligatorio; en el escrutinio público y en el sistema de representación proporcional”, concepto muy parecido al contenido en el Art. 26.II.2 de la actual Constitución.

4. Representación política

El Capítulo Segundo del Título IV de la Constitución vigente se refiere a la “Representación Política”, estableciendo en tres artículos los siguientes aspectos:

- a. Que la organización y funcionamiento de las organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, las agrupaciones ciudadanas y los partidos políticos deben ser democráticos.
- b. Que la elección interna de las dirigentes y los dirigentes y de las candidatas y los candidatos de las agrupaciones ciudadanas y de los partidos políticos, será regulada y fiscalizada por el Órgano Electoral Plurinacional, que garantizará la igual participación de hombres y mujeres.

- c. Que las organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos podrán elegir a sus candidatas y candidatos de acuerdo con sus normas propias de democracia comunitaria e, igualmente, que podrán elegir a sus representantes políticos en las instancias que corresponda, de acuerdo con sus formas propias de elección.
- d. Que el Órgano Electoral supervisará que en la elección de autoridades, representantes y candidatas y candidatos de los pueblos y naciones indígena originario campesinos mediante normas y procedimientos propios, se de estricto cumplimiento a la normativa de esos pueblos y nacionales; y, finalmente,
- e. Que ninguna candidata ni ningún candidato podrán postularse simultáneamente a más de un cargo electivo ni por más de una circunscripción electoral al mismo tiempo.

Es verdad que los Arts. 222, 223 y 224 de la Constitución de 1967 establecían que la representación popular se ejercía a través de los partidos políticos, las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas, que estas organizaciones eran personas jurídicas de derecho público y que debían mantener una estructura democrática, pero el actual texto incorpora algunos elementos absolutamente nuevos, como son los referidos a la elección de candidatos en las organizaciones y pueblos indígena originario campesinos, mediante sus propias normas de democracia comunitaria y, por otro lado, la intervención del Órgano Electoral Plurinacional en la elección de dirigentes, así como de candidatos y candidatas en los partidos políticos, en las agrupaciones ciudadanas y en los propios pueblos y naciones indígena originario campesinos, aunque en este último caso solamente a los fines de supervisar que se dé cumplimiento a su propia normativa.

En el régimen anterior, correspondió a las leyes específicas, es decir, a la Ley de Partidos Políticos y Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, normar y regular a profundidad todos los aspectos concernientes a la creación, organización y funcionamiento de dichas organizaciones.

Conclusiones y recomendaciones

En calidad de conclusiones, se puede señalar los siguientes aspectos:

- a. La actual Constitución legisla de manera más completa sobre el Organismo Electoral, estableciendo el número de integrantes del Tribunal Supremo Electoral, fijando su periodo de funciones y señalando el procedimiento de elección y los requisitos que deben cumplir. Esto resulta importante porque evita que ciertos aspectos sean fácilmente modificados, lo cual otorga garantías de seguridad y estabilidad.
- b. Por primera vez, se constitucionaliza el derecho de los bolivianos residentes en el exterior para participar en procesos electorales.
- c. Se reconoce el derecho de los pueblos y naciones indígena originario campesinos a utilizar sus propias normas de democracia comunitaria.
- d. Se hace hincapié, reiteradamente, en la necesaria participación igualitaria de hombres y mujeres.
- e. Se otorga al Órgano Electoral la facultad (constitucional) de regular y fiscalizar los procesos electorales internos de los partidos políticos y agrupaciones ciudadanas, así como de velar

por el cumplimiento de la normativa propia de los pueblos indígena originario campesinos. Igualmente, se asigna al Tribunal Supremo Electoral la responsabilidad de organizar, administrar y ejecutar los procesos electorales y proclamar sus resultados, así como organizar y administrar el Registro Civil y el Padrón Electoral.

- f. Posiblemente, le faltó a la Constitución establecer algunos aspectos importantes, que hacen a la nueva condición del Órgano Electoral. En efecto, habría sido conveniente establecer que las decisiones del Tribunal Supremo Electoral son de cumplimiento obligatorio, irrevisables e inapelables. Asimismo, rescatar la norma contenida en el Art. 226 de la Constitución de 1967, en el sentido de que se respeta y garantiza la autonomía, independencia e imparcialidad del Órgano Electoral. Finalmente, creemos que la Constitución debió recoger los principios establecidos en el Art. 3 del Código Electoral y, sobre todo, el principio de preclusión, que constituye uno de los grandes avances del Sistema Electoral Boliviano.

A manera de sugerencias, se puede señalar las siguientes:

- a. Es menester que a la brevedad posible, es decir, cuando la Asamblea Legislativa Plurinacional sea elegida, se proceda a la sanción y promulgación de la Ley del Órgano Electoral Plurinacional y la Ley del Régimen Electoral.
- b. Para este objeto, sería conveniente que el Órgano Electoral Plurinacional (actual Corte Nacional Electoral) conforme comisiones integradas por algunos de sus propios funcionarios o acuda al apoyo de expertos, para que puedan ir adelantando algunas tareas.
- c. Sin duda, para el desarrollo de esta labor, se cuenta con una base importante, constituida por el Régimen Electoral Transitorio, el propio Código Electoral y las leyes de Partidos Políticos, de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, Ley del Referendo, y otros.

**SEGUNDA PARTE TÍTULO V:
FUNCIONES DE CONTROL DE DEFENSA DE LA SOCIEDAD Y
DE DEFENSA DEL ESTADO**

Análisis crítico

Carlos Alejandro Lara Ugarte

En el avance de la lectura del Título V de la nueva Constitución Política del Estado (nCPE) surgen interrogantes. ¿Qué razones constitucionales predominan para crear una institución de control y defensa del Estado y la sociedad? ¿En qué medida la función de control del Estado y la sociedad son para el ciudadano acciones restrictivas o acciones que tienden a fortalecer y enriquecer el ámbito democrático?

Sin llegar a una respuesta que absolutice el rol de las instituciones, un sucinto seguimiento al constitucionalismo muestra que las instituciones creadas para ejercer el control y defensa de la sociedad y el Estado (Contraloría, Defensoría del Pueblo, Ministerio Público y Procuraduría) no se desarrollaron para defender la democracia boliviana como tal (fundamentalmente porque no nace de esos ideales), sino para sustentar un orden legal imponiendo límites al derecho ciudadano para mantener el orden establecido entre dos parámetros: el control del derecho y el uso libre del derecho individual y colectivo desde la acción de sectores organizados de la sociedad civil. En ese sentido, el control y la defensa de la sociedad institucionalmente se desarrollan ante el aumento del uso libre del derecho, el déficit de la acción coercitiva y la vigilancia del orden constitucional ligado a las funciones administrativas, civiles, penales, de defensa de los derechos humanos y colectivos, la legalidad y el resguardo de los intereses del Estado entre los más tipificados en la construcción constitucional boliviana.

A continuación, en la búsqueda de datos históricos sobre la temática, el presente escrito puntea hitos institucionales, citando leyes y artículos constitucionales para sustentar interpretaciones particulares bajo la influencia del debate social, económico y político del presente. No se trata de resaltar defectos u omisiones sino de verificar cambios y transformaciones marcadas por la modernización y fortalecimiento de la institucionalidad estatal en el ámbito normativo del control y defensa del Estado y la sociedad.

*Carlos Alejandro Lara
Ugarte*

Acompañó el Proceso Constituyente desde la Representación Presidencial para la Asamblea Constituyente (REPAC). En octubre de 2008 publica el ensayo “Construcción Social del Estado Boliviano” donde expone una interpretación del debate y la deliberación en el área urbana de Santa Cruz de la Sierra. Actualmente se desempeña como responsable de viabilización de la demanda social.

1. Aspectos jurídicos, institucionales, históricos

Las referencias jurídicas reconstruidas desde el constitucionalismo y la legislación boliviana son el apoyo más inmediato para entender o al menos intuir procesos políticos de control y defensa de los intereses de clase, del Estado y la sociedad, en el marco de transformación y el cambio.

1.1. Función de Control: Contraloría General de la República

A mitad del siglo XIX, cuando del derecho ciudadano se excluía a las mujeres, a los indígenas y a los no letrados, la normativa constitucional (Art. 76.24, CPE de 1851) facultó al Congreso Nacional sancionar una Ley para el cuidado de las recaudaciones impositivas, la inversión de la renta pública y la administración de los bienes nacionales. En el siglo XX, el crecimiento poblacional, la explotación minera y las demandas de las organizaciones populares e indígenas orillaron a la modernización, ampliación y ordenamiento del sistema financiero. Esto se da con la *Ley Orgánica para la Contraloría General de la República* (Ley de 5 de mayo de 1928), durante el gobierno republicano de Hernando Siles.

La ley orgánica contemplaba la organización de la Contraloría, sus atribuciones y deberes, los funcionarios de recaudación e inversión de fondos, la recaudación de fondos, la inversión de fondos, las restricciones referentes a contratos y otras obligaciones, las finanzas, las sanciones, los informes mensuales y anuales, las estipulaciones generales y la Ley del Banco Central, Ley de presupuesto y la Ley de aduanas.

Durante el Gobierno de Germán Busch, en la época denominada del socialismo militar, la influencia obrera demandó apertura al intervencionismo estatal en contraposición a la consigna liberal de “dejar hacer dejar pasar”. En ese contexto, la sección de régimen Económico y Financiero (Arts. 118 y 120, CPE promulgada por Ley del 30 de octubre de 1938) estableció que las entidades estatales autónomas o semi-autónomas tendrían que presentar anualmente al Congreso, la cuenta de sus rentas y gastos, acompañando un informe de la Contraloría General de la República. La ley determinó también la creación de una oficina de contabilidad y contralor fiscal, dependiente directamente del Presidente de la República, nombrado desde una terna propuesta por el Senado.

En 1979, con la apertura democrática, se restituyó a la Contraloría General de la República (Arts. 154 y 155 de la CPE, Ley 493 de 29 de diciembre de 1979) las funciones de Contabilidad Fiscal del Estado y Control Previo, determinando que los bienes, servicios y personal de la gestión financiera sean transferidos a la Contraloría General a partir del 1 de enero de 1980. Asimismo, a fin de devolver su unidad y coherencia al sistema técnico jurídico de Contraloría General, se restituyó el derecho a voto de sus representantes acreditados en las Juntas de licitación y organismos similares de la administración central y descentralizada.

Ya en el periodo denominado neoliberal, el 20 de julio de 1990, el Honorable Congreso Nacional sanciona la Ley 117 de Administración y Control Gubernamentales (SAFCO), abrogando la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República junto a otras disposiciones específicas y leyes comprendidas entre 1928 y 1989 (Ley SAFCO, Arts. 53 y 54)¹.

1 La Ley SAFCO consta de los siguientes capítulos: 1) Finalidad y ámbito de aplicación; 2) Sistemas de administración y de control; 3) Relación con los sistemas nacionales de planificación e inversión pública; 4) Atribuciones institucionales; 5) Responsabilidad por la función pública;

En la gestión de Jorge Quiroga Ramírez, el Honorable Congreso Nacional decretó la Ley de necesidad de reformas a la Constitución Política del Estado (Ley 2410 de 08 de agosto de 2002), con una propuesta de texto para los Arts. 154 y 155 que decía:

Art. 154. La Contraloría General de la República es el órgano rector e impulsor de los sistemas de gestión, del cumplimiento transparente y eficaz de las operaciones del sector público *y de los privados con respecto a los contratos, concesiones y privilegios que reciban del Estado o a quienes reciban beneficios públicos*[...]. El control previo sólo podrá ser realizado por la propia entidad. (cursivas nuestras)

Art. 155. El Contralor General dependerá directamente del Presidente de la República; será nombrado por éste de una terna propuesta por el Senado, por dos tercios del total de sus miembros, y desempeñará sus funciones por un período de diez años. [...]

Ningún funcionario de la Contraloría General de la República formará parte de los directorios de las entidades públicas y privadas especificadas ni percibirá emolumentos de dichas entidades. El Poder Legislativo, mediante sus comisiones tendrá amplia facultad de fiscalización de dichas entidades y de la Contraloría General.

No se avanzó sobre el contenido del texto y en la CPE de 2004 quedó igual a la CPE de 1995, promulgada por Gonzalo Sánchez de Lozada. Se deduce que no se quiso modificar la Ley SAFCO por intereses concretos de los inversores privados.

Posterior a 2004, parte de la propuesta del Congreso del 2002 se plasma en la nueva CPE, pero sin dar potestad a la Contraloría de fiscalizar las operaciones de los privados.

1.2. Función de defensa de la sociedad: Defensoría del Pueblo y Ministerio Público

La estructura, normativa y reglamentación del sistema jurídico nacional desde las reformas y modificaciones al texto constitucional, propuso un Título dedicado a la defensa de la sociedad para la reforma constitucional de 1994 (Ley 1473 de 1º de abril de 1993, durante la presidencia interina de Luis Ossio Sanjinés).

a. Defensor del Pueblo

La Defensoría del Pueblo se incorpora a la legislación boliviana para defender al ciudadano de los excesos, faltas y omisiones de los funcionarios públicos. La jurisprudencia latinoamericana y europea, principalmente colombiana y española, constituyen la experiencia más cercana a la implementación de la Defensoría del Pueblo, aunque en la jurisprudencia boliviana existe como antecedente la legislación constitucional de 1851 que faculta que la Cámara de Representantes pueda rehabilitar a los que hubiesen perdido el derecho de ciudadanía (inciso 4); para acusar por sí o a instancia de parte, ante el Senado, al Presidente de la República, Ministros de Estado, y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, por culpas y delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones respectivas (Art. 62.5).

6) Del funcionamiento de la Contraloría General de la República; 7) De la jurisdicción coactiva fiscal; y, 8) Abrogaciones y derogaciones.

La Ley 1818 de Defensor del Pueblo, de 22 de diciembre de 1997, establece al Defensor del Pueblo como una institución encargada de velar por la vigencia y el cumplimiento de los derechos y garantías de las personas en relación a la actividad administrativa de todo el sector público; asimismo, vela por la promoción, vigencia, divulgación y defensa de los derechos humanos.

b. Ministerio Público

Siempre bajo la idea del tutelaje de la institucionalidad estatal en los inicios de la República, la Ley de Procedimientos de 8 de enero de 1827 estableció la concurrencia de fiscales a juicios para la acusación de los delitos de orden público, participación en las causas civiles y abrir dictamen cuando sea evidente el interés de menores, la sociedad y el Estado.

El 31 de diciembre de 1857, el presidente José María Linares promulgó la primera Ley de Organización Judicial y reglamentó el funcionamiento del Ministerio Público como “una magistratura compuesta de los agentes del Poder Ejecutivo en los tribunales y juzgados, para representar a la sociedad en todas las causas que le interesan y requerir la aplicación y ejecución de las leyes”. Fue el Presidente Tomás Frías quien facultó al Ministro de Justicia para nombrar fiscales (Decreto de 20 de febrero de 1874). Más tarde, el 10 de enero de 1903, se amplió la facultad del Ministro de Justicia para “Nombrar a los funcionarios del Ministerio Público de capitales de departamento y provincias y otros dependientes de este ramo, con sujeción a la Ley...”. El Ministerio Público fue suprimido en provincias en 1932.

El Ministerio Público se reestructuró en 1961, y el 19 de mayo de 1972, desde el Decreto Ley 10267, se pone en vigor las jerarquías y atribuciones del Ministerio Fiscal. El Art. 189 dispuso: “Jerárquicamente, está constituido por el Fiscal General, que ejerce sus funciones ante la Corte Suprema de Justicia, los Fiscales de Distrito, que ejercen ante las Cortes Superiores, y los Fiscales de Partido y los Fiscales de Instrucción, ante los juzgados de su jerarquía correspondiente”.

En 1987, el Presidente de la Corte Suprema demandó del Congreso Nacional la sanción de una Ley Orgánica del Ministerio Público que le confiera autonomía económica e independencia funcional, pero no prosperó aduciendo ausencia de concordancia con otros cuerpos legales, incoherencias y contradicciones.

A comienzos del siglo XXI, a la magistratura fiscal se le demanda independencia en la dirección de los procesos de oralidad penal y, sobre todo, idoneidad e eficiencia para promover la acción de la justicia en juicios de responsabilidad contra ex-dignatarios de Estado y ex-presidentes de la República; precautelar la Constitución y la soberanía nacional en la preservación del gas y los recursos no renovables, y particularmente en cuanto a la seguridad del Estado.

c. Función de Defensa del Estado: Procuraduría General del Estado

La defensa jurídica de los intereses del Estado boliviano puede remitirse al Art. 140.1 de la CPE de 1945, que establece que: corresponde a la Justicia Ordinaria 1) El conocimiento y decisión de todos los litigios entre particulares y entre éstos y el Estado, cuando éste actúa como persona de derecho privado. 2) Resolver los recursos directos de nulidad que se deduzcan en

resguardo del Art. 27 de la Constitución, contra todo acto o resolución de autoridad pública que no fuese judicial. Estos recursos serán sustanciados y resueltos por los tribunales y jueces que tengan por ley la facultad de juzgar en primera instancia al funcionario que se hubiese excedido en sus facultades.

Sin embargo, en todo el periodo republicano, “el Estado boliviano no fue capaz de asumir una adecuada representación legal en la defensa de sus intereses patrimoniales, quedaron impunes muchos delitos económicos cometidos por funcionarios públicos y representantes de las multinacionales” (Ochoa en www.rebellion.org)).

El intento más inmediato de legislar la defensa de intereses del Estado se dio a partir de la sanción de la Ley 2410 de Necesidad de Reformas a la Constitución Políticas del Estado, de 08 de agosto de 2002, donde se proponía incluirla en el Capítulo III, pero es la Asamblea Legislativa de 2006–2007 la que establece la imperiosa necesidad de creación de la Procuraduría General del Estado para tener una adecuada representación ante controversias económicas con tratados y contratos internacionales con otros estados, empresas multinacionales e inversiones privadas.

d. Servidoras públicas y servidores públicos

Para el caso del Funcionario Público, se cuenta con el Estatuto del Funcionario Público (Ley 2027 de 27 de octubre de 1999), que vino a ser una normativa que ayudó a la reducción de los gastos del Estado y la racionalización de la burocracia, acorde con lo dispuesto en el Decreto Supremo 21060. El objetivo fue excluir políticamente al funcionario público de derechos sociales que le reconocía la Ley General del Trabajo (Estabilidad laboral, derechos de desahucio y otros). En el nuevo texto constitucional, se revierte esta situación con el reconocimiento a la universalidad de los derechos laborales y derechos sociales y el cambio de nombre al de *Servidoras Públicas y Servidores Públicos*.

Lo relevante de la normativa que devenga de la nCPE, en referencia a las Servidoras Públicas y Servidores Públicos (SPySP), puede ya entenderse más allá de un listado de requerimientos verificables y cuantificables. En la nCPE, el Capítulo Cuarto, de las *Funciones de Control, de Defensa de la sociedad y Defensa del Estado*, tiene que ver con el proceso de inclusión de la sociedad como derecho constitucional, cualificada desde la imputación y la libertad individual y colectiva, y desde el criterio de optimización de la labor de las SP y SP.

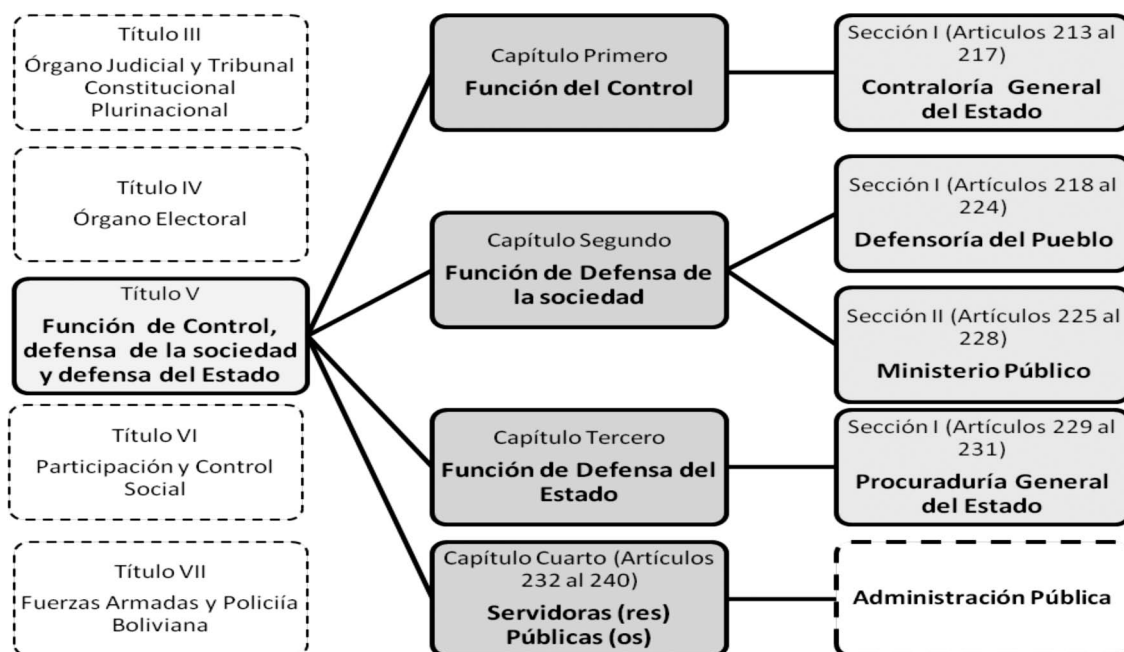
Al comparar algunos momentos constitutivos del pasado, y particularmente de la CPE de 2004, se puede ver que se pasa de una normativa dispersa (en las anteriores constituciones) a una normativa más específica y centralizada desde un capítulo específico al cual debe (inevitablemente) referirse la red institucional constituida desde la nCPE².

2 La CPE de 1851 dice que para ser elegido a la Cámara de Representantes se requiere ser boliviano de nacimiento y ciudadano en ejercicio, tener propiedad raíz, industria, profesión o empleo que produzca una renta anual de quinientos pesos... (Art. 60, CPE 1851)

En la actual CPE, los requerimientos para ocupar cada cargo electo o ser funcionario público están especificados en el Capítulo de Servidoras públicas y servidores públicos.

Esquema 1

Estructura institucional en la segunda parte de la nueva CPE



Fuente: Elaboración propia

Todo el Título V institucionalmente se estructura de acuerdo a necesidades organizativas, funcionales y administrativas:

- Desde la organización de la *Función de Control* se institucionaliza la *Contraloría General del Estado* cambiando el nombre de su antecesora *Contraloría General de la República* (CPE 2004).
- Para la Defensa de la Sociedad (Capítulo segundo) existen dos instituciones, la primera denominada *Defensoría del Pueblo* y la segunda *Ministerio Público*. El antecedente jurídico inmediato al primer caso es la Ley N° 1818 del Defensor del Pueblo, de 22 de diciembre de 1997 y, para el segundo caso, la Ley Orgánica del Ministerio Público N° 1469, de 19 de febrero de 1993; ambas leyes están vigentes desde la normativa de la CPE de 2004.
- En el Capítulo tercero se hace referencia a la Función de Defensa del Estado, con una nueva institución para representar jurídicamente al Estado: la *Procuraduría General del Estado*. Sus antecedentes jurídicos no son institucionales pero se puede encontrar en algunos artículos del constitucionalismo anterior a 2004.
- En el último capítulo del Título V de la segunda parte de la nueva CPE, se incorpora un conjunto de artículos dedicados a las *Servidoras Públicas* y los *Servidores Públicos*, cuya referencia más inmediata se encuentra en el *Estatuto del Funcionario Público* y la Ley General del Trabajo.

Esquema 2

Esquema comparativo entre la CPE del 2004 y la nueva CPE

a. Contraloría General del Estado

CPE / AÑO	DESIGNACIÓN	CARACTERÍSTICAS DE LA INSTITUCIÓN	FACULTADES / FUNCIONES / ATRIBUCIONES INSTITUCIONALES	TIPO DE AUTONOMÍA/ PRINCIPIOS
CPE del año 2009	La Contralora o Contralor General del Estado se designa por dos tercios de votos de los presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional.	Institución Técnica que ejerce la función de control de la administración de las entidades públicas y de aquellas en las que el Estado tenga participación o interés económico.	Determinar indicios de responsabilidad administrativa, ejecutiva, civil y penal.	<p>Autonomía: Funcional, administrativa y organizativa.</p> <p>Principios: Legalidad, Transparencia, Eficacia, Eficiencia, economía, equidad, oportunidad y objetividad.</p>
CPE del año 2004	El Contralor General depende directamente del Presidente de la República y es nombrado por este de una terna propuesta por el Senado.	Oficina dependiente directamente del Presidente de la República que anualmente hace publicaciones de estados demostrativos de su situación financiera y rendición de cuentas señaladas por ley.	Control fiscal sobre las operaciones de entidades autónomas. Autárquicas y sociedades de economía mixta Su gestión anual está sometida a revisiones de auditoría especializada.	<p>Principios</p> <p>No se establece específicamente para la institución</p> <p>Autonomía</p> <p>Operativa, técnica y administrativa otorgada desde la Ley SAFCO. (Su autonomía no estaba constitucionalizada).</p>

b. Defensoría del pueblo

CPE / AÑO	DESIGNACIÓN	CARACTERÍSTICAS DE LA INSTITUCIÓN	FACULTADES / FUNCIONES / ATRIBUCIONES	TIPO DE AUTONOMÍA/ PRINCIPIOS
CPE del año 2009	La defensora o defensor del Pueblo es designada (o) por al menos dos tercios de votos de los presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional, previa convocatoria pública.	Velar por la vigencia, promoción, difusión y cumplimiento de los derechos humanos individuales y colectivos.	Interponer acciones de defensa en el marco de los Derechos, Deberes y Garantías constitucionales. Presentar proyectos de Ley Investigar de oficio actos u omisiones que violen los Derechos individuales y colectivos. Otros.	Autonomía: Funcional, administrativa y financiera. Principios: Gratuidad, accesibilidad, celeridad y solidaridad.
Ley 1818 y CPE de 2004	El Defensor del Pueblo es elegido por dos tercios de votos de los miembros presentes del Congreso Nacional.	Vela por la vigencia y el cumplimiento de los derechos y garantías de las personas en relación a la actividad administrativa de todo el sector público. Vela también por la promoción y divulgación de los derechos humanos.	Tiene la facultad de interponer recursos para favorecer a toda persona con los derechos y garantías que el Estado establece parte primera de la CPE de 2004.	Principios: Gratuidad y accesibilidad Autonomía: La ley 1818 le confiere independencia para no recibir instrucciones de los poderes públicos.

c. Ministerio Público

CPE / AÑO	DESIGNACIÓN	CARACTERÍSTICAS DE LA INSTITUCIÓN	FACULTADES / FUNCIONES / ATRIBUCIONES INSTITUCIONALES	TIPO DE AUTONOMÍA/ PRINCIPIOS
CPE del año 2009	La Fiscal o el Fiscal General de la República se designará por dos tercios de votos de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional, previa convocatoria pública. Ejercerá sus funciones por seis años sin posibilidad de nueva designación.	La autoridad jerárquica superior del ministerio público es la Fiscal o el Fiscal General del Estado.	Defender la legalidad y los intereses generales de la sociedad, y ejercer la acción penal pública.	Autonomía: Funcional, administrativa y financiera. Principios: Legalidad, oportunidad, objetividad, responsabilidad, autonomía, unidad y jerarquía.

CPE / AÑO	DESIGNACIÓN	CARACTERÍSTICAS DE LA INSTITUCIÓN	FACULTADES / FUNCIONES / ATRIBUCIONES INSTITUCIONALES	TIPO DE AUTONOMÍA/ PRINCIPIOS
Ley 1469 acorde y CPE del 2004	El Fiscal General de la República es designado por el Congreso Nacional de la República por dos tercios de sus miembros presentes. Tiene su sede en la ciudad de Sucre. Ejerce sus funciones por un plazo improrrogable de diez años.	El Ministerio Público representa al Estado. Se ejerce por las comisiones que designe la Cámara Legislativa, el Fiscal General de la Nación y demás funcionarios designados conforme a ley.	Tiene por finalidad promover la acción de la Justicia, defender la legalidad, los intereses del Estado y la sociedad.	Por Ley 1469 Principios: Unidad, Legalidad, Jerarquía, representación probidad, responsabilidad, inamovilidad y carrera. Autonomía: Funcional y administrativa.

d. Procuraduría General del Estado

CPE / AÑO	DESIGNACIÓN	CARACTERÍSTICAS DE LA INSTITUCIÓN	FACULTADES / FUNCIONES / ATRIBUCIONES INSTITUCIONALES	TIPO DE AUTONOMÍA/ PRINCIPIOS
CPE del año 2009	La designación de la Procuradora o el Procurador General del Estado corresponderá a la Presidenta o al Presidente del Estado y puede ser objetada por la Asamblea Legislativa Plurinacional.	Institución de representación jurídica pública de Defensa del Estado, cuya organización y estructura será determinada por ley.	Promover, defender y precautelar, evaluar y velar por el ejercicio de las acciones en defensa de los intereses del Estado. Requerir información y enjuiciamiento en casos de corrupción. Instar a la FGR a dar lugar a acciones en contra de los delitos cometidos contra el patrimonio del Estado.	Tanto su autonomía como sus principios serán determinadas por ley.

e. Servidoras públicas y servidores públicos

CPE / AÑO	DESIGNACIÓN	CARACTERÍSTICAS DE LA INSTITUCIÓN	ACCESO AL DESEMPEÑO	TIPO DE AUTONOMÍA/ PRINCIPIOS
CPE del año 2009	Toda designación de servidoras públicas y servidores públicos tendrá que corresponder a la especificidad de la institución a la que pertenece el funcionario público.	No define ninguna Institución pública en particular; es de naturaleza transversal al conjunto de la institucionalidad.	Se requiere contar con la nacionalidad boliviana, mayor de edad, haber cumplido con los deberes militares, no estar comprendida en los casos de prohibiciones establecidos en la Constitución (ver Art. 234 de la nCPE).	Principios: Legitimidad, legalidad, imparcialidad, publicidad, compromiso e interés social, ética, transparencia, igualdad, competencia, eficiencia, calidad, calidez, honestidad, responsabilidad y resultados.
Ley 2027 (Estatuto del FP y la CPE de 2004)	El Estatuto los clasifica en: a) Funcionarios electos b) Funcionarios designados c) Funcionarios de libre nombramiento d) Funcionarios de carrera, y e) Funcionarios interinos	Servidor público es aquella persona individual, que independientemente de su jerarquía y calidad, presta servicios en relación de dependencia a una entidad sometida al ámbito de aplicación del Estatuto del Funcionario Público.	El Estatuto del Funcionario Público establece los derechos y deberes de los Funcionarios Públicos.	Principios: Legalidad, transparencia y responsabilidad (Ver más en el Art. 1 del Estatuto del Funcionario Público)

Conclusiones y desafíos

Primeramente se resalta que dos de las instituciones mencionadas nacen con el constitucionalismo de 1825 y un proceso particular hacia sus niveles de independencia y autonomía (Ministerio Público y Contraloría General del Estado). Otras apenas se las incorporó a finales del siglo pasado, con visiones neoliberales en un estado de derecho (Defensoría del Pueblo, servidoras y servidores públicos). Una es completamente nueva en el constitucionalismo boliviano (Procuraduría General del Estado) y por ello con más necesidades para su comprensión administrativa y funcional dentro la carrera institucional. El desafío relevante para la Procuraduría General del Estado es lograr profesionalidad teórica, práctica e institucional, y sin duda que el apoyo de los países con más experiencia (como la Argentina) viene a ser valiosa, sobre todo en aspectos de asesoramiento especializado.

Por otro lado, es claro entender (de manera deductiva y hasta intuitivamente) que la reglamentación derivada de la nCPE demanda de la población un seguimiento permanente y una participación cualitativa para que, en cada una de las leyes orgánicas, códigos o estatutos (que tengan que ver con la función de Control, Defensa de la sociedad y Defensa del Estado), se tome en cuenta el concepto de Estado Plurinacional Social de Derecho Plural, Participativo y Comunitario. Un desafío y posible escenario de debate será el alcance funcional y administrativo del Ministerio Público y la Contraloría General del Estado en el ámbito del pluralismo jurídico y económico hacia la administración de la justicia y la economía comunitaria en los territorios indígena originario campesinos con autonomía.

Como evaluación crítica, se debe hacer notar que si el derecho al acceso de la función pública es universal, entonces la función de control, defensa de la sociedad y defensa del Estado debía también establecer niveles de universalización, ampliando el ámbito de su ejercicio a la actividad privada al menos en sus ejes más relevantes. Si de hecho ya se lo hace con las universidades privadas en términos académicos, ¿por qué no con la industria, comercio y banca privada? El Estado (en países no desarrollados) puede de alguna manera ser más eficiente en la medida de tener mejores formas de regular la vida económica, política y social, al menos para protegerse de las crisis cíclicas del capital internacional y de inversiones privadas que atenten contra la seguridad del Estado.

Por otro lado, es evidente el proceso de profundización democrática y universalización de los derechos individuales y colectivos con la modernización y la regulación al acceso (del ciudadano) a los cargos públicos. Si bien esto se evidencia desde la normativa de requerimiento de especialidad o tecnificación y en el ejercicio del derecho constitucional legislado, en el marco conceptual y dogmático del Estado Plurinacional, social de derecho con autonomías administrativas y ejecutivas, no necesariamente constituye el ejercicio democrático de la norma constitucional expresada en el Art. 11 de la nueva CPE.

La modernización y democratización de la administración pública, en el sentido del derecho ciudadano y de nación y pueblo indígena originario campesino, van más allá de un listado de requerimientos de accesibilidad a los cargos públicos, sobre todo porque ya están constitucionalizadas las obligaciones y prohibiciones causales e imputables, ligadas a tiempos, asignación, elección, reelección y revocatoria para los casos de cargos elegidos por voto universal secreto y por usos y costumbres.

Al terminar, no se puede obviar que el rol constitucional del Ministerio Público para cubrir la defensa del Estado en la actual coyuntura, marcada por el caso de terrorismo y traición a la Patria,

ha transparentado en el debate público las sentidas diferencias entre el delito común y el delito de sedición o escisión.

El aniquilamiento de un grupo de acción política militar, que propugnaba acciones e ideas separatistas en Santa Cruz, puso en tela de juicio los mecanismos e instrumentos legales de que dispone el Ministerio Público y la Policía nacional para reprimir y llevar a estrados judiciales a los responsables de este tipo de actos. En este sentido, se hace evidente la necesidad de una legislación específica para estos casos, ya que la Ley Orgánica del Ministerio Público no la contempla. Cabe preguntar si es desde el Ministerio Público que se debe encarar la normativa jurídica sobre la seguridad del Estado (que es sustancialmente distinta a la defensa del Estado), o es desde una comisión congresal especial. Constitucionalmente, es prudente debatir sobre un nuevo capítulo al Título V, que haga referencia a la seguridad del Estado.

Finalmente, queda el gran desafío de entroncar una Ley orgánica del Ministerio Público que tenga concordancia con la administración de la justicia en las entidades autónomas indígena originaria campesinas, autonomías departamentales y la profundización de la democracia, concediendo más participación ciudadana en la definición de políticas de descentralización y agendas institucionales, para el control y defensa de la sociedad y del Estado. La nueva Constitución Política del Estado pone a los nuevos legisladores desafíos magistrales para acercar a la sociedad civil y al Estado a niveles de tolerancia y adecuación a cambios por la vía democrática, cultural y revolucionaria.

**SEGUNDA PARTE TÍTULO V:
FUNCIONES DE CONTROL DE DEFENSA DE LA SOCIEDAD Y
DE DEFENSA DEL ESTADO**

**Funciones de control, defensa de la
sociedad y defensa del Estado**

Jennifer Guachalla Escóbar

1. Naturaleza de los órganos “extrapoder”

El común denominador de las instituciones cuya regulación está incluida en el Título V de la Constitución, es decir, la Contraloría General del Estado, la Defensoría del Estado, el Ministerio Público y la Procuraduría General del Estado, es que se trata de entidades públicas, denominadas por la doctrina constitucional como órganos extrapoder (Bidart, 1995:480). En su generalidad, se trata de entidades cuyos titulares son nombrados por el Congreso¹, al cual deben rendirle cuentas de forma periódica; sin embargo, no forman parte del órgano legislativo, ni del ejecutivo.

Dichas instituciones gozan de autonomía administrativa, económica y funcional, es decir, no dependen de un superior jerárquico. A fin de garantizar esta “autonomía funcional”, por lo general, las constituciones latinoamericanas acompañan esta definición con previsiones relativas al nombramiento de sus titulares, su destitución, inmunidades funcionales e intangibilidad salarial (*Cf.* Bidart, 1995: 487).

La naturaleza de órganos extrapoder, del que gozan estas instituciones en nuestro ordenamiento jurídico, es confirmada por la Constitución vigente, la que las ubica en la parte correspondiente a la estructura del Estado, bajo un título especial y no dentro de los títulos correspondientes al órgano ejecutivo y legislativo.

*Jennifer Guachalla
Escóbar*

Abogada, especialista en Ciencia Política, Derecho Constitucional y Derechos Humanos (Universidad Complutense de Madrid). Docente Universitaria de pregrado y post-grado en Derecho Constitucional, Derecho Penal y Procesal Penal. Ha escrito numerosos artículos sobre reformas judiciales, acceso a la justicia y sistema jurídico indígena.

¹ El procurador general del Estado es nombrado por el Presidente, sin embargo, su designación puede ser objetada por la Asamblea Legislativa Plurinacional.

2. Función de control

2.1. Contraloría General del Estado

a. Diferencias entre la anterior y la nueva CPE

La nueva Constitución:

- Elimina la dependencia que esta institución tenía del Presidente de la República, y define a la Contraloría General del Estado en los términos ya contenidos en la Ley 1178 (Cf. Bolivia, Ley 1178 de Administración y Control Gubernamentales), es decir, como una “institución técnica, que goza de autonomía funcional, financiera, administrativa y organizativa”. Como institución autónoma, se le instruye rendir anualmente informe a la Asamblea Legislativa Plurinacional.
- Constitucionaliza la principal función de la Contraloría, esto es, el ejercicio del “control externo posterior”, función que ya había sido reconocida por la Ley 1178.
- Define de forma más clara el alcance de la función de “control” que ejerce esta institución sobre el sector público, la que se extiende, no sólo a las operaciones de entidades autónomas, autárquicas y sociedades de economía mixta, como se señalaba en la constitución reformada, sino a todas las entidades públicas –como ya definía la Ley 1178²– y también a aquellas en las que el Estado tenga participación o interés económico.
- Entre las funciones aparentemente nuevas que se le asigna a la Superintendencia, se encuentra la de supervisar y controlar la adquisición, manejo y disposición de *bienes y servicios estratégicos para el interés colectivo*.
- Define los principios sobre los cuales la Contraloría debe cumplir sus funciones: legalidad, transparencia, eficacia, eficiencia, economía, equidad, oportunidad y objetividad.
- Cambia la forma de designación de la Contralora o Contralor, asignándola al pleno de la Asamblea Legislativa Plurinacional. Establece requisitos para la designación y define algunos lineamientos para el procedimiento de designación, tales como el concurso público, la calificación de capacidad profesional, la calificación de méritos y la observación pública.
- Reduce el tiempo de funciones del Contralor de diez (10) a seis (6) años.

b. Análisis del nuevo texto constitucional

La Constitución vigente define claramente la naturaleza jurídica de la Contraloría General del Estado como la de un órgano extrapoder, al establecer: i) su “autonomía funcional, financiera,

2 Presidencia y Vicepresidencia de la República, los ministerios, las unidades administrativas de la Contraloría General de la República y de las Cortes Electorales; el Banco Central de Bolivia, las Superintendencias de Bancos y de Seguros, las Corporaciones de Desarrollo y las entidades estatales de intermediación financiera; las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional; los gobiernos departamentales, las universidades y las municipalidades; las instituciones, organismos y empresas de los gobiernos nacional, departamental y local, y toda otra persona jurídica donde el Estado tenga la mayoría del patrimonio.

administrativa y organizativa” y ii) ubicarla en un Título especial de la Constitución, junto con otros órganos extrapoder, aunque le instruye rendir informe al Congreso, a fin de contribuir con la función fiscalizadora de la administración pública, que ejerce este órgano³.

Antes de la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado, la función de “contabilidad y control”, asignada al Contralor por la anterior Constitución, ya había sido ampliamente rebasada por las funciones definidas en la Ley 1178 Ley de Administración y Control Gubernamentales (SAFCO) para este funcionario. Ellas comprendían todos los procesos e instrumentos técnicos de la administración contemporánea, así como la evaluación por resultados (Stefan, Rivera, Molina y Cajas, 2003: 3209). La Ley 1178 define a la Contraloría General de la República como: i) Órgano Rector del Sistema de Control Gubernamental, encargado de emitir la normatividad básica de los sistemas de Control Gubernamental Interno y Externo, ii) Autoridad Superior de Auditoría del Estado, que ejerce el control externo posterior, con autonomía operativa, técnica y administrativa, para cumplir con independencia, imparcialidad, probidad y eficiencia sus atribuciones, iii) Conductora de los programas de capacitación y especialización para servidores públicos en el manejo de los sistemas que trata la Ley.

Uno de los cambios fundamentales resultante de la promulgación de la Ley 1178, fue eliminar la atribución de la Contraloría General del ejercicio del Control Previo, dejando esta responsabilidad a los servidores públicos de cada entidad, dentro de su obligación de ejercer el control interno (*Cf.* Contraloría General del Estado, 2009).

Decimos que las funciones definidas por la Constitución vigente para la Contraloría: i) el ejercicio de la función de control sobre las entidades en las que el Estado tenga participación o interés económico y ii) supervisar y controlar la adquisición, manejo y disposición de bienes y servicios estratégicos para el interés colectivo, son aparentemente nuevas porque dichas funciones se entienden comprendidas en el Art. 5º de la Ley SAFCO, cuando el mismo establece “que toda persona no comprendida en los Arts. 3º y 4º (entidades públicas, Poder Legislativo y Poder Judicial), cualquiera sea su naturaleza jurídica, que reciba recursos del Estado para su inversión o funcionamiento, se beneficie de subsidios, subvenciones, ventajas o exenciones, o preste servicios públicos no sujetos a la libre competencia, según la reglamentación y con las excepciones por cuantía que la misma señale, informará a la entidad pública competente sobre el destino, forma y resultados del manejo de los recursos y privilegios públicos y le presentará estados financieros debidamente auditados”.

Finalmente, cabe señalar que ni la Constitución anterior ni la vigente, definen un procedimiento para la remoción del titular de la Contraloría, sin embargo la nueva Constitución establece (Art. 237.II) que la Ley determinará las sanciones en caso de incumplimiento de las obligaciones establecidas para las y los servidores públicos, en la misma Constitución (Arts. 235, 237.I).

c. Alternativas de desarrollo legislativo

Una de las críticas más duras que se le hace a la Contraloría, es que el “control externo posterior” carece de eficacia porque en muchos casos resulta inoportuno. Los procesos

3 En la Constitución argentina (Art. 85), este órgano, denominado Auditoría General de la Nación, a pesar de estar incorporado en la Sección correspondiente al Poder Legislativo, goza de autonomía funcional.

concluyen uno, dos o tres años después de producido el acto administrativo objeto del control, cuando –debido a la excesiva movilidad funcionaria que existe en el sector público– incluso el funcionario público ya ha dejado de trabajar en la entidad pública.

Sin embargo, cuando los servidores públicos responsables del control interno de cada entidad consultan a la Contraloría sobre situaciones actuales que pueden ser objeto de control posterior, ésta les niega apoyo o únicamente les “aconseja verbalmente”, bajo el argumento que no puede emitir criterio oficial alguno porque entraría en el campo del “control previo”. La Contraloría no posee una instancia consultiva y/o de asistencia técnica a los funcionarios responsables del control en cada entidad pública, que emita dictámenes vinculantes o no, para que dichos funcionarios puedan responder de forma uniforme, coherente y eficiente a situaciones actuales objeto de control previo. Por lo que parece importante que los legisladores tomen en cuenta este aspecto al momento de revisar la Ley 1178 y definir la estructura organizativa de la Contraloría.

La revisión de la Ley 1178 también deberá incluir: i) el desarrollo de las previsiones constitucionales referidas al procedimiento de designación de la Contralora o Contralor General del Estado, en particular el concurso y la observación públicas, así como ii) el procedimiento de juzgamiento y destitución.

3. Función de defensa de la sociedad

3.1. Defensoría del Pueblo

a. Diferencias entre la anterior y la nueva CPE

La nueva Constitución Política del Estado:

- A diferencia de la Constitución reformada, señala expresamente la autonomía funcional, administrativa y financiera de la Defensoría del Pueblo. Mantiene la obligación de informar de sus actos –anualmente y cuando sea convocado– al Órgano Legislativo, sin embargo añade que también se debe informar al Control Social, el mismo que de acuerdo al Art. 241 de la misma Constitución es ejercido por el pueblo soberano, a través de la sociedad civil organizada.
- Hace énfasis en la función de velar por la vigencia, promoción, difusión y cumplimiento de los “derechos humanos colectivos” reconocidos en la Constitución vigente, tales como los derechos económicos, sociales y culturales, los derechos de los pueblos indígenas, de la población afro descendiente, derecho al medio ambiente y derechos de grupos poblacionales específicos como la niñez, adolescencia y juventud, personas adultas mayores, personas con discapacidad, personas privada de libertad, entre otros.
- Extiende la actuación de la Defensoría del Pueblo –además de la actividad administrativa de todo el sector público– a la actividad de las instituciones privadas que presten servicios públicos.
- Incrementa significativamente las funciones de la Defensoría del Pueblo, aunque gran parte de ellas ya estaban reconocidas en la Ley 1818 (Bolivia, Ley 1818 del Defensor del Pueblo). Entre

las nuevas atribuciones se destacan: i) promoción de la defensa de los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, de las comunidades urbanas e interculturales, y de las bolivianas y los bolivianos en el exterior, ii) Interponer las acciones de Protección de Privacidad, Popular y de Cumplimiento, iii) presentar proyectos de ley, iv) instar al Ministerio Público al inicio de las acciones legales que correspondan, en caso de violación de Derechos Humanos, v) emitir censura pública por actos o comportamientos contrarios a formulaciones realizadas por la Defensoría.

- Constitucionaliza los principios de gratuidad, accesibilidad, contenidos en la Ley 1818, y añade los principios de celeridad y solidaridad, como base de la actuación de la Defensoría del Pueblo.
- Define al titular de la Defensoría del Pueblo como cabeza de la institución, pero no define el resto de la estructura organizativa de la misma.
- Reitera algunos “instrumentos o medios” que facilitan el ejercicio de las funciones de la Defensoría tales como las solicitudes de información, el libre acceso a centros de detención, sin embargo añade que: en caso de no ser debidamente atendida la solicitud de la Defensoría, ésta tiene la facultad de interponer las acciones correspondientes contra la autoridad, la misma que podrá ser procesada y destituida, si se demuestra el incumplimiento.
- Mantiene la designación de la Defensora o Defensor por dos tercios de los miembros presentes del Órgano Legislativo. Sin embargo define algunos parámetros nuevos en el procedimiento tales como: i) convocatoria pública, ii) calificación de la capacidad profesional y méritos, iii) concurso público, iv) observación pública.
- Reduce la edad exigida para ser nombrado Defensora o Defensor de treinta y cinco (35) a treinta (30) años, exige contar con probada integridad personal y ética y poseer una trayectoria de defensa de los Derechos Humanos, además de cumplir con las condiciones generales de acceso al servicio público.
- Incrementa el período de funciones del titular de la Defensoría del Pueblo de cinco (5) a seis (6) años.
- Mantiene la inmunidad del titular de la institución, por actos realizados en el ejercicio de sus funciones.
- Elimina la previsión relativa al enjuiciamiento de la Defensora o el Defensor.

b. Análisis del nuevo texto constitucional

Tomando en cuenta la naturaleza Plurinacional del Estado boliviano, el reconocimiento de las naciones y pueblos indígena originario campesinos como pre-existentes al mismo y la constitucionalización de la “defensa de los derechos de estos pueblos y naciones” –como una de las principales funciones de la Defensoría–, parece que la denominación más adecuada para esta institución sería Defensoría de los Pueblos⁴.

⁴ En ese mismo sentido se pronuncia Bartolomé Clavero (2009), miembro del Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas de las NN.UU.

A pesar, de que la Ley 1818 define a la Defensoría del Pueblo como Alto Comisionado del Congreso y la Constitución delega el nombramiento de su titular a este mismo órgano; su ubicación en el texto constitucional y la voluntad expresa del Constituyente de definir la “autonomía funcional, financiera y administrativa” de la Defensoría, nos acerca más a la configuración de un órgano extrapoder, que a una institución dependiente del Congreso (Maiorano, 1999)⁵. Sin embargo, no se puede negar la relación entre la Defensoría y el Órgano Legislativo, ya que este último –en la práctica– actúa como respaldo a las recomendaciones y sugerencias de la Defensoría del Pueblo (Maiorano, 1999: 6). Por otra parte, el propio Legislativo fortalece su función de control de la administración pública, a través de la información proporcionada por la Defensoría del Pueblo.

De acuerdo a la doctrina (Bidart, 1995: 483) y legislación comparada (Bassols, 1999), el área tutelada por la Defensoría del Pueblo comprende los –hechos, acciones u omisiones– de la administración pública centralizada y descentralizada (también llamadas administraciones independientes), en nuestro caso gobiernos municipales, autonomías departamentales, regionales e indígenas. Respecto a la administración de justicia, de acuerdo a la legislación y jurisprudencia de otros países y la propia Ley 1818, la Defensoría del Pueblo se abstendrá de intervenir en casos en los que quede pendiente una resolución judicial, sin embargo la institución vela por que la Administración de Justicia resuelva expresamente en tiempo y forma, las peticiones y recursos que le hayan sido formuladas.

Entre las nuevas competencias de esta institución cabe destacar: i) la de promoción de la defensa de los derechos de las bolivianas y los bolivianos en el exterior, que confiere a la Defensoría del Pueblo una jurisdicción extra-territorial (Clavero, 2009), y ii) la promoción de la defensa de los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, como categoría especial de los derechos humanos colectivos.

Sin embargo, bajo el mandato general de “velar por la vigencia de los derechos humanos”, durante las últimas décadas las Defensorías del Pueblo de la región⁶ (incluyendo la boliviana) han desarrollado: 1) procesos efectivos de incidencia sobre la administración pública –centralizada y descentralizada–, a fin de que ésta defina políticas públicas (nacionales, regionales y locales) que materialicen el ejercicio de los derechos humanos, y 2) acciones destinadas a la prevención y gestión de conflictos sociales. Empero estas “nuevas” funciones –desarrolladas cada vez con más fuerza por las Defensorías del Pueblo latinoamericanas– aún no se reflejan en el nuevo texto constitucional, ni en la Ley del Defensor del Pueblo.

Finalmente, tomando en cuenta las transversales de “diversidad genérica, cultural, étnica, generacional” que cruzan todo el texto constitucional, se debió incluir entre los principios que rigen a esta institución los de equidad, interculturalidad y no discriminación.

5 Maiorano afirma que incluso en países como España, en el que la Defensoría del Pueblo –por su configuración constitucional– tiene dependencia funcional del Órgano Legislativo, la jurisprudencia de ese país le ha asignado “independencia funcional absoluta como garante de los derechos humanos.

6 Tales como las Defensorías del Pueblo del Perú, Ecuador y Colombia.

c. Alternativas de desarrollo legislativo

Es necesario revisar la Ley del Defensor del Pueblo de manera que: i) refleje de forma más precisa las nuevas atribuciones que le confiere la Constitución, en particular las relativas a los migrantes y los derechos de los pueblos indígenas tales como los derechos a la libre determinación, autonomía, consulta, tierra y territorio, etc. y ii) reconozca las funciones de la Defensoría relativas a la promoción, monitoreo e incidencia en políticas públicas, con enfoque de derechos humanos, y la prevención, atención y gestión de conflicto sociales que, como dijimos con anterioridad, son funciones ya ejercidas por dicha institución. En ese sentido, tanto las atribuciones como la estructura organizativa de la Defensoría del Pueblo, deben responder a los nuevos retos planteados por la Constitución, entre ellos el promover los derechos humanos, en el marco de las autonomías departamentales, regionales, municipales e indígenas.

Por otra parte, la revisión de la Ley 1818 deberá incluir el desarrollo de las previsiones constitucionales referidas al procedimiento de designación de la Defensora o Defensor del Pueblo, en particular el concurso público, y la observación pública, en los que aun no se tiene experiencia. En ese sentido, se puede tomar como ejemplo el proceso de observación al que son sometidos algunos funcionarios públicos en la Argentina⁷, es decir audiencias públicas en las que las personas individuales y/o colectivas, presentan públicamente sus observaciones al candidato. También existen otras formas de someter a los candidatos a la observación pública, ensayadas en nuestro país por algunas organizaciones de la sociedad civil⁸, tales como la publicación –en medios de prensa de circulación nacional– de las hojas de vida de los candidatos, la realización de foros, etc.

La Ley también deberá definir, los procedimientos: i) para el juzgamiento, destitución y sustitución del titular de la institución, toda vez que la nueva Constitución, ya no contiene previsiones sobre el tema, ii) para la rendición de informe al Congreso y el Control social.

3.2. Ministerio Público

a. Diferencias entre la anterior y la nueva CPE

La nueva Constitución:

- Consolida la independencia y autonomía (funcional, administrativa y financiera) del Ministerio Público, con relación al órgano legislativo y ejecutivo⁹. A diferencia de la Constitución anterior, se le exige de “dar cuenta de sus actos” al Órgano Legislativo y “coordinar” con el Órgano Ejecutivo.
- Concentra la función del Ministerio Público en la “defensa de la legalidad y la sociedad” y el “ejercicio de la acción penal pública”, eximiéndolo de la función de “defensa de los

7 Por ejemplo, el proceso al que fue sometido el Dr. Eugenio Raúl Zaffaroni para acceder al cargo de miembro de la Corte Suprema de Justicia.

8 Como el proceso denominado “designaciones transparentes”, promovido por la Red Participación y Justicia.

9 La independencia funcional del Ministerio Público, ya se encontraba definida en el Art. 3 de la Ley 2175 Ley Orgánica del Ministerio Público.

intereses del Estado”, toda vez que dicha función es asignada –por la Constitución vigente– a la Procuraduría General del Estado, sin embargo de acuerdo a las previsiones de la propia Constitución (Art. 331), el Ministerio Público aún es responsable de “ejercer las acciones judiciales a que hubiera lugar por los delitos cometidos contra el patrimonio público, de los cuales tenga conocimiento”.

- Constitucionaliza un conjunto de principios sobre la base de los cuales el Ministerio Público debe cumplir sus funciones: legalidad, oportunidad, objetividad, responsabilidad, autonomía, unidad y jerarquía¹⁰.
- Define la estructura básica del Ministerio Público: Fiscal General, fiscales departamentales, fiscales de materia. Excluye de esta estructura a “las Comisiones que designen las Cámaras Legislativas”.
- Mantiene la forma de designación de la Fiscal o el Fiscal General por dos tercios de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional. Sin embargo, adicionalmente se define algunos lineamientos del proceso de designación –que no estaban contemplados en la anterior Constitución– tales como: la convocatoria pública, la calificación de capacidad profesional, de méritos y el concurso público (este último, implica la obligación del Estado de transparentar y someter al escrutinio público todo el proceso de selección). Finalmente se define una serie de requisitos para asumir el cargo, en los que concurren los requisitos generales para servidores públicos y los específicos para asumir la Magistratura del Tribunal Supremo.
- Reduce el período de funciones de la Fiscal o el Fiscal General de diez (10) a seis (6) años, y se elimina la posibilidad de reelección.
- Elimina el procedimiento de destitución del Fiscal General establecido en la anterior Constitución, dejando el mismo a una norma de desarrollo constitucional.

b. Análisis del nuevo texto constitucional

Siguiendo la corriente latinoamericana (Binder, 2000: 325), la Constitución vigente define la naturaleza jurídica del Ministerio Público como la de un órgano extrapoder, al establecer: i) su “autonomía funcional, administrativa y financiera” y ii) ubicarla en un Título especial de la Constitución, distinto al de los Órganos Ejecutivo y Legislativo. La autonomía implica que nadie le puede imponer norma alguna; esto quiere decir que si por ejemplo, el Presidente de la nación quisiera impartirle instrucciones, éstas no serían obligatorias; tampoco lo serían las instrucciones emanadas del Parlamento. En ese sentido se entiende la voluntad del Constituyente, cuando excluye la obligación que tenía el Ministerio Público (en la anterior Constitución) de “rendir cuentas” al Poder Legislativo por lo menos una vez al año y “coordinar” con el Poder Ejecutivo.

Sin embargo, cabe señalar que la doctrina le asigna al Ministerio Público también una función “auxiliar del Poder Judicial” y de “control”, esta última derivada de su condición de “independencia” de los otros poderes del Estado (Bidart, 1995: 488).

10 Los principios señalados por la Ley 2175 Ley Orgánica del Ministerio Público son: unidad y jerarquía, objetividad, obligatoriedad, solución del conflicto, probidad, confidencialidad, gratuidad y diversidad cultural.

La estructura del Ministerio Público es vertical (derivada de los principios de unidad y jerarquía que rigen a esta institución), en contraposición a la estructura horizontal del Poder Judicial, donde en realidad todos los jueces son equivalentes en el sentido del ejercicio de su función. Ello es así, porque el Ministerio Público es una institución que debe realizar políticas coherentes, mientras la independencia judicial está preservando la imparcialidad del juez (Binder, 2000: 325).

Son tres las funciones que la Constitución le asigna al Ministerio Público: 1) Defensa de la legalidad, derivada del Principio de Legalidad¹¹, el mismo que obliga al Ministerio Público a velar por el cumplimiento de lo que la Ley “determina previamente”, 2) Defender los intereses generales de la sociedad, implica que el Ministerio Público debe velar por el ejercicio de los derechos individuales y colectivos de la sociedad y las garantías de las personas, a través de los procedimientos establecidos en las leyes, 3) Ejercer la acción penal pública, consiste en ejercer la función acusadora dentro de los procesos penales de acción pública, por delitos cometidos en contra de las personas.

La Constitución vigente no define un procedimiento para la remoción del titular del Ministerio Público, sin embargo, la nueva Constitución establece (Art. 237.II) que la Ley determinará las sanciones en caso de incumplimiento de las obligaciones establecidas para las y los servidores públicos (Arts. 235, 237.I).

Finalmente, tomando en cuenta el rol del Ministerio Público en la administración de justicia, y las transversales de “diversidad genérica, cultural, étnica, generacional” que cruzan todo el texto constitucional, se debió incluir entre los principios que rigen al Ministerio Público los de equidad, pluralismo jurídico e interculturalidad.

c. Alternativas de desarrollo legislativo

Es necesario revisar la Ley Orgánica del Ministerio Público, tomando en cuenta que la nueva constitución exime a esta institución de la función de “defensa del Estado”.

También es necesario que dicha Ley corrija algunas prácticas erradas, derivadas de malas interpretaciones del texto constitucional reformado¹². Por ejemplo, la conformación de comisiones especiales dentro del Congreso para la investigación de “asuntos de interés nacional” para su posterior “remisión” al Ministerio Público¹³, ya que dichas comisiones sólo retrasan

11 El principio de legalidad se expresa en la siguiente fórmula “nadie puede ser obligado a hacer lo que la ley no mande, ni privado de lo que ella no prohíba” (contenido en el Art. 32 de la anterior Constitución), lastimosamente la formulación expresa de este principio ha sido excluido del nuevo texto constitucional.

12 Art. 125. (Ministerio Público): El Ministerio Público (...). Se ejerce por las comisiones que designen las Cámaras Legislativas.

13 Esta interpretación del texto constitucional fue “legalizada” por el Art. 12 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, el mismo que establece que “El Poder Legislativo, a través de las Comisiones que designen las Cámaras (...) También ejercerá funciones de Ministerio Público, en la investigación de los asuntos de interés nacional que se le encomiende por Resolución Camaral, siempre que los hechos no se encuentren ya sometidos a la jurisdicción ordinaria. Concluida la investigación, la comisión remitirá el informe correspondiente al Pleno Camaral. Si la Cámara determinare la existencia de indicios que constituyan un hecho delictivo, se remitirán los antecedentes al Ministerio Público.

la labor investigativa, que de todas maneras recae en el Ministerio Público¹⁴. Todo esto, sin negar que la función de investigación y acusación no es privativa del Ministerio Público, ya que también puede ser ejercida por las Cámaras del Congreso (ahora Asamblea Legislativa Plurinacional), pero sólo cuando actúan dentro de un proceso contra altos funcionarios del Estado.

Cabe señalar que si bien la Ley Orgánica del Ministerio Público vigente, concentra la regulación de la organización, atribuciones y funcionamiento del Ministerio Público en el ámbito Penal¹⁵ (es decir el ejercicio de la función acusadora dentro del proceso penal), es importante señalar la existencia de una creciente demanda de la sociedad para la conformación de un cuerpo de funcionarios públicos –similar a la Defensa Pública¹⁶ (que como sabemos sólo atiende a imputados)– que se haga cargo de la defensa de las víctimas, pobres, menores, etc.; tomando en cuenta, que el sistema de “abogados de oficio” nunca funcionó de forma eficiente.

Finalmente, la nueva Ley Orgánica del Ministerio Público debe transversalizar en su contenido los temas de género, diversidad cultural, étnica y generacional, acorde con los instrumentos internacionales ratificados por nuestro país.

4. Función de defensa del Estado

4.1. Procuraduría General del Estado

a. Diferencias entre la anterior y la nueva CPE

Prácticamente toda la regulación constitucional sobre esta institución es nueva, con el único antecedente de que la finalidad/función de defender los intereses del Estado era atribuida, por la Constitución reformada, al Ministerio Público, aunque en la práctica el Ministerio Público nunca ha asumido la función de defensa del Estado.

b. Análisis del nuevo texto constitucional

La Constitución vigente define a la Procuraduría como una “institución de representación jurídica pública”, no le asigna al órgano ejecutivo tuición sobre la Procuraduría, aunque el nombramiento de su titular esté a cargo del mismo (con la posibilidad de veto de la Asamblea Legislativa Plurinacional), sin embargo tampoco le asigna “expresamente” autonomía funcional. En la legislación comparada, existe una pluralidad de formas de inserción de esta institución en el ordenamiento jurídico, por ejemplo, el cuerpo de abogados del Estado de España y Perú dependen del Ministerio de Justicia (*Cf.* España, Real Decreto y Cisneros, 2009), en ese mismo sentido, la Constitución venezolana (Arts. 247 al 250) ubica a la Procuraduría General de la República dentro del Capítulo correspondiente al Poder Ejecutivo y *le asigna la función de asistir a las reuniones del Consejo de Ministros*; por otra parte la Procuraduría General del Ecuador se define como una institución independiente

14 Como el órgano diseñado constitucionalmente para ejercer la función investigativa y acusadora dentro del proceso penal.

15 Aunque en algunos departamentos como el de La Paz, aún existen fiscales de familia y del menor.

16 Que en nuestro país depende del Ministerio de Justicia.

de la función ejecutiva, con autonomía administrativa, financiera y presupuestaria (García Carrión, 2009). Sin embargo, tomando en cuenta la ubicación constitucional y las funciones que debe cumplir la Procuraduría boliviana, nos inclinamos más a ver a esta institución como un órgano extrapoder, con autonomía funcional, administrativa y económica¹⁷.

La Constitución le atribuye a la Procuraduría General del Estado principalmente dos tipos de funciones: i) defender judicial y extrajudicialmente los intereses del Estado, ii) velar y evaluar las acciones de las unidades jurídicas de la Administración Pública en los procesos que se sustancien ante autoridades jurisdiccionales o administrativas. Sin embargo, la legislación comparada le asigna atribuciones adicionales, tales como la de recuperación de activos provenientes de actividades ilícitas (García Ávalos, 2009), control de la legalidad de actos y contratos de entidades y organismos del Estado (García Carrión, 2009), asesoramiento jurídico al Poder Ejecutivo y elaboración de proyectos y anteproyectos normativos encargados por el gobierno¹⁸. Finalmente, por lo general, las instituciones que –en los distintos ordenamientos jurídicos– tienen a su cargo la defensa del Estado, también han asumido la tarea de capacitar y/o actualizar los conocimientos de los abogados del Estado.

Función de defensa del Estado

De acuerdo a la legislación comparada, la Procuraduría posee la facultad de representar al Estado, en procesos judiciales y extrajudiciales sustanciados ante instancias nacionales e internacionales.

En el ámbito interno, esta función tiene especial relevancia, tomando en cuenta la negativa y tan arraigada práctica del Estado de contratar abogados particulares para la “defensa” de sus intereses, los mismos que –en muchos casos, en connivencia con funcionarios de la propia institución–, perdían recurrentemente los procesos judiciales, fomentando el perverso “negocio de litigar contra el Estado”.

En el ámbito externo, la defensa de los intereses del Estado se realiza ante instancias internacionales tales como la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Corte Penal Internacional, Tribunales Arbitrales Internacionales, etc. En el caso boliviano, esta parece ser una de las principales motivaciones para la creación de esta institución, tomando en cuenta los últimos procesos de negociación y arbitrales a los cuales el Estado boliviano ha sido sometido durante los últimos años, como consecuencia del proceso de nacionalización de empresas asumido por el presente gobierno (Arce, 2009).

Función de supervisión de las unidades jurídicas de la Administración Pública

En la legislación comparada esta función incluye el asesoramiento legal y absolución de consultas con –carácter vinculante o no– sobre la vigencia y aplicación de ley por parte de las instituciones del sector público, en los procesos que se sustancien ante autoridades jurisdiccionales o administrativas;

17 En ese mismo sentido se pronuncia el Ministro de Defensa Legal del Estado, Héctor Arce (2009), responsable de elaborar el proyecto de ley de la Procuraduría General del Estado.

18 Estas dos últimas atribuciones se las encuentra en legislaciones en las que la función de defensa del Estado se encuentra a cargo de instituciones que dependen del Poder Ejecutivo, como el caso de Venezuela y España.

lo que en la práctica genera una especie de doctrina o jurisprudencia que sirve de apoyo a los abogados del Estado, para resolver cuestiones análogas (García Carrión, 2009).

Esta función es particularmente importante, tomando en cuenta que –en el mejor de los casos– la defensa de los intereses del Estado se realiza sobre la base de una enorme dispersión de criterios jurídicos.

c. Alternativas de desarrollo legislativo

A fin de que esta institución comience a funcionar, se debe promulgar una Ley que defina la naturaleza, las funciones y la estructura organizativa de la Procuraduría General del Estado.

En lo que respecta a la naturaleza de la institución, dicha ley debe definir más claramente la “autonomía funcional, administrativa y económica” de la Procuraduría.

Con relación a las funciones de la Procuraduría, la Ley debe: i) desarrollar y definir el alcance de la función de defensa judicial y extrajudicial del Estado en el ámbito nacional e internacional, con especial énfasis en la delimitación de funciones entre la Procuraduría, el Ministerio Público y la Contraloría General del Estado; ii) definir el alcance de la función de supervisión unidades jurídicas de la Administración Pública, del asesoramiento legal y absolución de consultas; definir si los dictámenes de la Procuraduría tendrán o no carácter vinculante, iii) ampliar las atribuciones de la Procuraduría en lo que respecta a la recuperación de activos provenientes de actividades ilícitas, control de la legalidad de actos y contratos de entidades y organismos del Estado, y formación de abogados del Estado.

Finalmente, la estructura organizativa de la Procuraduría debe responder a las principales atribuciones que la Constitución le asigna a esa institución es decir la función de defensa y de supervisión de las unidades jurídicas de la Administración Pública.

5. Servidoras públicas y servidores públicos

a. Diferencias entre la anterior y la nueva CPE

La nueva Constitución:

- A diferencia de la Constitución reformada –que señalaba los principios de interés público e imparcialidad–, la Constitución vigente sólo señala el principio de legitimidad como rector de la actuación de los servidores públicos. Sin embargo, el Estatuto del Funcionario Público (Arts. 8b. y 12) señala también los principios de integridad, imparcialidad, probidad, transparencia, responsabilidad, eficiencia funcionaria, puntualidad, celeridad, economía y probidad (Cf., Bolivia, Ley 2027).
- Define a la servidora y servidor público como las “personas que desempeñan funciones públicas”, el Estatuto del Funcionario Público en su Art. 4. (Ley 2027) define al servidor público como aquella persona individual que, independientemente de su jerarquía y calidad, presta servicios en relación de dependencia a una entidad sometida al ámbito de aplicación de la misma Ley¹⁹. El término incluye también a los dignatarios, funcionarios y empleados

19 “cualquier entidad del Estado” (...) “entidades públicas autónomas autárquicas y descentralizadas” Ley 2027 de 27 de octubre de 1999, Art. 3.I y II.

públicos u otras personas que presten servicios en relación de dependencia con entidades estatales, cualquiera sea la fuente de su remuneración.

- A diferencia de la Constitución reformada, la Constitución vigente establece los requisitos necesarios para acceder al desempeño de funciones públicas²⁰. Se destacan los requisitos de: i) contar con la nacionalidad boliviana, ii) obligación de cumplir con los deberes militares y iii) hablar al menos dos idiomas oficiales del país.
- Señala las obligaciones o deberes que tienen los funcionarios públicos, algunas de las cuales ya estaban incluidas en el Art. 8 del Estatuto del Funcionario Público²¹. Entre las obligaciones nuevas introducidas por la Constitución vigente se encuentra la de “rendir cuentas sobre las responsabilidades económicas, políticas, técnicas y administrativas en el ejercicio de la función pública”.
- Incluye una lista de prohibiciones, causas de inelegibilidad e incompatibilidad (cuyos antecedentes se encuentran en los Arts. 9, 10 y 11 del Estatuto del Funcionario Público), de los cuales se destacan como nuevos las causas de inelegibilidad para acceder a cargos públicos electivos de designación o de libre nombramiento²².

b. Análisis del nuevo texto constitucional

La Constitución reformada incluía un capítulo sobre los funcionarios públicos, en el título referido a la persona como miembro del Estado, lo que permitía asumir que no se los trataba como parte del Poder Ejecutivo, sino como a un ciudadano especial con deberes particulares con el Estado y con algunos derechos, como el de asociación, reducidos por Ley frente al resto de la población (*Cf.* Bolivia 2027, Art. 5). La Constitución vigente ubica a los servidores públicos en la parte correspondiente a la estructura y organización funcional del Estado, y en el Título V junto con entidades que se configuran como independientes y/o autónomas. Por

20 Tampoco el Estatuto del Funcionario Público poseían ninguna disposición al respecto.

21 Art. 8 (Deberes): a) Respetar y cumplir la Constitución Política del Estado, las leyes y otras disposiciones legales, b) Desarrollar sus funciones, atribuciones y deberes administrativos, con puntualidad, celeridad, economía, eficiencia, probidad y con pleno sometimiento a la Constitución Política del Estado, las leyes y el ordenamiento jurídico nacional, c) Acatar las determinaciones de sus superiores jerárquicos, enmarcadas en la Ley, d) Cumplir con la jornada laboral establecida, e) Atender con diligencia y resolver con eficiencia los requerimientos de los administrados, f) Mantener reserva sobre asuntos e informaciones, previamente establecidos como confidenciales, conocidos en razón a su labor funcionaria, g) Velar por el uso económico y eficiente de los bienes y materiales destinados a su actividad administrativo, h) Conservar y mantener, la documentación y archivos sometidos a su custodia, así como proporcionar oportuna y fidedigna información, sobre los asuntos inherentes a su función, i) Cumplir las disposiciones reglamentarias relativas a la seguridad e higiene en el trabajo, j) Presentar declaraciones juradas de sus bienes y rentas conforme a lo establecido en el presente Estatuto y disposiciones reglamentarias, k) Declarar el grado de parentesco o vinculación matrimonial que tuviere con funcionarios electos o designados, que presten servicios en la administración, l) Excusarse de participar en los comités de selección de ingreso de funcionarios de carrera, cuando exista con los postulantes vinculación o grado de parentesco hasta tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad inclusive, conforme al cómputo establecido en el Código de Familia.

22 Ley N° 2027, Estatuto del Funcionario Público, Art. 5.

lo que, –como establece el Art. 235 de la Constitución vigente– se entiende que el conjunto de servidoras y servidores públicos, de la administración pública central, descentralizada, autónoma y municipal, se debe en primer lugar a la Constitución y las leyes, y no responde al Poder Ejecutivo y/o al titular de los gobiernos autónomos, municipales, etcétera.²³.

Por esa razón, y tomando en cuenta la arraigada y negativa práctica del “borrón y cuenta nueva” a la que se remite cada uno de los nuevos gobiernos (no sólo en el nivel central, sino también en los ámbitos departamentales y municipales); es importante la constitucionalización de la carrera funcionaria²⁴, porque la misma se constituye en el principal instrumento de la administración pública para mantener su autonomía, de la cual únicamente están eximidos los funcionarios electos²⁵, de libre nombramiento²⁶ e interinos²⁷.

En ese sentido, también es necesario señalar los pocos esfuerzos que han hecho los gobiernos de turno, para fortalecer los mecanismos de capacitación, incentivos económicos, legales, etc. que eviten la alta movilidad del funcionario público y promuevan el respeto a la dignidad de la función pública.

Finalmente, tomando en cuenta las transversales de “diversidad genérica, cultural, étnica, generacional” que cruzan todo el texto constitucional, se debió incluir entre los principios que rigen a la función pública los de equidad, interculturalidad y no discriminación.

c. Alternativas de desarrollo legislativo

Uno de los temas –recurrentemente– pendientes de desarrollo normativo, es la situación de los funcionarios interinos, consultores, consultores de línea, que prestan funciones bajo contratos de 90 días –sucesivamente renovados–, contratos a plazo fijo (por no más de un año); tomando en cuenta que las planillas de algunas instituciones públicas poseen hasta el 40 por ciento o más de este tipo de funcionarios.

Si bien el Estatuto del Funcionario Público (Art. 4) señala que Servidor público es toda persona individual que, independientemente de su jerarquía y calidad, presta servicios en relación de dependencia a una entidad sometida al ámbito de aplicación de la presente ley, en la práctica estos servidores públicos se constituyen en servidores públicos de segunda

23 En ese sentido destacamos la previsión contenida en el Art. 43 de la Constitución venezolana, la misma que establece que “los funcionarios y empleados públicos son servidores exclusivos de los intereses de la colectividad y no de parcialidad o partido político alguno”.

24 Actualmente a cargo de la Superintendencia del Servicio Civil. Ley N° 2027, Estatuto del Funcionario Público, Art. 61, c). En ese mismo sentido, se pronuncian la Constitución colombiana (Art. 130) y la Constitución Venezolana (Art. 44).

25 Son aquellas personas cuya función pública se origina en un proceso eleccionario previsto por la Constitución Política del Estado Ley N°2027, Estatuto del Funcionario Público, Art. 5.a)

26 Son aquellas personas que realizan funciones administrativas de confianza y asesoramiento técnico especializado para los funcionarios electos o designados. Ley N°2027, Estatuto del Funcionario Público, Art. 5, c).

27 Son aquellos que, de manera provisional y por un plazo máximo e improrrogable de 90 días, ocupan cargos públicos previstos para la carrera administrativa, en tanto no sea posible su desempeño por funcionarios de carrera conforme al presente Estatuto y disposiciones reglamentarias. Ley N°2027, Estatuto del Funcionario Público, Art. 5.e).

clase, porque tienen las mismas obligaciones que los demás funcionarios pero no los mismos derechos (principalmente los derechos a las prestaciones de salud, goce de vacaciones, licencias, permisos por maternidad, etc.).

También es importante revisar la Ley 2027 Estatuto del Funcionario Público, en lo que respecta a la Carrera Administrativa, a fin de hacerla más eficiente y asegurar su cumplimiento.

Bibliografía

Arce, Héctor, “*Hacia la Procuraduría General del Estado de Bolivia*”, Encuentro Internacional de Procuradores (La Paz, 8 de mayo de 2009)

Bassols, Martín, Inserción del Defensor del Pueblo en el sistema constitucional en *El fortalecimiento del Ombudsman Iberoamericano* (España: CICODE Universidad de Alcalá, compilado por el Defensor del Pueblo de España)

Bidart, Germán, *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino* (Buenos Aires: Edit. EDIART, 1995)

Binder, Alberto, *Introducción al Derecho Procesal Penal* (Buenos Aires: Edit. Ad Hoc, 2000)

Bueno, José Miguel, “*Hacia la Procuraduría General del Estado de Bolivia*”, Encuentro Internacional de Procuradores (La Paz, 8 de mayo de 2009)

Clavero, Bartolomé, “Defensoría de los Pueblos y Desafío de los Derechos en Bolivia”, conferencia dictada en la Defensoría del Pueblo de Bolivia, en fecha 6 de mayo de 2009, disponible en <http://clavero.derechosindigenas.org/?p=1577>, fecha de consulta: 21 de octubre de 2009

Cisneros, César, “Los procuradores públicos”, disponible en <http://www.monografias.com/trabajos52/procurador-publico/procurador-publico.shtml>, fecha de consulta: 21 de octubre de 2009

Constituciones de Bolivia, Colombia, Venezuela, Perú, México, Argentina, España e Italia. *Defensor del Pueblo* (La Paz: junio de 2007)

Contraloría General del Estado, *Historia*, disponible en <http://www.cge.gob.bo/PortalCGR/inicio.aspx?indice=1&grupo=5&indiceSubGrupo=1&subGrupo=12>, fecha de consulta: 21 de octubre de 2009

Defensoría del Pueblo de Bolivia www.defensor.gov.bo

Estado Plurinacional de Bolivia, *Ley 1178 de Administración y Control Gubernamentales*, 20 de julio de 1990, disponible en http://www.sigma.gov.bo/PDF_ppto/fpr2005_ley1178.pdf, fecha de consulta: 21 de octubre de 2009

Estado Plurinacional de Bolivia, *Ley 1818 del Defensor del Pueblo*, 22 de diciembre de 1997, disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0858.pdf>, fecha de consulta: 21 de octubre de 2009

Estado Plurinacional de Bolivia, *Ley 2027 Estatuto del Funcionario Público*, 27 de octubre de 1999, disponible en <http://www.cge.gob.bo/PortalCGR/uploads/Estatuto%20del%20funcionario%20publico.pdf>, fecha de consulta: 21 de octubre de 2009

Estado Plurinacional de Bolivia, *Ley 2175 Ley Orgánica del Ministerio Público*, 6 de febrero de 2001, disponible en <http://www.derechoteca.com/gacetabolivia/ley-2175-del-13-febrero-2001.htm>, fecha de consulta: 21 de octubre de 2009

García, José Enrique. “Principales Problemas y Limitaciones de la Procuraduría”. *“Hacia La Procuraduría General del Estado de Bolivia”* Encuentro Internacional de Procuradores (La Paz, 8 de mayo de 2009)

García, Diego, *“Hacia la Procuraduría General del Estado de Bolivia”* Encuentro Internacional de Procuradores (La Paz, 8 de mayo de 2009)

Jost, Stefan; Rivera, José Antonio; Molina Rivero, Gonzalo; Cajías, Huáscar, *Constitución Política del Estado. Comentario Crítico* (La Paz, Bolivia: Fundación Konrad Adenauer, 2003)

Maiorano, Jorge Luis, *El Ombudsman* (Buenos Aires, Tomo I, Macchi Grupo Editor, 1999)

Ministerio de Justicia de España, disponible en <http://www.mjusticia.es>

Procuraduría General de Colombia, disponible en www.procuraduria.gov.co

República de Argentina, *Ley Orgánica del Ministerio Público* Ley 24.946, 11 de marzo de 1998

República de España, “Real Decreto 21 de Enero 1925”, (Presid. G. 22), *Estatuto del Dirección General de lo Contencioso y del Cuerpo de Abogados del Estado*, disponible en http://www.mjusticia.es/cs/Satellite?c=OrgPagina&cid=1078326097488&pagename=Portal_del_ciudadano%2FOrgPagina%2FTplPaginaOrganizacion, fecha de consulta: 21 de octubre de 2009

Trigo, Ciro Félix, *Derecho Constitucional Boliviano* (La Paz: Fondo Editorial de la biblioteca y Archivo Histórico del Congreso, 2ª. ed., 2003)

Sobre el control social y la Constitución

Juan Carlos Pinto Quintanilla

1. Historia de un concepto

Se ha intentado deliberadamente utilizar el concepto de control social al margen de las circunstancias políticas, en demasiados casos. No ha sido casual tal situación por cuanto se ha convertido en parte de los caballitos de batalla que sectores de poder y organismos internacionales han utilizado para relegitimar las formas democráticas neoliberales en crisis.

No es por tanto extraño que, ante el descrédito estatal por los sonados hechos de corrupción realizados por los estados con los fondos públicos y los de cooperación internacional, y ante la evidencia expuesta ante la opinión pública, se profundizara la crisis de representación en el marco de las democracias formales. Las salidas propuestas por los gobiernos neoliberales tuvieron que ver precisamente con el aumento de posibilidades de participación de la sociedad civil en las responsabilidades desempeñadas por el Estado.

Cayó pues, en primera instancia, el telón de echar toda la culpa del desfaldo a los recursos estatales y de la nación tan sólo a las dictaduras militares que, bajo la sombra de la impunidad y el miedo, hicieron los grandes negociados con los que nos saquearon abiertamente las transnacionales y enriquecieron a unos pocos grandes propietarios.

La democracia formal reinaugurada en nuestros países expuso muy pronto y de forma dramática que la corrupción es un elemento central en el funcionamiento estatal y sería relegitimada permanentemente bajo la sombra electoral de elección de representantes y ningún poder de la sociedad civil electora sobre la labor que ellos realizan.

Sin embargo, ningún Estado puede mantener su legitimidad y mantener su hegemonía de poder apelando en demasía al uso de la fuerza contrario al discurso democratizador de su política. Lo que históricamente ha ocurrido en América Latina, en consecuencia, ha sido un creciente divorcio entre sociedad política y sociedad civil, divorcio que se ha extendido al campo de la confrontación.

Juan Carlos Pinto

Sociólogo, diplomado en Derechos Humanos. Escritor de la temática penitenciaria y del proceso constituyente en Bolivia. Ha sido Asesor y Coordinador Nacional de la Pastoral Penitenciaria, Coordinador Nacional de la Representación Presidencial para la Asamblea Constituyente. Es en la actualidad Asesor en temas Indígenas del Componente de Transversalización y Responsable del Proyecto Constituyente de la Vicepresidencia de la República.

El Estado neoliberal, en esencia fruto del propio capitalismo, buscó formas de legitimarse antes de su desmoronamiento total. Los procesos constituyentes y las leyes de participación popular, que con diferentes énfasis se dieron en el continente, estaban expresando la necesidad de democratizar el Estado a pesar de la tenaz oposición de los grupos de poder más recalcitrantes, que se oponían tenazmente en la relación cotidiana a admitir una ciudadanía real de los siempre excluidos (García, 2009).

Este proceso contaba con una acumulación histórica que, desde la sociedad civil, había empezado hace mucho; de esta manera, como dice Rauber:

La experiencia acumulada tanto en los sectores de poder, como en los sectores populares, el desenlace de las luchas que durante décadas han librado los diversos movimientos sociales populares, el cambio de correlación de fuerzas a nivel mundial, la globalización presente en todos los niveles de la vida social, y la consiguiente transformación neoliberal de nuestras sociedades bajo el signo de 'democracia' [aparentemente sin apellidos], obligan a los sectores populares, a sus organizaciones e intelectuales orgánicos, a un repensar estratégico, no solo acerca de los rumbos y las metas sino también acerca de los caminos a seguir y los medios a emplear para hacer posible una transformación social radical, para mantenerla y desarrollarla. Y todo ello se inicia y concluye con un repensar el Poder, tarea en la que ocupa un papel importante, el replanteamiento de las relaciones entre sociedad civil y sociedad política y de los múltiples nexos que existen o pueden existir entre ambas dimensiones. (Rauber, 2009: 1)

Ese momento constitutivo, en el caso boliviano, no devino de partidos o teorías interpeladoras, sino de la propia realidad organizativa de los sectores populares, detonada en los escenarios de la confrontación y en esencia parte de un proceso histórico de acumulación, que al propio tiempo que hizo posible la derrota de las fuerzas políticas autoritarias, también decidió que sea la propia democracia la encargada de hacer valer el poder social en las justas electorales.

No fueron suficientes los procesos de inclusión detonados en esta historia republicana para contener a la plurinacionalidad en su demanda de poder y participación. El intento mayor lo realizó la revolución del 52, cuando formalmente amplió la noción de ciudadanía, sin embargo, la exclusión se mantuvo y profundizó porque el discurso hegemónico del mestizaje como proyecto era insuficiente para contener la diversidad. Lo propio ocurrió, a decir de Álvaro García, con el otro gran proyecto de inclusión de los sectores dominantes, como fue el proyecto neoliberal, que vía mercado planteaba la incorporación ciudadana pero que ocasionó un mayor empobrecimiento y una mayor exclusión en el país.

Sin embargo, este largo proceso de confrontación permitió la acumulación de una serie de aportes a la memoria histórica que hoy es necesario recordar. Así la Participación Popular iniciada por el MNR, junto a sectores de la vieja izquierda que optaron por ayudar a dulcificar el sistema, generó la posibilidad primera de la descentralización del Estado y sus recursos. Leído desde el poder, era una manera de descentralizar el poder y la corrupción, pero además con un componente esencial, el control social. A través de los consejos de vigilancia a nivel municipal, éste permitía al Estado multiplicar la confrontación en los niveles locales. Los partidos penetraron en el espacio rural y buscaron la liberalización de las relaciones con el Estado.

De esta manera, se buscaba cooptar la participación ciudadana o más bien integrar de forma liberal a una gran parte de la población que no ejercía su ciudadanía. En América Latina y en palabras de Rauber:

Es bastante frecuente hoy día escuchar hablar de participación popular, de la necesidad de apelar a ella para buscar soluciones estables a los problemas actuales. Por ello, generalmente, cuando se habla de participación se enfatiza en la toma de decisiones y en la participación en la gestión, pero hay que incluir también –y con fuerza diría yo-, la participación popular en el control de los resultados, en el control de todas las gestiones, decisiones e instituciones colectivas, sectoriales, sociales, económicas, o políticas. Porque no pocas veces se habla de control popular y se lo convoca, pero para ser ejercido a partir de determinados niveles que excluyen a las máximas direcciones políticas, institucionales o gubernamentales, que serían, este caso, las que llamarían al control de los de abajo limitándolo a los niveles intermedios y de ahí hacia abajo, con lo cual, la manipulación política de los sectores populares resulta bastante fácil... (Rauber, 2009:19)

En definitiva, la participación y el control social eran asumidos desde el poder como una forma de integración a la subordinación estatal que, en el caso del MNR, además le otorgara réditos políticos.

Desde la otra perspectiva, la de la acumulación histórica de los sectores populares, que históricamente estuvieron al margen del Estado republicano y que no cesaron de interpelarlo y construir y reconstruir sus propias formas de expresar su libre determinación, se inicia un proceso de aprendizaje en el campo de la gestión gubernamental que hoy todavía no culmina, pero que derivó también en el creciente empoderamiento local de las organizaciones sindicales y pueblos indígenas que dieron lugar histórico al nacimiento del MAS (Suazo, 2009), pero más allá a la permanente reconstitución histórica de los sentidos colectivos y auto determinativos de los pueblos.

2. La experiencia histórica

Por eso la historia de los pueblos, que no se inicia con la constitución de la República, recoge la experiencia de vida como proceso de reelaboración de sus sentidos en las formas culturales y organizativas que les permitieron seguir siendo ellos mismos a pesar de la opresión y el etnocidio. La inexistencia de un proyecto de país que los convocara a ser parte, junto a la tenaz resistencia de la autoafirmación de su propia identidad, permitieron que en nuestro país convivieran de forma convulsionada, sometida y a veces confrontada, las visiones del colonizador y la de los sometidos.

Sin embargo, las propias formas de ser para la resistencia, que en su fuero interno es la identidad de los pueblos y naciones indígena originarios de Bolivia, expresaban en dictaduras o democracias republicanas una propia forma de entender la participación y la democracia. De esta manera, la elección directa de autoridades, la rotación de cargos, la democracia comunitaria, tienen como complemento fundamental la participación de la comunidad en las decisiones que le competen y en coordinación con sus representantes; en este sentido, el control social ancestralmente ha existido en las formas propias de organización comunitaria. De esta manera, el velar que el poder sea asumido como representación, y por tanto como servicio, ha sido una responsabilidad de la comunidad, para que sus dirigentes pudieran ser expresión de sus mandantes (Patzí, 2006).

Es preciso entender que esta democracia comunitaria no desliga en ningún momento participación y control, porque el poder no es un privilegio; más bien, al ser la comunidad la detentadora del poder, lo que le corresponde no sólo es empoderar a un dirigente sino, con su rotación temporal, demostrar que es un tema que compete a todos. De esta manera, los problemas y sus soluciones son

un asunto de la comunidad y quien tiene la representación para ponerlas en marcha debe hacerlo bajo la atenta mirada de la comunidad, que además, en caso de incumplimiento, procederá al castigo y al reemplazo de la autoridad que no los representó.

Esta mirada de una forma propia de hacer democracia al interior de las comunidades es la que por cientos de años ha señalado el rumbo de la convivencia y regulado la participación, pero además, en su relación con la sociedad mayor de la colonia y la república, ha sufrido influencias, y sin embargo ha logrado difuminar en mayor medida esta forma de mirar la participación y el control social en gran parte de los sectores populares que se fueron formando y recreando en el transcurrir histórico de la República.

De esta manera, los mineros que fueron vanguardia histórica y revolucionaria en gran parte del siglo XX, en esencia fueron migrantes campesinos indígena originarios que se trasladaron, territorial y socialmente, con su propia experiencia cultural, impregnando a los nacientes sindicatos. En el plano ético se mantuvo el respeto, la participación y el control interno sobre los dirigentes, pero además, desde algunas coyunturas de confrontación con el Estado o la empresa privada, se inició experiencias importantes de control social fuera de su relación interna, más bien con la parte patronal, como una manera de garantizar el cumplimiento de los compromisos, pero también en una representación de vanguardia nacional que tempranamente asumieron para preservar los intereses de todos los bolivianos (Tola, 2008).

Así, en palabras de José Pimentel, ex dirigente minero y actual diputado del MAS:

En el sindicato se conquistó y se creó conciencia del control social en la población. Era control social pero con poder real que se expresaba en la presentación del delegado obrero en las empresas. Ese delegado no era parte de la burocracia, era elegido por el sindicato y llevaba las propuestas del sindicato, así como ejercía el control obrero, incluso con derecho a veto, pero su principal responsabilidad era la rendición de cuentas a sus mandantes...los dirigentes solamente éramos las personas que recibíamos un poder delegado y circunstancial, a eso lo llamaban vigilancia de las bases o vigilancia revolucionaria. Por último, el control social con poder real, también estaba expresado en el control territorial. Quiere decir que en la población y el campamento especialmente, todos estábamos alertas ante la presencia de personas extrañas y hacíamos labores de seguridad. (Pimentel, 2008)

Históricamente, había sido posible expresar esta perspectiva por la identidad comunitaria que existía como bagaje cultural en los mineros, pero también por las condiciones materiales de vida que en un enclave capitalista los había concentrado y generado una organización que había hecho posible también la mayor escuela política revolucionaria en el país. En ella, la interpelación por la consecuencia revolucionaria generaba otro control social sobre los militantes y dirigentes, quienes debían velar por las mejores condiciones para sus mandantes.

Las mujeres no fueron ajenas a esta experiencia minera y, desde los años 60, impulsaron la creación de los Comités de Amas de Casa mineras. Ellas decidieron asumir, junto a sus maridos y compañeros, la lucha por mejores condiciones de vida, empezando precisamente por niveles de control de los alimentos otorgados por la empresa. Como dice Domitila Chungara, en su testimonio sobre el Comité de Amas de Casa de Siglo XX (Chungara, 2008: 46), una primera forma de control, que al propio tiempo se convirtió en una razón organizadora, fue la de constatar el peso de los

viveres entregados por las pulperías de la empresa. El propósito era que cada señora, cada familia, tenga la seguridad de no estar siendo engañada en su economía.

En otro momento histórico, el del espacio neoliberal, se asume como parte del proyecto descentralizador la Participación Popular, que permitió que los municipios pudieran contar con recursos propios para administrar el gasto y realizar gestión. Como antes mencionamos, este proceso fue detonado en el marco de la comprensión neoliberal de la democracia, como una forma de inclusión sistémica de los disconformes de las propias organizaciones políticas que avanzaron sobre los espacios de poder locales para liberalizarlos, sobreponiendo la formalidad liberal por sobre las formas de representación y de gestión cultural de las comunidades.

La figura del Comité de Vigilancia nace entre 1995 y 1996, como un prerrequisito para recibir el presupuesto municipal. Era la evidencia de que el marco legal había sido pensado y aplicado de arriba hacia abajo, no como un proceso participativo y de construcción. En vez de ello, además de generar la ilusión de la participación real de la ciudadanía, existía como telón de fondo el tema de la corrupción estatal, que no había podido ser abordado por los gobiernos de turno y tenía serias observaciones de parte de los Organismos internacionales de ayuda, que condicionaron la entrega de mayores recursos al control social y la participación de la ciudadanía.

En criterio de uno de los participantes de este proceso de implementación y desde una mirada crítica:

...Según la ley, tenemos la figura de los Comités de Vigilancia, que debería tener una inserción en las bases a través del criterio de representatividad por cantones y distritos municipales desde las Organizaciones Territoriales de Base, las OTBs. Pero en la mayoría de los municipios, este concepto está fallando por varias razones. Tiene que ver con la cooptación e instrumentalización de esos espacios por parte de los partidos políticos; las aspiraciones de algunos dirigentes que lamentablemente utilizan a las organizaciones y la confianza que se ha invertido en ellos como trampolín político; la falta de experiencia de los sectores populares —a nivel urbano como rural, para adentrarse más en el proceso y ejercer una ciudadanía activa... (Krekeler, 2008: 53)

En el marco de la ambigüedad de esta experiencia, marcada por las necesidades de legitimación del Estado y sus políticas neoliberales, y la iniciativa de los dirigentes y organizaciones sociales para asumir el reto de la gestión, encontramos diversas expresiones, como la del dirigente Remberto Justiniano Cujuy, presidente de la Central de Pueblos Indígenas del Beni, quien señala que:

...los Comités de Vigilancia siempre han sido absorbidos por los municipios y no se nos ha dado una participación a los pueblos indígenas, sino que están involucrados en lo que es el nivel político. Si no somos del partido, no somos del Comité de Vigilancia... (Justiniano, 2008: 68)

En cambio, existen otras experiencias que han permitido un proceso de reapropiación del espacio. En palabras de Zenón Yucra, primer alcalde indígena de Uncía:

...Uncía es una experiencia muy particular, se fortalece y practica el control social directo implementado desde nuestros antepasados. Felizmente, nuestros Segundas Mayores son miembros directos del Comité de Vigilancia y vamos a tratar de que no se politicen... (Yucra, 2008: 92)

Así como existen cientos de estas experiencias a lo largo del país, que se han detonado a partir de la posibilidad de participar y construir ciudadanía, sin duda, los fines que se expresan sobre la participación popular, no quitan en el marco del propio sistema, un proceso reapropiativo de los sectores populares de espacios de poder, donde la democracia participativa contempla el llamado control social ligado con la participación.

Nuestro país ha generado a lo largo de su historia numerosas e incontables experiencias de participación democrática, algunas permanentes como las que existen en las comunidades indígena originarias, otras coyunturales, cuando los sectores de vanguardia asumieron el reto de controlar o cogestionar junto al Estado, espacios de las empresas públicas como en el caso de las minas, o de SEMAPA, luego de la Guerra del Agua en Cochabamba (Gutiérrez, 2008).

Pero quizás la mayor experiencia de participación y control social la estemos viviendo justamente en este periodo histórico, cuando la mayoría asume el reto de gestionar y transformar la democracia, de auto reconocerse como plurinacionalidad y, en definitiva, de emprender el camino de construir un nuevo Estado que nos exprese a todos y todas. Por eso la nueva Constitución Política del Estado, como expresión de esta afirmación y de un acuerdo de convivencia nacional, está transversalizada de participación pero también de control social, como veremos a continuación.

3. La propuesta constitucional

Sin duda algunos de los debates más interesantes al interior de la Asamblea Constituyente en sus comisiones técnicas y de trabajo fueron en torno al tema del control social y la participación. Era un tema fundamental inscrito en la mayoría de las propuestas de las organizaciones sociales, pero también en los diferentes documentos de los partidos y organizaciones que contaban con representación al interior de la Asamblea Constituyente. Así, bancadas como la de PODEMOS y otras sustentaban su propuesta de control social en la experiencia de la Participación Popular, es decir, como la ampliación de la legitimación del sistema neoliberal. En realidad no tenían mucho más que decir sino en el contexto de restringir el poder de participación de una mayoría que ahora estaba en el gobierno.

Sin embargo el mayor debate se realizó precisamente al interior de la bancada de mayoría, junto a las organizaciones sociales que contaban con representantes permanentes en Sucre para vigilar el proceso de inclusión de las propuestas. Éstas iban desde la constitución de un poder paralelo al Estado que permitan controlar, supervisar e imponer al Estado políticas que fueran propuestas desde las organizaciones sociales, hasta otras mínimas que se acercaban en realidad a la de PODEMOS. El gran dilema de estas propuestas era, precisamente, como sustentar un poder popular al margen de un Estado que representa a la mayoría.

¿Es que la mayoría se controlará a sí misma? Algunos respondían que eso era indispensable para conservar el equilibrio en la nueva democracia, es decir, que las organizaciones sociales y movimientos deben tener su propia organización al margen del Estado para conservar su capacidad de interpelación y propuesta. Pero también, con base en la experiencia de la Participación Popular, el control social debía contar con recursos y salarios para el cumplimiento permanente de su función. En tal caso, el control social se convertiría en función estatal y los dirigentes- representantes en funcionarios públicos, lo que volvería vulnerable la función que debían realizar.

Por eso, en el marco del proceso constituyente y con la participación incluso de las minorías, ya en el marco del parlamento nacional, se realizó la redacción que figura en el texto constitucional y que tiene como intencionalidad política generar espacios políticos y derechos para la sociedad civil, con el propósito de que ésta se organice y organice el control social, de acuerdo a su propio proceso e iniciativa, para que el Estado no tenga atribuciones sobre este poder social que será en definitiva el equilibrio en democracia.

Así, en los Arts. 18 y 40, en cuanto al derecho a la salud, se menciona que para hacerlo efectivo debe existir control social, como garantía de la participación de la población organizada en la toma de decisiones. En el Art. 20 se afirma el mismo propósito en cuanto al acceso a los servicios básicos.

Como derecho político, en el Art. 26 se menciona el derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes, de manera individual o colectiva.

En la función de defensa del Estado, entre las funciones que se atribuye a la Procuraduría General del Estado (Art. 231.6), se encuentra la de “atender las denuncias y los reclamos motivados de ciudadanos y entidades que conforman el Control Social, en los caos en que se lesionen intereses del Estado”.

De forma explícita, en el Art. 241 del Título VI, Participación y Control Social, también se establece que el pueblo participará en el diseño de políticas públicas, lo que refuerza la percepción de que la participación en democracia es transversal en toda la Constitución, y que implica el control social de la gestión pública y los servicios públicos. Sin embargo, aunque se alienta la organización de la sociedad civil para participar y se plantea al Estado su obligación de abrir los espacios para que el control social se ejerza; será una ley la que establezca el marco general de su funcionamiento.

Complementariamente, el Art. 242 establece que la participación y el control social, como dos brazos de la sociedad civil en democracia, implican proponer políticas de Estado, leyes, desarrollar el control social en todos los niveles estatales, tener acceso a la información requerida para la realización su labor de transparentar la información y el uso adecuado de los recursos, conocer y pronunciarse sobre los informes y gestión de los órganos del Estado, denunciar las irregularidades; también se podrá participar en los procesos de revocatoria de mandato a través de informes, así como transparentar las postulaciones de los candidatos (nCPE).

En el tema económico, el Art. 309.5 relativo a la *Organización Económica del Estado*, especifica que, entre los objetivos a cumplir en las empresas y otras entidades económicas de propiedad estatal, se encuentra la de “garantizar la participación y el Control Social sobre su organización y gestión, así como la participación de los trabajadores en la toma de decisiones y en los beneficios”.

Aunque mencionamos los artículos constitucionales en los que de forma explícita se menciona la participación y el control social, a lo largo de toda la Constitución encontramos referencias fundamentales y consecuencias que deben derivarse de la participación popular, como es el de la revocatoria de mandato o las propias elecciones de representantes, que tomarán como referencia los informes derivados del control social ejercido sobre la gestión estatal. En definitiva, la nueva democracia que asume como fundamento la participación ciudadana, tiene en el control social la herramienta de la corresponsabilidad en cuanto al pleno cumplimiento de los objetivos de gestión, pero más allá de la propia democracia como espacio colectivo en construcción.

En definitiva, es un poder desde abajo en proceso de definición, pues la simple evocación principista, sin que la sociedad civil se ponga de acuerdo en sus diferentes instancias para la generación de un proceso organizado del control social, podría dar lugar al capricho o iniciativa de algunos dirigentes u organizaciones que, sin velar por la gran responsabilidad que significa ser un equilibrio de la democracia, pretendan hacer valer sus intereses particulares sobre los del país.

Existe la necesidad -como en su momento lo hizo la vanguardia minera- de colocarse a la altura de los retos históricos que propone la Constitución para la sociedad civil, de modo que se sea capaz de asumir el control social como elemento de la participación democrática y de establecer formas reguladas y controladas del propio control social, que sean consecuencia de la acumulación histórica y de propuestas creativas en el camino de construir una sociedad cada vez más autodeterminativa y un Estado que es su instrumento para lograrlo.

Existe la responsabilidad estatal no sólo de generar los espacios de participación para el control social sino de contribuir a la formación técnica y política, además de democratizar tanto como sea posible la construcción de la ley de participación y control social, que inscriba las experiencias exitosas y el aprendizaje resultante de las fracasadas. En definitiva, se trata de asumir que los procesos políticos de participación no se pueden estar basados en la idealización de los movimientos sociales, pero sí en el reconocimiento de sus aportes históricos a la vez que de sus limitaciones.

Los instrumentos políticos que impulsan el proceso de cambio son los llamados a politizar y generar una ética del compromiso desde la participación y el control social; y son los propios movimientos sociales los que deben generar en su estructura formas de control social internas que no permitan que la inercia, y en última instancia el mercado que privilegia los intereses individualistas, sean los que impongan la lógica de la corrupción.

No está demás señalar la importancia de la transformación del mundo consciente espiritual de las clases y sectores sociales protagonistas del proceso, para que contemplen el sentido colectivo de la transformación. Esta acción transformadora pasa por una acción deliberadamente política tanto de las organizaciones sociales como del Estado y los instrumentos políticos, ambos llamados a profundizar el proceso revolucionario y autodeterminativo en el que nos encontramos.

4. Retos y tareas del Control Social

La noción de construcción del poder desde abajo, que significa la participación y el control social como aspectos fundamentales de la democracia, se basa, entre otras cosas, en la coherencia entre medios y fines, en la auto-construcción de sujetos, de organización, de proyecto y de poder. Reclama pensar el proceso de cambio que vivimos como parte de todo el recorrido histórico de interpelación y transformación del capitalismo, que no se inicia con el momento de quiebre iniciado con este gobierno o con la nueva Constitución Política del Estado, sino en lo que ha venido gestándose a lo largo de todo el proceso.

De ahí el contenido y alcance revolucionario de esta concepción del control social que no es un tema complementario de políticas neoliberales que buscan su legitimación, y que sin embargo seguirán existiendo en diversas formas estatales y de relación con la sociedad civil. El proyecto de país que compartimos pone énfasis en las mayorías que gobiernan y están revolucionando el Estado y el proceso de transformación en el que nos encontramos. Reclama no sólo el reconocimiento y la generalización

de experiencias exitosas de participación y control social a nivel de la totalidad estatal, sino también la paulatina creación y recreación al interior de los micropoderes descentralizados, de manera que el poder popular sea capaz de sintetizar en la participación y el control social una relación fundamental y de equilibrio necesario entre el Estado y la sociedad civil. Sólo así el poder social frente al Estado será capaz de proponer y construir formas autodeterminativas de convivencia social.

Este proceso de cambio reclama también un profundo cambio ético-cultural y a la par que lo promueve, se asienta en él, avanza sobre sus avances y con ellos; esto requiere de la participación consciente y de la voluntad de todos los actores sociales que hacen al proceso mismo. Habrá que afirmar, como una constatación histórica, que el encuentro entre la participación ciudadana y las políticas de Estado no se produce mágica, espontánea ni mecánicamente, serán parte de una construcción colectiva, en la que los movimientos sociales tienen la palabra. Rauber nos dice al respecto:

...El control popular debe ser pleno, auténtico y coherentemente soberano. En caso contrario los procesos futuros de transformación no quedarán exentos de peligros de despotismos, autoritarismos, personalismos, nepotismos, etc. Comenzar desde ya y desde abajo a construir esa nueva cultura de responsabilidad colectiva, es parte importante de la lucha contra la enajenación político-social de quienes serán los nuevos hombres y las nuevas mujeres. En calidad de tal, el control popular resulta también un componente fundamental a incluir en el proceso (integral) de construcción del nuevo poder desde abajo... (Rauber, 2009:19)

En este plano, ingresamos al puente necesario a construir entre la ética y la política como espacios que necesariamente deben corresponderse, pues no podemos definir fines estratégicos que plantean el compromiso con el cambio social si no prestamos atención a la producción y reproducción de la vida cotidiana que genera valores individuales, familiares y sociales de convivencia que hasta ahora han internalizado la ideología de la dominación.

No se trata tan sólo de un aspecto complementario, tiene que ver con la subjetividad presente en la construcción del sentido del cambio, que permite generar una mística en torno a la certeza de que la participación en el marco de una nueva ética del nosotros está dando lugar a una nueva sociedad. Este sentido de lo posible es una construcción colectiva que necesariamente debe concatenar las diversas arterias de la sociedad civil con las del Estado Plurinacional que la expresa, para que el control social junto a la participación, impida que los fines individualistas ligados a la corrupción terminen corroyendo la esencia y la creencia en la revolución posible.

Otro aspecto que derivado de lo anterior tiene relación con la aplicación del control social en la coyuntura actual y con los retos de la implementación de la nueva Constitución, es el que tiene que ver con la experiencia histórica de corrupción de la relación sociedad civil - Estado, según la cual se buscaba promover intereses individualistas de acumulación o protagonismo político en quienes ejercían la labor de control social para imponerse por encima de los intereses colectivos que estaban siendo representados.

De esta manera se puede explicar los hechos de corrupción en diferentes municipios donde las autoridades y los Comités de Vigilancia, en la experiencia reciente, siendo muchas veces del mismo partido político, avalaron inversiones y políticas que encubrían hechos de corrupción. En otros casos, encontramos autoridades cuestionadas no por su labor en la gestión sino por intereses políticos

confrontados con el Comité de Vigilancia, razón por la que éste llegó a interpelar a la autoridad local para sustituirla por un concejal afín políticamente a los intereses de los partidos representados en el comité de vigilancia o incluso para favorecer familiarmente a alguno de sus miembros.

¿Cómo hacemos para que no se repitan ni multipliquen estas prácticas, desgastando y eliminando finalmente el sentido de la participación democrática junto al Control Social? La respuesta inmediata sin duda se encuentra en la primera argumentación que realizamos, que apunta a que debemos hacer realidad la revolución cultural que permita el empoderamiento de los principios como apropiación colectiva y que muestre la fuerza moral del cambio, que exprese que la mayoría no sólo cuenta con la rabia contenida de los años de exclusión, sino con un proyecto colectivo de inclusión que suma para todos.

Una segunda respuesta tiene que ver con el proceso cada vez mayor de capacitación de la sociedad civil que, junto a la responsabilidad política colectiva e individual, posibilitará que el control social no sea comprendido tan sólo en el marco de la fiscalización sino dentro de la democracia como participación activa en el diseño y la realización del proceso de la gestión estatal.

Es preciso entender que la posibilidad de gestión exitosa involucra a quienes siendo usuarios, consumidores o beneficiarios no se vean a sí mismos como sociedad civil pasiva, sino como poseedora de experiencia y conocimiento que le permite complementar e interpelar y en casos proponer a quienes poseen un papel de representación o de conocimiento técnico. En los diferentes niveles estatales seguramente existirán las mismas interpelaciones al control social que nos relata Huracán Ramírez, ex - Secretario Ejecutivo de la Central Obrera Boliviana, sobre la experiencia minera:

La participación de los trabajadores, no siempre encontró una aceptación plena, era cuestionada por los profesionales...alegaban que ellos eran los técnicos y que el obrero era apenas un trabajador y que no podía constituirse en control, menos tomar decisiones... (Ramírez, 2008: 72)

Una vez más, la democracia que permite el control social implica un proceso de responsabilidad y mayor capacitación para ejercer ese papel. No está demás recordar nuevamente la experiencia minera: José Pimentel recordaba cómo su padre, el legendario dirigente minero Irineo Pimentel, se encontraba varias noches completas junto a otros dirigentes, buscando comprender y aprender sobre el manejo administrativo de la COMIBOL. Existía convicción política y responsabilidad sobre el papel que se asumía con el control obrero.

En las actuales condiciones, resulta fundamental dejar de pensar en minoría y como minoría, para entender la realidad social -su dinámica y transformaciones posibles-, desde las mayorías, con las mayorías, como mayoría y para las mayorías. Estamos hablando del Control Social como característica del Estado Plurinacional, que no puede ser entendido sin la participación y la nueva forma de entender la democracia.

Bibliografía

- García Linera, Álvaro, *Cómo derrotamos el golpe cívico-prefectural* (La Paz: Ediciones Vicepresidencia, 2009)
- Patzi, Félix, *Democracia Comunal* (La Paz: Educación y Cultura, 2006)
- Rauber, Isabel, *Poder desde Abajo* (Santiago de Chile: Centro de Estudios Miguel Enríquez, 2009)
- República de Bolivia, *Nueva Constitución Política del Estado* (La Paz: REPAC, 2009)
- Suazo, Moira, *¿Cómo nació el MAS? La globalización de la política* (La Paz: ILDIS, 2009)
- Tola, Macario, *Testimonio* (versión magnetofónica, 2008)

Participación y control social en la nueva Constitución boliviana

Marlene Choque Aldana

Introducción

En este texto se examina los contenidos de participación política y control social incluidos en la Constitución Política del Estado aprobada en el referendo de enero de 2009. La Constitución actual presenta algunas novedades en relación con la anterior y con el proyecto aprobado por la Asamblea Constituyente en la ciudad de Oruro. A diferencia de la Constitución de 1967 (reformada por última vez en 2005), explicita los asuntos de participación y control social en un título específico (Título VI); a diferencia del proyecto de Oruro, no incluye un cuerpo institucional de control social con participación decisiva en la gestión pública.

Iniciaremos definiendo la participación política y el control social y estableciendo teóricamente algunas condiciones de estabilidad de las modificaciones institucionales. Examinaremos posteriormente las novedades de la Constitución en cuanto a la democracia participativa. El siguiente apartado se dedicará a las modalidades de participación y control social, a sus posibles riesgos y a las formas de ciudadanía que fomenta. Continuaremos con una referencia del desarrollo legislativo y concluiremos con una reflexión sobre los posibles rasgos post liberales de la nueva Constitución.

*Marlene Choque
Aldana*

Socióloga y Comunicadora social, con maestría en Ciencias Sociales (FLACSO-México), candidata a doctora en Sociología (El Colegio de México); afiliada a *Ciudadanía, comunidad de estudios sociales y acción pública*, Cochabamba. Consultora en temas de ciudadanía, derechos humanos, participación política e interculturalidad.

1. Diseño institucional, participación política y control social

Para enmarcar la consideración del nuevo diseño institucional en la situación que Bolivia atraviesa actualmente, es útil reconocer las tres principales vías que se emplea para explicar los procesos políticos: el recurso de la cultura política, los análisis estratégicos y los análisis institucionales. Dejemos de lado la opción del análisis estratégico, ya que es generalmente coyuntural y una constitución por principio

se refiere a elementos de más larga duración. Consideremos solamente los aspectos institucionales y culturales. Aun estudiosos de los países centrales, como Sydney Verba y Gabriel Almond, reconocen que los diseños institucionales —incluidos los diseños participativos— se sostienen solamente si son coherentes con la cultura política predominante: “Si el modelo democrático del estado participativo va a desarrollarse en estas nuevas naciones, requerirá más que las instituciones formales de la democracia (...) Una forma de sistema político participativo requiere también de una cultura política consistente con él” (1963: 3). Verba y Almond se referían a la fácil difusión de las instituciones de la democracia occidental y a la no tan fácil difusión de la cultura cívica occidental en el mundo (más precisamente, en las naciones “descolonizadas”). En Bolivia existe una cultura participativa que no se restringe a la actuación en los marcos de la democracia liberal (Cf. Moreno *et ál.*, 2008, que muestra un alto grado de participación colectiva en Bolivia en relación con el resto de países latinoamericanos). Como se verá más adelante, la Constitución intenta canalizar esa cultura en el control social mediante la “sociedad civil organizada”.

Es necesario definir la *participación política* y el *control social*. En cuanto a la primera, según la revisión hecha por C.J. Uhlaner, el enfoque dominante “limita la participación a las acciones que pueden afectar a otros: actividad de ciudadanos privados diseñada para influir la toma de decisiones gubernamental” (Huntington y Nelson, 1976: 3; cit. Uhlaner, 2000: 11078), “la actividad que tiene el intento o el efecto de influir la acción del gobierno, directamente, afectando la elaboración o implementación de políticas públicas, o, indirectamente, influyendo la selección de gente que hace esas políticas” (Verba *et ál.*, 1995:38; cit. Uhlaner, 2000:11078).

Debe puntualizarse dos elementos. En primer lugar, considerar solamente a los ciudadanos privados connota que los políticos no participan políticamente. En segundo lugar, la definición dominante de participación como intento de influencia se aleja de la que inicialmente guió la discusión de la participación popular en Bolivia, que en alguna medida enfatizaba la contribución de la sociedad en la gestión pública (en analogía con la participación de los beneficiarios en los proyectos de desarrollo de los organismos no gubernamentales). Las tres formas de participación más aceptadas en la ciencia política *mainstream* son el *voto*, el *cabildeo* y la *participación en campañas políticas* (Miller, 2002). Para el caso boliviano, la participación colectiva es importante y deben tomarse en cuenta las *asambleas* y *cabildos*, reconocidos en la nueva Constitución, y, en el terreno no institucional, las *protestas*.

A diferencia de lo que la teoría social entiende por “control social” (el control o manejo que las colectividades ejercen tácita o abiertamente sobre el comportamiento de los individuos), en Bolivia, como en gran parte de América Latina, esta expresión fue usada crecientemente desde la segunda mitad de los años noventa —y fue asumida por los “movimientos sociales” en su intención de modificar las relaciones entre el Estado y la sociedad— para referirse sobre todo a la vigilancia de la gestión de las instituciones públicas y exigir transparencia. “Control” mantiene además un grado de ambigüedad, ya que puede entenderse simultáneamente como “mando” y como “fiscalización”.

2. La nueva Constitución y la democracia participativa

En la nueva Constitución existe un diseño que, si bien no abandona el núcleo democrático-liberal “occidental” de las anteriores constituciones, intenta dar mayor vigor al principio de soberanía popular, instituyendo más posibilidades de participación en la toma de decisiones. También

intenta ajustarse a las configuraciones sociales (con la plurinacionalidad) y a una cultura política de participación colectiva.

Desde 1994, la anterior Constitución enunciaba la democracia boliviana como representativa y participativa. La participación se restringía a lo connotado por la Ley de Participación Popular, con un reduccionismo doble: solamente se participaba en el nivel local y mediante organizaciones territoriales (las cuales encarnaban lo “popular”; es decir un “pueblo” disgregado en los municipios); solamente se participaba en la gestión municipal. Posteriormente, con la inclusión de la iniciativa legislativa, el referéndum y la posibilidad de plantear candidaturas sin partido político (2004), el enunciado participativo adquirió rasgos más “políticos”.

En cuanto a la participación en el tratamiento de problemas comunes, una ausencia notable del proyecto de Oruro, subsanada en el texto definitivo de la nueva Constitución, era la de la noción de república. Probablemente por las exclusiones sociales vigentes en las primeras décadas de la época republicana, o, más prosaicamente, por el empleo del término “republicano” en relación con identidades partidarias, la república fue eliminada del proyecto de Constitución. El preámbulo continúa diciendo textualmente: “Dejamos en el pasado el Estado colonial, republicano y neoliberal”. A contramano de algunas definiciones de la teoría política, según las cuales el concepto de república se vincula con la participación y lo común *más que las definiciones mínimas de democracia* —la democracia se refiere a la *forma* de las decisiones; la república, a sus *contenidos* en relación con la cosa pública—, el proyecto de Oruro prefirió el “Estado plurinacional”. Actualmente, la República de Bolivia tiene, según la Constitución, varios mecanismos de “democracia inmediata”.

Entre esos mecanismos se incluyen, explícitamente, el referendo, la iniciativa legislativa, la revocatoria de mandato, la consulta previa, el cabildo y la asamblea; implícitamente, alguna manera de control social. La Tabla 1 expresa la diversidad de formas de democracia que contempla la Constitución.

Tabla 1

Mecanismos de democracia en la nueva Constitución

MECANISMO DE DEMOCRACIA		UBICACIÓN
Representativa	Elecciones y acción legislativa	Sistema de gobierno (Art. 11) Estructura y organización funcional del Estado (Arts. 145 y ss, 166 y ss, 205 y ss)
Directa y participativa	Referendo	Sistema de gobierno (Art. 11)
	Iniciativa legislativa	Sistema de gobierno (Art. 11)
	Revocatoria de mandato	Sistema de gobierno (Art. 11) Estructura y organización funcional del Estado (Arts.171, 177, 195, 240, 242) Estructura y organización territorial del Estado (Art. 286)
	Consulta previa	Sistema de gobierno (Art. 11) Estructura y organización territorial del Estado (Art. 304)
	Cabildo y asamblea	Sistema de gobierno (Art. 11)
	Control social	Estructura y organización funcional del Estado (Arts. 241, 242)
Comunitaria		Sistema de gobierno (Art. 11) Estructura y organización funcional del Estado (Art. 190 y ss, 211) Estructura y organización territorial del Estado (Art. 304)
Autonomías		Estructura y organización territorial del Estado (Art. 269 y ss)

Fuente: Elaboración propia con base en la nueva Constitución

El texto constitucional incluye tres modelos de democracia: la participativa, la representativa y la comunitaria. La democracia directa se incluye en la referencia de la democracia participativa. Según el Art. 11, las tres democracias deberán ser desarrolladas en función de leyes específicas. La menos precisamente definida —y probablemente la más “participativa”— es la democracia comunitaria, para la cual se indica la elección de autoridades y no (aunque no se niega) la toma de decisiones por normas y procedimientos propios.

Se enuncia varios dispositivos de democracia directa que no necesariamente se resuelven por sufragio universal —la iniciativa legislativa, la asamblea, el cabildo—, pero los derechos políticos incluidos en el proyecto de Constitución todavía se orientan de manera preferente a la participación mediante el voto. Si bien se habla de participación colectiva, no se especifica los derechos de participación en un proceso de consulta previa, un cabildo o una asamblea.

En relación con los pueblos “indígena originario campesinos”, hay que considerar que el Estado boliviano tiene una inercia colonial de discriminación que puede ser revertida, en alguna medida, mediante derechos especiales para grupos especiales. La Constitución *no aclara los alcances de la*

democracia comunitaria, aunque sí señala la “libre determinación”. Aquí se introduce el mecanismo de la consulta previa, que se recupera en el artículo referido a las autonomías indígenas. También se puede observar una cierta supeditación o una cierta jerarquización entre los diferentes tipos de procedimientos, pues si bien hay un claro reconocimiento y respeto de los procedimientos y normas propios en los ámbitos donde se practica la democracia comunitaria, a la vez se observa una subordinación de estos procedimientos a la supervisión del Órgano Electoral.

La autonomía indígena permitirá establecer las reglas de la democracia directa más adecuadas para cada caso. La legislación nacional no puede ir al detalle en este sentido, ya que existe diversidad de pueblos indígenas cuyas formas de toma de decisiones pueden ser incompatibles entre sí aun conservando la compatibilidad con los principios normativos de la Constitución.

3. Modalidades de participación

De acuerdo con la Constitución, el sujeto de la participación es “El *pueblo soberano*, por medio de la sociedad civil organizada” (Art. 241.I) o, más precisamente, “la sociedad civil organizada” (241.II). No existen explicaciones de la participación individual en el control social. Los asuntos en que se puede participar son tres: la *definición de cargos* en los “órganos y funciones” estatales (informes para revocatoria de mandato, denuncias sobre mala gestión y corrupción, apoyar al órgano electoral para examinar problemas en las candidaturas); la *gestión pública* (la formulación de políticas, controlar en todos los niveles, generar transparencia, pronunciarse sobre informes de gestión, coordinar el desarrollo de la gestión pública con el Estado, vigilar la gestión de los servicios públicos), y la *legislación* (apoyar la construcción colectiva de leyes). Las modalidades de participación todavía no están formalizadas. Para ello se señalan tres condiciones dependientes de la legislación, de la sociedad civil y de las instancias estatales: “La Ley establecerá el marco general para el ejercicio del control social” (Art. 241.IV); “La sociedad civil se organizará para definir la estructura y composición de la participación y control social” (Art. 241.V) y: “Las entidades del Estado generarán espacios de participación y control social por parte de la sociedad” (Art. 241.VI).

La definición del sujeto de la participación y control social es problemática. Al margen de que toda sociedad civil está de hecho organizada, ya que está formada por organizaciones —la expresión “la sociedad civil organizada” estaría *buscando* un sentido todavía difuso—, tanto “el pueblo soberano” como “la sociedad civil organizada” son entidades amorfas. Ambos sujetos tienen importantes apelaciones simbólicas (“el pueblo soberano” enfatiza el principio democrático de la soberanía popular por encima del principio liberal de la vigencia de derechos y leyes) y connotaciones prácticas (se privilegia una *ciudadanía comunitarista*, la participación organizada y no la individual). Las leyes deberán eliminar la ambigüedad de estas referencias y, más adelante, enfrentar problemas de procedimiento: el manejo de la información para la participación en todas las instancias y niveles de la gestión pública, el sostén económico de la vigilancia, el balance entre los recursos institucionales y sociales empleados en implementar la vigilancia, por un lado, y, por el otro, los recursos que la vigilancia permitiría recuperar o evitar que se desperdicien. En todo caso, la Constitución parece privilegiar las organizaciones existentes y no explicita la creación de organizaciones *ad-hoc*, que podrían afectar el tejido social y la representación (Cf. Cunill, 2003).

Para examinar los riesgos político-institucionales que pueden surgir acudiremos a Adam Przeworski, que reconoce tres situaciones en que “los pobres amenazarían la democracia”. La

primera se da cuando no existe participación. Según Przeworski, “el mecanismo causal típicamente involucrado aquí es que cuando los pobres no participan podrían acabar en explosiones bajo la forma de revueltas campesinas, disturbios en un gueto, movimientos milenaristas y así” (Przeworski, 2008: 125-126). La segunda situación es la de una participación bajo convocatorias autoritarias (el apoyo popular a un golpe de Estado, por ejemplo). La tercera se da cuando la participación, la pobreza y los temores de las elites generan condiciones para el establecimiento de relaciones clientelares y el fortalecimiento de elites no democráticas. Przeworski afirma: “Un incremento en la participación de los pobres es una amenaza para la democracia solamente en situaciones en las que las élites, temiendo una redistribución drástica, sean proclives a derrocar la democracia” (2008: 125-126).

La participación en elecciones y en otras formas de hacer política (las protestas, por ejemplo, ya que los bolivianos protestamos proporcionalmente más que los ciudadanos de los otros países latinoamericanos; Cf. Córdova, 2008) harían superfluos los temores de la falta de participación. El riesgo del vuelco antidemocrático de algunas elites ya se hizo patente en los últimos años en la política boliviana pero no se vincula directamente con los mecanismos institucionales establecidos en la nueva Constitución. Se considerará, entonces, la posibilidad de convocatorias autoritarias y relaciones de clientela. En este sentido, a falta de reglamentación, debe promoverse mecanismos de control sobre los liderazgos y superarse las inercias de la gestión pública que podrían inducir al clientelismo.

Uno de los corolarios de las prescripciones constitucionales tiene que ver con la creación o fortalecimiento de algún tipo de ciudadanía. Siguiendo el esquema propuesto por T.H. Marshall para los países europeos, la asunción de responsabilidades sociales por parte del Estado (en la Constitución y, en el actual gobierno, en políticas sociales como los bonos Juancito Pinto o Juana Azurduy) permite indicar que se está avanzando en la superación del régimen de ciudadanía neoliberal (que según Deborah Yashar combinaría la vigencia de los derechos civiles y políticos con una disminución de derechos sociales; Yashar, 1999). Sin embargo, no hay vislumbres de fortalecimiento del ciudadano individual como sujeto portador de derechos, que es algo que la historia boliviana no logró consolidar. Sí hay ventanas para el desarrollo de sujetos participantes pero no precisamente individuales. Ya que se habla de “la sociedad civil organizada”, se continúa con la “tradición”, afirmada en la colonia, de fomentar estatalmente las formas colectivas de ciudadanía. Si bien nuestra proporción de pertenencia a organizaciones sociales es más alta que en otros países del continente, no toda la ciudadanía puede incluirse en la definición de “sociedad civil organizada”. Hay varias posibilidades de participación (las iniciativas legislativas, las denuncias sobre candidaturas o de corrupción) que podrían desarrollarse también sin la mediación de una organización.

El manejo de los debates contemporáneos de las ciencias políticas y sociales en la Constitución es heterogéneo. Por un lado, estaba ausente la idea de *república*. Por otro, hay una intención clara, acorde con algunas versiones de los estudios postcoloniales, de *descolonizar* el Estado y de recuperar y fortalecer las formas propias y tradicionales de organización social. Entre las críticas que se hace de estos estudios está la idea de que las discusiones académicas siguen reconociendo tácitamente la centralidad de las instituciones e investigadores de los países desarrollados (en una suerte de nueva *colonialidad* del conocimiento). Los mecanismos de la descolonización no están precisados en la Constitución y es necesario especificarlos, discerniendo lo que debería “salvarse” de una eventual “depuración institucional”, de manera que, por ejemplo, la *descolonización* del Estado no implique una *desestatización*, debilitando el Estado que se quiere fortalecer.

En algunos casos la Constitución expresa un rechazo de las perspectivas liberales centradas en el reconocimiento de los derechos individuales (civiles y políticos) y asume una apuesta comunitarista que se orienta al fortalecimiento de ciudadanías colectivas. Contemporáneamente la perspectiva comunitarista tiene como principales representantes a intelectuales estadounidenses (Alasdair Mac Intyre, Charles Taylor, Michael Walzer y Michael Sandel), que adquirieron visibilidad por su fuerte crítica de los postulados liberales recientes, expresados concretamente en la teoría de la justicia de John Rawls. Los riesgos que se observa en esta postura son los de esencializar las identidades y las relaciones entre las comunidades y los individuos. Aunque el texto constitucional es visto comúnmente como excesivamente “indigenista”, no se aleja definitivamente de la tradición liberal y, tal como se señaló, la Ley del Régimen Electoral Transitorio ya figura una opción más “moderada” y menos etnicista.

En el país ya existe una experiencia de vigilancia o control social en los Comités de Vigilancia municipales. Los rasgos positivos y negativos de esa experiencia deberán ser considerados en el diseño de los mecanismos prácticos de control social. Los Comités son considerados como uno de los modelos de control social más notables en América Latina (otros dos modelos, menos formalizados, tienen sus ejemplos en la Contraloría Social, de México, y las Veedurías Ciudadanas, de Colombia; Cunill, 2003). En el continente hay una propensión a la institucionalización de las experiencias de vigilancia, dando un papel protagónico a las instancias estatales, que definen quiénes, cómo, con qué y dónde pueden asumir esta función de *accountability* social. La nueva Constitución deja en la sociedad civil parte de la responsabilidad de la organización de los procesos de vigilancia, dando posibilidad al empleo de usos y costumbres o normas y procedimientos propios, y no solamente a prescripciones estatales.

Además, el diseño de mecanismos de control social no debe comprometer la eficacia institucional y la propia democracia. Un punto de partida insoslayable es el reconocimiento del control social como un derecho que implica otro derecho (el derecho a la información). Ello depende de la consolidación institucional del Estado y una apertura que permita el escrutinio público, de manera que no sean solamente los “controladores” quienes tengan información sino que también ellos tengan la obligación de transmitirla a sus bases. En algunos casos (sucede con los pueblos indígenas y los emprendimientos en sus territorios), podría implementarse el poder de veto sobre algunas decisiones institucionales, acompañando la revocatoria de mandato, que se incluye en la Constitución. También se necesitará, consiguientemente, el funcionamiento fluido de la institucionalidad judicial.

4. Desarrollo legislativo

El proceso constituyente inició su etapa de definiciones más precisas con la aprobación de la Ley del Régimen Electoral Transitorio. Contrariando los temores de un “exceso indigenista”, esta ley privilegia la participación política individual (un ciudadano, un voto); restringe la representación de los pueblos indígenas a siete circunscripciones uninominales en las que las elecciones podrán contar con la participación de los partidos políticos y las agrupaciones ciudadanas, además de los pueblos indígenas, al igual que en el resto de las circunscripciones. Esta primera ley marca algunos límites del enunciado de la plurinacionalidad del Estado.

Un elemento fundamental del proceso de desarrollo legislativo será la necesidad de establecer medidas prácticas para hacer efectivo ese enunciado. Aquí es pertinente la consideración de que *las leyes que tengan que ver con la plurinacionalidad y las leyes que tengan que ver con la participación política sean diseñadas en consulta con las poblaciones indígenas y originarias y con alguna forma*

de participación directa o semi directa. Si las instituciones (o las reglas en general) formalizan las relaciones de poder de un determinado momento y las relaciones de poder no existen sin sujetos, la participación de los sujetos “afectados” es indispensable en la formulación de leyes o reglamentos.

En todos los casos debe considerarse los sujetos que participarán en la toma de decisiones. Recordando la distinción entre *ethnos* y *demos*, el pueblo no puede ser un “nosotros” excluyente definido en función de la *discriminación positiva* de los anteriormente excluidos. Según declara Fernando Mayorga:

No se puede negar, la importancia de una medida de esta naturaleza en el sentido de integrar a los sectores históricamente excluidos, y que algunos pueden interpretar en clave de ‘política de acción afirmativa’ para compensar por la exclusión que habría practicado el Estado. Pero no hay que perder de vista que significaría la aplicación de una política de la identidad como reverso de la diferencia, que implica la exaltación de una modalidad acotada del ‘nosotros’ y la devaluación de otra más amplia (Mayorga, 2007: 41-42)

Para encarnar la denominación de Asamblea Legislativa Plurinacional, *las leyes que tengan que ver con la diversidad étnico-cultural y sociopolítica deberán formularse de manera plurinacional o por lo menos con mecanismos de consulta que incorporen las visiones de los pueblos “indígena originario campesinos” y otros que intervengan.* Será clave definir cómo se financiarán los procesos de democracia directa y cómo se hará cargo el órgano electoral de su vigilancia.

5. ¿Democracia post liberal?

En varios continentes existen tradiciones políticas no compatibles con el liberalismo. Es notoria, por ejemplo, la difícil correspondencia entre algunas formas de autoridad africanas que enfatizan el servicio y el gobierno liberal en el que es principal el ejercicio del poder. Para el caso boliviano, hace ya dos décadas se examinaron las incompatibilidades de la democracia del ayllu y la democracia liberal (Rivera, 1990). En nuestro país suelen asimilarse erróneamente el liberalismo y el neoliberalismo, olvidando que el liberalismo es una doctrina política asociada con la preeminencia de los individuos y la vigencia de libertades individuales y que el neoliberalismo es más bien un conjunto de medidas económicas que podrían identificarse con el llamado consenso de Washington (Cf. Williamson, 1990). La democracia boliviana podría abrir vías a formas de participación post liberal, en los términos expresados por Benjamín Arditi (2008): no como una superación del liberalismo sino como fenómenos que no cancelan el liberalismo pero que ocurren “en los bordes del liberalismo” o en su “periferia interna” y van más allá de los principios liberales.

No parece posible implementar las propuestas de democracia post liberal de Philippe Schmitter (pago por votar, estatus semipúblico para las asociaciones civiles, financiamiento público para las asociaciones y partidos, modificación de los criterios de representación en el legislativo, representación recíproca en legislativos de países vecinos, reuniones de ciudadanos elegidos por sorteo; Schmitter, 2001). La participación electoral en Bolivia es masiva; es una obligación y no parece pertinente un incentivo monetario que podría confundirse con cohecho. El financiamiento público fue retirado a los partidos, a diferencia de la legislación de prácticamente todos los países latinoamericanos. Devolver ese financiamiento y además otorgarlo a las asociaciones civiles podría ser malinterpretado como otra forma de corrupción.

Los posibles “avances” post liberales dependerán del desarrollo legislativo, que en su primera experiencia —la del Régimen Electoral Transitorio— privilegió los principios de la democracia

liberal. Tomando en cuenta las novedades, las ausencias y a las indefiniciones de la Constitución, la participación política y en la gestión pública y el control social son elementos que modelarán una relación diferente entre el Estado y la sociedad. Es de esperar que las próximas leyes y decretos propendan a la inclusión social y simultáneamente fortalezcan la autonomía de la sociedad civil.

Finalmente, al margen de estos posibles avances, el diseño de mecanismos de control social compromete en alguna medida el futuro de la sociedad y el Estado. Se podría iniciar una dinámica diferente con exigencias de capacitación técnica y erogación de recursos que hoy no están disponibles (dependiendo de los alcances efectivos que según las leyes deba tener la labor de vigilancia y control). Las nuevas relaciones entre las instancias estatales y las organizaciones tendrían que evitar el corporativismo y deberían propender al fortalecimiento del Estado y la sociedad sin comprometer la autonomía de esta última.

Bibliografía

Almond, Gabriel y Verba, Sydney, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations* [La cultura cívica: actitudes políticas y democracia en 5 países] (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1963)

Arditi, Benjamín, *Politics on the Edges of Liberalism* [La política en los límites del liberalismo] (Edimburgo: Edimburgh University Press, 2008)

Córdova, Eduardo, “Los bolivianos y el sistema político” en D. Moreno *et al.*, *Cultura política de la democracia en Bolivia, El impacto de la gobernabilidad* (La Paz y Cochabamba: LAPOP-Ciudadanía, 2008)

Cunill Grau, Nuria, “Responsabilización por el control social” en *Cuaderno de Ciencias sociales, N° 128* (San José, Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2003)

Huntington, Samuel y Nelson, Joan, *No Easy Choice* [No hay opción fácil] (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1976)

Mayorga, Fernando, *Encrucijadas* (La Paz: CESU/Gente Común, 2007)

Moreno, Daniel *et al.*, *Cultura política de la democracia en Bolivia, 2008. El impacto de la gobernabilidad* (La Paz y Cochabamba: LAPOP-Ciudadanía, 2008)

Przeworski, Adam, “The Poor and the Viability of Democracy” [Los pobres y la viabilidad de la democracia] en Krishna, Anirudh (comp.), *Poverty, Participation, and Democracy* [Pobreza, participación y democracia] (Nueva York: Cambridge University Press, 2008)

Rivera, Silvia, “Democracia liberal y democracia del ayllu. El caso del Norte de Potosí, Bolivia” en Carlos F. Toranzo (ed.), *El difícil camino hacia la democracia* (La Paz: ILDIS, 1990)

Schmitter, Philippe, “A Sketch of what a ‘Post-Liberal’ Democracy Might Look Like” [Un esbozo de la apariencia que debiera tener una democracia ‘post liberal’] (Instituto Universitario Europeo, 2001) No publicado

Uhlener, Carole Jean, “Participation”, en N. Smelser y P. Bates, *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* [Enciclopedia internacional de las ciencias sociales y de la conducta] (Amsterdam y Oxford: Elsevier y Pergamon, 2000)

Verba, Sydney; Schlozman, Kay Leman; Brady, Henry, *Voice and Equality* [Voz e igualdad] (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995)

Williamson, John, *The Progress of Policy Reform in Latin America* [El progreso de las reformas de las políticas en América Latina] (Washington: Institute for International Economics, 1990)

Yashar, Deborah J, "Democracy, Indigenous Movements and the Postliberal Challenge in Latin America" [Democracia, movimientos indígenas y el desafío post liberal en América Latina] *World Politics*, Vol. 52, N° 1, 1999

Cambios en el régimen de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional en la nCPE

Julio Figueroa Ruiz

El objetivo principal del presente artículo es analizar los cambios existentes en la nueva Constitución Política del Estado en relación a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Considerando las características del tema, se hace sugerente ampliar el análisis hacia la problemática de la seguridad nacional para no detenerse sólo en un estudio de jurídica comparada, ya que Fuerzas Armadas, Policía y su relación con el Estado se inscriben necesariamente en la triada clásica de poder, política y Estado.

1. Estado de situación de la seguridad

Se puede afirmar que Bolivia ha vivido tres formas estatales en los 27 años del actual ciclo democrático, como ser: el Estado nacionalista revolucionario, el Estado neoliberal, y actualmente el Estado plurinacional. En cada uno de estos periodos el tema militar y policial, es decir el tema uniformado¹, ha tenido diferentes tratamientos dentro de la preocupación estatal.

El gobierno del Presidente Siles Suazo (1982-1984) corresponde al último del ciclo nacionalista revolucionario y se constituye en el primero del actual ciclo democrático. Durante este gobierno, caracterizado por ser un momento de consolidación de la democracia representativa luego de las dictaduras militares, la preocupación central del Estado respecto al estamento uniformado fue procurar lo que se denomina “acatamiento imperativo del estamento uniformado al ordenamiento constitucional existente”.

Durante el estado neoliberal (de Paz Estensoro a Rodríguez Belze), la preocupación formal institucional respecto al estamento militar esta registrado en el libro *La cuestión Militar en Cuestión: Democracia y Fuerzas Armadas* de Barrios y Rene Mayorga (1994).

Julio Figueroa Ruiz

Licenciado en Ciencias Políticas. Postgrado en Filosofía Política y Teorías de la Democracia. Fue asesor en la Unidad de Políticas de Defensa del Ministerio de Defensa. Fue investigador del Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB) sobre temas militares. Cursó estudios sobre Políticas de Defensa en programas del Centro de Hemisférico Defensa. Actualmente trabaja temas de Desarrollo Local en el Municipio de La Paz.

¹ Para nombrar de manera simultánea a las Fuerzas Armadas y Policía, se utilizará el término “estamento uniformado”.

Una de las conclusiones de dicho análisis señala que el tratamiento del tema militar en diez años de democracia² se muestra “inefectivo”, siendo por tanto un tema “pendiente” de la agenda estatal. Empero, pendiente no significa inexistente. En ese sentido, si bien la incorporación de derechos humanos en los cuarteles, la apertura de la carrera militar y el servicio premilitar para las mujeres marcan algunos cambios tenues en la relación cívico-militar de esta fase, se puede mencionar que el tema cívico-militar, desde el punto de vista formal institucional se enmarcó en preocupaciones que se puede denominar de “primera generación”. Esto es, temas referidos a la profundización del control civil sobre los temas de seguridad y defensa, falta de una política de defensa, excesiva rotación de los ministros de defensa, politización del nombramiento de comandantes y otros. Durante el Estado neoliberal, el tema policial tampoco fue trabajado de manera estructural; en realidad desde mundo académico se considera que existe un desconocimiento del tema policial. Dentro de los temas policiales de este periodo se puede mencionar los continuos cambios del mando policial, falta de una política de seguridad ciudadana, rotación excesiva de ministros de gobierno, la aparición de empresas de seguridad privada, reclamos sobre la politización del nombramientos de comandantes, excesiva corrupción, la existencia de códigos paralelos, y otros.

Visto el tema desde una perspectiva práctica, se puede afirmar que la relación desarrollada por el Estado neoliberal con el estamento uniformado puede ser caracterizada como instrumental. Esa situación determino, que las condiciones de la seguridad nacional durante el Estado neoliberal se encaminaran hacia un progresivo deterioro en los 20 años aproximados que comprende esta fase. El enfrentamiento letal entre la Fuerzas Armadas y la Policía en la Plaza Murillo, el auto-desarme de los misiles chinos³, la masacre de la guerra del gas y la conformación de un “*war room*” para dirigir la represión letal contra las organizaciones sociales son altamente expresivas de lo señalado. Dicho deterioro puede ser mejor comprendido considerando la existencia de dos factores que contribuyeron a la generación de esa situación: la presencia militar norteamericana en territorio boliviano y el desenvolvimiento del estamento uniformado en cumplimiento de las instrucciones provenientes de los gobiernos neoliberales.

La presencia militar norteamericana durante la fase neoliberal se inscribió en la denominada guerra al narcotráfico y se constituye en una suerte de variable externa. Formalmente la presencia norteamericana estaba concebida como fuerza de apoyo, sin embargo analizando algunos elementos confluyentes del tema, se puede afirmar que esa presencia militar en Bolivia operó bajo la lógica del “*Low-Intensity Conflict*”, que comprendía presencia militar, participación de organismos civiles como la *Drug Enforcement Administration* (DEA), y prestamos económicos condicionados como el Anexo 3 firmado por Paz Zamora y George Bush en 1990. El desarreglo a la seguridad nacional consiste, de manera general, en que las atribuciones y preceptos específicos correspondientes a Fuerzas Armadas y Policía Nacional -bajo los cuales se asientan los conceptos de soberanía e independencia nacional- fueron traspasados o suprimidos por los gobiernos de esta fase estatal en favor de una fuerza militar extranjera. De manera evidente, autorizaciones más o autorizaciones menos⁴, la fuerza militar norteamericana tuvo –de manera intermitente o permanente- control sobre parte de territorio boliviano (Chapare), asumió mando sobre personal uniformado boliviano,

2 Es el marco temporal fijado por ese estudio.

3 Caso ocurrido el año 2005 y que puede ser considerado como traición a la patria.

4 Durante la fase neoliberal, el tema de autorizaciones para el ingreso de personal militar norteamericano fue uno de los temas controversiales a nivel parlamentario.

desarrolló tareas operativas y conformó grupos de inteligencia para su propio interés. En esa línea, el Estado neoliberal puede ser caracterizado por desarrollar una “soberanía intermitente”; categoría esta desarrollada por Marcelo Quiroga Santa Cruz. Adicionalmente también es importante señalar otros dos elementos que agravaron la situación de la seguridad en este período. Por una parte, se puede constatar que la asistencia militar norteamericana fue preferentemente direccionada a los organismos policiales que participaban de la guerra contra las drogas, determinando la pérdida de capacidad operativa en las Fuerzas Armadas y una similar consecuencia para las unidades policiales encargadas de la seguridad ciudadana, cuyas derivaciones se evidenciaron con la debilidad para controlar la delincuencia común. Por otra parte, durante ese periodo se evidenció la aparición de unidades especiales cuya figura institucional no correspondía a la Policía y tampoco a las Fuerzas Armadas⁵, este hecho contribuyó a renovar un peligroso y desordenado espacio de confrontación y rivalidad entre las Fuerzas Armadas y la Policía inscrito durante el ciclo del Estado del 52⁶.

Desde un punto de vista de la variable local, el deterioro de la seguridad se explica básicamente por el acatamiento de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional a la Constitución Política del Estado. Dicho acatamiento de las Fuerzas Armadas -un hecho remarcable durante el actual ciclo democrático, fue aprovechado instrumentalmente por los gobiernos como parte del desarrollo y cumplimiento de la “gobernabilidad democrática”; agenda que fue desarrollada por los gobiernos neoliberales que entendieron que el “bien común” consistía en vender o entregar empresas consideradas estratégicas para Bolivia⁷. De manera puntual, se puede constatar que la implantación de las políticas neoliberales en Bolivia tuvo un alto contenido de fuerza, el cual fue cargado por el estamento uniformado generando el consiguiente desgaste material y moral de dicho estamento. El uso casi permanente de la fuerza y la falta de renovación de equipos ocasionaba la aparición de exigencias y demandas para la renovación de los mismos especialmente en los cuadros de la Policía Nacional. La aparición de reclamos pidiendo mejoras salariales, expresadas a través de las huelgas y motine, era otro síntoma del agotamiento de la institución policial. A esto se sumaba el debilitamiento de la imagen institucional ocasionado por la existencia de bajas letales en la población civil, los celos institucionales por la sobreposición de funciones en tareas de control de movilizaciones y narcotráfico, y la existencia de hechos de corrupción que afectó principalmente a la Policía Nacional. Quizá el dato más ilustrativo de los conflictos inter-institucionales fue precisamente la utilización de las Fuerzas Armadas para controlar huelgas o motines realizados por grupos policiales que demandaban mayores salarios y mejores condiciones de trabajo.

2. Cambios constitucionales

Los cambios existentes en la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional que hacen a las Fuerzas Armadas y Policía Nacional -por tanto al ámbito de la seguridad nacional- están

5 Concretamente, nos referimos a UMOPAR.

6 Las controversias entre las Fuerzas Armadas y la Policía durante la fase neoliberal fueron muchas. Una de ellas, ocurrida en 1990, permitió que el Comandante de la Policía de entonces, Felipe Carvajal, declarara que el Ejército debía “subordinarse” a la Policía en la lucha contra el narcotráfico.

7 Las actividades neoliberales en Bolivia comprenden desde el levantamiento de reservas fiscales, rebaja de tarifas de transportes, privatización de empresas estratégicas y empresas medianas, de fondos de pensiones, subrogación de deudas privadas por el Estado a través del cierre de bancos públicos, etc., etc.

registrados en diferentes capítulos de la nueva Constitución y no sólo en el Título VII. También es necesario reconocer que el número de artículos referidos a la institución militar es mayor a los referidos a la temática policial; situación que se arrastra de las anteriores constituciones políticas y que traduce la complejidad mayor que supone el tratamiento de las Fuerzas Armadas, así como la falta de conocimiento de la problemática policial. Por otra parte, es necesario señalar que, en tanto la Constitución modifica la estructura y organización territorial del Estado, incorporando nuevas temáticas como las autonomías y descentralización, se hace conveniente exponer de forma correlativa las modificaciones constitucionales que consideramos importantes.

Tabla 1

Artículos de la nueva Constitución Política Estado

ART.	TÍTULO VII, FUERZAS ARMADAS Y POLICÍA BOLIVIANA CAPÍTULO PRIMERO, FUERZAS ARMADAS		TÍTULO VII, FUERZAS ARMADAS Y POLICÍA BOLIVIANA CAPÍTULO SEGUNDO, POLICÍA BOLIVIANA
243	Las Fuerzas Armadas del Estado están orgánicamente constituidas por el Comando en Jefe, Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada Boliviana, cuyos efectivos serán fijados por la Asamblea Legislativa Plurinacional a propuesta del Órgano Ejecutivo	251	La Policía Nacional, como fuerza pública, tiene la misión específica de la defensa de la sociedad y la conservación del orden público y el cumplimiento de las leyes en todo el territorio nacional. Ejercerá la función policial de manera integral y bajo mando único, en conformidad con la Ley Orgánica de la Policía Boliviana y las demás leyes del Estado. Como institución no delibera ni participa en acción política partidaria, pero individualmente sus miembros gozan y ejercen sus derechos ciudadanos de acuerdo a Ley
244	Las Fuerzas Armadas tienen por misión fundamental defender y conservar la independencia, seguridad y estabilidad del Estado, su honor y soberanía del país, asegurar el imperio de la Constitución, garantizar la estabilidad del Gobierno legalmente constituido y participar en el desarrollo integral del país.	252	Las Fuerzas de la Policía Nacional dependen de la Presidenta o del Presidente del Estado por intermedio de la Ministra o Ministro de Gobierno
245	La Organización de las Fuerzas Armadas descansa en su jerarquía y disciplina. Es esencialmente obediente no delibera y esta sujeta a las leyes y los reglamentos militares. Como organismo institucional no realiza acción política: Individualmente sus miembros gozan y ejercen los derechos de ciudadanía en las condiciones establecidas por la ley.	253	Para ser designado Comandante General de la Policía Boliviana será indispensable ser boliviana o boliviano de nacimiento, General de la Institución, y reunir los requisitos que señala la Ley.

246	<p>Las Fuerzas Armadas dependen de la Presidenta o del Presidente del Estado y reciben sus órdenes, en lo administrativo, por intermedio de la Ministra o del Ministro de Defensa y en lo técnico, del Comandante en Jefe.</p> <p>En caso de guerra, el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas dirigirá las Operaciones.</p>	254	<p>En caso de guerra internacional, las fuerzas de la Policía Nacional pasan a depender del Comando en Jefe de las Fuerzas Armadas por el tiempo que dure el conflicto.</p>
247	<p>Ninguna extranjera ni ningún extranjero ejercerá mando ni empleo o cargo administrativo en las Fuerzas Armadas sin previa autorización del Capitán General.</p> <p>Para desempeñar los cargos de Comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, Jefe de Estado Mayor General, Comandantes y Jefes de Estado Mayor del Ejército, Fuerza Aérea, Armada Boliviana y grande Unidades, será indispensable ser boliviana y boliviano por nacimiento y reunir los requisitos que señale la ley, Iguales Condiciones serán necesarias para ser Viceministra o Viceministro del Ministerio de Defensa.</p>		
	<p>248. El Consejo Supremo de Defensa del Estado Plurinacional, cuya composición, organización y atribuciones determinara la ley, estará presidido por el Capitán General de las Fuerzas Armadas.</p>		
	<p>249. Todo boliviano estará obligado a prestar servicio militar, de acuerdo con la ley.</p>		
	<p>250. Los ascensos en la Fuerzas Armadas serán otorgados conforme con la ley respectiva.</p>		

Fuente: Gaceta Oficial

Artículo 10

Uno de los cambios más importantes que contiene la Constitución del Estado Plurinacional está registrado en el Art. 10 que comprende dos temáticas: el carácter pacifista de Bolivia y la prohibición de bases militares extranjeras en territorio Nacional.

El Art. 10, que es concordante con el Art. 267 de la nueva Constitución, en sus partes importantes señala: “Bolivia es un estado pacifista, que promueve la cultura de la paz y el derecho a la paz. Bolivia rechaza toda guerra de agresión como instrumento de solución de diferendos y conflictos entre estados”. Este artículo visto desde un punto jurídico tiene un contenido dogmático, en tanto

establece una declaración o principio de caracterizar a Bolivia como país pacifista. En términos prácticos se puede afirmar que dicha la declaratoria contiene de manera implícita al menos cuatro características que particularizan a un estado pacifista: establecer un clima favorable a la paz con los países vecinos, reducir las causas posibles de conflicto, permitir desarrollar mecanismos para solucionar conflictos y, desplegar mecanismos para garantizar el cumplimiento de las decisiones adoptadas. La consecución de esos objetivos que se deben convertirse en objetivos de la nueva agenda de seguridad del nuevo estado plurinacional y comprender acciones de carácter diplomático y militar. Es necesario precisar que, considerando que el pacifismo comprende diferentes variantes teóricas –como por ejemplo los pacifismos denominados absolutos⁸ y relativos-, el tipo de pacifismo señalado en la nueva Constitución se inscribe en la forma que se denomina como “pacifismo relativo”. Se trata de una modalidad que incluye la posibilidad del uso de la fuerza en un conflicto armado solamente como un elemento de defensa propio y que supone, desde su teoría, la imposibilidad de ayudar a otros países para que no sean atacados.

Respecto a la prohibición a la instalación de bases militares extranjeras en territorio boliviano, se puede señalar que esta determinación constituye una suerte de ratificación del carácter pacífico que asume el Estado Plurinacional. Si bien es sumamente importante hacer notar que la prohibición no hace referencia a ningún país en específico, pero considerando que finalmente Estados Unidos es el único país en el hemisferio que ha desarrollado un programa al respecto⁹, se hace necesario hacer un recuento de la experiencia que ha dejado la presencia de las bases militares norteamericanas en los diversos países latinoamericanos.

De inicio hay que señalar que la presencia de las mismas genera todo un ciclo problemático: su instalación está marcada por la ambigüedad de los objetivos que explican la presencia de las bases; una vez instaladas se genera una incertidumbre social sobre el control de sus actividades; su retiro siempre supone secuelas como los casos de la contaminación dejada en Puerto Rico o en Panamá¹⁰. Ampliando esta explicación, se puede señalar que las bases militares norteamericanas, con las variaciones respectivas, son emplazamientos terrestres o navales que cuentan con personal militar, agentes civiles, e incluso con personal de empresas privadas¹¹. Son espacios caracterizados como “localidades de seguridad cooperativa” que, perteneciendo al territorio de una denominada “nación anfitriona”, generalmente no son susceptibles de control o fiscalización por parte del Estado ni la sociedad civil de los países anfitriones. Se trata de plataformas operativas extraterritoriales desde las cuales se realiza tareas de apoyo militar, inteligencia electrónica, tareas humanitarias y encarcelamientos y desde las cuales se puede hacer misiones hacia otros países limítrofes o de la región, complejizando con ellos las relaciones entre países¹². Unos de los temas ciertamente

8 Uno de los postulados del “pacifismo absoluto” está plasmado en la denominada objeción de conciencia a la realización del servicio militar.

9 Se tiene referencia de la presencia de, al menos, de 20 bases militares en territorio latinoamericano.

10 El tema medioambiental de Vieques (Puerto Rico) tiene relación con el plomo, mercurio y uranio encontrado en la isla. En el caso de Panamá, se tiene información de cien mil unidades explosivas sin detonar en el área de tiro.

11 De manera constante, los analistas mencionan la presencia en bases norteamericanas de personal de la empresa privada *Dyncorp y Evergreen Helicopters*, realizando diferentes tipos de tareas.

12 Se tiene información que, desde la base militar norteamericana en Manta (Ecuador), se desarrolló tareas dirigidas hacia territorio colombiano.

problemáticos de este asunto, ha consistido en que los Estados Unidos ha buscado incansablemente que los soldados norteamericanos de las bases tengan la prerrogativa de inmunidad similar a los funcionarios diplomáticos. La aprobación de dicha prerrogativa ha sido agenciada a través de diversas formas de negociación, que ha incluido condicionamientos de apoyo para la exportación de productos a Norteamérica como parte de los tratados de libre comercio. Como se conoce, la aceptación de la prerrogativa de inmunidad significa que el Estado que recibe a dicho personal debe renunciar a someter al personal extranjero a su propio sistema judicial, así como también a las cortes internacionales a los que estuviere adscrito.

Artículo 172

Este artículo está destinado a señalar las atribuciones establecidas para la figura de Presidenta o Presidente del Estado y comprende 27 atribuciones. A continuación pasaremos a hacer un recuento de las atribuciones que contienen cambios que guardan relación con las Fuerzas Armadas y Policía Nacional. Estas son las atribuciones 17, 18, 19 y 25.

Atribuciones 17 y 18. Mientras la antigua Constitución agrupaba en la atribución 19 la designación del Comandante de las Fuerzas Armadas, los Comandantes de Ejército, Fuerza Aérea, Naval y al Comandante de la Policía Nacional; la nueva Constitución corrige dos deficiencias de forma al explicitar en las atribuciones N° 17 y N° 18 que la máxima autoridad del Estado puede tanto designar, así como destituir a las principales autoridades militares y policiales. Otra corrección de forma existente en este artículo consiste en separar en dos acápite las atribuciones del Presidente de Estado respecto a su potestad de designar y destituir autoridades de las Fuerzas Armadas y por otro lado Policía.

Atribución 19. La antigua Constitución Política señalaba en su Art. 20, que el Presidente del Estado ponía en consideración del Senado los ascensos a Generales de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Por su parte, la nueva Constitución Política, a través de la atribución 19, establece un cambio de forma al señalar que la consideración de los ascensos estará a cargo de la Asamblea Legislativa Plurinacional compuesta por la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores. En este caso, se trata solo de un cambio de forma, ya que por otra parte se puede mencionar que el Art. 160 de la nueva Constitución, que esta destinado a prescribir 9 atribuciones para la Cámara de Senadores¹³, en su atribución 8, ratifica para el Senado la atribución para tratar el tema de los ascensos.

Atribución 25. La redacción de la nueva Constitución Política, a través de la atribución 25, incorpora o asume el Art. 97 de la antigua Constitución Política que señalaba: “el grado de Capitán de las Fuerzas Armadas es inherente a las funciones de Presidente de la República”. Con dicha incorporación que señala que es atribución de la máxima autoridad de Estado: “Ejercer el mando de Capitana o Capitán General de las Fuerzas Armadas, y disponer de ellas para la defensa del Estado, su independencia, y la integridad de su territorio”, se corrige las observaciones que se tenía respecto al Art. 97 de la antigua Constitución y que hacían referencia al carácter poco funcional y aparentemente honorífico que implicaba el término “inherente”; la nueva Constitución le asigna un carácter ciertamente más ejecutivo. En esa misma línea también se puede mencionar que la nueva Constitución Política elimina aquella otra atribución, también honorífica, que establecía la

13 El Art. 160 establece 9 atribuciones para la Cámara de Senadores

atribución 21 de la antigua Constitución que señalaba, como atribución presidencial, “conferir, durante el estado de guerra internacional, los grados a que se refiere la atribución precedente en el campo de batalla”.

Artículo 244

El objeto central aquí es señalar las funciones de las Fuerzas Armadas, conforme señala la Tabla 1. En esa medida se puede comentar que hubiera sido preferible que este artículo hubiera encabezado el capítulo debido a su importancia, ya que por motivos de secuencia resulta recomendable que primero quedan establecidos los principios que rigen a una organización y posteriormente se haga referencia a la forma de la organización.

Artículo 246, 247, 252 y 253

Otro de los cambios, que podría denominarse histórico, es la posibilidad que abre la nueva Constitución para que las mujeres realicen actividades dentro del ámbito de la seguridad nacional. Esta posibilidad que está registrada en los Arts. 246, 247, 252, 253 y que abarca al campo militar y policial, expresa la igualdad de géneros que recorre la nueva Constitución, como parte de la ampliación de los derechos fundamentales y garantías que caracteriza a la misma. Analizando los alcances de dicho cambio, que debe permitir a la mujeres participar de la definición de la seguridad en sus componentes políticos (Arts. 246 y 252), administrativos (Arts. 246 y 252) y operativos (Art. 253), se hace necesario considerar que desde la perspectiva feminista existe la consideración que la construcción social de la realidad ha estado determinada desde una perspectiva sexista, de manera que la construcción de las instituciones, las políticas –que en nuestro caso incluye los temas militares y policiales- han tenido esa característica deformante. Esta perspectiva, que conlleva consideraciones de carácter epistemológico, se apoya bajo el razonamiento de que los puntos de vista de los excluidos pueden producir un conocimiento mucho más objetivo de la realidad, a diferencia del tipo de conocimiento producido por los grupos dominantes que más bien tiende a reproducir esquemas conceptuales provenientes de estructuras institucionales sexualmente jerarquizadas. A esto se puede añadir que los estudios feministas también señalan que, entre un 80 y 90 por ciento de las víctimas originadas por conflictos bélicos desde la Segunda Guerra Mundial, han sido civiles, mujeres y niños en su mayoría. Por otra parte, también se tiene la constatación de que las mujeres y los niños conforman un 80 por ciento de la población global de refugiados por motivo de conflictos militares. Considerando estos elementos anotados, se puede indicar que la posibilidad abierta por la nueva Constitución debe permitir incorporar un enfoque feminista al diseño de la políticas militares y policiales.

Artículo 248

Comparando el Art. 248 de la nueva Constitución Política con el Art. 212 de la anterior constitución, se puede advertir la existencia de un solo cambio de forma en relación al Consejo Supremo de Defensa del Estado (COSDENA); dicho cambio consiste en añadir o caracterizar al Estado como Plurinacional (ver Tabla 1). Sin embargo, considerando lo señalado líneas arriba en relación al Art. 10 de la nueva Constitución, donde se señala el carácter pacifista de Bolivia, resulta importante hacer referencia a COSDENA. Durante las dos anteriores fases estatales la actuación de COSDENA ha sido marginal debido al desinterés de los distintos gobiernos para fortalecer esta institución que tiene

en lo formal un carácter ciertamente estratégico¹⁴ en la estructura de seguridad y defensa integral de la nación. Ahora, la nueva condición de Bolivia como país promotor de la paz y la cooperación de los pueblos debe suponer una modificación en las hipótesis de trabajo de COSDENA, las cuales estaban enfocadas hacia hipótesis de conflicto y cuyo producto sustancial consistía, en lo formal, el diseño del Plan de Guerra.

Artículo 249

Este artículo está referido a la obligatoriedad de prestar el servicio militar, es concordante con el Art. 108.12 de la nueva Constitución que señala como un deber “prestar servicio militar, obligatorio para los varones”. En relación al Art. 213 de la anterior constitución (ver Tabla 1) no ha sido modificado el texto. Esto significa que sólo los varones mantienen la obligación de prestar el servicio militar y que se aplicaría el concepto de discriminación positiva en el caso de las mujeres, para quienes se mantendría el acceso al servicio preliminar con carácter voluntario que actualmente funciona en el país. Siendo esto así, sería oportuno que las reglamentaciones militares normen de manera más precisa la participación de las mujeres en las Fuerzas Armadas, conforme a los avances existentes en la propia nueva Constitución Política en materia de igualdad de género. Así como trabajar las figuras del servicio de compensación e incluso el tema de la objeción de conciencia¹⁵, como parte de la actual declaratoria del Estado Plurinacional como un país pacifista y el carácter altamente proteccionista de los derechos de las personas, que busca además ampliar los servicios que presta el Estado a sus ciudadanos.

Artículo 298

Como se conoce, el centralismo político administrativo fue ligeramente modificado con la Ley de Participación aprobada en 1994, lo que permitió otorgar cierta autonomía administrativa y financiera a los municipios. Por su parte, la nueva Constitución Política profundiza los temas de descentralización y autonomías, siendo que dichos cambios hacen al tema de la seguridad en tanto algunas atribuciones estatales hay sido desconcentradas hacia otras instancias que hacen al proceso descentralización y las autonomías. Para ver esta situación -que tiene referencia en los Arts. 298 y 299-, es necesario repasar la Tercera Parte de la nueva Constitución donde se configura la nueva estructura y organización territorial.

De inicio, es necesario señalar que la nueva Constitución reconoce cuatro niveles de autonomía a nivel que son: departamental (Arts. 277 al 279), regional (Arts. 280 al 282), municipal (Arts. 283 y 284) y la autonomía indígena originaria campesina (Arts. 289 al 296).

Para organizar dicha descentralización, la nueva Constitución realiza una distribución de competencias en seis niveles que son: 1) las privativas y exclusivas del Estado central (Art. 298); 2) las compartidas entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas (Art. 299); 3) las exclusivas de los gobiernos departamentales (Art. 300); 4) las competencias regionales (Art. 301); 5) las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos municipales (Art. 302); 6) la autonomía indígena (Arts. 303 y 304).

14 COSDENA fue creada en 1927, durante la presidencia de Hernando Siles R.

15 La objeción de conciencia es la posibilidad de un individuo de negarse a cumplir un mandato legal apelando al imperativo de su conciencia. El objetor debe cumplir de todas formas un tipo de servicio al Estado y la objeción de conciencia no debe ser entendida como insumisión.

Precisamente el Art. 298 -que indica las competencias privativas del nivel central del Estado, en sus incisos 6 y 7- preserva para la instancia central la competencia de la Seguridad del Estado, Defensa, Fuerzas Armadas y Policía boliviana (inciso 6), así como la competencia sobre armas de fuego y explosivos (inciso 7). Considerando los altos niveles de descentralización e incluso los intentos separatistas últimos, la centralización de estas instancias es una decisión políticamente correcta.

Artículo 299

Señala las competencias compartidas/concurrentes entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, instituye en su acápite 13, como atribución o competencia de este nivel el tema de la seguridad ciudadana. Como se conoce el tema de seguridad ciudadana, desde el punto de vista de la sociedad civil, se ha convertido en una de las demandas más importantes debido al incremento de la criminalidad en sus diferentes versiones. Por su parte, algunas regiones han buscado –*ex ante* la aprobación de la nueva Constitución- detentar el control sobre las guarniciones policiales a través de sus estatutos autonómicos. Los intentos separatistas promovidos por las instancias que representan intereses económicos y políticos de algunos sectores agroindustriales de la región del oriente, puede llegar a determinar que el cumplimiento del artículo 299 sea cuidadosamente trabajado.

Artículo 302

Establece competencias exclusivas a nivel de los gobiernos municipales. El Art. 302.36 autoriza al nivel municipal “Constituir y reglamentar la Guardia Municipal para coadyuvar el cumplimiento, ejercicio, y ejecución de sus competencias así como el cumplimiento de las normas municipales y de sus resoluciones emitidas”. Es de hacer notar que la antigua Constitución, en el título referido al Régimen Municipal, no hacía ninguna consideración a la actuación de la Guardia Municipal. Los municipios, a través de sus Cartas Orgánicas -que es el documento a través del cual se formaliza el nivel de autonomía otorgado a las instancias locales-, deberán determinar el grado de actuación de sus Guardias Municipales, haciendo notar que, en cuanto los niveles de criminalidad han aumentado y también la demanda ciudadana que reclama mayor seguridad, algunos municipios del exterior han ampliado exitosamente las funciones de sus guardias municipales hacia tareas policiales; es el caso del Ayuntamiento de Madrid y de la Generalitat de Barcelona.

Epílogo

La descripción de la primera parte del trabajo ha tenido el objeto de mostrar el desorden o desarreglo producido por la instancia política en el ámbito de la seguridad. La segunda parte ha tenido como objetivo evidenciar los cambios realizados en la nueva Constitución, los cuales deben procurar mejorar la situación de la misma. Queda claro que la modificación de la Constitución debe estar acompañada de modificaciones normativas de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas y Ley Orgánica de la Policía Nacional para permitir adecuar, ordenar y mejorar ambas instituciones a la nueva condición que asume el Estado. Se dice desde la teoría de las políticas públicas que las leyes son un importante recurso para la formación de las políticas públicas, pero también está claro que una buena administración estatal no sólo requiere de una sólida conciencia jurídica. Con todo, las instituciones adecuadamente mejoradas son las que tienen mayor posibilidad de convertirse

en instituciones relevantes, que son aquellas que producen mejor sociedad y mejores ciudadanos. Consideramos que precisamente en eso consiste la inspiración que contiene la nueva Constitución Política del Estado.

Análisis y comentarios de la Segunda Parte de la CPE Título VII: Fuerzas Armadas y Policía boliviana

Carlos Macías Kraljevic

Introducción

La búsqueda del bienestar común que procura alcanzar el Estado tiene dos campos de acción: el desarrollo y la seguridad.

Así como la CPE define una filosofía del desarrollo, de la misma manera define un esquema de seguridad que le permite resguardar la soberanía del Estado.

El Título VII Fuerzas Armadas y Policía Boliviana de la nueva CPE, constituye el marco referencial de la política de seguridad y defensa, para garantizar el desarrollo del Estado, en estricta concordancia con el Art. 172 *Atribuciones de la Presidenta o del Presidente del Estado* que, en el inciso 16, señala: “Preservar la seguridad y la defensa del Estado”.

Carlos Macías Kraljevic

Nacido en Viacha. Egresado del Colegio Militar de Ejército “Cnl. Gualberto Villarroel”, egresado de la Escuela de Altos Estudios Nacionales. Maestría en Ciencias y Artes Militares, Maestría en Desarrollo, Seguridad y Defensa, con mención en Planificación Estratégica. Fue Jefe de Estudios del Colegio Militar del Ejército; Comandante de la Escuela de Comando y Estado Mayor, Inspector General del Ejército, Secretario Nacional de Defensa y Jefe de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas.

Por último, los Arts. 246 y 252 del mismo texto constitucional establecen que las Fuerzas Armadas del Estado y la Policía Boliviana, respectivamente, dependen de la Presidenta o del Presidente del Estado, para la planificación y ejecución de la Política de Seguridad del Estado Plurinacional.

1. Comparación de textos constitucionales

ANTERIOR CPE (LEY N° 2650) 13 ABRIL 2004	ACTUAL CPE (LEY N° 3942) 21 OCTUBRE 2008
Título Séptimo: Régimen de las Fuerzas Armadas	Título VII. Fuerzas Armadas y Policía Boliviana Capítulo Primero: Fuerzas Armadas
Art. 207. Las Fuerzas Armadas de la Nación están orgánicamente constituidas por el Comando en Jefe, Ejército, Fuerza Aérea y Fuerza Naval, cuyos efectivos serán fijados por el Poder Legislativo, a proposición del Ejecutivo.	Art. 243. Las Fuerzas Armadas del Estado están orgánicamente constituidas por el Comando en Jefe, Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada boliviana, cuyos efectivos serán fijados por la Asamblea Legislativa Plurinacional a proposición del Órgano Ejecutivo.
Art. 208. Las Fuerzas Armadas tienen por misión fundamental defender y conservar la independencia nacional, la seguridad y estabilidad de la República y el honor y soberanía nacionales; asegurar el imperio de la Constitución Política, garantizar la estabilidad del Gobierno legalmente constituido y cooperar en el desarrollo integral del país.	Art. 244. Las Fuerzas Armadas tienen por misión fundamental defender y conservar la independencia, seguridad y estabilidad del Estado, su honor y la soberanía del país; asegurar el imperio de la Constitución, garantizar la estabilidad del Gobierno legalmente constituido, y participar en el desarrollo integral del país.
Art. 209. La organización de las Fuerzas Armadas descansa en su jerarquía y disciplina. Es esencialmente obediente, no delibera y está sujeta a las leyes y reglamentos militares. Como organismo institucional no realiza acción política, pero individualmente sus miembros gozan y ejercen los derechos de ciudadanía en las condiciones establecidas por Ley.	Art. 245. La organización de las Fuerzas Armadas descansa en su jerarquía y disciplina. Es esencialmente obediente, no delibera y está sujeta a las leyes y a los reglamentos militares. Como organismo institucional no realiza acción política; individualmente, sus miembros gozan y ejercen los derechos de ciudadanía en las condiciones establecidas por la Ley.
Art. 210.I. Las Fuerzas Armadas dependen del Presidente de la República y reciben sus órdenes, en lo administrativo, por intermedio del Ministro de Defensa Nacional, y en lo técnico, del Comandante en Jefe. II. En caso de guerra, el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas dirigirá las operaciones.	Art. 246. I. Las Fuerzas Armadas dependen de la Presidenta o del Presidente del Estado y reciben sus órdenes, en lo administrativo, por intermedio de la Ministra o del Ministro de Defensa y en lo técnico, del Comandante en Jefe. II. En caso de guerra, el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas dirigirá las operaciones.
Art. 211. I. Ningún extranjero ejercerá mando ni empleo o cargo administrativo en las Fuerzas Armadas sin previa autorización del Capitán General. II. Para desempeñar los cargos de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, Jefe del Estado Mayor General, Comandantes y Jefes de Estado Mayor del Ejército, Fuerza Aérea, Fuerza Naval y de grandes unidades, es indispensable ser boliviano por nacimiento y reunir los requisitos que señala la Ley. Igualmente serán necesarias para ser Subsecretario del Ministerio de Defensa Nacional.	Art. 247. I. Ninguna extranjera ni ningún extranjero ejercerá mando ni empleo o cargo administrativo en las Fuerzas Armadas sin previa autorización del Capitán General. II. Para desempeñar los cargos de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, Jefe del Estado Mayor General, Comandantes y Jefes de Estado Mayor del Ejército, Fuerza Aérea, Armada Boliviana y de grandes unidades, será indispensable ser boliviana o boliviano por nacimiento y reunir los requisitos que señale la ley. Igualmente serán necesarias para ser Viceministra o Viceministro del Ministerio de Defensa.
Art. 212. El Consejo Supremo de Defensa Nacional, cuya composición, organización y atribuciones determinará la Ley, estará presidido por el Capitán General de las Fuerzas Armadas.	Art. 248. El Consejo Supremo de Defensa del Estado Plurinacional, cuya composición, organización y atribuciones determinará la ley, estará presidido por el Capitán General de las Fuerzas Armadas.

ANTERIOR CPE (LEY N° 2650) 13 ABRIL 2004	ACTUAL CPE (LEY N° 3942) 21 OCTUBRE 2008
Art. 213. Todo boliviano está obligado a prestar servicio militar de acuerdo a Ley.	Art. 249. Todo boliviano estará obligado a prestar servicio militar, de acuerdo con la ley.
Art. 214. Los ascensos en las Fuerzas Armadas serán otorgados conforme a la Ley respectiva.	Art. 250. Los ascensos en las Fuerzas Armadas serán otorgados conforme con la ley respectiva.

TÍTULO OCTAVO REGIMEN DE LA POLICÍA NACIONAL	TÍTULO SÉPTIMO CAPÍTULO SEGUNDO POLICÍA BOLIVIANA
<p>Art. 215. I. La Policía Nacional, como fuerza pública, tiene la misión específica de la defensa de la sociedad y la conservación del orden público y el cumplimiento de las leyes en todo el territorio nacional. Ejerce la función policial de manera integral y bajo mando único, en conformidad con su Ley Orgánica y las Leyes de la República.</p> <p>II. Como institución no delibera ni participa en acción política partidaria, pero individualmente sus miembros gozan y ejercen sus derechos ciudadanos de acuerdo a Ley.</p>	<p>Art. 251. La Policía Boliviana, como fuerza pública, tiene la misión específica de la defensa de la sociedad y la conservación del orden público, y el cumplimiento de las leyes en todo el territorio boliviano. Ejercerá la función policial de manera integral, indivisible y bajo mando único, en conformidad con la Ley Orgánica de la Policía Boliviana y las demás leyes del Estado.</p> <p>II. Como institución, no delibera ni participa en acción política partidaria, pero individualmente sus miembros gozan y ejercen sus derechos ciudadanos de acuerdo con la ley.</p>
Art. 216. Las Fuerzas de la Policía Nacional dependen del Presidente de la República por intermedio del Ministerio de Gobierno.	Art. 252. Las Fuerzas de la Policía Boliviana dependen de la Presidenta o del Presidente del Estado por intermedio de la Ministra o Ministro de Gobierno.
Art. 217. Para ser designado Comandante General de la Policía Nacional, es indispensable ser boliviano de nacimiento, General de la Institución y reunir los requisitos que señala la Ley.	Art. 253. Para ser designado Comandante General de la Policía Boliviana será indispensable ser boliviana o boliviano por nacimiento, General de la Institución, y reunir los requisitos que señala la ley.
Art. 218. En caso de guerra internacional, las fuerzas de la Policía Nacional pasan a depender del Comando en Jefe de las Fuerzas Armadas por el tiempo que dure el conflicto.	Art. 254. En caso de guerra internacional, las fuerzas de la Policía Boliviana pasarán a depender del Comando en Jefe de las Fuerzas Armadas por el tiempo que dure el conflicto.

2. Diferencias entre la anterior y la nueva CPE

Como se puede apreciar claramente, las diferencias, en general, están dadas por los siguientes aspectos:

- 2.1. La nueva nominación del Estado Boliviano. El nombre de nuestro país ha sido modificado de República de Bolivia, al de Estado Plurinacional de Bolivia. La razón es fundamental: la actual CPE reconoce la existencia de varias naciones en nuestro territorio, las cuales conforman la realidad del pueblo boliviano.
- 2.2. Asimismo, reconoce la diferencia de género y la igualdad de derechos para ellos.
- 2.3. Por tanto, en el nuevo texto de la CPE, las Fuerzas Armadas de la Nación son llamadas Fuerzas Armadas del Estado. Igualmente, el Consejo Supremo de Defensa Nacional, es mejor denominado Consejo Supremo de Defensa del Estado Plurinacional.

2.4. Del mismo modo, la Policía Nacional, en la actual CPE, es denominada Policía Boliviana.

En cuanto a la forma, los Títulos Séptimo y Octavo de la anterior CPE, referidos a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional, han sido fundidos en un único Título Séptimo, con dos capítulos: Fuerzas Armadas y Policía Boliviana.

3. Alternativas de desarrollo legislativo

- 3.1. El Art. 233 de la nueva CPE establece la misión de las Fuerzas Armadas como garante de la existencia misma del Estado Plurinacional, tanto en el ámbito internacional como en el ámbito interno. Es imprescindible, por tanto, la definición de una Ley de Defensa del Estado, que exponga las bases para el desenvolvimiento y desarrollo de las Fuerzas Armadas. Esta política es, sin duda, una obligación del gobierno y no una simple aspiración de la Institución Armada.
- 3.2. Esta necesidad se torna imperiosa en los tiempos actuales, que presentan una coyuntura diferente y particular que debe proyectarse a lo largo del siglo XXI, permitiendo la consolidación del Estado Plurinacional. La esencia de una organización militar basada en la Ley de Defensa radica en la habilidad de responder a los cambios del ambiente mundial, continental, regional y del Estado mismo.
- 3.3. La Ley de Defensa del Estado Plurinacional debe definir claramente el rol de las Fuerzas Armadas en el cumplimiento de su misión constitucional, así como la participación de todos los segmentos de la sociedad boliviana. Por otra parte, debe especificar los conceptos de Seguridad del Estado y Defensa del Estado, en los campos externo e interno.
- 3.4. Lo mismo debe aplicarse con respecto a la misión constitucional de la Policía Boliviana, definiendo su rol de protección de la ciudadanía y especificando los conceptos de orden interno, orden público y seguridad ciudadana.
- 3.5. Es imperativo considerar y legislar sobre los deberes de la sociedad civil en los campos de la Seguridad y la Defensa, en todos sus niveles. También se debe puntualizar las responsabilidades y funciones de las instituciones y las autoridades públicas en los estratos del Estado, los departamentos, las municipalidades y las comunidades campesinas y originarias.
- 3.6. Como consecuencia de lo expresado, es imprescindible actualizar o reformular las Leyes Orgánicas de las Fuerzas Armadas y de la Policía Boliviana.
- 3.7. Las autoridades gubernamentales estatales, departamentales, municipales y de las comunidades campesinas y originarias, tienen la responsabilidad de planificar y desarrollar programas educativos, de formación y orientación sobre los deberes y obligaciones que tienen los bolivianos y las bolivianas en la seguridad y defensa del Estado Plurinacional, desde el individuo hasta la comunidad plurinacional.
- 3.8. Se debe enfatizar la consolidación de la identidad plurinacional del Estado Boliviano, la igualdad de sus habitantes para el cumplimiento de sus deberes y obligaciones constitucionales, así como el ejercicio de sus derechos en forma responsable y en provecho del Bien Común.

4. Ideas y conceptos aclaratorios sobre el Título VII de la nueva CPE

Las Fuerzas Armadas del Estado y la Policía Boliviana constituyen, hoy más que nunca, importantes instrumentos que permitirán al Estado Plurinacional alcanzar los objetivos propuestos por el gobierno, claramente expresados en la nueva Constitución Política del Estado Boliviano, con tareas incluidas en las misiones de estas dos instituciones, como se detalla a continuación:

- 4.1. El primer párrafo de la misión fundamental de las Fuerzas Armadas expresa: “Defender y conservar la independencia, seguridad y estabilidad del Estado, su honor y la soberanía del país”. Para ello, las Fuerzas Armadas deben:
 - 4.1.1. En función de los objetivos del Estado Plurinacional, es necesario reestructurar la organización, equipamiento y entrenamiento de las Fuerzas Armadas y plantear un nuevo despliegue de las grandes y pequeñas unidades militares con la finalidad de vitalizar las regiones fronterizas, propiciar y participar en los asentamientos poblacionales, particularmente en las regiones donde se presentan vacíos demográficos.
 - 4.1.2. Especificar las misiones jurisdiccionales en función de la política de desarrollo del Estado.
- 4.2. Para “Asegurar el imperio de la Constitución, garantizar la estabilidad del Gobierno legalmente constituido”, la institución armada debe:
 - 4.2.1. En coordinación con el Sistema Educativo del Estado, actualizar el sistema educativo militar, adecuándolo a la nueva CPE, y la realidad social y cultural del Estado Plurinacional.
 - 4.2.2. Participar en el proceso educativo de la población, en términos de alfabetización, formación de mano de obra especializada y educación técnica.
 - 4.2.3. Concienciar a todos los segmentos sociales sobre las bondades del sistema democrático participativo, el respeto y acatamiento a los Órganos del Estado y la dedicación al trabajo honesto y positivo, como un deber ciudadano.
- 4.3. Para “Participar en el desarrollo integral del país”, coordinando con las autoridades en todos los niveles, las Fuerzas Armadas deben:
 - 4.3.1. Proyectar y ejecutar la integración física y moral del territorio y la sociedad bolivianos.
 - 4.3.2. Participar activamente en los sistemas de comunicaciones y de transportes, en forma específica y multimodal.
 - 4.3.3. Asumir la responsabilidad en la demarcación, conservación y desarrollo de las áreas protegidas en todo el país, protegiendo los sistemas ecológicos.
 - 4.3.4. Participar activamente en los Programas de salud preventiva.
- 4.4. La misión específica de la Policía Boliviana, definida en la nueva CPE, da al Órgano Ejecutivo del Estado, la oportunidad de reestructurar la Institución Policial en los campos de su organización, equipamiento y entrenamiento.
 - 4.4.1. Es imperativo aclarar y definir específicamente los términos referidos a la Seguridad y Defensa Interna, especialmente aquellos que se deducen de la misión de la institución policial. Estos

términos son Seguridad Interna, Seguridad Pública, Orden Público, Orden Interno, Seguridad Ciudadana, Protección de la Familia, etc.

- 4.4.2. Para dar cumplimiento a “La defensa de la sociedad y la conservación del orden público, y el cumplimiento de las leyes en todo el territorio boliviano”, es necesario remodelar la formación del personal policial en todos los niveles, para concienciar sobre la función de protección a la sociedad, de manera que la población en general, considere al funcionario policial como amigo y no como represor.
- 4.4.3. Recíprocamente, las autoridades en los diferentes niveles y actividades del Estado deben crear y consolidar en la ciudadanía el respeto a la institución del orden, cumpliendo las disposiciones que se emite para beneficio de la sociedad.
- 4.4.4. También se hace imperativo especializar al personal policial en las diferentes actividades que debe desempeñar, evitando la rotación de los funcionarios por reparticiones tan diferentes unas de otras, en cuanto a su organización, misión y funciones.
- 4.4.5. Es importante también considerar la participación de los sectores sociales en la cooperación a la Policía Boliviana para el eficaz cumplimiento de su misión constitucional. Para ello, la educación de la población en general sobre la misión de la Policía Boliviana es responsabilidad de las autoridades del gobierno central, las Prefecturas departamentales, los gobiernos municipales, las autoridades comunitarias campesinas y originarias y de la misma Institución Policial.

Conclusiones

- 5.1. Si la política es el arte de gobernar un Estado, la Política de Seguridad y Defensa define la forma cómo el gobierno del Estado dirige el sector de seguridad y defensa. Esta afirmación nos permite precisar que, quien gobierne el Estado es el que debe determinar la Política de Seguridad, tal como sucede con el resto de los asuntos que interesan al Estado.
- 5.2. De esta manera, el marco referencial de la Política de Defensa se encuentra en la Política de Seguridad que se ha definido para garantizar el desarrollo del país.
- 5.3. Especialmente al iniciarse el siglo XXI, han aparecido nuevas amenazas a la seguridad del Estado en todos sus ámbitos y niveles. El Estado ha reducido su soberanía frente a la coherencia agresiva de las instituciones internacionales y otros organismos de la misma naturaleza. El crimen organizado, el tráfico de armas, de órganos humanos, el narcotráfico, el terrorismo y la delincuencia internacional, son algunos ejemplos de amenazas externas que debe enfrentar el Estado. En el ámbito interno, la delincuencia común en todas sus variantes, el contrabando y, en especial, la corrupción, constituyen amenazas que el Estado debe enfrentar para proteger a la comunidad social.
- 5.4. Como se explica en el punto 4 de este trabajo, las Fuerzas Armadas del Estado y la Policía Boliviana tienen como misiones constitucionales defender y conservar la independencia, seguridad y estabilidad del Estado, y defender a la sociedad, conservando el orden público y el cumplimiento de las leyes en todo el territorio boliviano, respectivamente. Estas misiones son cumplidas para lograr y consolidar los valores establecidos en el Capítulo Segundo, *Principios*,

Valores y Fines del Estado de la nueva CPE, particularmente los definidos en el Art. 9, como fines y funciones esenciales del Estado.

- 5.5. Por estas razones, la adaptación de las Fuerzas Armadas del Estado y la Policía Boliviana a los nuevos desafíos de la realidad boliviana e internacional es vital para la consolidación del Estado Plurinacional.

Bibliografía

FUNDEMOS, *Opiniones y Análisis* (La Paz: Editorial Garza Azul, 2003)

Nueva Constitución Política del Estado (La Paz: U.P.S., 2005)

Ley N° 1405 “Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas” (La Paz: U.P.S., 2005)

Ley N° 734 “Ley Orgánica de la Policía Nacional” (La Paz: U.P.S., 2008)

Tapia, Gualberto, *Realidad Nacional* (La Paz: Editorial Génesis, 2005)

SEGUNDA PARTE TÍTULO VIII:
RELACIONES INTERNACIONALES, FRONTERAS,
INTEGRACIÓN Y REIVINDICACIÓN MARÍTIMA

**Relaciones internacionales, fronteras,
integración y reivindicación marítima**
Título VIII de la CPE

Fernando Salazar Paredes

Introducción

El Órgano Ejecutivo tiene, en la organización política del Estado boliviano, una preeminencia frente a los otros dos órganos con lo que aquello del equilibrio de poderes no pasa de ser aún un concepto abstracto.

El mandato constitucional que tiene el Órgano Ejecutivo para conducir las relaciones externas del Estado boliviano no escapa a este contexto. Sólo en los aspectos formales parecen cumplirse los preceptos constitucionales relativos a la política exterior. En lo sustantivo, el Parlamento constituye una especie de orfeón del Ejecutivo, ya que no sólo tiene muy poca iniciativa en la materia, sino que tampoco se atreve, como cuerpo, a observar la política exterior del Poder Ejecutivo cuando así lo requiere el más mínimo sentido común.

Por eso es que coincidimos plenamente con el profesor Loewenstein cuando señala que, en un sentido ontológico, se deberá considerar como el *telos* de toda Constitución la creación de instituciones para limitar y controlar el poder político. En este sentido, cada Constitución presenta doble significación ideológica: liberar a los destinatarios del poder del control social absoluto de sus dominadores, y asignarles una legítima participación en el proceso del poder. Para alcanzar este propósito, se tuvo que someter el ejercicio del poder político a determinadas reglas y procedimientos que debían ser respetados por los detentadores del poder. Desde un punto de vista histórico, por tanto, el constitucionalismo y, en general, el constitucionalismo moderno, es un producto de la ideología liberal. En la moderna sociedad de masas, el único medio practicable para hacer participar a los destinatarios del poder en el proceso político es la técnica de representación que, en un principio, fue meramente simbólica y más tarde real (Loewenstein, 1986).

*Fernando Salazar
Paredes*

Abogado internacionalista, ha sido Ministro de Estado, Diputado Nacional, Embajador de la República y Representante de Naciones Unidas en varios países. Tiene más de una docena de libros escritos sobre temas internacionales. Actualmente es Miembro del Tribunal Internacional de Arbitraje de La Haya.

Como señala Antonio Remiro Brotons, la democratización de la acción exterior del Estado y el internacionalismo de principios y propósitos en el quehacer de sus órganos son dos buenas medidas para apreciar el fuste de una normativa constitucional en relación con la sociedad y el derecho internacional (Brotons, 1984).

1. Las diferencias entre la anterior y la nueva CPE. Ideas, conceptos y críticas para su mayor comprensión y socialización

1.1. Algunos aspectos previos

El Órgano Ejecutivo es ejercido por el Presidente de la República, conjuntamente los ministros. Entre las atribuciones del Presidente están las de negociar y concluir tratados con naciones extranjeras y canjearlos previa aprobación del Órgano Legislativo, asimismo, conducir las relaciones exteriores, nombrar funcionarios diplomáticos y consulares, admitir a los funcionarios extranjeros en general. En otras palabras, la cabeza del Órgano Ejecutivo, el Presidente de la República, con la participación del Vicepresidente, es el encargado, a nombre del Estado boliviano, de la política exterior del país.

La política exterior boliviana es la manifestación soberana, coherente, dinámica y posible del Estado boliviano hacia el exterior de su territorio, orientada a la consecución de sus intereses y a la preservación de su soberanía y seguridad dentro la comunidad internacional, aceptando como única limitación para tales fines los principios generales que informan el derecho internacional contemporáneo y más recientemente la opinión pública internacional (Salazar, 2000).

Sin embargo, la política exterior del país y, en general, sus relaciones internacionales, como otras funciones del Órgano Ejecutivo, tiene limitaciones constitucionales en su ejercicio. Está en algunos casos, sujeta al escrutinio del Órgano Legislativo y, en otros, la iniciativa para ciertas acciones de política exterior está fuera de su ámbito de acción.

La praxis de la política exterior boliviana contemporánea, y también en el pasado, no se apega al mandato de la Constitución. Parecería que el ejercicio omnímodo de la política exterior por parte del Órgano Ejecutivo, en realidad, descansa en la ineficiencia del Órgano Legislativo, que no cumple a cabalidad sus funciones supeditándose, generalmente por motivos político partidista, al Ejecutivo. Así, una serie de actos de política exterior contrarios a la Constitución Política del Estado han sido, en diferentes tiempos, avalados por la mayoría parlamentaria afín al Órgano Ejecutivo.

Históricamente, podemos encontrar que, anterior a la aparición del Estado constitucional, estaba la monarquía absolutista, donde el rey contaba con el "*ius repraesentationis omnimodae*", que ejercitaba plenamente en la conducción de las relaciones exteriores del Estado. No había lugar a ninguna intervención foránea al poder absoluto del rey en esta actividad.

El *ius repraesentationis omnimodae* inicialmente fue puesto de manifiesto por John Locke, para quien la actividad de relacionamiento externo de un Estado era un "Poder Federativo" –*federal power*–, distinto al Poder Ejecutivo pero ubicado entre el Ejecutivo y el Legislativo. Mientras que el Barón de Montesquieu sitúa la atribución de la conducción de la política exterior en el Poder Ejecutivo, para Juan Jacobo Rousseau, el ejercicio exterior del poder no conviene al pueblo; las grandes máximas del Estado no están a su alcance y debe abandonarlas confiándolas a sus jefes, quienes, siempre mas ilustrados que él en este punto, no harán tratados desventajosos para la patria (Rousseau, 1912).

A pesar de la opinión de este ideólogo de la burguesía revolucionaria, con el pasar del tiempo, el derecho constitucional supo recoger una vertiente contraria. Así, en su *Curso de Política Constitucional*, Benjamín Constant señala que:

la única garantía posible contra las guerras inútiles o injustas, está en la energía de las asambleas representativas. Ellas están facultadas para decretar levas, ellas consienten los impuestos. Por lo tanto es a ellas y al sentimiento nacional a quien compete dirigir las, donde hay que acudir bien para apoyar al Poder Ejecutivo, cuando la guerra es justa, aún debiendo trascender fuera del territorio con el propósito de poner al enemigo en condiciones de no garantizar la seguridad (Constant, 1969).

Por su parte, el estadista francés, Alexis de Tocqueville, señala:

No tengo inconveniente en decirlo: es en la dirección de los intereses exteriores de la sociedad en lo que los gobiernos democráticos me parecen decididamente inferiores a los otros. La experiencia, las costumbres y la instrucción casi siempre acaban por crear en la democracia esa especie de sabiduría práctica de todos los días y esa ciencia de los pequeños acontecimientos de la vida que se llama buen sentido. El buen sentido basta a la marcha ordinaria de la sociedad; y en un pueblo cuya educación está hecha, la libertad democrática aplicada a los asuntos interiores del Estado, produce más bienes que males producirían los errores del gobierno de la democracia. Pero no siempre es lo mismo en las relaciones de pueblo a pueblo (de Tocqueville, 1969).

Continúa de Tocqueville:

La política exterior no exige el uso de casi ninguna de las cualidades que son propias de la democracia, y exige, por el contrario, el desarrollo de casi todas las que le faltan. La democracia favorece el crecimiento de los recursos interiores del Estado: reparte la comodidad, desarrolla el espíritu público; fortifica el respeto a la ley en las diferentes clases de la sociedad; cosas todas que no tienen más que una influencia indirecta sobre la posición de un pueblo en relación con otro. Pero la democracia no puede, sino difícilmente, coordinar los detalles de una gran empresa, detenerse ante un deseo y seguirlo luego a través de los obstáculos. Es poco capaz de combinar medidas en secreto. Esas son cualidades que pertenecen más particularmente a un hombre o a una aristocracia. Pero son precisamente esas cualidades las que hacen que, a la larga, un pueblo, individualmente termine por dominar (de Tocqueville, 1969).

Confinar el accionar externo del Estado al Título VII de la Segunda Parte de la actual Constitución Política del Estado es limitarlo en su real alcance. Relacionados con la política exterior, o si se quiere dentro del campo más genérico de las relaciones internacionales, existe una serie de aspectos constitucionales que no son propiamente de política exterior pero que no pueden desvincularse de ella. El Estado y el individuo, tanto en su accionar endógeno como exógeno, están vinculados constitucional e indisolublemente con lo que genéricamente denominamos relaciones internacionales. Así, temas como los de la soberanía, la nacionalidad, los tratados, los derechos humanos y los económicos y otros deberían necesariamente analizarse dentro del contexto de un trabajo como el presente. Sin embargo, los alcances de este proyecto son limitados y, por eso, trataremos de circunscribirnos a ellos en la medida de lo conceptualmente posible.

1.2. Comparación y análisis

A lo largo de casi todo el texto de la nCPE, en variadas ocasiones se encuentra aspectos relativos –de una u otra forma– a la política exterior y, en general, a las relaciones internacionales del país. Y no podría ser de otra manera puesto que esa manifestación soberana del Estado que es la política exterior es activada por un “actor” que es el Estado mismo. Siendo la Constitución la organización jurídico-política de un Estado, existe o debe existir una estrecha y constante relación entre el Estado actor en política exterior y el Estado expresión *del orden jurídico*.

Al mismo tiempo, el boliviano, ya sea individual o conjuntamente otros de sus semejantes, al tener un vínculo indisoluble con un Estado, es decir, su nacionalidad, incurre en una serie de otras actividades, funciones o atributos que si bien no es propiamente de política exterior, participa o repercute en las relaciones internacionales del Estado boliviano o de alguno de sus componentes.

a. Soberanía y política exterior

El punto de partida está, entonces, precisamente en el Art. 1 de la nueva Constitución Política del Estado –nCPE– que, en la parte pertinente, señala: “Bolivia se constituye en un Estado Unitario, Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano...”. La anterior Constitución Política del Estado, también en el Art. 1, decía algo similar: “Bolivia, libre, independiente y soberana, constituida en República unitaria...”

¿Qué relación puede haber entre este precepto constitucional y la política exterior del país? De acuerdo a Félix Laviña, los Estados son los actores políticos esenciales del sistema internacional y, por diferentes que sean entre sí, todos tienen los mismos elementos constitutivos y fundan sus relaciones sobre los mismos principios políticos comunes (Laviña, 1983).

Resulta, entonces, preciso reparar en el concepto de soberanía. Para Morton Kaplan, no hay concepto más confuso, en el derecho internacional, que el de *soberanía*. Se lo ha usado, lo mismo por los gobernantes que por los juristas, sin discriminación alguna y con significados diversos. Probablemente la razón de su vaguedad e inconsistencia está en que, lo mismo que la “libertad” y la “democracia”, la soberanía es un símbolo altamente emotivo que se esgrime con objeto de arrancar una reacción favorable a los públicos en una época de nacionalismo (Kaplan, 1961).

El principio de la autodeterminación constituye el reconocimiento del derecho de cada pueblo y cada nación a elegir libremente su régimen político, económico y cultural, a permanecer unido o separado de otro Estado y formar un nuevo Estado, y a disponer libremente de sus recursos naturales. El concepto de soberanía tiene, en sí, un carácter antinómico, una doble acepción porque, primero, exige para el Estado soberano el poder de decisión, la no sumisión del Estado soberano a la fuerza de decisión de otro poder jurídico; y, segundo, postula la necesidad de configurar sus relaciones con otros estados, ya que los estados soberanos son los sujetos del derecho internacional público (D’Estefano, 1965). La soberanía, para efectos del derecho internacional, se identifica con su propio ámbito de aplicación (Seara, 1988).

Tanto la anterior CPE (Art. 2) como la nCPE (Art. 7) no sólo señalan que Bolivia es soberana, sino que esa soberanía reside en el pueblo, es inalienable e imprescriptible.

La soberanía, esa independencia del Estado en la comunidad internacional, no puede ser transferida o enajenada ya que el Estado que enajena su soberanía deja de ser, por este mero hecho, Estado. La inalienabilidad del Estado da como resultado su imprescriptibilidad.

Tomado en cuenta este marco teórico–conceptual de la soberanía, el Estado boliviano se impone asimismo, sin embargo, el deber de conducirse dentro de un contexto principista generalmente reconocido por el derecho internacional. Con base en esa misma calidad de Estado soberano, Bolivia auto restringe voluntaria y recíprocamente su soberanía al suscribir tratados, sean estos bilaterales o multilaterales y, consecuentemente, la soberanía no podrá aducirse para contravenir la regla de la *pacta sunt servanda*, es decir, que los tratados deberán cumplirse de buena fe.

El principio de la soberanía promueve, por otra parte, la cooperación de Bolivia con otros estados al garantizarles el uso de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones y salvaguardar su igualdad con otros Estados. Finalmente, la soberanía del Estado boliviano presupone un campo de posibles vínculos internacionales que le pueden ser impuestos, ya que Bolivia podrá fijar sus propias leyes internacionales con arreglo a las cuales ha de regular sus relaciones recíprocas.

Resumiendo, podemos decir que, en materia de política exterior y relaciones internacionales, tanto la anterior CPE como la nCPE nos señalan el punto de partida de esta importante actividad del Estado: la soberanía. Siendo ésta la independencia frente a otras unidades políticas dentro del contexto internacional, es deber primordial del Estado el conservarla con carácter prioritario. Sin embargo, es también menester tomar conciencia que dentro una concepción moderna de la política internacional, entendida ésta como la interacción de las políticas exteriores, de la soberanía relativa.

Concuerda, entonces, este concepto con el Art. 108 en el que se señala que uno de los deberes de las bolivianas y bolivianos es: “13. Defender la unidad, la soberanía de Bolivia, sus símbolos y valores”.

b. La paz y la guerra

La nCPE introduce el concepto de que Bolivia es un Estado pacifista (Art. 10), algo que estaba ausente en la anterior CPE. Es decir que ahora, por mandato constitucional, se promueve la cultura de la paz y el derecho a la paz, así como la cooperación entre los pueblos de la región y del mundo. Asimismo, se rechaza toda guerra de agresión como instrumento de solución a los diferendos y conflictos entre los estados y se reserva el derecho a la legítima defensa en caso de agresión que comprometa la independencia e integridad del Estado. Como consecuencia de lo anterior, el precepto constitucional prohíbe la instalación de bases militares extranjeras en territorio boliviano.

El mantenimiento de la paz entre los estados a lo largo de la historia internacional contemporánea ha estado sustentado fundamentalmente en cuatro pilares básicos: la confianza mutua, el interés común como principio de alianza defensiva, el equilibrio de poder y el principio del respeto a la soberanía territorial.

Si la política internacional es la interrelación entre las políticas exteriores de los Estados, y si la comunidad internacional postula, especialmente a través de la Carta de las Naciones Unidas, la promoción de la cultura de la paz, entonces Bolivia está cumpliendo, a cabalidad, la ley internacional.

Las palabras del español Francisco Muñoz no podían ser más adecuadas para explicar la introducción de este concepto en la nCPE cuando señala que cada cultura ha necesitado imperiosamente explicar su pasado y prever su futuro, como una manera de darle sentido al presente. Para ello ha creado sus

propias imágenes de paz, de bienestar, de “edades de oro”, a través de cuentos, mitologías o utopías. Se trata, en definitiva de proyectos futuros deseables, perdurables, justos, pacíficos e imperfectos... Un futuro solidario con las generaciones futuras, en el que prime la justicia y la equidad, en el que los conflictos –signos de nuestra condición “imperfecta”– nos den la posibilidad de imaginar y crear nuevas situaciones deseables, de acuerdo con nuestros valores de paz. El futuro se convierte en la única propuesta posible para la transformación de la realidad, por ello es necesario pensarlo y trabajarlo con los mejores recursos a nuestro alcance (Muñoz, 2004: 447-469).

Concuerda, entonces, este concepto con el Art. 108 en el que se señala que uno de los deberes de las bolivianas y bolivianos es “4. Defender, promover y contribuir al derecho a la paz y fomentar la cultura de la paz”.

c. Nacionalidad y condición jurídica del extranjero

Tanto en la anterior CPE (Arts. 36 a 39) como en la nCPE (Arts. 141 a 143) se determina quiénes son bolivianos de origen y quiénes lo son por naturalización. Asimismo, se señala al matrimonio como una fuente de adquisición de la nacionalidad. Mientras que la anterior CPE de manera taxativa se refiere a la irrenunciabilidad de la nacionalidad de origen de la siguiente manera: “La nacionalidad boliviana no se pierde por adquirir nacionalidad extranjera. Quien adquiera nacionalidad boliviana no será obligado a renunciar a su nacionalidad de origen”; la nCPE admite esta condición para el boliviano de manera fraccionada, pues en la última parte del inciso primero del Art. 3, de manera imprecisa se dice: “La nacionalidad boliviana tampoco se perderá por adquirir una ciudadanía extranjera”. Sin embargo, en el inciso segundo, el precepto constitucional dice: “Las extranjeras o los extranjeros que adquieran la nacionalidad boliviana no serán obligados a renunciar a su nacionalidad de origen”.

Diego Guzmán Latorre expresa que, en muchos casos, la condición jurídica de una persona depende de su nacionalidad. En esta materia, el principio general es que las legislaciones de los diversos países coloquen en un mismo nivel al extranjero con el nacional, sin hacer diferencias entre ellos en cuanto a los derechos públicos y civiles fundamentales; pero, no obstante, existen ciertas excepciones en que la nacionalidad extranjera es un obstáculo para el ejercicio y goce de dichos derechos, excepciones inspiradas en general en el propósito de favorecer y proteger a los nacionales (Guzmán, 1989).

La nacionalidad es el vínculo político y jurídico establecido entre un Estado y un individuo, en virtud del cual este último es miembro de la comunidad política del primero. Este vínculo es establecido por el derecho interno de un Estado y es reconocido y respetado por los demás Estados en tanto no afecte tratados especiales o el uso o la costumbre internacionales.

La nCPE utiliza indistintamente –contradiendo la doctrina internacional al respecto– los términos de “boliviano por nacimiento” y “nacionalidad de origen”, como se puede comprobar en la lectura de los Arts. 141 al 143 o en el Art. 247 dónde se habla de boliviano por nacimiento. El término preciso es boliviano de origen, puesto que se da lugar a confusión al hablar de “boliviano por nacimiento” cuando la propia Constitución admite que se puede ser boliviano por nacimiento cuando se nace en el extranjero, de madre o padre bolivianos.

Dos grandes principios clásicos son considerados en los ordenamientos jurídicos de la comunidad internacional para fijar la nacionalidad: el *ius soli* y el *ius sanguini*. En el *ius soli*, la nacionalidad se

determina por el lugar de nacimiento. Es decir que el *suelo* donde se nace juega un papel preponderante; mientras, en el *ius sanguinis*, el lazo de *sangre* es determinante para la nacionalidad.

Con relación a la nacionalidad boliviana, la nCPE establece que se la adquiere por nacimiento o por naturalización. En el primer caso, se consagra el principio del *ius soli* y, por lo tanto, la regla general es que todos los nacidos en el territorio boliviano son, en efecto, bolivianos de origen. Sin embargo, la excepción al *ius soli* es introducida por la propia Constitución al señalar que los hijos de extranjeros que realizan funciones diplomáticas, nacidos en territorio boliviano, *no* son bolivianos de origen.

Ingresando ya al campo de la condición jurídica del extranjero, es conveniente señalar que el ser humano como tal debe ser respetado en cualquier lugar donde se encuentre, ya que el reconocimiento de sus derechos inalienables forma parte de su ser mismo. El Estado que no los reconozca estará trasgrediendo normas básicas internacionales que le acarrearán la condena de la comunidad internacional; más aún cuando los esquemas integracionistas fundan criterios de una “ciudadanía comunitaria” y la dinámica de la globalización tiende a erigir una “ciudadanía cosmopolita”.

Ni la anterior CPE, ni la nCPE definen, como lo hacen con el nacional, al extranjero. Dada esta situación, se infiere que el extranjero, para la Constitución boliviana, es aquel que no cumple con los requisitos para ser nacional.

Alfred Vedross, citado por Jesús Ferrer Gamboa, considera que hay un derecho de extranjería constituido por normas de derecho internacional, que obliga a los Estados entre sí en el trato a sus nacionales con los siguientes puntos: 1) Todo extranjero debe ser reconocido como sujeto de derecho; 2) Debe respetarse, en principio, los derechos privados que adquiera; 3) Debe concederse derechos esenciales relativos a la libertad; 4) Deben estar abiertos los procedimientos judiciales; y 5) Deberán tener protección contra delitos que amenacen su vida, libertad, propiedad y honor (Ferrer, 1977).

La nCPE se allana a este principio en los incisos V y VI del Art. 14, cuando señala que:

- V. Las leyes bolivianas se aplican a todas las personas naturales o jurídicas, bolivianas o extranjeras, en el territorio boliviano; VI. Las extranjeras y los extranjeros en el territorio boliviano tienen los derechos y deben cumplir los deberes establecidos en la Constitución, salvo las restricciones que ésta contenga.

Sin embargo, en el inciso II del Art. 27 se señala lo siguiente: “II. Las extranjeras y los extranjeros residentes en Bolivia tienen derecho a sufragar en las elecciones municipales, conforme a la ley aplicando principios de reciprocidad internacional”. El Art. 27 está inserto en la sección de Derechos Políticos. El sufragio en elecciones municipales no puede considerarse como un derecho político, puesto que los cargos electivos municipales no son políticos, sino administrativos. Esa es la esencia de la participación de los residentes extranjeros en las elecciones municipales. Al incluir la limitante de la aplicación del principio de reciprocidad, se afecta los derechos de los ciudadanos extranjeros puesto que sería muy difícil identificar un convenio de reciprocidad en este sentido.

¿Cuáles son otras limitaciones que tiene el extranjero en Bolivia? La anterior CPE expresa que “las empresas y súbditos extranjeros están sometidos a las leyes bolivianas, sin que en ningún caso puedan invocar situación excepcional ni apelar a reclamaciones diplomáticas” (Art. 24). La disposición es clara, aunque incompleta. Le hacía falta una referencia de que esas empresas y súbditos extranjeros están sometidos a las leyes y tribunales bolivianos.

La nCPE, sin embargo, es mucho menos precisa en general, pero menciona otras limitaciones específicas como la de la zona de seguridad fronteriza (Art. 262) que está dentro de 50 km de las fronteras, donde los extranjeros no pueden adquirir ni poseer, por ningún título, suelo ni subsuelo, directa, o indirectamente, individualmente o en sociedad, bajo pena de perder, en beneficio del Estado, la propiedad adquirida, excepto el caso de necesidad nacional declarada por ley expresa. También se menciona la priorización de la inversión boliviana frente a la extranjera (Art. 320); y que ninguna persona o empresa extranjera podrá inscribir la propiedad de los recursos naturales bolivianos en mercados de valores, ni los podrá utilizar como medios para operaciones financieras de titularización o seguridad (Art. 357).

En materia de hidrocarburos (Art. 366), todas las empresas que realicen actividades en nombre y representación del Estado estarán sometidas a la soberanía del Estado, a la dependencia de las leyes y las autoridades del Estado. No se reconocerá, en ningún caso, tribunal ni jurisdicción extranjera y no podrán invocar situación excepcional alguna de arbitraje internacional ni recurrir a reclamaciones diplomáticas.

d. El asilo

La Constitución de 1961 tenía el siguiente artículo que fue omitido en la anterior CPE:

Se reconoce el derecho de asilo diplomático en los alcances contemplados por las normas y convenios internacionales. La extradición no procede sino por la comisión de delitos comunes y en ningún caso por delitos políticos. (CPE de 1961)

El asilo es la protección otorgada por un Estado a un individuo que busca refugio y amparo en su territorio o en un lugar fuera de su territorio, por considerar que sufre una persecución de índole política en su propio país o en el país de residencia. Hay dos clases de asilo: el territorial y el extra-territorial o diplomático. El primero se concede en el propio territorio y el segundo en una sede diplomática o en una nave anclada en el mar territorial.

La comunidad internacional ha adoptado convenios y otros actos que dan al derecho de asilo una calidad de institución internacional, especialmente en América Latina. En el ámbito convencional, se adoptó la Convención de Ginebra de 28 de Julio de 1951, el Estatuto del Alto Comisionado de Refugiados y las dos Convenciones Interamericanas de Caracas de 28 de marzo de 1954. En el plano convencional está la Declaración de Derechos Humanos que dispone, en su Art. 14. 1, que “todo individuo tiene derecho a buscar y a gozar, en otros países, de asilo contra persecuciones”.

Con base en esta disposición, la Asamblea General de la ONU, el 16 de diciembre de 1967, aprobó una resolución que, en su parte resolutive, manifiesta: “las personas que tienen la condición de asilados no podrá ser rechazadas ni, una vez ingresadas, ser expulsadas hacia los Estados donde corren peligro de ser víctimas de persecución política”.

Bolivia tiene largo historial de persecuciones políticas. Regimenes constitucionales autoritarios y gobiernos de facto totalitarios han perseguido persistentemente, y en muchas ocasiones con saña, a políticos adversarios. Muchos de estos perseguidos bolivianos gozaron del asilo diplomático generosamente brindado por países amigos. Los que tuvieron la suerte de vencer las fronteras buscaron asilo territorial.

Un informe del Ministro de Relaciones Exteriores, en la época de la dictadura de Luís García Meza, ilustra esta generosidad al señalar, a fines de 1980, las siguientes estadísticas con relación a los bolivianos asilados en las diferentes sedes diplomáticas: Embajada de Colombia, 15; de Panamá, 6; de Brasil, 8; de Venezuela, 50; de Perú, 9; de México, 180; de España, 1; Oficina del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 5. La información oficial, generalmente tamizada en favor del gobierno, señalaba 268 bolivianos en calidad de asilados en recinto diplomáticos o internacionales. Los salvoconductos eran tramitados y otorgados con gran dificultad y estrictez, por los Subsecretarios del interior y de Relaciones Exteriores.

Consecuentemente, es plausible que la nCPE haya recuperado el precepto de la Constitución del 61, inexplicablemente sacado de la anterior CPE. El Art. 29 dice:

- I. Se reconoce a las extranjeras y los extranjeros el derecho a pedir y recibir asilo o refugio por persecución política o ideológica, de conformidad con las leyes y los tratados internacionales; II. Toda persona a quien se haya otorgado en Bolivia asilo o refugio no será expulsada o entregada a un país donde su vida, integridad, seguridad o libertad peligran. El Estado atenderá de manera positiva, humanitaria y expedita las solicitudes de reunificación familiar que se presente por padres o hijos asilados o refugiados.

Sin embargo de lo anterior, la Constitución de 1961, en la última parte del artículo referido al asilo, establece que “la extradición no procede sino por la comisión de delitos comunes y, en ningún caso, por delitos políticos”. Hubiera sido oportuno rescatar la temática en la nCPE habida cuenta del actual uso reiterado de esta institución. Tal vez como consecuencia de esta reflexión, se podía tomar en cuenta una excelente Tesis de Grado en la UMSA titulada *Nuevo Marco Jurídico para la Extradición en Bolivia – Propuesta para una Ley de Extradición* (Salazar-Machicado, 1995), como una base para el desarrollo legislativo en esta temática.

e. El Órgano Ejecutivo y la política exterior

Siendo el Estado el actor principal en la política exterior, ¿cómo se desenvuelve conforme el derecho constitucional? ¿cuál es el sujeto que toma para sí esta responsabilidad de accionar externo de un Estado y cuáles son sus funciones específicas y qué limitaciones tiene? Indudablemente, la respuesta a estas interrogantes, como lo veremos a continuación, nos la da la propia Constitución.

Conforme el Art. 85 de la anterior CPE, y el Art. 165 de la nCPE, el Poder u Órgano Ejecutivo está encabezado por el Presidente de la República y se evidencia, en la práctica, un claro dominio del Poder Ejecutivo en las labores del Estado. Es por ello que decimos que tenemos un régimen preponderantemente presidencialista.

La responsabilidad del Estado de celebrar tratados y actos internacionales con otros Estados, conducir las relaciones exteriores, designar agentes diplomáticos y realizar otras funciones afines, de un modo general, descansa en el Órgano Ejecutivo, y más concretamente en el Presidente de la República. En otras palabras, el Presidente de la República es, por mandato constitucional, el conductor de la política internacional del Estado boliviano, con las limitaciones que le impone la propia Constitución.

Tanto la anterior CPE como la nCPE otorgan al Presidente de la República atribuciones específicas en materia internacional. La anterior CPE le otorgaba, entre otras, las facultades de:

[Atribución 2.] Negociar y concluir tratados con naciones extranjeras; canjearlos, previa ratificación del Congreso; [Atribución 3.] Conducir las relaciones exteriores, nombrar funcionarios extranjeros en general; [Atribución 11.] Prestar a las Cámaras mediante los ministros, los informes que soliciten, pudiendo reservar los relativos a negociaciones diplomáticas que a su juicio no deban publicarse

Por su parte, la nCPE le concede al Presidente de la República la atribución de “5. Dirigir la política exterior, suscribir tratados internacionales, nombrar servidores públicos diplomáticos y consulares de acuerdo a ley y admitir a los funcionarios extranjeros en general”. Paralelamente, el Art. 174. 5, dentro las atribuciones del Vicepresidente, establece que éste participa “conjuntamente con la Presidenta o el Presidente del Estado en la formulación de la política exterior, así como desempeñar misiones diplomáticas”.

Indudablemente que la autoridad suprema en la conducción de la política exterior del Estado era el Presidente de la República. Ahora sigue así, pero esta atribución es compartida por el Vicepresidente, lo que constituye una innovación en la conducción del accionar externo del Estado. Dentro de las funciones de gobierno y administración que ejerce el Órgano Ejecutivo, la conducción de las relaciones exteriores debe entenderse como el estudio, la orientación la formulación, la planificación, la centralización, la coordinación, el desarrollo y la ejecución de la política exterior boliviana. Alipio Valencia Vega llama a esta atribución la “regencia de la política exterior” (Valencia Vega, 1998).

La Comisión de Derecho Internacional de la ONU sugiere la siguiente definición para un tratado: es cualquier acuerdo internacional que celebran dos o más Estados u otras personas internacionales, y que está regido por el derecho internacional. Un tratado es, por tanto, una manifestación de la voluntad emanada de dos o más Estados. Esa “voluntad” del Estado se expresa por medio de un individuo que actúa en su capacidad de órgano del Estado. La anterior CPE y la nCPE otorgan al Presidente de la República esa facultad de negociar y concluir tratados con naciones extranjeras.

Clive Parry manifiesta que la atribución clásica de *ius representationis omnimoda* del Jefe de Estado es aún reconocida, hasta tal punto que al que concurre personalmente para negociar o firmar un tratado, no se le exige que justifique en forma alguna su capacidad en cuanto a plenos poderes (formalidad que los plenipotenciarios corrientes, como indica su denominación, deben cumplir) (Parry, 1968).

Pero como se sabe, para que un tratado entre en vigencia, no basta que éste sea suscrito. El propio precepto constitucional, tanto en la anterior CPE como en la nCPE, se refiere al canje, previa ratificación del Congreso. En rigor de estrictez jurídica, acá el precepto constitucional en ambos textos comete un error. El Congreso no ratifica los tratados. El Órgano Ejecutivo negocia y concluye los tratados, el Órgano Legislativo los aprueba mediante ley y, nuevamente, el Órgano Ejecutivo los ratifica, y sólo entonces procede el canje. El error en la nCPE está consignado en la atribución 14 de la Asamblea Legislativa Plurinacional que, a la letra, dice: “*Ratificar* los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo, en las formas establecidas por esta Constitución”. El error se arrastra del Art. 96, inciso segundo, de la anterior CPE: “Son atribuciones del Presidente de la República: 2. negociar y concluir tratados con naciones extranjeras; canjearlos previa *ratificación* del Congreso”.

La anterior CPE, sin embargo, no hacía referencia alguna a la denuncia de los tratados. La nCPE, en el Art. 260 establece que la denuncia de los tratados internacionales seguirá los procedimientos

establecidos en el propio tratado, las normas generales del derecho internacional y los procedimientos establecidos en la Constitución para su ratificación.

Otra atribución presidencial en la anterior CPE era la siguiente: “[Atribución 11.] Prestar a las Cámaras mediante los ministros, los informes que soliciten, pudiendo reservar los relativos a negociaciones diplomáticas que a su juicio no deban publicarse”. En la nCPE, una de las atribuciones de los Ministros de Estado es “Presentar a la Asamblea Legislativa Plurinacional los informes que les soliciten”, concordante con la atribución 18 de la Asamblea Legislativa Plurinacional, que establece:

Interpelar, a iniciativa de cualquier asambleísta, a las Ministras o Ministros de Estado, individual o colectivamente, y acordar la censura por dos tercios de los miembros de la Asamblea. La interpelación podrá ser promovida por cualquiera de las Cámaras, la censura implicará la destitución de la Ministra o del Ministro (Art. 158).

Esta atribución, a la que Valencia Vega denomina responsabilidad parlamentaria, consiste en que los ministros, ya sea individualmente, o algunos de ellos, o todo el gabinete en pleno, responden ante el parlamento por la política seguida por el poder ejecutivo en orden al ramo del ministro individual de que se trate, o de la política del conjunto del gabinete. La responsabilidad parlamentaria se hace efectiva mediante el recurso de los representantes nacionales de la interpelación, la cual, después del debate consiguiente en la cámara legislativa respectiva, tiene que concluir porque la interpelación pase a la orden del día pura y simple, que significa la conformidad de la cámara en la se realizó la interpelación con la política del poder ejecutivo explicada por el ministro o los ministerios interpelados; o que pase a la orden del día motivada, en cuyo caso se tiene que votar la confianza o la censura a los interpelados (Valencia Vega, 1989).

En cuanto a la defensa de la seguridad exterior, la anterior CPE expresaba como atribución del Presidente del Estado: “Conservar y defender el orden interno y la seguridad exterior de la República, conforme a la constitución” (Art. 96). El precepto del la nCPE es: “Preservar la seguridad y la defensa del Estado” (Art. 172). Una de las reglas más importantes del derecho internacional es el respeto a la soberanía territorial de los Estados, entendiéndose ésta como la autoridad total y exclusiva que un Estado ejerce sobre todas las personas y cosas que se encuentran dentro, debajo o por encima de su territorio.

Hans Kelsen, sin embargo, sostiene que:

el territorio de un Estado es una expresión figurada que designa cierta calidad de derecho nacional –su esfera territorial de validez- no una relación entre los individuos dentro del derecho. El territorio de un Estado no es una cosa, en especial no es la tierra, ni un pedazo de tierra, es un área determinada por el derecho internacional. (Kelsen, 1993)

Entre los objetivos de auto conservación que busca la política exterior de un Estado está, obviamente, la de conservar y defender la seguridad exterior. La seguridad nacional no es un objeto físico, sino una situación de hecho, en la cual los intereses vitales de la nación se hallan a cubierto de interferencias y perturbaciones sensibles. También se la puede describir como una sensación que existe en los habitantes de un país para sentirse libres del temor.

Por consiguiente, el objetivo de la conservación y la defensa de la seguridad exterior de un país puede ser plasmado por la vía pacífica o por la guerra, y ¿quién es el encargado, entonces, de

garantizar la seguridad del Estado? Obviamente el Presidente de la República, según la anterior CPE y la nCPE, tiene, como lo veremos, esta atribución, con algunas limitaciones.

Se presume que el Estado agotará todas las instancias pacíficas para lograr este objetivo. Sin embargo, habrá ocasiones en que, pese a la vocación o voluntad pacifista de un Estado, se tendrá que obrar en forma distinta. Por eso es que el Art. 111 de la anterior CPE dispone que “en los casos de grave peligro por causa de guerra internacional, el Jefe del Poder Ejecutivo podrá, con dictamen afirmativo del Consejo de Ministros, declarar el estado de sitio en la extensión del territorio que fuese necesario” y, conforme al Art. 112, “el Ejecutivo podrá aumentar el número de efectivos de las fuerzas armadas y llamar al servicio las reservas que estime necesarias”.

La nCPE, después de declarar taxativamente que Bolivia rechaza toda guerra de agresión, pero que se reserva el derecho a la legítima defensa en caso de agresión que comprometa la independencia e integridad del Estado (Art. 9), también le otorga al Presidente del Estado la atribución de declarar el estado de excepción.

La anterior CPE limitaba la movilidad hacia el exterior del país del Presidente de la República cuando, en su Art. 95, señala que el “Presidente de la República no podrá ausentarse del territorio nacional por más de cinco días sin el permiso del Congreso. A su retorno rendirá informe al Congreso”. La nCPE extiende el plazo, califica el viaje como misión oficial y omite el informe al Congreso de la siguiente manera: “Art. 173. La Presidenta o el Presidente del Estado podrá ausentarse del territorio boliviano por misión oficial, sin autorización de la Asamblea Legislativa Plurinacional, hasta un máximo de diez días”.

f. El Órgano Legislativo y la política exterior

Es obvio que en cuanto a la política exterior se refiere, el Órgano Legislativo, que en Bolivia reside en la Asamblea Legislativa Plurinacional (antes, Congreso Nacional) compuesto de dos Cámaras, podrá tener funciones legislativas y también de control y fiscalización. Sin embargo, la Constitución pareciera otorgar una función principalmente de control de parte del Órgano Legislativo sobre la política exterior que ejercita el Órgano Ejecutivo. Esto se debe a que la iniciativa en política exterior, como lo hemos visto, generalmente está fuera de ámbito del legislativo. Sin embargo, la intervención del Órgano Legislativo, en varios aspectos de la política exterior, da a ésta validez y vigencia. En otros casos, el Legislativo podrá ejercitar influencia para que el Ejecutivo inicie acciones o gestiones de acuerdo a las conveniencias del país.

Las atribuciones del Órgano Legislativo sobre política exterior están distribuidas, primero, en el Órgano Legislativo como tal, luego en cada cámara por separado y, finalmente, en ambas cámaras reunidas en Asamblea.

Entre las atribuciones pertinentes del Poder Legislativo, enumeradas en el Art. 59 de anterior CPE, casi todas ellas consecuencia de la acción previa del Ejecutivo, están las siguientes:

[12] Aprobar los tratados, concordatos y convenios internacionales; [13] Ejercitar influencia diplomática sobre actos no consumados o compromisos internacionales del Poder Ejecutivo; [14] Aprobar en cada legislatura la fuerza militar que ha de mantenerse en tiempo de paz; [15] Permitir el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República determinando el tiempo de su permanencia y [16] Autorizar la salida de tropas nacionales del territorio de la República, determinando el tiempo de su ausencia.

En la nCPE, entre las atribuciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional están las siguientes:

(14) Ratificar los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo, en las formas establecidas por esta Constitución; (21) Autorizar la salida de tropas militares, armamento y material bélico del territorio del Estado, y determinar el motivo y tiempo de su ausencia; (22) Autorizar excepcionalmente el ingreso y tránsito temporal de las fuerzas militares extranjeras, determinando el tiempo y motivo de permanencia.

El poder que tiene un Estado está determinado por diversos factores. Entre ellos están los factores políticos que comprenden la estabilidad política, la cohesión interna, la capacidad diplomática y, por último, la capacidad militar. Esta capacidad militar, con el avance de la tecnología tiene la misma significación que antes ya que debe estar estrechamente relacionada con los equipos con que la fuerza militar cuenta, su grado de preparación, organización, logística y capacidad de despliegue.

Corresponde, específicamente, a la Cámara de Diputados la iniciativa de aprobar en cada legislatura la fuerza militar que ha de mantenerse en tiempo de paz, y a la Asamblea permitir el ingreso de tropas extranjeras al territorio y autorizar la ausencia del país de tropas nacionales.

¿Por qué se consigna estas aprobaciones? Obviamente no se trata de poner piedras en el camino del Ejecutivo para obstaculizar su accionar. Esta atribución se encuentra consignada en los textos constitucionales, casi en forma permanente, desde nuestra primera Constitución de 1826. El espíritu del precepto constitucional está dirigido a que todo ingreso de tropa extranjera al territorio de la República debe contar, en cada caso, con la autorización del Legislativo porque, de cualquier manera, ese ingreso o tránsito tiene consecuencias que atañen a la política internacional del país, y pueden, por otra parte, tener connotaciones relativas al derecho bélico.

Tanto la anterior CPE como la nCPE señalan, con idénticos términos, como atribución de la Cámara de Senadores la de “Aprobar o negar el nombramiento de embajadores y ministros plenipotenciarios propuestos por el Presidente del Estado”. Si bien no ha sido posible ubicar el caso cuando el Senado aprobó un Ministro plenipotenciario, los nombramientos de embajadores siempre han pasado por el tamiz, la mayor parte de las veces formal, del Senado.

La práctica adoptada por el Senado, a partir de 1982, de aprobar los nombramientos de representantes ante los organismos internacionales es algo discutible, ya que si bien ellos tienen el rango de embajadores, no son representantes de Estado a Estado *in strictu sensu* plenipotenciarios. Por lo tanto, los jefes de misión ante la ONU, UNESCO, OEA, organismos internacionales en Ginebra o Viena, por ejemplo, no deberían necesariamente requerir de una aprobación del Senado. Otros países no lo hacen.

En todo caso, esta aprobación por parte del Senado del nombramiento de Embajadores tiene su fundamento en que el Embajador representa no sólo al Órgano Ejecutivo, sino al Estado como tal.

g. Relaciones internacionales

En general, el término relaciones internacionales puede referirse a todas las formas de interacción entre miembros de sociedades distintas, gubernamentales o no. De ahí que política exterior y política

internacional son términos que se refieren a la acción e interacción oficial de unidades políticas, mientras que las relaciones internacionales, término más amplio, engloba a todo tipo de relaciones de entes de diferentes Estados. La nCPE, en su Título VIII, en este sentido, comete un desliz en la utilización del *nomen juris* del Título.

h. Tratados internacionales

Entre las atribuciones del Poder Legislativo, según la anterior CPE, está la que señala el Art. 59 en su inciso 12: “Aprobar los tratados, concordados y convenios internacionales”. No hay otra referencia, salvo la consignada en las funciones del Poder Legislativo sobre la aprobación de estos instrumentos internacionales. Más específica y, por qué no decirlo, más completa y moderna, la nCPE dedica los siguientes seis artículos a la importante temática de los tratados internacionales, del Art. 255 al 260.

El accionar externo del Estado, es decir, su política exterior, se materializa jurídicamente en la suscripción de tratados internacionales que, tanto en el caso de que éstos sean bilaterales o multilaterales, obligan al Estado suscriptor ya que estos instrumentos se convierten en ley entre partes, es decir, en derecho internacional obligatorio. De ahí su importancia que ameritaba un tratamiento constitucional.

Hay tratados y tratados. Las unidades políticas que interactúan a nivel internacional tienen diferentes grados de poder. Unas tienen más poder que otras y éstas son más proclives que otras a la presión o influencia de las grandes potencias. Estas últimas utilizan una serie de modalidades de presión para hacer valer sus intereses, aplicando la coerción para la suscripción de tratados que no siempre son convenientes a la parte más débil y, muchas veces, al interés colectivo internacional. De ahí es que resulta oportuno y conveniente que la Constitución establezca un marco principista que obligue a los encargados de la ejecución de nuestra política exterior a mantenerse durante el proceso de negociación, suscripción y ratificación dentro de parámetros claramente señalados por el inciso segundo del Art. 255.

Bolivia, lo hemos dicho antes y lo reiteramos ahora, está al margen de una serie de instrumentos jurídicos internacionales precisamente porque los tratados o convenios internacionales que el país ha suscrito no han podido ser aprobados por el Legislativo mediante el procedimiento constitucional establecido, es decir, mediante ley.

Para ser más explícitos debemos señalar que la práctica parlamentaria en los últimos veintisiete años, desde que se recuperó la democracia en 1982, ha demostrado que la aprobación de tratados o convenios constituye una actividad que no tiene una prioridad apropiada. Sólo tratándose de convenios relativos a créditos y/o cooperación financiera, se ha logrado cierta diligencia de parte del Poder Legislativo. Todos los demás tratados y convenios, con algunas respetables excepciones, permanecen en una especie de limbo parlamentario, donde la mayor parte de ellos ni siquiera tiene un informe de comisión. Esperar que las cámaras traten y discutan los convenios internacionales en forma apropiada es algo así como pedir a los parlamentarios que renuncien a sus dietas o a sus recesos periódicos. Era evidente y necesario que el país requiera que se lo inserte en el derecho internacional contemporáneo. Por ello, con el marco constitucional que ahora otorga al tratamiento de los tratados internacionales, la nCPE nos coloca en una situación de poder acelerar debidamente nuestra inserción, de acuerdo a nuestros intereses, en las modernas corrientes del derecho internacional.

El profesor dominicano Luís Arias sostiene, y es evidente, que el derecho internacional no establece cuáles tratados internacionales exigen ratificación. Esto se determina en cada caso por las condiciones del tratado. La ratificación es considerada generalmente como un acto discrecional. Un Estado no se encuentra obligado a ratificar los tratados que hubiera firmado y, en consecuencia, esta negativa no constituye violación alguna al derecho internacional (Arias, 1980).

De acuerdo a la teoría tradicional, recuerda Kelsen, un tratado se concluye tan pronto como el texto sea firmado por los plenipotenciarios; su fuerza obligatoria, sin embargo, se suspende hasta el momento de la ratificación. La función de la ratificación es, de acuerdo con esta doctrina, hacer obligatorio el tratado... A pesar de que el derecho internacional general no determina una forma definida del acto de ratificación no son canjeados sino depositados en uno de los gobiernos de los Estados que han ratificado el tratado, según el Art. 110 de la carta de las Naciones Unidas (Kelsen, 1996).

La nCPE aclara totalmente la situación dentro de nuestra economía jurídica de los tratados internacionales ratificados en el sentido de que éstos tienen rango de ley dentro del ordenamiento jurídico interno, es decir, que deberán ser sometidos al procedimiento legislativo establecido por la propia legislación. Algunos de estos instrumentos, sin embargo, requerirán aprobación mediante referendo popular vinculante previo a la ratificación: los que impliquen cuestiones limítrofes, integración monetaria, integración económica estructural y cesión de competencias institucionales a organismos internacionales o supranacionales, en el marco del proceso de integración.

El antiguo problema de las relaciones entre las normas de los tratados internacionales con respecto al resto de las normas de origen interno adquiere una relevancia enorme. Y preguntas tales como si una norma legislativa interna posterior a la entrada en vigor de un tratado internacional puede derogar las disposiciones del tratado se convierten en problema real, máxime porque muchos de los tratados relevantes regulan materias que, desde el punto de vista de competencia legislativa interna, son de competencia local, con lo cual la posibilidad de contradicciones entre la legislación y los tratados relevantes se multiplican en razón directa al número de tratados y de entidades integrantes de la federación con autonomía legislativa.

Ello sin olvidar el añejo problema de si es constitucionalmente posible la celebración de tratados internacionales con respecto a materias que, a nivel legislativo interno, son de competencia local, tema aún no resuelto en nuestra doctrina, y sin contar los múltiples problemas que pueden plantear las discrepancias entre algunas de las disposiciones de algunos tratados internacionales y la Constitución.

La recepción del derecho internacional por los ordenamientos internos implica que el Estado no puede desconocer internamente las normas que ha generado exteriormente. El asunto, trasladado al ámbito interno del ordenamiento jurídico, se torna inicialmente en un problema de jerarquía de normas y, en consecuencia, de fuentes del derecho. Es decir, el problema esencial en materia de aplicación de tratados al interior de un Estado consiste en:

- a. la adaptación de las normas de derecho interno a las normas internacionales o el reemplazo de las normas aplicables al caso cuando se encuentre dentro del ámbito de un tratado (las normas de fuente interna son reemplazadas para el caso en cuestión por las normas de fuente internacional); y

- b. la determinación del lugar que el derecho interno le asigna a las normas de fuente internacional.

El procedimiento de incorporación ya mencionado da al tratado o al convenio, desde la perspectiva formal, jerarquía de ley de la República. Claro está que la Constitución será siempre la ley suprema del ordenamiento jurídico nacional, conforme al Art. 228 de la anterior CPE, por lo que los tratados no pueden contradecir las normas constitucionales. Conforme este artículo, ésta es la ley suprema del ordenamiento jurídico nacional. Los tribunales y jueces la aplicarán con preferencia a las leyes, y éstas con preferencia a cualesquiera otras resoluciones.

Hecha esta salvedad acerca de la supremacía de la Constitución Política del Estado, no existe pues, al parecer, problema alguno con respecto a que un tratado o un convenio se convierta en legislación nacional, puesto que el Presidente de la República, a nombre del Ejecutivo, tiene la atribución de negociar y concluir tratados con naciones extranjeras, canjearlos previa aprobación del Legislativo.

Ahora bien, la pregunta que debemos hacernos es la siguiente: ¿están los tratados internacionales suscritos y ratificados por Bolivia en el mismo nivel jerárquico que las leyes? En principio, y atendiendo al procedimiento de incorporación, podría responderse afirmativamente. Ello no es así porque el tratado internacional, desde el punto de vista de su naturaleza jurídica es, ante todo, un acuerdo entre sujetos de derecho internacional y, por lo tanto, no puede, unilateralmente, dejarse sin efecto por una de las partes que concurre con su voluntad a obligarse por sus normas.

Está claro, entonces, que las disposiciones de un tratado internacional solo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en el propio tratado o de conformidad a la preceptiva de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, no porque el tratado internacional tenga una mayor jerarquía que la ley, sino, simplemente, en razón de que es un acuerdo entre partes, que no puede ser invalidado sino en los casos y con sujeción al procedimiento en él previsto, o de acuerdo a las reglas de la citada Convención, que codifica el derecho internacional consuetudinario (fuente principal del derecho internacional conforme al Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, Art. 38).

Al respecto, cabe mencionar el Art. 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que se refiere al derecho interno y la observancia de los tratados. Este artículo dice textualmente en su parte medular: “Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”. Asimismo, y desde el punto de vista constitucional boliviano, el tratado es un acto complejo, en cuya firma, aprobación y ratificación intervienen dos Poderes del Estado, el Ejecutivo y el Legislativo, por lo que no puede uno de los Poderes modificar o dejar sin efecto por sí solo este acto ínter orgánico, porque ello representaría un avance inconstitucional de un Poder sobre el otro.

De todo lo anterior podemos inferir que los tratados y convenios internacionales sobre derecho internacional, suscritos y ratificados por Bolivia, son parte de la legislación nacional y que prevalecen por encima de la ley.

Conviene ahora parar mientes en la conveniencia de que nuestra Constitución se refiera al punto específico de la jerarquía de los tratados en el ordenamiento interno. La Constitución peruana de 1979, por ejemplo, consignaba acertadamente todo un capítulo a los tratados. Y es que los tratados vienen a ser la fuente principal del derecho internacional. Inclusive, algunos piensan que la

esencia misma del orden jurídico internacional son los tratados. Hay algunos interesantes preceptos en la Constitución Política del Perú que ameritan ser analizados en esta oportunidad. El aspecto relativo a la jerarquía de un tratado internacional en la legislación interna es, sin duda, de singular importancia. Por ello, la Constitución del Perú consignaba el siguiente artículo: “Los tratados internacionales celebrados por el Perú con otros estados forman parte del derecho nacional. En caso de conflicto entre el tratado y la ley, prevalece el primero”.

Con respecto a la última parte, la opinión consultiva de la Corte Permanente de Justicia Internacional de 31 de julio de 1930, en el caso “*Greco-Bulgarian Communities*”, expresó: “No es un principio generalmente aceptado de derecho internacional que en las relaciones entre potencias que sean partes contratantes de un tratado, las disposiciones de derecho interno puedan prevalecer sobre aquellas del tratado”.

Asimismo, en el caso de la zona franca entre Francia y Suiza, la sentencia de 1930, de la Corte Permanente de Justicia Internacional, determina: “Francia no puede actuar con su propia legislación para limitar el propósito de sus obligaciones internacionales. Un tratado también puede colisionar con un precepto constitucional”.

Atendiendo a la posibilidad de esta última eventualidad, la Constitución peruana disponía: “cuando un tratado internacional contiene una estipulación que afecta la disposición constitucional, debe ser aprobado por el mismo procedimiento que rige la reforma de la Constitución, antes de ser ratificado por el Presidente de la República”.

Sin embargo, la Constitución del Perú de 1993 eliminó las disposiciones de la Constitución de 1979, en las que estaba definida la prevalencia de los tratados sobre las leyes y el rango constitucional de los tratados de derechos humanos. En este entendido, la Constitución de 1993 vuelve a plantear el viejo debate de la primacía o no del tratado sobre la ley, en caso de conflicto entre ambas, así como si los tratados sobre derechos humanos tienen naturaleza constitucional o no.

Otro país latinoamericano que sí ha resuelto la cuestión es la República Argentina. En su última reforma constitucional de 1994, introdujo, por un lado, la constitucionalización de los tratados de derechos humanos, y por otro, y es este punto el que interesa especialmente al derecho internacional privado, estableció la supremacía de los tratados sobre las leyes internas. Asimismo, se refirió a la posibilidad de transferir competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en tratados de integración, y que las normas dictadas por estos órganos tendrán jerarquía superior a las leyes (Art. 75.22,24, Constitución de la Nación Argentina).

La nCPE ha dilucidado oportuna y acertadamente el tema en su Quinta Parte, relativa a la Jerarquía normativa y Reforma de la Constitución:

Art. 410. I. Todas las personas, naturales y jurídicas, entidades así como los órganos públicos, funciones públicas e instituciones se encuentran sometidos a la presente Constitución; II. La Constitución es norma suprema del ordenamiento jurídico boliviano y goza de primacía frente a cualquier otra disposición normativa. El bloque de constitucionalidad está integrado por los Tratados y Convenios internacionales en materia de Derechos Humanos ratificados por el país y las normas de Derecho Comunitario. La aplicación de las normas jurídicas se regirá por la siguiente jerarquía, de acuerdo a las competencias de las entidades territoriales: 1. La Constitución Política del Estado; 2 Los tratados internacionales. 3. Las

leyes nacionales, los estatutos autonómicos, las cartas orgánicas y el resto de legislación departamental, municipal e indígena; 4. Los decretos, reglamentos y demás resoluciones emanadas de los órganos ejecutivos correspondientes.

i. Fronteras del Estado

La dinámica mundial ha cambiado todas las dimensiones del quehacer humano. En una de ellas, la noción de territorialidad ha dejado de tener peso específico en las relaciones internacionales y, más aún, en la política internacional, puesto que hoy el poder y la influencia entre los estados recurren a medios e instrumentos cada vez más intangibles y perfeccionados.

Instrumentos como la inteligencia y el manejo de información colocan a los países en un mundo integrado, donde la infoesfera revela a los actores nuevas capacidades para implementar infotáticas acordes con la nueva era y la mayor relevancia de los actores no tradicionales del sistema internacional.

En segunda instancia, la transformación topográfica se ha visto diversificada con la propia ampliación del espacio estratégico. Así, la necesidad de dispersión de recursos ha integrado nuevas dimensiones y espacios utilizables, de manera que la geopolítica contemporánea se ha visto en la necesidad de reformular sus parámetros generales en función al híper dinámico desarrollo tecnológico.

En tercera instancia, la misma transformación topográfica ha incorporado una dimensión estratégica importante, la del espacio exterior; donde juegan un rol casi determinante la emisión, la recepción y acopio de información que es de suma importancia en una era informatizada y satelital, cambiando la arena en la que se disputa el poder, la soberanía y el espacio de influencia.

Además de todo lo anterior, nuevos actores internacionales gubernamentales, no gubernamentales y transnacionales han emergido desde décadas anteriores, pero ahora se presentan con mayor impacto en la definición del interés nacional, su territorialización y reterritorialización.

No nos olvidemos que los procesos de integración, en los que Bolivia participa y pretende participar, implican una diversificación del poder económico. En efecto, este proceso ha relativizado la distancia entre la posesión territorial y los intereses nacionales. Todos estos cambios y sus efectos directos en las principales dimensiones estratégico-militares relativizan el contenido de la noción de soberanía en los aspectos que anteriormente hemos mencionado, inclusive en las connotaciones exclusivamente geopolíticas que el concepto designaba.

En este sentido, es importante tomar muy en cuenta los procesos de integración con los cuales nos hemos comprometido, puesto que ellos implican no sólo una cierta forma de compartir beneficios, sino también un cierto grado de cesión de soberanía, lo cual replantea definitivamente nuestras prioridades en materia de defensa nacional y modifica sustancialmente nuestra noción de soberanía absoluta. Ya dijimos con anterioridad que esta noción debe estar enmarcada en los nuevos conceptos que van forjado la dinámica del sistema internacional. Hacer compatibles nuestra noción objetiva de soberanía territorial con la noción propia que otorgan las tendencias mundiales es el desafío de quienes estamos comprometidos con garantizar la seguridad para las generaciones venideras.

No cabe duda que esta es una tarea importante para quienes toman decisiones, pues la definición de conceptos transcendentales para la vida nacional, como el de soberanía territorial, continuará siendo una de las principales preocupaciones del conjunto de la sociedad. No en vano la preocupación por definir una política de fronteras ha generado un sin fin de ideas y criterios al respecto. Dentro de

ellas destaca lo que, en ámbitos militares y no militares, se ha denominado el desarrollo fronterizo, instrumento para su conservación y defensa.

En ese contexto, se ha planteado la necesidad de poblar las zonas fronterizas, dotándolas de un régimen especial de ayuda y cooperación social para sus habitantes. Asimismo, se ha definido como primera línea de defensa de la integridad territorial, la defensa de los recursos energéticos demográficos, ecológicos y arqueológicos junto a una expansión y desarrollo de sus habitantes, por conformar éstos núcleos humanos permanentes que afirman la presencia nacional.

Antes se pensaba que la seguridad de las fronteras estaba garantizada por los recursos militares asignados a ella, llegándose, inclusive, a acuñar alegremente el slogan de “militares a las fronteras” como solución definitiva y mágica para preservar la integridad territorial. Hoy tendríamos que decir, con real propiedad, “civiles a las fronteras”, para evitar la repetición de la génesis de nuestras desmembraciones territoriales del pasado e iniciar un proceso de integración fronteriza que, a la larga, será la verdadera base de la integración subregional que, en última instancia, dará paso al sueño del libertador de constituir una gran nación Latinoamericana, único contrapeso efectivo al “destino manifiesto” de los Estados Unidos de América.

Sin embargo, todo ello queda al margen de una posible concreción si no se toma en cuenta un nuevo concepto de seguridad nacional que responda al paradigma vigente en la política internacional: un mundo más desfronterizado. Para formular una seguridad nacional y fronteriza, a tono con los cambios mundiales y exigencias internas de la sociedad actual, es necesario iniciar un proceso de reflexión que nos permita reformularlas con base en las siguientes tres interrogantes que plantea Richard Rockwell y que consideramos fundamentales para tal propósito:

Primero: ¿la seguridad de quién?, ¿de los individuos?, ¿del conjunto de la sociedad?, ¿de un régimen estatal?, ¿de una elite gobernante?, ¿o la definiremos en función de las tendencias que rigen en la región y el mundo?

Segundo: ¿cuáles son nuestras amenazas?, ¿son estas amenazas internas o externas?, ¿los peligros actuales requieren de fuerzas militares?, ¿es necesaria una defensa militar, o es preferible una defensa no militar?, ¿la defensa ante estas amenazas debe ser positiva o negativa?, ¿o es que más bien las nuevas amenazas responden a la ausencia de un verdadero desarrollo humano en el país?

Finalmente, la tercera interrogante es saber: ¿con qué medios se cuenta?, ¿con qué medios garantizamos una seguridad nacional y fronteriza?, ¿será con el refuerzo del poder militar?, ¿será que el poder militar es necesario para la seguridad?, ¿o la seguridad nacional y fronteriza puede ser lograda, incluso sin el poder militar?

Las respuestas a estas interrogantes, de alguna manera y con limitaciones, se las podría encontrar en los Arts. 262 al 265 de la nCPE; sin embargo, para mayor seriedad y para estar a tono con las modernas corrientes de una seguridad fronteriza, habría que abordar detenidamente estas interrogantes en una ley de régimen de fronteras.

j. Integración

En algunas constituciones latinoamericanas, existen preceptos constitucionales que expresan la promoción de la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, con miras a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones.

Consideramos que nuestro país se caracteriza por profundos desequilibrios en el orden económico, social, espacial y de otra índole, que determinan su calidad de país subdesarrollado y dependiente. Su participación en los esquemas regionales y subregionales de integración debe, por tanto, servir al propósito de superar tales contradicciones que limitan su progreso, bienestar e independencia. En otras palabras, es imperativo que su participación esté de acuerdo con los intereses permanentes del Estado, lo que, a su vez, obliga la necesidad de plantearse un conjunto articulado de objetivos propios que le permitan trasladar hacia el exterior los requerimientos que en materia de integración le convengan, a fin de poder utilizar este instrumento de política económica e internacional en función de nuestros propios derechos, intereses y aspiraciones.

Si lo que se busca es la unidad latinoamericana a través de la integración política, económica y social en función de las expectativas de la parte boliviana de su población, resulta curioso que en la anterior CPE no hubiera mención a esta temática. Por ello, resulta oportuno y pertinente que se haya incluido en la nCPE los preceptos relativos a la integración de la siguiente forma:

Art. 265.I. El Estado promoverá, sobre los principios de una relación justa, equitativa y con reconocimiento de las asimetrías, las relaciones de integración social, política, cultural y económica con los demás estados, naciones y pueblos del mundo y, en particular, promoverá la integración latinoamericana.

Una acertada innovación es introducida en la nCPE: hasta ahora los representantes ante organismos parlamentarios supraestatales emergentes de los procesos de integración eran elegidos por el Parlamento; ahora se los elegirá mediante sufragio universal, lo cual hace que la participación boliviana sea más legítima y representativa.

k. Reivindicación marítima

Uno de los pilares de nuestra política internacional es el derecho que tiene Bolivia a retornar al Pacífico. El extinto político e internacionalista Mario R. Gutiérrez sostenía, hace casi medio siglo, que estamos lejos de promover un revisionismo ciego e integral del pasado americano. Bien comprendemos que no es dable rehacer la historia. No exigimos que a Bolivia se le devuelvan los dos millones de kilómetros cuadrados de territorio que le han sido usurpados mediante agresiones manifiestas de sus vecinos. Lo que anotamos es que la justicia prevalezca allí donde es requerida por imperativos superiores de un cabal ordenamiento internacional y que los grandes enunciados que informan la convivencia continental no se dirijan a esclavizar pueblos sino más bien a rectificar errores cometidos que amenazan la armonía futura de nuestras naciones (Gutiérrez, 1960).

De ahí que José Fellmann Velarde apunte que ningún esfuerzo destinado a obtener de Chile el consentimiento para una solución al problema portuario boliviano mediante conversaciones directas será completo, si no se sabe, exactamente, qué es lo que va a pedirse y qué es lo que puede lograrse en esas conversaciones. Lo que va a pedirse está, naturalmente, condicionado a lo que puede lograrse y lo que puede lograrse, a su vez, depende por entero de la relación de fuerzas entre las partes o, en otras palabras, de los elementos de presión con que cuenta cada una de ellas. He aquí por qué, en cualquier negociación, y aún más en una negociación de la magnitud de la cuestión portuaria, es imprescindible medir, con la mayor exactitud, la relación entre lo que va a pedirse y lo que se puede lograr con la magnitud de los elementos de presión de que se dispone. Pedir más o menos de lo que puede obtenerse, es tan imposible como lograr más de lo que se puede obtener y tan perjudicial como obtener menos (Fellmann, 1967).

El punto de partida para alcanzar nuestra reintegración marítima es, consecuentemente, afirmar en lo interno y externo el derecho que tiene Bolivia a retornar al Pacífico. Este principio –reconocido en el ámbito hemisférico de manera contundente en la resolución de la OEA de 22 de octubre de 1979, cuando unánimemente se expresa que *es de interés hemisférico permanente encontrar una solución equitativa por la cual Bolivia obtenga acceso soberano y útil al Océano Pacífico*–, no podía estar ausente del texto constitucional como lo estaba hasta ahora.

El Art. 267 establece que:

- I. El Estado boliviano declara su derecho irrenunciable e imprescriptible sobre el territorio que le de acceso al océano Pacífico y su espacio marítimo; II La solución efectiva al diferendo marítimo a través de medios pacíficos y el ejercicio pleno de la soberanía sobre dicho territorio constituyen objetivos permanentes e irrenunciables del Estado boliviano.

A partir de este precepto constitucional, que no es limitante para encontrar caminos de solución, se puede ensayar soluciones concertadas tendientes a alcanzar, con el tiempo y negociaciones, la solución óptima que constituyen los objetivos permanentes e irrenunciables del Estado boliviano.

En este Capítulo Cuarto hay, sin embargo, un tremendo e imperdonable error conceptual al utilizar el *nomen juris* de *Reivindicación Marítima*. Seguramente no hubo tiempo de buscar el asesoramiento debido o, si lo hubo, quien quiera que haya sido el asesor que recomendó este Título desconoce no sólo lo que es la política internacional –interrelación de políticas exteriores– sino que acusa una ignorancia supina sobre la doctrina internacional boliviana sobre este tema. Lo que es peor, daña, a futuro, cualquier posibilidad de solución del problema pues contradice flagrantemente el espíritu del propio Art. 265 al colocarle una especie de chaleco de fuerza a la posible solución al utilizar el término “reivindicación”.

El concepto de reivindicación marítima, en esencia, está referido a la recuperación, en términos de soberanía absoluta por parte de Bolivia, de todos los territorios que fueron bolivianos, antes de la Guerra del Pacífico. En otras palabras, cuando hay una referencia a la reivindicación, se está infiriendo que, como solución al problema marítimo boliviano, se debe revertir los territorios que fueron bolivianos antes de 1879, al país. En el lenguaje jurídico internacional, reivindicación es el acto por el cual el legítimo propietario de un territorio (tras comprobarse que ha sido privado de él en forma ilegal) exige a la unidad política en cuyo poder se encuentra ese territorio su restitución. La pregunta es: ¿busca Bolivia la “reivindicación” de los territorios que le fueron arrebatados por una guerra injusta, o busca, como señala el Art. 265, un territorio que le de acceso al océano Pacífico?

El concepto y término correctos para este Capítulo es y debe ser *Reintegración Marítima* que implica la reincorporación y vinculación territorial continua y directa de Bolivia a las costas del océano Pacífico. Reintegración Marítima resulta entonces el descriptor adecuado para lo que plantea la propia nCPE mediante una solución efectiva a través de medios pacíficos, garantizándose así la presencia soberana del Estado boliviano en las costas del océano Pacífico, sin la limitante de la reivindicación.

La negociación diplomática se guía, en gran medida, por señales y formas. Plantear, constitucionalmente, una reivindicación marítima es condenarnos a que la negociación sea eterna y no culmine en el objetivo permanente e irrenunciable de recuperar un acceso al océano Pacífico y su espacio marítimo.

2. Alternativas de desarrollo legislativo

Entre las características de toda Constitución se encuentra la fundamentalidad y la totalidad, es decir, que todos los aspectos más relevantes del ordenamiento jurídico del Estado deberán estar incorporados en la norma fundamental, dejándose el desarrollo de sus preceptos a la legislación infra constitucional, que técnicamente reciben el nombre de leyes de desarrollo constitucional.

Así, la doctrina del derecho constitucional ha diseñado el principio de *reserva legal*, por medio del cual las disposiciones de la Constitución deben ser desarrolladas por el órgano que reviste la representación del pueblo, el Parlamento.

En ese sentido, las normas de la Constitución deben ser imprescindiblemente desarrolladas para que se pueda alcanzar la eficacia de su cumplimiento e implementación.

Dentro este contexto y la materia analizada, se considera necesario el siguiente desarrollo legislativo mínimo:

- Ley de Extradición
- Régimen Legal de Migración
- Ley del Asilo Diplomático y Territorial
- Ley del Servicio Exterior
- Régimen Legal para Tratados y Convenios Internacionales
- Ley de Derecho Internacional Privado
- Ley de Régimen de Fronteras
- Régimen Legal para el desarrollo de los intereses marítimos, fluviales y lacustres

Bibliografía

Arias, Luis, *Fundamentos del derecho internacional público* (Santo Domingo: Universidad Autónoma de Santo Domingo, 1980)

Brotons, Ramiro Antonio, *La acción exterior del Estado* (Madrid: Tecnos, 1984)

Constant, Benjamín, *Curso de política constitucional* (Madrid: Editora Taurus, 1969)

D'Estefano, Miguel, *Derecho internacional público* (La Habana: Editorial Nacional de Cuba, Editora Universitaria, 1965)

Fellmann, José, *Memorando sobre Política Exterior Boliviana* (La Paz: Librería Editorial Juventud, 1967)

Ferrer, Jesús, *Curso gráfico de derecho internacional privado* (México: Editorial Limusa, 1977)

Guzmán, Diego, *Tratado de derecho internacional privado* (Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1989)

Gutiérrez, Mario, *La operación panamericana y la reintegración marítima de Bolivia* (La Paz: Talleres Gráficos Bolivianos, 1960)

Kaplan, Morton, A. y Katzenbach, Nicolás, *The political foundation of international law* [La fundamentación política del derecho internacional] (New York: John Wiley & Sons, 1961)

Kelsen, Hans, *Principles of international law* [Principios del derecho internacional] (New York: Reinhardt and Winston, 1996)

Laviña, Félix, *Manual de política internacional contemporánea* (Buenos Aires: Ediciones De Palma, 1983)

Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución* (Barcelona: Editorial Ariel, 1986)

Muñoz, Francisco, *Futuro, seguridad y paz* (Granada: Universidad de Granada, 2004)

Parry, Clive, “Derecho de los Tratados” en Sorensen, Max, *Manual de derecho internacional público* (México: Fondo de Cultura Económica, 1968)

Rousseau, Juan, *Lettres écrites de la Montagne* [Cartas escritas de la montaña] (París: 1912)

Salazar-Machicado, Sergio, *Nuevo marco jurídico para la extradición en Bolivia – Propuesta para una Ley de Extradición* (La Paz: Universidad Mayor de San Andrés, 1995) (Tesis dirigida por el Dr. Benjamín Miguel Harb, no publicada)

Salazar, Fernando, *Hacia una nueva política exterior* (La Paz: Ediciones CERID, 2000)

Seara, Modesto, *Derecho internacional público*, (México D.F.: Editorial Porrúa, 1988)

Tocqueville, Alexis Charles Henry de, *La democracia en América* (Madrid: Editorial Guadarrama, 1969)

Valencia, Alipio, *Manual de Derecho Constitucional* (La Paz: Empresa Editora Urquiza, 1989)

Análisis de la nueva Constitución inherente al Título VIII Relaciones internacionales, fronteras, integración y reivindicación marítima

Ricardo Ardiles Moreno

1. Relaciones Internacionales

Las Relaciones Internacionales permiten que un Estado, en virtud de su derecho soberano, pueda consolidar, mejorar y superar ciertas falencias en el orden social, político, económico y jurídico, mediante la negociación, suscripción y ratificación de tratados internacionales de carácter bilateral o multilateral. Puede hacerlo en ejercicio legítimo de su soberanía y siempre que responda al interés del pueblo. La nueva Constitución Política¹ rescata en su Art. 255, primera parte, esta disposición, que se encuentra presente también en varias constituciones latinoamericanas, logrando así una verdadera armonización.

No es menos evidente que existen principios rectores para la consecución de los intereses del pueblo, como el de independencia e igualdad entre los estados, así como la no intervención en asuntos internos (derecho internacional público; *Cf.* Tredinnick, 2006); solución pacífica de conflictos, rechazo y condena a toda forma de dictadura, colonialismo, neocolonialismo e imperialismo; defensa y promoción de los derechos humanos, económicos, sociales - culturales y ambientales, con repudio a toda forma de racismo y discriminación; respeto a los derechos de los pueblos indígenas originarios y campesinos; cooperación y solidaridad entre los estados y los pueblos; preservación del patrimonio, capacidad de gestión y regulación del Estado.

Ricardo Ardiles Moreno

Abogado, con postgrado en la UMSA (2003), estudios en Relaciones Internacionales. Docente universitario. Director de la Facultad de Ciencias Jurídicas, Sociales y Humanidades (2007) y Director de la Carrera de Derecho (2006–2007) de la Universidad Real; Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Boliviana de Informática.

1 Ver: Nueva Constitución Política del Estado de Bolivia. 2008. Ley N° 3942 de 21 de octubre de 2008. Título VIII: Relaciones Internacionales, Fronteras, Integración y Reivindicación Marítima.

En la primera parte del enunciado de los diferentes principios a los que se considera fuente generadora para alcanzar y cristalizar los intereses del Estado (Art. 255), se ha incorporado innovaciones que sin lugar a duda eran inexistentes en el texto de la antigua Constitución Política o éstos se encontraban dispersos, lo que dificultaba su aplicación de forma efectiva. El precitado artículo cuenta con un contenido más amplio para facilitar la interpretación de lo que cada principio representa en el contexto global, a tiempo de negociar, suscribir y ratificar los tratados internacionales. Sin embargo, cabe puntualizar que la mayor parte de los principios enunciados en el acápite anterior son propios del ámbito de las Relaciones Internacionales; no ocurriendo lo propio con los numerales 7, 8, 9, 10 y 11 que, en mi concepto, corresponden a otras disciplinas. Si bien ellas tienen una relación con el ámbito internacional no corresponde incluirlas de forma directa dentro de los principios que inspiran al campo de las relaciones internacionales en materia de tratados, evitando así confusiones. Esto es lo que señala Camacho, al afirmar que: “La enumeración ha resultado demasiado extensa, ya que, además de los mencionados en el párrafo anterior, incluye materias que no corresponden propiamente al área de las relaciones internacionales” (Camacho, 2009).

En lo que respecta al análisis del Art. 256 del actual texto constitucional, no se debe olvidar que los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, que declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, serán aplicados de manera preferente sobre ésta, sea que dichos tratados e instrumentos internacionales hubiesen sido firmados, ratificados por Bolivia o simplemente nuestro país se hubiera adherido a los mismos.

Cabe resaltar que en la nueva concepción de vigorización y fortalecimiento de la Constitución, el concepto de derecho humano al interior de la carta fundamental cobra relieve de manera expresa cuando se incluye su defensa y difusión, sea cual fuere su alcance y forma de manifestación, aspecto que parecía demasiado tácito o general en el espíritu del antiguo texto constitucional. Es más, la nota peculiar que embandera el cambio es el respeto a los derechos de los pueblos indígenas originario campesinos.

En múltiples dimensiones y sectores, la expectativa internacional frente al proceso de cambio que vive el país y su liderazgo genera un entorno favorable para el nuevo rol que debe asumir Bolivia en su relacionamiento, político, económico y cultural, basado en la revalorización y participación de las culturas indígenas, el comunitarismo y la complementariedad.

En lo que respecta al Art. 257 de la Constitución actual, éste determina que los tratados ratificados forman parte del ordenamiento jurídico interno con rango de ley. En ese entendido, será necesaria su aprobación mediante *referendo popular vinculante*, con carácter previo a la ratificación, más aún cuando los aspectos que inspiren un tratado internacional impliquen cuestiones limítrofes, integración monetaria, integración económica estructural y cesión de competencias institucionales a organismos internacionales o supranacionales, en el marco de los procesos de integración.

En lo que respecta a los procedimientos de celebración de los tratados internacionales, el Art. 258 del nuevo texto constitucional refiere a que deben regularse conforme a ley, constituyendo también un cambio por cuanto el antiguo texto constitucional determinaba en su Art. 96.2 que son atribuciones del Presidente de la República: “Negociar y concluir tratados con naciones extranjeras, canjearlos, previa ratificación del Congreso”, en directa concordancia con el Art. 59.12 de la misma

Constitución, inherente a las Atribuciones del Poder legislativo, que señala: “Aprobar los tratados, concordatos y convenios internacionales”.

Por consiguiente, del análisis del Art. 259 de la nueva Constitución se debe entender que cualquier tratado internacional requerirá de aprobación mediante referendo cuando así lo soliciten los ciudadanos alcanzando el cinco por ciento o el treinta y cinco por ciento de los representantes de la Asamblea Legislativa. Estas iniciativas podrán utilizarse también para solicitar al Órgano Ejecutivo la suscripción de un tratado, cuando su contenido y alcance sea no sólo relevante sino pertinente a los fines del Estado e intereses del pueblo.

El Art. 260, en su primera parte, señala que: “La denuncia de los tratados internacionales seguirá los procedimientos establecidos en el propio tratado, las normas generales del derecho internacional, y los procedimientos establecidos en la Constitución y la ley para su ratificación”.

En lo que respecta a la segunda parte: “La denuncia de los tratados ratificados deberá ser aprobada por la Asamblea Legislativa antes de ser ejecutada por el Presidente del Estado”.

Por último, en su tercera parte, dice: “Los tratados aprobados por referendo deberán ser sometidos a un nuevo referendo antes de su denuncia”.

Sobre el particular, efectuando un análisis de Legislación Constitucional Comparada, la Constitución de Venezuela (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999) establece por ejemplo que en los tratados, convenios y acuerdos internacionales que la República celebre, se insertará una cláusula por la cual las partes se obliguen a resolver sus diferencias por las vías pacíficas reconocidas en el Derecho Internacional. Por su parte, el Uruguay en su Carta Fundamental prescribe que en los tratados internacionales que celebre la República propondrá la cláusula de que todas las diferencias que surjan entre las partes contratantes serán decididas por el arbitraje u otros medios (Constitución Política de la República Oriental del Uruguay, 1971)².

La política exterior es competencia privativa del nivel central del Estado, que podrá compartir con entidades territoriales autónomas en el marco de la política exterior del Estado.

2. Capítulo segundo: las fronteras del Estado

En lo que respecta al análisis de los Art. 261, 262, 263 y 264 del nuevo texto constitucional, se incluye muchos cambios con miras a fortalecer el derecho del Estado soberano con relación a sus límites, fronteras y aguas internacionales, con la firme determinación de fortalecer y proteger al Estado boliviano frente a acciones que pongan en peligro su territorio o afecten su extensión dentro del radio de acción que por derecho perpetuo, inalienable e imprescriptible le corresponden, siendo una obligación de carácter público internacional velar por la integridad territorial, la preservación y el desarrollo de zonas fronterizas.

De esta manera, las políticas nacionales de límites, fronteras y aguas internacionales estarán orientadas a la defensa y preservación de la soberanía territorial, prevención de conflictos limítrofes y a la promoción del desarrollo sostenible e integral de las zonas fronterizas, la protección de

2 Promulgada en 1971, contempla en su normativa la decisión adoptada para la solución de controversias en caso de conflictos y una posición limitada sobre la posibilidad de integrar órganos supranacionales o supraestatales.

los recursos naturales fronterizos e identificación de proyectos de desarrollo binacional, con la participación de las poblaciones locales, grupos sociales e instituciones involucradas.

Por otra parte, la geopolítica, defensa y ejercicio de la soberanía sobre recursos naturales e hídricos nacionales se planteará objetivos mediáticos en un marco conceptual de solidaridad, dignidad, complementariedad e inclusión social en armonía con la naturaleza para mejorar la calidad de vida. Impulsar el desarrollo nacional a través del uso e industrialización de los recursos naturales, generando mayor valor agregado, empleo, bienestar social y condiciones adecuadas para erradicar los factores que generan pobreza. Sentar soberanía, adoptando acciones necesarias específicas en las áreas fronterizas del territorio nacional, para la protección de los recursos naturales existentes y la promoción de su desarrollo.

Asimismo, nacionalizar, recuperar e industrializar dichos recursos del suelo y subsuelo con todas sus riquezas, aguas lacustres, fluviales y medicinales, así como los elementos y fuerzas físicas susceptibles de aprovechamiento, en un marco favorable de demanda externa de los mismos.

De igual manera, definir una política exterior basada en la política de Estado sobre los recursos estratégicos hidrocarburíferos, mineros, energía y medio ambiente, así como sobre cuencas, aguas, recursos marinos, forestales; armonizando la legislación nacional e internacional respecto a las patentes y los recursos nacionales (biodiversidad, bioética, bioseguridad, cambio climático y lucha contra la desertificación); identificando acciones internacionales destinadas al apoyo de la investigación, comercio, análisis de organismos genéticamente modificados y aspectos jurídicos institucionales involucrados en la temática de los transgénicos.

Con ello se evidencia un cambio y mejor organización de los artículos que regulan aspectos concernientes a las fronteras del Estado boliviano, superando la generalidad y dispersión que caracterizaba a la antigua Constitución política (CPE, 1994), cuya regulación se encontraba diseminada en diferentes capítulos y títulos. Por ejemplo, en el Art. 25 se enunciaba que:

dentro de los cincuenta kilómetros de las fronteras, los extranjeros no pueden adquirir ni poseer, por ningún título, suelo ni subsuelo, directa o indirectamente, individualmente o en sociedad, bajo pena de perder, en beneficio del Estado, la propiedad adquirida, excepto el caso de necesidad nacional declarada por ley expresa.

Por otra parte, el Art. 59.7 de la Constitución anterior refería como atribución del Poder legislativo, “Autorizar la enajenación de bienes nacionales, departamentales, municipales y universitarios y todos los que sean de dominio público”. El inciso 5 del mismo artículo refiere: “Autorizar y aprobar la contratación de empréstitos que comprometan las rentas generales del Estado, así como los contratos relativos a la explotación de las riquezas nacionales”. En directa concordancia, también el Art. 96.18 de la antigua Constitución señala que son atribuciones del Presidente de la República: “Conservar y defender en el orden interno y la seguridad exterior de la República conforme la Constitución”. De igual manera, los Arts. 108 (Régimen Interior); 136 y 137 (Bienes Nacionales). El Art. 208, relativo al Régimen de las Fuerzas Armadas, establece que:

Las Fuerzas Armadas tienen por misión fundamental defender y conservar la independencia nacional, la seguridad y estabilidad de la República y el honor y soberanía nacionales; asegurar el imperio de la Constitución Política, garantizar la estabilidad del Gobierno legalmente constituido y cooperar en el desarrollo integral del país.

Por último, el Art. 264 de la nueva Constitución, en su segunda parte, refiere: “Es deber del Estado ejecutar políticas de preservación y control de los recursos naturales de las áreas fronterizas”. En consideración a ello, se debe efectuar un análisis detallado del alcance de este artículo.

2.1. Los recursos naturales

En este escenario global, Bolivia ingresa en un proceso de reconfiguración del Estado y de las relaciones sociales existentes a través de dos procesos, la Asamblea Constituyente y las autonomías departamentales, dos modelos que proponen a la población transformar la gestión ambiental y de los recursos naturales, con el objetivo de mejorar la vida de los bolivianos y bolivianas y conservar y proteger el ambiente de una manera más efectiva.

La Constitución Política del Estado determina el “dominio originario del Estado” sobre los recursos naturales o bienes nacionales y que éstos son todos aquellos a los que “la ley les da esa calidad”; también “el suelo y subsuelo con todas sus riquezas naturales, las aguas lacustres, fluviales y medicinales, así como los elementos y fuerzas físicas susceptibles de aprovechamiento”.

Para el aprovechamiento de los recursos naturales, el Estado podrá suscribir contratos de asociación con personas jurídicas, bolivianas y extranjeras, debiendo asegurar la reinversión de las utilidades económicas en el país, velando prioritariamente por los intereses del pueblo boliviano.

Las empresas privadas, bolivianas o extranjeras, pagarán impuestos y regalías cuando intervengan en la explotación de los recursos naturales, y los cobros a que den lugar no serán reembolsables.

Las regalías por el aprovechamiento de los recursos naturales son un derecho y una compensación por su explotación, y se regularán por la Constitución y la ley.

Como consecuencia de la manipulación efectuada en la bolsa de los grandes centros financieros, la actual Constitución establece que, por ser propiedad social del pueblo boliviano, ninguna persona o empresa extranjera, ni ninguna persona o empresa boliviana podrán inscribir la propiedad de los recursos bolivianos en mercados de valores, ni los podrán utilizar como medios para operaciones financieras de titularización o seguridad. La anotación y registro de reservas es una atribución exclusiva del Estado.

El Art. 6 de la Constitución Política de la República Oriental del Uruguay expresa que en los tratados internacionales que celebre, la República propondrá la cláusula de que todas las diferencias que surjan entre las partes contratantes, serán decididas por el arbitraje u otros medios pacíficos. Por otra parte, la Constitución Política Cubana (Constitución Política de Cuba, 1999) repudia y considera ilegales y nulos los tratados, pactos o concesiones concertados en condiciones de desigualdad o que desconocen o disminuyen su soberanía y su integridad territorial.

a. Los hidrocarburos

Se autoriza a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) suscribir contratos, bajo el régimen de prestación de servicios, con empresas bolivianas o extranjeras, para que dichas empresas realicen determinadas actividades de la cadena productiva a cambio de una retribución o pago por sus servicios.

La suscripción de estos contratos no podrá significar en ningún caso pérdidas para Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) o para el Estado. Los contratos referidos a exploración y explotación de hidrocarburos deberán contar con previa autorización y aprobación expresa de la Asamblea Legislativa. En caso de no obtener esta autorización, serán nulos de pleno derecho. Las empresas extranjeras que lleven a cabo actividades en la cadena productiva en nombre del Estado estarán sometidas a la soberanía del Estado. No se reconocerá tribunal ni jurisdicción extranjera y no podrán invocar situación excepcional alguna de arbitraje internacional, ni recurrir a reclamaciones diplomáticas. La prohibición de recurrir al arbitraje internacional es, sin duda, una medida limitante para acuerdos de inversión en territorio boliviano.

b. Los recursos hídricos

Todo tratado internacional que suscriba el Estado sobre los recursos hídricos garantizará la soberanía del país y priorizará el interés del Estado Plurinacional. El Estado resguardará de forma permanente las aguas fronterizas y transfronterizas, para la conservación de la riqueza hídrica que contribuirá a la integración de los pueblos. Por la configuración hidrográfica de Bolivia, este constituye un tema muy importante. Las aguas del Lago Titicaca, las aguas subterráneas en la frontera con Chile, del Silala (Bazoberry, 2003), del Pantanal y otros depósitos de agua, las cuencas del Atlántico y del Pacífico configuran una geografía que merece cuidadosa y especial atención para el buen aprovechamiento y conservación de tan importantes recursos.

c. La Amazonia

El nuevo texto constitucional hace un tratamiento particular de la biodiversidad, recursos forestales, hidrocarburos, minería, tierras e incluso de la Amazonia (Arts. 390 al 392), bajo los lineamientos generales precedentes. Todo ello se puede resumir en la propuesta de un Estado Plurinacional que administra a nombre del pueblo los recursos naturales, priorizando su aprovechamiento y utilización con la finalidad de generar riqueza. En este modelo, el Estado desempeña un papel relevante como guardián y protector de los recursos, promotor de su industrialización y conductor de la economía y los procesos productivos, finalizando el circuito como garante de la redistribución justa de los ingresos derivados de la explotación, aprovechamiento y uso de los recursos naturales entre la población boliviana y en particular los pueblos indígenas originario campesinos.

La cuenca amazónica ocupa más de una tercera parte del territorio nacional y constituye un espacio estratégico de especial protección para el desarrollo integral por su elevada biodiversidad, recursos hídricos y por las eco-regiones. La amazonia boliviana comprende la totalidad del departamento de Pando, la provincia Iturrealde del departamento de La Paz y las provincias Vaca Diez y Ballivián del Beni. El desarrollo integral de la amazonia, como espacio territorial selvático de bosques húmedos tropicales, de acuerdo a sus específicas características de riqueza forestal extractiva y recolectora se regirá por ley especial. Bolivia forma parte del Tratado de Cooperación Amazónica que coordina y promueve el desarrollo sustentable en términos de cooperación con los otros siete países miembros.

En el espíritu de amistad y de entendimiento que anima nuestro diálogo fraternal, afirmamos la disposición de dar todo impulso político al esfuerzo de concertación que nuestros gobiernos vienen emprendiendo en el marco del Tratado de Cooperación Amazónica, suscrito el tres de julio de 1978, y también en el marco de sus relaciones bilaterales, con miras a promover la cooperación entre nuestros países en todas las áreas

de interés común para el desarrollo sostenible de la región amazónica. En tal sentido nos comprometemos a impulsar el cumplimiento de las decisiones contenidas en la Declaración de San Francisco de Quito, adoptada por nuestros Ministros de Relaciones Exteriores el siete de marzo de 1989. (Declaración de la Amazonia)

3. Capítulo tercero: integración

El Art. 265 de la actual Constitución establece en su primera parte: “El Estado promoverá sobre los principios de una relación justa, equitativa y con reconocimientos de las asimetrías, las relaciones de integración social, política, cultural y económica con los demás estados, naciones y pueblos del mundo y en particular promoverá la integración Latinoamericana” (Zelada, 1997). En ese entendido, corresponde señalar que el Estado Plurinacional como sociedad política, económica, jurídica y administrativamente organizada velará por impulsar los procesos de acercamiento entre los estados para establecer una relación justa en la que cada uno reciba equitativamente lo que merece, creando un punto de equilibrio, de entendimiento pleno, en las negociaciones que permita superar las asimetrías que naturalmente existen entre los diferentes estados que forman parte de los cinco continentes en razón de su desarrollo, economía, educación, cultura, ciencia y tecnología. Asimismo, para que las relaciones de integración sean sólidas y tangibles entre los Estados involucrados, ellas deben abarcar el ámbito social, político, económico y cultural.

De la interpretación del Art. 265 se puede establecer que Bolivia, mediante el proceso de integración, debe lograr un acercamiento con los demás Estados, naciones y pueblos del mundo, sin embargo, debe fortalecer sobre todo sus vínculos integracionistas con los países latinoamericanos, con quienes nos unen profundos lazos históricos y por las características comunes entre ellos que hacen que las asimetrías sean más moderadas.

Asimismo, el Art. 265 establece en su segunda parte: el Estado fortalecerá la integración de sus naciones y pueblos indígena originario campesinos con los pueblos indígenas del mundo.

Se evidencia la existencia de un cambio fundamental en el alcance del proceso de integración (Camacho, 1986) porque, independientemente de la integración con otras naciones, estados y pueblos del mundo, también se propende a consolidar una verdadera integración con naciones y pueblos indígena originario campesinos.

Este es un tema relativamente nuevo en América Latina, razón por la cual era indispensable incorporar las ideas básicas en la Constitución. Así lo han hecho prácticamente todos los estados latinoamericanos (Ruiz, 1999).

Asimismo, fortalecerá la integración de sus naciones y pueblos indígena originario campesinos con los pueblos indígenas del mundo. Los representantes de Bolivia ante organismos supra estatales (por ejemplo, el Parlamento Andino) emergentes de los procesos de integración, serán elegidos mediante sufragio universal. Con base en estas experiencias constitucionales, los países de la región tendrán que ir complementando los textos a futuro, a fin de hacer posible una comunidad de naciones con fortaleza política, social y económica, equivalente a la actual Unión Europea, donde la Constitución de los países miembros haya ido adecuándose, sucesivamente, a las nuevas normas del proceso de integración.

4. Capítulo cuarto: reivindicación marítima

La *Reivindicación Marítima* en la nueva Constitución Política del Estado está incorporada en el Título VIII, Capítulo Cuarto, Arts. 267 y 268.

El Art. 267 dice en su primer acápite que “El Estado boliviano declara su derecho irrenunciable e imprescriptible sobre el territorio que le dé acceso al océano Pacífico y su espacio marítimo”.

En el segundo menciona que “La solución efectiva al diferendo marítimo a través de medios pacíficos y el ejercicio pleno de la soberanía sobre dicho territorio constituyen objetivos permanentes e irrenunciables del Estado boliviano”.

Entre tanto, el Art. 268, asegura que “El desarrollo de los intereses marítimos, fluviales y lacustres, y de marina mercante será prioridad del Estado, y su administración y protección será ejercida por la Armada Boliviana, de acuerdo con la ley”.

Para el historiador Tito Ibsen, la forma en la que se abordó el tema marítimo no es coherente, dice: “al territorio que le dé acceso al Océano Pacífico y a su espacio marítimo”. Si contrastamos eso con la posición de los verdaderos bolivianos que pensamos que ese territorio es nuestro, no hay un aspecto de reivindicación marítima” (Cf. Ibsen, 2009).

Ibsen aclara que la palabra ‘reivindicación’ significa recuperar un derecho suprimido, y el hecho de que se diga en el texto “acceso” simplemente, se estaría “cercenando” por la vía constitucional para siempre la posibilidad de reclamar el territorio que fue boliviano.

Este artículo es preocupante, porque no dice que es el territorio que fue usurpado y era propiedad del Estado boliviano. Ahí prácticamente están regalándole a Chile nuestro territorio y están aceptando de que cualquier salida, por más que sea un corredor o un enclave va a ser reconocido constitucionalmente

Sobre el Art. 268, Ibsen asegura que no se especifica bajo qué norma se establecerá este artículo. “¿Cuál ley?, la de la Armada o la de la Constitución. ¿Cuáles intereses marítimos? Si no tenemos intereses marítimos, si la nueva Constitución ni siquiera considera las dos islas, la de San Felipe y las dos anexas que no están consideradas en el Tratado de 1904. Y si no están en este Tratado y Chile las ha ocupado ilegalmente, esas islas nos pertenecen y ahí podemos tener un puerto o un aeropuerto” (Cf. Ibsen, 2009)). Bajo estos argumentos, Ibsen asegura que esos artículos coartan la posibilidad para siempre a Bolivia, por la vía constitucional, de reclamar lo que fue boliviano. “Lamentablemente daña lo más profundo del sentimiento nacionalista que podemos tener los bolivianos de recuperar lo que fue usurpado y no es porque esté en contra del gobierno, pero esta vez se equivocaron, sostiene el historiador.

Similar opinión es expresada por Becerra de la Roca, quien es uno de los principales estudiosos sobre el tema marítimo y puntualiza lo siguiente: “Sobre este asunto de tanta importancia, anotamos que el contenido de dichos artículos no está en consonancia con el título del capítulo, es decir, con la ‘Reivindicación Marítima’. Se puede decir que más bien son contradictorios, aspecto que debe corregirse” (Becerra, 2002).

Para Becerra, esta redacción es ‘vaga e imprecisa’. En su criterio, afirmar un “derecho irrenunciable e imprescriptible sobre el territorio que le dé acceso al Océano Pacífico y su espacio marítimo”, es

una declaración incierta y que podría interpretarse como algo que no es atendible y que puede quedar simplemente en la enunciación del problema.

Expresa que la política marítima del Estado, basada en la demanda de una “salida” siguiendo la iniciativa de Chile (Salazar, 2006) que siempre la ha burlado, debe ser desterrada de una vez.

Lamentablemente, manifiesta que la redacción del Art. 267 no mejora la posición que se ha venido sosteniendo, que debe ser su derecho sustentado en la reivindicación de lo que le fue usurpado, no sólo lo incluido en el Tratado de 1904, sino de otros territorios y el mar que Chile se ha apropiado sin título jurídico. Y añade: “Sobre éstos solamente tiene el dominio adquirido por la guerra de agresión, por la fuerza, lo que no es un modo legal de adquirir la propiedad en ningún tiempo ni lugar” (Becerra, 2002).

Este es otro tema constitucional nuevo. Con el Art. 267, la Constitución introduce en su texto, por primera vez, un derecho sobre el territorio (futuro) que le dé acceso al océano Pacífico y su espacio marítimo; determinando que la solución efectiva al diferendo histórico se efectuará a través de medios pacíficos y el ejercicio pleno de la soberanía sobre dicho territorio, que pasa a constituir un objetivo permanente del Estado boliviano. En algunos aspectos, la redacción del artículo parece bastante rígida, por cuanto podría ser interpretada en sentido restrictivo, haciendo más difícil una futura negociación que busque aproximaciones graduales, sucesivas, a través del tiempo, pues instituye, de una vez por todas, antes de cualquier acuerdo, el “derecho irrenunciable e imprescriptible sobre el territorio que le de acceso al océano y sobre el espacio marítimo que corresponda” (Becerra, 2006). De ese modo, parece negada la posibilidad de negociar con Chile enclaves territoriales sobre el océano Pacífico.

Chile ha afirmado reiteradamente que su política de Estado es tratar el tema marítimo de forma bilateral. Bolivia, en cambio, asegura que continuará la bilateralidad, procurando la comprensión y apoyo de terceros países. A su vez, la Constitución del Perú instituye que el dominio marítimo del Estado comprende el mar adyacente a sus costas, hasta la distancia de doscientas millas marinas.

En Bolivia, el desarrollo de los intereses marítimos, fluviales y lacustres, y de la marina mercante tiene prioridad de Estado, y su administración y protección serán ejercidas por la Armada Boliviana. La política exterior es una competencia privativa del nivel central del Estado, pero podrá ser compartida con las entidades territoriales autónomas en el marco de la política exterior del Estado.

Por los aspectos antes mencionados, urge la necesidad de una revisión y modificación de la redacción de los Arts. 267 y 268 para así no afectar por vía constitucional el legítimo derecho marítimo de nuestro país.

Conclusiones

De la revisión del nuevo texto de la Carta Fundamental se concluye que las normas relativas a las relaciones internacionales se encuentran en cuarenta artículos, equivalentes al diez por ciento de un total de cuatrocientos diez que contiene la nueva Constitución Política de Bolivia.

En términos generales, el reciente texto mantiene los lineamientos de la Constitución anterior, aunque también introduce temas tomados de otras constituciones latinoamericanas y varios artículos

inspirados en la visión “indígena originario campesina” que representa el punto de vista oficial del discurso ideológico y del proceso político predominante en Bolivia en el período de la aprobación y promulgación de la actual norma constitucional.

En resumen, puede afirmarse que, en lo relativo a las relaciones internacionales, la Constitución Política del nuevo Estado Plurinacional recoge algunas normas importantes que, en el pasado, no formaron parte del sistema constitucional. Así mismo, cabe señalar que en algunos artículos introduce, innecesariamente, temas que corresponden a otras materias o a principios generales que no son, propiamente, componentes de la política exterior de Estado.

En otros temas, tales como la reivindicación marítima, las políticas económicas, los recursos naturales y los hidrocarburos, se advierte cierta rigidez con fuerte connotación ideológica que, en muchos casos, la necesidad objetiva y la propia experiencia llevarán a reconsiderar situaciones que, con seguridad, precisan de mayor flexibilidad para hacer posible el funcionamiento eficiente del Estado en medio de un sistema internacional contemporáneo, cada vez más interdependiente y, al mismo tiempo, en innegable proceso de cambio y diferenciación entre los países miembros.

Por último, voy a enunciar el criterio vertido por Gustavo Coronel, antiguo director de Petróleos de Venezuela, quien opina sobre nuestra actual Constitución en el siguiente sentido:

Bolivia acaba de aprobar una nueva Constitución. Lo primero que llama la atención es su longitud. Son 410 artículos, parece tener más de 60.000 palabras. Hay países que han tenido progreso sin poseer una Constitución escrita, como Inglaterra, y otros que han sido líderes del mundo, con una Constitución de unas 4.500 palabras, como los Estados Unidos. Ello no quiere decir que la longitud condene inevitablemente a la Constitución boliviana a ser inefectiva pero sí indica que es excesivamente prolija. Cuando se norman constitucionalmente aspectos muy detallados de la vida de un país se corre el riesgo de colocarle una especie de chaqueta de fuerza, lo cuál lleva frecuentemente a la necesidad de revisiones y modificaciones constitucionales. Por ejemplo, la Constitución Venezolana, de 350 artículos, ya ha sufrido numerosas violaciones e intentos de modificación, a pesar de tener escasos 10 años en vigencia. (Coronel, 2009)

Bibliografía

Bazoberry, Antonio, *El Mito del Silala* (La Paz: Plural, 2003)

Becerra de la Roca, Rodolfo, *El Tratado de 1904 “La Gran Estafa”* (La Paz: Editorial los Amigos del Libro, 2002)

Becerra de la Roca, Rodolfo. *Nulidad de una apropiación chilena, territorio boliviano entre los paralelos 23 y 24* (La Paz: Editorial los Amigos del Libro, 2006)

Bertranou, Julián (2009). *Curso de Estado y Políticas Públicas*. Universidad Nacional de Quilmes. Maestría en Ciencias Sociales y Humanidades. Clases 1 – 12. Bernal, Buenos Aires,2

Camacho, Edgar, *Las Relaciones Internacionales, Fronteras e Integración* (La Paz, 2009)

_____, *Bolivia y la Integración Andina* (La Paz: Ed. Mundi Color, 1986)

Constitución Política del Estado (Cochabamba: Ed. Serrano, 1994)

- Constitución Política del Estado (La Paz: Edición Popular, 2003)
- Constitución Política del Estado (2008)
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999). Publicada en la Gaceta Oficial, N° 36.860 del jueves 30 de diciembre de 1999, disponible en <http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/legisla/venezuel/consven.HTM>
- Constitución Política de Cuba, Promulgada en 1999
- Constitución Política de la República Oriental del Uruguay, 1971
- Contreras , Alex, *Biografía de Evo Morales Aima. Una historia de dignidad* (La Paz: UPS Editorial, 2005).
- Coronel, Gustavo, *Nueva Constitución de Bolivia 2009*. publicado por el Cato Institute (Noviembre 2009).
- Declaración de la Amazonia. *Tratado de Cooperación Amazónica*, disponible en: <http://www.prodiversitas.bioetica.org/doc11.htm>
- Gutiérrez, Raquel y Mokrani, Dunia, “Asamblea Constituyente en Bolivia: ¿reformar o refundar el Estado?”, disponible en <http://www.ircamericas.prg/esp/3338>. Consultado 13/03/09
- Ibsen, Tito, “Inserción del tema marítimo en proyecto de CPE no es coherente”, Publicación del Diario de 22 de enero de 2009 disponible en http://www.eldiario.net/noticias/2009/2009_05/nt090518/2_01plt.php
- Ruiz, Roberto, *La integración y las constituciones nacionales de los estados partes del MERCOSUR* (Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer, 1999)
- Salazar, Fernando, *Bolivia y Chile: Desatando Nudos* (La Paz: Editorial Plural/ CERID, 2006)
- Tamayo, Manuel, “El Análisis de las Políticas Públicas” en Bañon, Rafael y Carrillo, Ernesto, *La nueva administración pública* (Madrid: Alianza Universidad, 1997)
- Tredinnick, Felipe, *Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales* (La Paz: Ed. Los Amigos del Libro, 2006)
- TURISTEL, *Historia de Chile ilustrada* (2007)
- Zelada, Alberto, *La Integración, el Derecho Comunitario y el Pacto Andino* (Sucre: Universidad Andina Simón Bolívar, 1997)
- Chomsky, Noam, “El desafío de América Latina”, *La Jornada*, Sección Mundo, Página 22. Año 25, N° 8827, 14 de marzo 2009. México, D. F.

Estructura y organización territorial del Estado

Teresa Morales Olivera

Teresa Morales Olivera

Economista y candidata al Doctorado Multidisciplinario en Ciencias del Desarrollo. Desde 1988 ha trabajado en organizaciones no gubernamentales y ha hecho consultorias e investigaciones para agencias de cooperación en temas relativos a desarrollo productivo urbano y rural y estrategias para disminución de la pobreza. Ha sido asesora de la bancada del MAS en la Asamblea Constituyente. Posteriormente trabajó en la Representación Presidencial para la Asamblea Constituyente (REPAC) y actualmente es Viceministra de Desarrollo Rural y Agropecuario.

Como todas las partes, Títulos y Capítulos de la CPE, el contenido de la Tercera Parte, relativa a la Estructura y Organización territorial del Estado, debe ser analizada de manera integrada con todo el resto del texto constitucional, respetando el concepto de la unicidad de la norma. No hay artículo alguno en la CPE que se pueda entender a cabalidad si se lo toma de manera aislada y fuera del espíritu y la letra de todo el texto constitucional. Esto es particularmente importante para la labor de interpretación constitucional, por eso, para analizar la referida Tercera Parte, es necesario señalar que ya, en la primera frase del Art. 1, la Constitución hace referencia sustantiva a la temática de la estructura y organización territorial del Estado, cuando señala que “Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías”.

Las referencias relativas a un “Estado Unitario... con autonomías” son medulares al tema que nos ocupa porque señala el contenido, y al mismo tiempo los límites, de cada uno de los elementos o dimensiones que conforman el Estado.

Otra referencia sustantiva que hace el texto constitucional, muy conectada con lo relativo a la estructura y organización territorial del Estado, es el Art. 2, que garantiza la “libre determinación” de las naciones y pueblos indígena originario campesinos “en el marco de la unidad del Estado”. La libre determinación garantizada para estos pueblos y naciones “consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley”.

El Art. 30 es otra referencia obligada para entender el tema que nos ocupa. En su parágrafo I, define lo que se entiende por “nación y pueblo indígena originario campesino”, a saber, “toda la colectividad

humana que comparta identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia es anterior a la invasión colonial española”.

Junto a estas tres referencias, que contribuyen a configurar un marco general de análisis, hay que considerar otro tema importante que la Constitución contiene en diversas y múltiples dimensiones, y que constituye uno de los aspectos más importantes de innovación estructural del diseño del Estado: “la democratización del poder”. El espíritu, la inspiración general, la orientación política e ideológica de todo el texto constitucional tienen una clara y contundente orientación en todo su diseño a la creación de mayores y mejores mecanismos de participación, por un lado, pero más importante que eso, apuntan a la desorganización de la centralidad del poder en cuanto a la participación política y apuntan a su reorganización en forma de un poder fragmentado, es decir, de una ruptura del poder como cuerpo único de concentración a una estructura fragmentada del poder del Estado. La participación social, por tanto, cobra un nuevo sentido y su significado se profundiza. La otrora participación política que se daba en los espacios públicos de un Estado centralista, aquí se exagera al grado de lograr romper, desorganizar y disgregar al poder mismo, el poder del Estado central, para reorganizarlo distribuyendo sus fracciones con criterios territoriales y políticos. Así toma carne, sustancia y sentido la nueva estructura y organización territorial del Estado.

Esto, sin embargo, merece otra consideración, quizá más importante todavía, que es la relativa a la condición plurinacional del Estado boliviano. Cuando el Art. 1 define a Bolivia como un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, se alude, entre muchas otras cosas, al reconocimiento de que en este país existen y conviven distintas formas de organización social política y económica, distintas en grado tal que sobrepasan la definición de pluralidad pura y simple, o si se quiere, que resignifican la pluralidad al grado más profundo: el de reconocer que las distintas formas de organización social, política y económica que coexisten en Bolivia encarnan la forma de ser y de vivir de naciones distintas en sí mismas y que ellas constituyen proyectos civilizatorios distintos. Esto es, que tienen lógicas de producir y reproducir su vida material social política y cultural que no son simples variaciones dentro de la misma matriz civilizatoria occidental moderna -que impera actualmente como dominante en el mundo- sino que contienen una ética y visión del mundo y de “lo humano” muy distintas y hasta contradictorias con la manera occidental de entender y conocer el mundo y la sociedad.

A decir de Luis Tapia, “hay diferencias en el modo de producción y hay diversidad de concepciones de mundo: las lenguas contienen, en el modo de nombrar, la organización de un tipo de sociedad o comunidad. Las lenguas corresponden al tipo de relaciones sociales que se vive” (Tapia, 2002: 10). En ese sentido, este autor propone que Bolivia es un país multisocietal, afirmando que “el carácter multisocietal está dado por el hecho de que los sistemas de relaciones sociales existentes en el país corresponden a diferentes tipos de civilización” (Tapia, 2002: 16). Lo plurinacional tiene por tanto ese contenido sustantivo, lo multisocietal, en el sentido de distintos tipos de civilización.

A la luz de lo plurinacional, entonces, la fragmentación del poder cobra un nuevo sentido, porque además de tener un contenido de profundización vigorosa de la participación política, ésta toma un contenido más intenso porque busca la reorganización política plural en el sentido civilizatorio, abriendo paso a la convivencia en todos los niveles o espacios del poder fragmentado, a la institucionalidad plurinacional, es decir, rompiendo el diseño mismo de la institucionalidad pública que hasta ahora tuvo un carácter monocultural y colonial. Así se instala en el poder una

institucionalidad multi civilizatoria en la que caben, además de la institucionalidad occidental, las formas de organización política y social de los pueblos y naciones indígena originario campesinos, sus instituciones políticas sociales y democráticas propias.

De esta manera se materializa lo determinado en el Art. 30.II, que señala que estas naciones y pueblos tienen derecho “5. a que sus instituciones sean parte de la estructura general del Estado”, y “14. al ejercicio de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos acorde a su cosmovisión”.

Los principios establecidos para la estructura y organización del Estado en el Art. 270 ratifican los elementos de esta orientación general.

Estas consideraciones generales permiten introducir nuestro análisis del contenido de la Tercera Parte, relativa propiamente a la Estructura y Organización Territorial el Estado.

Luego de que el Art. 269 establece las unidades básicas de la organización territorial, recogiendo los elementos más compatibles de la ‘división política’ (vigente al momento de su aprobación), el mismo artículo determina un aspecto sustancial al contenido democrático del diseño de esta Constitución señalando que la creación, modificación y delimitación de unidades territoriales serán decididas por la voluntad democrática de sus habitantes. Aquí se materializa una vez más el rol medular y sustantivo que esta Constitución le concede al soberano, que, por definición del Art. 7, es el pueblo boliviano. Por eso, son los habitantes de las unidades territoriales los que deben expresar su voluntad de forma directa para que pueda darse la modificación, delimitación o creación de tales unidades.

El Art. 272 determina lo que implica la autonomía: “elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones”. Esta definición otorga a las autonomías una cualidad que no estaba inserta en la definición de autonomías que fue sometida al voto en el Referendo correspondiente, cuyo resultado fue de carácter “vinculante” hacia la Asamblea Constituyente: la cualidad “legislativa” que se otorga a las autonomías. La definición del Art. 272 profundiza pues y hace más amplia y radical la naturaleza de las autonomías en Bolivia, excediendo incluso la voluntad popular expresada antes en referendo. A decir del experto Albert Noguera, “ni la posibilidad de elección democrática de autoridades, ni la existencia de una asamblea departamental, si ésta tiene sólo facultades reglamentarias para desarrollar lo establecido en una futura Ley Marco de Autonomías y Descentralización, son condiciones suficientes para poder hablar de un cambio en el modelo territorial del país. Por tanto no son estos elementos los que definen el carácter autónomo de un Estado, una definición de autonomía llevada a sus orígenes y siguiendo la teoría clásica del Estado, concentra el foco definitorio en la posibilidad de auto-legislación. Generalmente se admite que la potestad legislativa es el exponente por excelencia de la autonomía” (Noguera, 2008)

A la luz de esta definición de autonomías inserta en el Art. 272, lo anteriormente planteado en el Art. 269 cobra una nueva dimensión e importancia: entregar la decisión de creación y modificación de entidades territoriales al soberano supone un cambio profundo en la democracia, puesto que serán los ciudadanos y los pueblos y naciones las que decidirán cuál será la organización territorial del Estado. Las unidades territoriales que se vayan creando y consolidando no serán unidades meramente administrativas de “división política”, que organiza el ejercicio de un otrora “poder

central del Estado”, sino que serán unidades de ejercicio de este nuevo tipo de poder del Estado desmonopolizado, descentralizado y fragmentado territorialmente. En esto, la existencia previa de los municipios “autónomos” no hace la diferencia porque su creación misma no fue sustentada en la voluntad de los habitantes de los lugares sino en decisiones del Estado central.

¿Qué parte de la nueva organización territorial del Estado se decide por la voluntad de los habitantes de cada espacio territorial y qué parte de las decisiones se toma por el órgano legislativo del Estado? El Art. 271 establece que una ley (aprobada por la Asamblea Legislativa Plurinacional), denominada Ley Marco de Autonomías y Descentralización, “regulará el procedimiento para la elaboración de Estatutos Autonómicos y Cartas Orgánicas, la transferencia y delegación competencial, el régimen económico financiero, y la coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas”.

¿Dónde y quién define el núcleo común de los gobiernos autónomos y descentralizados, es decir, las reglas comunes y los elementos que conectan a las autonomías con el rol y las competencias del Estado central? En el marco de las competencias definidas por la Constitución, esto se define por el órgano de la democracia delegada, que es la Asamblea Legislativa Plurinacional, la cual, por dos tercios de voto, debe aprobar la regulación del “procedimiento para la elaboración de Estatutos Autonómicos y Cartas Orgánicas, la transferencia y delegación competencial, el régimen económico financiero, y la coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas” Los aspectos centrales están definidos en varios artículos de la Constitución, y la regulación en ese marco, será establecida en la señalada ley.

Así por ejemplo, el Art. 275 establece el proceso general de creación de una autonomía, señalando que:

Cada órgano deliberativo de las entidades territoriales elaborará de manera participativa el proyecto de Estatuto o Carta Orgánica que deberá ser aprobado por dos tercios del total de sus miembros, y previo control de constitucionalidad, entrará en vigencia como norma institucional básica de la entidad territorial mediante referendo aprobatorio en su jurisdicción.

Aquí la Constitución señala los pasos que debe cumplirse para la creación de una autonomía, dando así una señal imperativa y precisando los límites y alcances que debe respetar la Ley Marco en su acción de regulación.

Uno de los temas que hace a la esencia misma de todo sistema autonómico es la no subordinación entre entidades territoriales autónomas, fundada en su igual rango constitucional. Esta previsión constitucional es imprescindible para asegurar la libre determinación de las autonomías para el ejercicio de sus competencias en el marco de la unidad del Estado, quedando claro que, en lo relativo al ejercicio de sus competencias, las autonomías sólo deben subordinarse a la Constitución y a la Ley. Más claramente, ningún gobierno autónomo, ni sus autoridades ejecutiva o legislativa están subordinados, en el ejercicio de sus competencias autonómicas, a ningún otro gobierno autónomo, aunque ambos ejerzan sus funciones sobre un mismo territorio. Por ejemplo, un gobierno municipal autónomo no se subordina al gobierno departamental correspondiente en lo relativo al ejercicio de sus competencias. Por eso es de importancia medular la definición de competencias insertas en el Capítulo de distribución de competencias (Art. 297 y ss).

La figura de igual rango constitucional se puede asemejar, para mejor explicación, al igual rango constitucional de los tres órganos (antes ‘poderes’) del Estado, cuyo ejercicio competencial no permite subordinación entre ellos.

Aunque en cierto momento del debate público este tema fue motivo de controversia, finalmente se abrió paso la explicación técnica más consistente y el artículo fue aceptado por todas las fuerzas políticas importantes.

Seguidamente, la Constitución entra al diseño de los elementos centrales de la autonomía departamental, regional, municipal e indígena originario campesina.

Lo primero que se debe considerar, antes de revisar lo establecido en la Constitución para las distintas autonomías, es el elemento de diferencia medular con la antigua “división política” del Estado en cuanto al lugar que ocupa la voluntad del soberano.

Hasta aquí, la delimitación territorial de departamentos, provincias, cantones, municipios y otros, fue decidida verticalmente desde el Estado, ciertamente en algunos casos con participación del poder delegado expresado en el Congreso de la República. Dada la naturaleza del Estado, que mostró una estructura colonial por su orientación política, democrática social y económica, la organización territorial fue inspirada en esa lógica colonial que desconoció la unidad natural entre poblaciones de identidades comunes.

De manera similar, la delimitación departamental en su origen fue arbitraria y no tomó en cuenta criterios sociales de identidad de las poblaciones, tampoco criterios funcionales al desarrollo material o económico del país, mucho menos consideró de manera homogénea la complementariedad ecosistémica interna de los departamentos. En lo relativo a las identidades históricas, la delimitación departamental, desde su inicio, no las tomó en cuenta. Sin embargo, no se puede dejar de ver que durante el tiempo de vigencia de esa división política departamental fue naciendo una identidad común en los habitantes de los departamentos, cuya importancia fue creciente hasta hacerse parte cada vez más importante de la auto-identificación de sus pobladores. Así, con base en una arbitrariedad inicial, con el tiempo nació y se fue consolidando una identidad departamental que convivió con la identidad originaria de la gente cuando ésta existía. Algunas de las identidades pre-existentes (la mayor parte de ellas), como la que hoy corresponde a los habitantes de la región del Chaco, llegaron a coexistir con las identidades departamentales, sin que éstas se anulen mutuamente: ni el Estado logró “borrar” la identidad de los “chaqueños” ni los chaqueños lograron que se reorganizara la división política del Estado para que el Chaco sea un departamento tomando parte de los territorios de tres departamentos. Políticamente, la batalla siempre la ganó la decisión del Estado colonial al imponer una división política anacrónica y desestructurante de las identidades sociales y muchas veces contraria a la voluntad de los ciudadanos y los pueblos. Algo parecido, o peor, sucedió con la delimitación de los municipios que, en varios casos, en su delimitación dividió en dos o más partes a las comunidades, naciones o pueblos preexistentes.

Sin embargo, por la fuerza de la imposición del Estado, también sin duda se fue consolidando una identidad departamental de las poblaciones, que hoy en gran parte se sienten claramente identificadas con estas unidades políticas, no otra cosa significa que paceños, tarijeños, cruceños, chuquisaqueños, benianos, pandinos, etc., se sientan bien con su identidad departamental y la defiendan incluso adoptando posturas colectivas diversas, siempre determinadas por las características de su relación

con el otrora poder central del Estado. La propia organización sindical en el país -el sindicalismo obrero o el campesino- ha adoptado una división interna departamental, lo cual ha contribuido a consolidar los lazos entre habitantes y organizaciones dentro de cada departamento, circunstancia que se fue profundizando o consolidando con el tiempo, aunque la importancia que toma en los distintos momentos históricos es variable.

Reconociendo esta construcción mixta de identidades modernas, “inducidas” si se quiere por el Estado central, con identidades originarias propias de pueblos, naciones y otras comunidades, lo que busca el diseño constitucional en su Tercera Parte es recoger y respetar la vigencia de ambas raíces identitarias, a la vez que abrir un espacio a la construcción libre de unidades territoriales con base en el respeto a la voluntad del soberano.

Tomando como referencia la actual organización política, el texto constitucional busca la apertura de un proceso de consolidación o re-Constitución de identidades socio históricas como el fundamento de una nueva organización territorial, recreada a la luz de la dinámica social, política y económica de articulación entre pueblos, naciones y comunidades o simplemente ciudadanos. Tal reorganización conlleva la posibilidad de conformación y consolidación de identidades mixtas que pueden constituirse o articularse dando mayor peso a las identidades originarias, a las identidades modernas o, finalmente, eliminando en su construcción, con toda libertad, alguna de las dos si así lo consideran necesario.

Por el camino que señala la Constitución se podrá, o no, consolidar las identidades departamentales como articuladoras de las identidades originarias (lo que es menos probable en los lugares donde la identidad originaria de los pueblos y naciones ha conservado su vigor durante más de 500 años). Una segunda alternativa es que las identidades originarias adquieran mayor presencia, allí donde la población así lo determine. Finalmente, también se podrá encontrar equilibrios o complementariedades saludables por su contenido democrático.

El diseño de la nueva CPE abre el paso a todas esas posibilidades en el marco de una reorganización territorial construida democráticamente “de abajo hacia arriba” y luego de un proceso de reflexión y análisis de todos los habitantes sobre el señalado tema. Por eso la Constitución no aprueba una determinada organización territorial ni de departamentos ni de regiones ni de municipios y tampoco de las autonomías indígenas; determina más bien los criterios centrales para el desencadenamiento de un proceso intensamente participativo de construcción pública.

Sin eliminar la existencia de los departamentos, provincias y municipios, como unidades que encarnan identidades modernas de la ciudadanía y reconociéndolos como unidades actuales de organización de la gestión pública, introduce los elementos necesarios para que, con base en las unidades más pequeñas que son los municipios y las nuevas autonomías indígenas y su posible agregación, vayan conformándose o reconfiriéndose, con el tiempo, unidades territoriales organizadas por la voluntad de las respectivas poblaciones.

Así, la región constituye el espacio llamado a permitir esta agregación que hará posible la re-Constitución de identidades otrora rotas por la mano del Estado y su arbitraria delimitación. La región permitirá también que distintas comunidades o pueblos que tengan afinidad suficiente, puedan, por voluntad de sus respectivas poblaciones, conformar regiones. La existencia de la región no es sustitutiva de la existencia de los municipios o de las autonomías indígenas en su territorio. La

misma conformación de la autonomía regional está establecida en la Constitución (Art. 280) como un proceso que se inicia con la conformación de la región sólo como una unidad de planificación y gestión.

Se señala que, para constituirse en autonomía regional, debe darse la aprobación de los municipios que la integran por medio de un referendo en sus jurisdicciones.

El rol de la autonomía regional en sentido de ser articulador o agregador de unidades territoriales más pequeñas que no desaparecen en su interior, queda todavía más claro si se considera que las competencias de la autonomía regional “deben ser conferidas por dos tercios de voto del órgano deliberativo departamental” (Art. 280). Es decir, las competencias de las autonomías regionales sólo pueden provenir del menú de competencias departamentales que, al conferir esas competencias a la región, las pierde o al menos deja de ejercerlas. Sucederá entonces una succión de competencias departamentales por parte de las regiones que, según cada caso, podría ser progresiva al grado que las competencias de las regiones lleguen a ser más importantes y mayores que las departamentales. El proceso de demanda de competencias por parte de las regiones y la respectiva aceptación o rechazo por parte del órgano deliberativo departamental se ha concebido como un proceso de necesaria concertación política y democrática entre el gobierno departamental y las regiones conformadas por la agregación de municipios o provincias. Esta concertación debe suceder fundada en la capacidad de las regiones de “convencer” o persuadir a los miembros del órgano deliberativo departamental de la necesidad de apoyar su Constitución; la movilización social juega aquí un importante rol. De no haber el suficiente trabajo de sensibilización o movilización social, las regiones quedarán reducidas a su mínima expresión.

Finalmente, recordando que la Constitución es un pacto social, hay que hacer notar que esta concepción de regiones fue limitada debido a la fuerza política de las posiciones orientadas a fortalecer la división política impuesta por el Estado y vigente hasta la aprobación de la nueva CPE. Esta fuerza política logró, en el marco del diálogo político, establecer dos límites a la autonomía regional: primero, que la autonomía regional no tenga facultad legislativa quedándose sólo en facultades deliberativa, normativo-administrativa y fiscalizadora; y, segundo, que la organización de las regiones no debe trascender los límites departamentales, lo que elimina la posibilidad de agregación entre municipios o provincias que se encuentren en distintos departamentos.

Aún así, la región se constituye en el espacio intermedio que mejor permite desatar el proceso de re-Constitución socio histórica de unidades territoriales, y si la voluntad democrática de la gente determina que debe ir sustituyendo al departamento, esa sustitución se dará tarde o temprano. De lo contrario, si la población prefiere mantener y consolidar la división política departamental heredada del pasado, se confirmará por la vía de la voluntad de los votantes que el diseño y delimitación departamental en este caso fue acertada.

Antes de explicar la conformación de los gobiernos autónomos, debemos aclarar que la organización de la autonomía municipal se mantiene en sus rasgos generales en la nueva Constitución.

El diseño de los gobiernos autónomos, tanto departamentales como municipales e indígenas, tiene similitudes en su diseño constitucional: las tres autonomías cuentan con un órgano deliberativo y un órgano ejecutivo; dentro de su órgano deliberativo, los pueblos y naciones indígena originario campesinos que no constituyan autonomías indígena originario campesinas podrán elegir

representantes por su formas propias de elección. Esto materializa una vez más el respeto a la condición plurinacional del Estado en el sentido multi societal o multicivilizatorio.

Finalmente, cabe una explicación sobre las autonomías indígena originario campesinas, cuyo diseño se sustenta en lo establecido en el Art. 2 de la Constitución. Este tipo de autonomía consiste en el autogobierno como ejercicio de la “libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias” (Art. 289).

¿Cuáles son los territorios de las autonomías indígenas, en el marco de la existencia actual de una delimitación de división política departamental y, sobre todo, de una delimitación territorial de municipios que está en vigencia? El Capítulo Séptimo busca respuestas a estas interrogantes.

Los territorios y delimitación de la autonomía indígena originario campesina se sustentan en los territorios ancestrales de esos pueblos y naciones que actualmente estén habitados por ellos. La conformación de una autonomía indígena en esos territorios, como en todos los casos, debe realizarse a partir de la voluntad de la población expresada en consulta.

Se establece la manera de transformación tanto de los territorios indígena originario campesinos como de los municipios y regiones en autonomías indígena originario campesinas; también se establece un procedimiento para el caso en que estas autonomías excedan límites municipales o conformen uno o varios distritos municipales o partes de distritos municipales.

Lo sustantivo en cuanto a las autonomías indígena originario campesinas es que, por primera vez en Bolivia, se las reconoce en la Constitución como entidades político administrativas, de derecho público, autónomas y con autogobierno ejercido de acuerdo a sus normas, instituciones, autoridades y procedimientos. Las competencias específicas de estas autonomías son inherentes a su naturaleza cultural, es decir, a su identidad particular como entidades portadoras de un proyecto civilizatorio alternativo, según el contenido del atributo Plurinacional del Estado. Este contenido medular de las autonomías indígenas queda claro si se verifica que el Art. 294.III hace un tratamiento distinto para las comunidades campesinas (diferenciándolas de los pueblos y naciones indígena originario campesinas).

La Constitución establece claramente que la transformación de un municipio (rural) en autonomía indígena originario campesina debe realizarse mediante aprobación de un referendo de sus habitantes. El municipio convertido en autonomía indígena originario campesina amplía sus competencias tomando todas las correspondientes a esas autonomías y, además, puede ejercer su autogobierno mediante las normas propias de organización de los pueblos y naciones que conforman esa entidad, adoptando en sus estatutos la denominación que corresponda a sus niveles de gobierno, según su propia cultura.

Finalmente, la agregación de autonomías indígena originario campesinas que así lo determinen podrá conformar una región indígena originario campesina, incluso puede conformar una región agregando municipios, distritos municipales y autonomías indígena originario campesinas cuyas respectivas poblaciones así lo aprueben mediante referendo.

El diseño tanto organizativo como competencial de las autonomías indígenas se vincula con todos los derechos reconocidos en la misma Constitución, derechos inherentes a la libre determinación de esos pueblos y naciones y, por otro lado, a la legislación secundaria que ya había reconocido varios derechos a estos pueblos.

Así se pasa del reconocimiento de estos derechos a nivel infra-constitucional al nivel constitucional, a decir de Albert Noguera al menos en tres temas relevantes:

1. La territorialidad, que implica:
 - a. el reconocimiento de formas jurídicas de tenencia y gestión colectiva de la tierra,
 - b. la superación del concepto tradicional de tierra por el de hábitat, que incluye el medioambiente y los ecosistemas, como espacio de reproducción física, social y cultural (podría decirse más bien retomando la noción indígena de territorio),
 - c. la seguridad jurídica y protección especial de estas posesiones a través de su carácter inalienable, imprescriptible e inembargable.
2. El uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables ubicados en su territorio indígena y el reconocimiento de los mecanismos de consulta previa obligatoria para la explotación de recursos naturales (principalmente no renovables) ubicados en su territorio.
3. La protección de la propiedad intelectual colectiva de su saber, ciencias y conocimientos.

Finalmente, la Constitución incorpora una delimitación competencial con base en definiciones expresadas en un artículo expreso. Las competencias son:

- a. Privativas, aquellas cuya legislación, reglamentación y ejecución no se transfiere ni delega, y están reservadas para el nivel central del Estado.
- b. Exclusivas, aquellas en las que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas.
- c. Concurrentes, aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva.
- d. Compartidas, aquellas sujetas a una legislación básica de la Asamblea Legislativa Plurinacional cuya legislación de desarrollo corresponde a las entidades territoriales autónomas, de acuerdo a su característica y naturaleza. La reglamentación y ejecución corresponderá a las entidades territoriales autónomas.

Toda competencia que no esté incluida en esta Constitución será atribuida al nivel central del Estado, que podrá transferirla o delegarla por Ley.

La distribución de competencias inserta en la Constitución es una de las más descentralizadas de América Latina, por tanto, se verifica en todo el texto el contenido de profundización democrática y pluralidad civilizatoria contenida en la esencia del Estado Social de Derecho Plurinacional Comunitario.

Las reformas constitucionales de la paradoja

Carlos Hugo Molina

Precisiones conceptuales

Señalo que el espíritu con el cual se realiza el presente trabajo es el de respeto al cambio necesario, el reconocimiento de realidades bolivianas que adquieren carta de ciudadanía, la emergencia de nuevos actores, y la constitucionalización de prácticas y derechos consuetudinarios, expresiones todas ellas esenciales de la democracia. Complemento esos principios, con un compromiso con la racionalidad, el sentido común y los valores republicanos que mueven la organización de los estados en el marco de las Naciones Unidas.

Todas estas expresiones, casi una profesión de fe, lo reconozco, son imprescindibles a la hora de compartir una opinión que resulta complementaria con las premisas iniciales, pero profundamente crítica con las modalidades de su aplicación, sin caer en el error del procedimentalismo.

Se hacen necesarias, nuevas precisiones.

Los estados, en uso de la soberanía que les es inherente, deciden, a través de los procedimientos que han establecido previamente, realizar las transformaciones, cambios y correcciones a su diseño y práctica constitucional; por ello, si los cambios son legales, y además legítimos, tendremos que asumir que corresponden a necesidades concretas que los justifican. Ese derecho sólo podría ser observado externamente, si se hubiese violado las formas de las Reformas, y los contenidos de los mismos no son los que se practican como orientación humana del respeto al derecho ajeno. Las últimas experiencias en el Sistema Interamericano de Honduras y del Alcalde de Caracas son patéticamente demostrativas.

Dicho de otra manera, los cambios que respondan a los procedimientos y formalidades, cuyos contenidos no violenten

Carlos Hugo Molina

Abogado con especialidad en Derecho Constitucional y Administrativo por la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha sido Secretario Nacional de Participación Popular, Prefecto (Gobernador) del Departamento de Santa Cruz, y se desempeña como Consultor en el Sistema Interamericano en materias vinculadas a Participación Ciudadana, Descentralización Administrativa y Reforma del Estado.

formal y materialmente las prácticas universales de los Derechos Humanos y la Democracia, deben ser respetados.

Por otro lado, el acompañamiento de ideología, simpatías, necesidades y afectos, predisponen calificaciones, ahora sí, subjetivas, que sumadas a las anteriores valoraciones, configuran una actitud y conducta de apoyo y solidaridad.

En ese escenario, resultaría criticable criticar lo que la mayoría ha aprobado y no respaldar cambios calificados de necesarios.

Siguiendo una lógica básica, la posibilidad de una modificación del escenario estaría condicionada a la correlación de fuerzas electorales y políticas en un próximo proceso, con la construcción o aparición de otra mayoría política que así lo defina.

Planteado así, las palabras que acompañan las Reformas constitucionales bolivianas son “Paradoja”, “Atonitud” y “Polisemia”.

Paradoja, porque las respuestas alcanzadas con base en el voto de la mayoría del electorado, se acompañan de la pregunta natural: ¿y cómo llevaremos adelante los cambios?

Atonitud, porque reconociéndose el valor y orientación del cambio, aparece la pregunta: ¿y es eso lo que hemos aprobado?

Y polisemia, porque cada uno de los conceptos y categorías tienen tantas comprensiones como actores, apareciendo la pregunta: ¿y quién tiene la razón sobre lo que se está discutiendo? En este tema, existe de inicio una respuesta pues termina imponiéndose cada vez más y ante la ausencia de un árbitro de la constitucionalidad, y de manera definitiva, la verdad del Estado.

1. Los antecedentes

¿Cómo hemos llegado a este momento? No ha sido fácil, lineal ni exento de vicisitudes. Y como todo proceso de cambio, de contradicciones.

No considerar las observaciones a las formas con las cuales se aprobó la Constitución, sería resignar a la categoría de anécdota la práctica de un procedimiento azaroso y contradictorio. Palabras como Liceo Militar, La Calancha, el cambio de sede de la Asamblea Constituyente, las dificultades para la aprobación del Reglamento de Debates, los sofismas sobre el voto de los dos tercios, la ampliación forzada del funcionamiento de la Asamblea, la aprobación por mayoría absoluta y la necesidad de llevar a Referendo dirimitorio las materias no aprobadas de esa manera, son una demostración de situaciones confrontacionales entre una voluntad de llevar el cambio adelante, y otra de plantear observaciones.

La dinámica política de una riqueza extraordinaria supo sortear a veces con las formalidades existentes, otras con procedimientos poco ortodoxos, las dificultades para lograr un resultado estratégicamente definido por el bloque en el gobierno, y sistemáticamente adversado por una oposición que no conocía el serlo, porque siempre había sido gobierno.

No son menores las observaciones, pero fueron planteadas sin reconocerse el cambio de matriz política, lo que llevó a una imposibilidad material de modificar la ruta de los cambios. Una afirmación

desde el principio de legalidad y el estado de derecho: si hubiese estado funcionando correctamente el Tribunal Constitucional, mucho de lo ocurrido no se habría podido realizar.

2. Los consensos

Convendremos que la mayoría, teniendo conciencia de su número, en procesos de polarización y confrontación no se ve urgida de construir consensos. Los deseables esfuerzos para incorporar a las minorías serán siempre subsidiarios si existe la conciencia de la mayoría del voto, y se plantea el desconocimiento de una oposición que nunca se asumió minoría.

Las partes no eran iguales y la construcción de una hegemonía nacional, que tuvo en un momento un equilibrio regional, quedó superada por la constatación empírica que el actor nacional, teniendo como único protagonista un presidencialismo fortalecido, tenía al frente a prefectos elegidos para administrar territorios, no para administrar al Estado.

Se impuso, finalmente, la conciencia de la mayoría.

3. Los resultados de la paradoja

Con un enfoque positivo, el ahora Estado Plurinacional de Bolivia tiene una lista larga que abona la atonitud, frente a las materias que son una provocación al análisis (Molina, 2009):

1. Es el primer Estado del mundo que asume como mandatos constitucionales las Convenciones Internacionales en materia de discriminación positiva, tercera edad, personas con capacidades diferenciadas, medio ambiente, derechos sociales y derechos de tercera generación.
2. Es el primer Estado del mundo que califica como traidor a la Patria a quien viole el régimen constitucional de recursos naturales (Art. 124.I.2).
3. Se reconoce a la construcción polisémica de pueblos indígena originario campesinos (sin comas que separen las categorías), como la unidad básica territorial, existente anterior a la República.
4. La Autonomía Originaria Indígena Campesina es la base del ordenamiento territorial. Su creación es el resultado de un acto de auto-reconocimiento.
5. Bolivia es un Estado pacifista, y rechaza toda guerra de agresión como instrumento de solución a los diferendos y conflictos entre estados (Art. 10).
6. El Estado prohíbe y sanciona toda forma de discriminación fundada en razón de sexo, color, edad, orientación sexual, identidad de género, origen cultural, nacionalidad, ciudadanía, idioma, credo religioso, ideología, filiación política o filosófica, estado civil, condición económica o social, tipo de ocupación, grado de instrucción, discapacidad, embarazo, u otras... (Art. 14.II).
7. Todas las personas, en especial las mujeres, tienen derecho a no sufrir violencia física, sexual o psicológica, tanto en la familia como en la sociedad (Art. 15.II).
8. Toda persona tiene derecho al agua y a la alimentación (Art. 16.I). El Estado tiene la obligación de garantizar la seguridad alimentaria, a través de una alimentación sana, adecuada y suficiente para toda la población (Art. 16.II).

9. A recibir educación en todos los niveles de manera universal, productiva, gratuita, integral e intercultural, sin discriminación (Art. 17). Se reconoce y garantiza la participación social, la participación comunitaria y de los padres de familia en el sistema educativo, mediante organismos representativos en todos los niveles del Estado y en las naciones y pueblos indígena originario campesino (Art. 83).
10. A la salud, garantizándose la inclusión y el acceso a un sistema universal, gratuito, equitativo, intracultural, intercultural, participativo, con calidad y calidez (Art. 18). El sistema de salud es único e incluye a la medicina tradicional de las naciones y pueblos indígena campesino originario (Art. 35.II). El Estado garantizará la participación de la población organizada en la toma de decisiones y en la gestión de todo el sistema público de salud (Art. 40). El Estado garantizará el acceso de la población a los medicamentos (Art. 41.I).
11. A un hábitat y vivienda adecuada, que dignifiquen la vida familiar y comunitaria (Art. 19).
12. Al acceso universal y equitativo a los servicios básicos de agua potable, alcantarillado, electricidad, gas domiciliario, postal y telecomunicaciones. El acceso al agua y alcantarillado constituyen derechos humanos, no son objeto de concesión ni privatización y están sujetos a régimen de licencias y registros, conforme a ley (Art. 20).
13. A la auto-identificación cultural (Art. 21.1).
14. Se evitará la imposición a los adolescentes de medidas privativas de libertad (Art. 23.II).
15. La participación en el ejercicio político será equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres (Art. 26.I).
16. Donde se practique la democracia comunitaria, los procesos electorales se ejercerán según normas y procedimientos propios, supervisados por el Órgano Electoral, siempre y cuando el acto electoral no esté sujeto al voto igual, universal, directo, secreto, libre y obligatorio. La elección, designación y nominación directa de los representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, de acuerdo con sus normas y procedimientos propios (Art. 26.3.4).
17. Reconocimiento de 18 derechos expresos a favor de las naciones y pueblos indígena originario campesinos (Arts. 30-32).
18. A un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado (Art. 33). La población tiene derecho a la participación en la gestión ambiental, a ser consultada e informada previamente sobre decisiones que pudieran afectar a la calidad del medio ambiente (Art. 343).
19. Todas las personas tienen derecho al trabajo digno, con seguridad industrial, higiene y salud ocupacional, sin discriminación y con remuneración y salario justo, equitativo y satisfactorio, que les aseguren para sí y su familia, una existencia digna. A una fuente laboral estable, en condiciones equitativas y satisfactorias (Art. 46).
20. El Estado promoverá la incorporación de las mujeres al trabajo y garantizará la misma remuneración que a los hombres por un trabajo de igual valor, tanto en el ámbito público como en el privado (Art. 48.V). Las mujeres no podrán ser discriminadas o despedidas por su estado civil, situación de embarazo, edad, rasgos físicos o número de hijas o hijos. Se garantiza

la inamovilidad laboral de las mujeres en estado de embarazo, y de los progenitores, hasta que la hija o el hijo cumpla un año de edad (Art. 48.VI).

21. Se reconoce los derechos de la Niñez, Adolescencia y Juventud (Arts. 58-61), de las Familias (Arts. 62-66), de las personas Adultas Mayores (Arts. 67-69), de las Personas con Discapacidad (Arts. 70-72), de las usuarias y los usuarios y de las consumidoras y los consumidores (Arts. 75-76).
22. El pueblo soberano, por medio de la sociedad civil organizada, participará del diseño de las políticas públicas. La sociedad civil organizada ejercerá el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado, y a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales (Arts. 241-242).
23. Los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que hayan sido firmados, ratificados o a los que se hubiera adherido el Estado, que declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, se aplicarán de manera preferente sobre ésta (Arts. 256).

El Estado protege a la coca originaria y ancestral como patrimonio cultural, recurso natural renovable de la biodiversidad de Bolivia, y como factor de cohesión social; en su estado natural no es estupefaciente. La revalorización, producción, comercialización e industrialización se regirá mediante ley (Art. 384).

4. Las materias de mayor significación para la comunidad internacional

Cuando analizamos el texto, algunas materias son objeto de mayor significación por el impacto de realidades diferentes. Un breve listado y su tratamiento en un escenario de profunda polarización política, deviene de la pugna de intereses estratégicos propios de la necesidad de redistribuir el poder político, económico y cultural, muestran ya, algunos matices críticos:

1. Política exterior. La declaratoria de Estado pacifista (Art. 10) es válido como base conceptual, y responde a una forma de ser del pueblo boliviano. Si la política exterior se expresa en relaciones diplomáticas, tendremos que reconocer que el enunciado está teniendo dificultades prácticas por el estilo más bien confrontacional y beligerante del Señor Presidente. Y una asignatura pendiente con la producción de uranio, que no ha sido despejada.
2. Religión. La división del Estado y la religión tiene dificultades para entender Bolivia como un Estado laico. La presencia de la iglesia católica, mayoría asumida por la población, ejecuta labores sociales en educación y pastoral social de relevancia significativa. El enunciado constitucional (Art. 4) tendrá todavía un periodo de ajuste natural, sobre todo por la aparición de otra cosmogonía religiosa que ha empezado a adquirir su propia dinámica y fuerza.
3. Coca. Este tema será de conflictividad permanente. La forma culposa de la redacción constitucional (Art. 384) no es suficiente para liberar de prejuicios, reales o forzados, sobre la producción excedentaria de la hoja de coca, que sí es para producir cocaína.
4. Recursos naturales. El enunciado de la soberanía y la propiedad sobre el derecho de los recursos naturales, base de la política social y de independencia política del proceso boliviano,

responde a una necesidad por las circunstancias económicas anteriores. Esa cualidad tiene una dificultad al incorporar los derechos indígenas sobre la disposición y uso de los recursos.

5. Pluralidad. Los alcances y dimensión de esta categoría forman parte de los grandes retos colectivos. El enunciado de 36 naciones y pueblos con idioma, sistemas jurídicos, institucionales, organizativos y de producción, no tienen un referente en América latina.
6. Derechos humanos. Ya han sido enunciados algunos de los más de 100 derechos que hoy son de responsabilidad directa del Estado. La categoría es correcta y responde a una cualidad humana y social del proceso.
7. Tierra. Fue el tema de la definición ideológica, al llevar su definición delimitación hasta un Referéndum. Será un reto el comprobar el carácter práctico de su aplicación, sobre todo, al existir una pluralidad de ecosistemas y uso mayor de la tierra.
8. Reección. Era un objetivo estratégico del diseño político. El fortalecimiento del presidencialismo y la figura de un caudillo en la Presidencia, unifican los contenidos. La opción de la reelección, presente ya en la mayoría de las constituciones de coyuntura, y que no se califica en sí misma, cuando se vuelve objetivo político adquiere otra valoración. Honduras y Nicaragua son ejemplos, en este último tiempo, de sus consecuencias potenciales. Para Bolivia, es una novedad constitucional.
9. Autonomía. Es la materia peor tratada y con una solución final de características cercanas a la inaplicabilidad. El reconocimiento de entidades territoriales autónomas, iguales ante la Constitución, sin relación de dependencia entre sí, y con ocho formas de expresión diferenciada, expresa un tratamiento de características discursivas y teóricas. Las 36 naciones tendrán en el territorio, la forma de hacer suyo al Estado.
10. Indígenas. Bolivia es una confederación de naciones originarias con el Estado. Estamos frente al reto de construcción social más provocador desde el nacimiento de la República de Bolivia. ¿Cómo se compatibilizan los derechos de los pueblos indígenas y las convenciones internacionales, en la construcción de un nuevo Estado que les pertenece? Esa es la dimensión del reto al que nos hemos sometido, voluntariamente, las y los bolivianos.

5. El Estado polisémico

Convengamos que estamos frente a una prueba de consistencia práctica. Y que la construcción del Estado, para que sea de todos, debe llenar ciertas condiciones esenciales. No hemos salido en los últimos tres años y medio de una sucesión electoral de todo cuño, que aún se extenderá hasta abril del año 2010.

La acumulación de construcción estatal, referida a temas tan pedestres como las condiciones que tiene la Gestión Pública de planificar, invertir, programar y presupuestar, llevado todo eso al nuevo Estado, deberá encontrar respuestas prácticas a los retos ideológicos y políticos del cambio y la reforma.

La realidad política boliviana, que hace suyas hoy las ansias de cambio de los pueblos pobres y oprimidos, e interpela al mismo tiempo al mundo por su realidad de postración, tiene la posibilidad

de hacer realidad muchos de los cambios que, se pensó, eran necesarios para vivir en sociedades más justas y solidarias. La construcción de contenidos prácticos expresa el volumen de las reformas. Tenemos una nueva Constitución para construir juntos el futuro. Hagamos un alto para analizar el destino, las tensiones están identificadas.

Bibliografía

Molina, Carlos, *La organización territorial política administrativa en la nueva Constitución Política del Estado* (La Paz: PNUD/IDEA, 2009)

Organización económica del Estado análisis del Título I de la Cuarta Parte de la nCPE

Marcelo Zabalaga Estrada

1. Las diferencias entre la anterior y la nueva CPE ¹

Las diferencias más notorias que mencionamos a continuación abonan, en su gran mayoría, a favor de la nueva CPE, dada la mayor dedicación otorgada al tratamiento de un mayor número de temas económicos. Sin embargo, algunas de las diferencias que encontramos ponen en desventaja a la nueva CPE por su excesivo voluntarismo, tal como señalaremos más adelante.

1.1. Extensión de los temas tratados

La primera diferencia, que salta a la vista, es que el texto completo de la anterior CPE contenía sólo 234 artículos, divididos en cuatro partes; en cambio, la nueva CPE consta de 421 artículos (incluyendo 10 transitorios al final), divididos en cinco partes. Por lo tanto, la nueva Constitución trata más extensamente una serie de temas y los agrupa de mejor manera.

Es el caso de la Cuarta Parte de la nueva CPE, que dedica 104 artículos (Arts. 306 al 409) a la Estructura y Organización Económicas del Estado, en una serie de tres Títulos dedicados, el primero, a la Organización Económica del Estado; el segundo al Medio Ambiente, Recursos Naturales, Tierra y Territorio; y el tercero al Desarrollo Rural Integral.

En cambio, la anterior CPE dedicaba al tema económico, en su Tercera Parte, sólo 36 artículos (132 a 155 y 165 a 176) en dos

¹ La anterior CPE fue adoptada en 1967, en pleno régimen reformista del Gral. Barrientos, con modificaciones en 2004, provenientes de un entorno neoliberal. La nueva CPE ha sido aprobada y adoptada a inicios de 2009, 42 años después, en un gobierno con fuerte tendencia populista e indigenista.

*Marcelo Zabalaga
Estrada*

Economista, con Maestrías en Desarrollo y en Ciencias Sociales. Superintendente de Bancos, de 2007 a 2009; consultor internacional en microfinanzas, de 2001 a 2006; Gerente General de AFP Futuro de Bolivia y Director de Argentaria, de 1997 a 2000. Profesor Universitario en La Paz y Cochabamba, desde 1982.

Títulos, el de Régimen Económico Financiero y el del Régimen Agrario y Campesino, o sea, apenas un tercio del que ocupa en la nueva CPE el tema económico.

1.2. Profundidad y ordenamiento de los temas tratados

La segunda diferencia, a nuestro entender, es que el Régimen Económico y Financiero mencionado en la anterior CPE, que sería el equivalente al Título de Organización Económica del Estado de la nueva CPE, es mencionado en la Tercera Parte de la anterior CPE, como parte de un popurrí de temas, bajo el Título de “Regímenes Especiales”, donde se puede encontrar al lado de regímenes de orden económico -como el Régimen Económico y Financiero y el Régimen Agrario y Campesino-, a regímenes de tipo Municipal, Social, Cultural, Familiar y Electoral, además del Régimen de las Fuerzas Armadas y el de la Policía Nacional.

En cambio, en la nueva CPE, toda la Cuarta Parte está dedicada a temas relacionados entre sí y que tienen que ver con el mundo de la economía; los recursos naturales, forestales e hídricos; los hidrocarburos, la minería y la energía; además de la biodiversidad, las áreas protegidas, la amazonia, el cultivo de la coca, el recurso tierra y los territorios indígenas y, finalmente, a esta nueva CPE le interesa el desarrollo rural sostenible más que simplemente un régimen agrario y campesino.

Se nota una mayor globalidad en las preocupaciones de la nueva CPE y el deseo de no dejar temas en el tintero. En ella se busca que las leyes se circunscriban en el futuro a líneas maestras ya contenidas en la norma madre y se limite, de esa manera, la liberalidad con que se trabajó en el pasado leyes tan importantes como la producción y distribución de la energía o el uso y extensión de la tierra.

1.3. Especialización de los temas

La tercera diferencia, nos parece, tiene que ver con el contenido de cada uno de los títulos referido estrictamente al área económica.

El Régimen Económico y Financiero de la anterior CPE trata acerca de:

- los Bienes Nacionales,
- la Política Económica del Estado,
- el régimen de Rentas y del Presupuesto,
- las funciones de la Contraloría General del Estado.

En cambio, el Título Primero de la nueva CPE, de la *Organización Económica del Estado*, trata ordenadamente los temas referidos a:

- la Función del Estado en la Economía,
- las Políticas Económicas,
- la Política Fiscal,
- la Política Monetaria,

- la Política Financiera y
- las Políticas Sectoriales,
- además del régimen de Bienes y Recursos del Estado y su Distribución.

Se nota que el asesoramiento en la elaboración de la parte económica en la nueva CPE provino de grupos de interés que sabían más del tema económico-financiero que los asesores de la anterior CPE o, al menos, querían plasmar un ordenamiento más lógico de los temas de orden económico en la nueva Constitución. Sabemos, en muchos casos, que los constituyentes recibieron aportes de técnicos e incluso de comisiones de varios organismos públicos que se trasladaron a Sucre para sugerir la redacción de los artículos que tenían que ver con sus áreas o materias, habiendo asumido los constituyentes, en muchos casos, la redacción recomendada por esos organismos.

1.4. Intencionalidad de cada CPE en el área económica

Finalmente, la cuarta diferencia y, seguramente, la más importante, reside en la intencionalidad de las dos CPE. Los planteamientos de la anterior CPE fueron redactados en un ámbito de menor compromiso público en el devenir de la economía, en cambio la nueva CPE ha sido redactada en un momento en que el Estado está recuperando su papel de regulador de la economía y árbitro de la actuación de los otros actores económicos.

➤ El Deber Ser del Estado en la anterior CPE

En la anterior CPE, los constituyentes fueron muy prudentes y se circunscribieron al deber ser del Estado, evitando excederse en las prerrogativas o funciones del mismo o caer en determinaciones taxativas como se lo hace en la nueva CPE.

En la anterior CPE se encuentra permanentemente frases del estilo siguiente:

Art. 132 La organización económica *debe responder*² esencialmente a principios de justicia social que tiendan a asegurar para todos los habitantes, una existencia digna del ser humano.

Art. 141 El Estado *podrá regular*, mediante ley, el ejercicio del comercio y de la industria, cuando así lo requieran, con carácter imperioso, la seguridad o necesidad públicas. Podrá también, en estos casos, asumir la dirección superior de la economía nacional. Esta intervención se ejercerá en forma de control, de estímulo o de gestión directa.

Art. 143 El Estado *determinará* la política monetaria, bancaria y crediticia con objeto de mejorar las condiciones de la economía nacional. Controlará, asimismo, las reservas monetarias.

Es clara la ausencia de políticas económicas en la anterior CPE. Se deja a leyes ulteriores el definir dichas políticas, mientras que la nueva CPE las define en bastante detalle.

2 En todas las menciones a artículos citados las cursivas son nuestras, con objeto de resaltar las afirmaciones previas.

La anterior CPE asume un papel determinista en áreas en las que no se puede dejar al libre albedrío la conformación de la economía, aunque introduce algunas concesiones formales:

Art. 134 *No se permitirá* la acumulación privada de poder económico en grado tal que ponga en peligro la independencia económica del Estado. No se reconoce ninguna forma de monopolio privado. Las concesiones de servicios públicos, *cuando excepcionalmente se hagan*, no podrán ser otorgadas por un período mayor de cuarenta años.

➤ El Tiene que Ser del Estado en la nueva CPE

En cambio, la nueva CPE define un *tener que ser* del Estado que, a nuestro parecer, es una de sus mayores virtudes, pues entrega al Estado el *papel de regulador de las actividades de la economía* y le da capacidad de señalar a los actores privados la orientación de sus actividades, que es la de actuar en favor del desarrollo nacional y no de sus intereses. Probablemente los dos artículos más importantes en ese sentido son los siguientes:

Art. 308. I El Estado reconoce, respeta y protege la iniciativa privada, *para que contribuya* al desarrollo económico, social y fortalezca la independencia económica del país.

Art. 318. I El Estado determinará una política productiva industrial y comercial *que garantice una oferta de bienes y servicios suficientes para cubrir* de forma adecuada las necesidades básicas internas, y para fortalecer la capacidad exportadora.

Por otra parte, la segunda virtud de la nueva CPE es haber incorporado la existencia de la realidad campesina, y no solamente en el área de la economía, sino en general:

Art. 307 El Estado reconocerá, respetará, protegerá y promoverá *la organización económica comunitaria*. Esta forma de organización económica comunitaria comprende los sistemas de producción y reproducción de la vida social, fundados en los principios y visión propios de las naciones y pueblos indígena originario y campesinos.

Finalmente, la tercera virtud a nuestro parecer, es haber introducido, constitucionalmente, *la dignidad del Estado boliviano* para no dejarse influir por políticas económicas externas:

Art. 320 I. La inversión boliviana se priorizará frente a la inversión extranjera.

II. Toda inversión extranjera estará sometida a la jurisdicción, a las leyes y a las autoridades bolivianas, y *nadie podrá invocar situación de excepción*, ni apelar a reclamaciones diplomáticas para obtener un tratamiento más favorable.

III. Las relaciones económicas con estados o empresas extranjeras se realizarán en condiciones de independencia, respeto mutuo y equidad. No se podrá otorgar a estados o empresas extranjeras condiciones más beneficiosas que las establecidas para los bolivianos.

IV. El Estado *es independiente en todas las decisiones de política económica* interna, y no aceptará imposiciones ni condicionamientos sobre esta política por parte de estados, bancos o instituciones financieras bolivianas o extranjeras, entidades multilaterales ni empresas transnacionales.

V. Las políticas públicas promocionarán el consumo interno de productos hechos en Bolivia.

Tabla 1

Síntesis de las principales diferencias entre las dos CPE

DIFERENCIAS	ANTERIOR CPE	NUEVA CPE
1. Mayor extensión del texto, en general, y de los temas económicos en particular.		
- Del texto en su integridad	234 artículos, 4 partes	421 artículos, 5 partes
- Del área económica	Tercera Parte 36 artículos, dos Títulos: I. Régimen Económico Financiero II. Régimen Agrario y Campesino	Cuarta parte 104 artículos, tres Títulos: I. Organización Económica del Estado II. Medio Ambiente, Recursos Naturales Tierra y Territorio III. Desarrollo Rural Integral
2. Mayor profundidad y claridad en el tratamiento de la estructura económica		
	Temas no relacionados: a. Régimen Económico y Financiero b. Régimen Agrario y Campesino c. Régimen Municipal d. Régimen Social e. Régimen Cultural f. Régimen Familiar g. Régimen Electoral h. Régimen de Fuerzas Armadas i. Régimen de la Policía Nacional	Temas relacionados: a. Área de la economía b. Los recursos naturales, forestales e hídricos c. Los hidrocarburos, la minería y la energía d. La biodiversidad, las áreas protegidas, la amazonía e. El cultivo de la coca f. El recurso tierra y los territorios indígenas g. El desarrollo rural sostenible
3. Mayor especialización al interior de los temas económicos		
	El Régimen Económico y Financiero trata acerca de: a. los Bienes Nacionales b. la Política Económica del Estado c. el régimen de Rentas d. el Presupuesto e. la Contraloría General del Estado	La Organización Económica del Estado trata acerca de: a. la Función del Estado en la Economía b. la Política Económica c. la Política Fiscal d. la Política Monetaria e. la Política Financiera f. las Políticas Sectoriales f. el Régimen de Bienes y Recursos del Estado su Distribución
4. Mayor rol del Estado en el área económica		
	Los planteamientos de la anterior CPE fueron redactados en un ámbito de menor compromiso público en el devenir de la economía.	La nueva CPE ha sido redactada en un momento en que el Estado está recuperando su papel de regulador de la economía y árbitro de la actuación de los actores económicos.

2. Las ideas, conceptos y críticas fundamentales del Título I dedicado a la organización económica del Estado

2.1. Ideas Centrales

En el marco de la última diferencia mencionada en el acápite anterior, referida a la intencionalidad de la nueva CPE, hay dos ideas centrales a lo largo del Título I:

- La concesión otorgada al Estado para que participe *en todas las actividades* económicas que considere necesario, además de otorgarle el papel de árbitro de las acciones de los otros actores.
- La centralidad del objetivo de la economía y una de las funciones del Estado, que está definida en el Capítulo Segundo, Art. 316: “*promover políticas de distribución equitativa de la riqueza y de los recursos económicos del país, con el objeto de evitar la desigualdad, la exclusión social y económica, y erradicar la pobreza*”.

Dadas las debilidades de la economía de mercado, suena coherente que el Estado recupere su papel protagónico. Es muy coherente además que trate de promover, en la actuación de todos los otros actores, comportamientos que signifiquen disminuir la brecha entre ricos y pobres.

2.2. Conceptos más relevantes

Implícita y explícitamente, la nueva CPE, en su Organización Económica del Estado plantea una serie de marcos conceptuales:

- Se debe redistribuir la riqueza velando porque no haya una concentración que atente contra la seguridad del país,
- Se debe industrializar el país, respetando el medio ambiente,
- Se debe garantizar el abastecimiento interno y promover las exportaciones,
- Se debe apoyar y promover a las organizaciones comunitarias,
- Se debe asegurar que la empresa privada se oriente al desarrollo del país,

Todos estos conceptos son acertados, tanto más que ahora podemos señalar, sin rubor, que las políticas neoliberales no han resultado y, al contrario, están sembrando la crisis por todo el planeta.

2.3. Críticas fundamentales

Sin embargo, una parte de las premisas centrales de la CPE, que tiene que ver con la lucha contra la concentración de la riqueza, es debilitada como marco realista de referencia para elaborar las respectivas leyes, debido a errores de concepción de la realidad:

- Excesivo *voluntarismo*, tratando de que la realidad se asemeje a los deseos.
- *Falta de conocimiento* de la realidad, es decir, poco o ningún recorrido de los constituyentes en trabajos o investigaciones sobre las materias tratadas.

- *Prejuicios* respecto al carácter rentable de las actividades empresariales.
- *Confusiones* de conceptos.

a. Excesivo voluntarismo

En el Título I, dedicado a la Organización Económica del Estado la nueva CPE incurre con mucha frecuencia en definiciones y posiciones voluntaristas en cuanto a lo que es, debe ser y hacer tanto el Estado como los otros actores de la economía.

Art. 306.I. El modelo económico boliviano *es plural y está orientado* a mejorar la calidad de vida y el vivir bien de todas las bolivianas y los bolivianos.”

La expresión “está orientado” pudo ser mejor redactada y comprendida si se hubiese sustituido por “deberá estar orientado” o “se buscará que el modelo económico boliviano esté orientado”, es decir, no tiene sentido adoptar declaraciones tan taxativas.

b. Falta de conocimiento de la realidad

En otros casos, se ha incurrido en planteamientos derivados del prejuicio o el exagerado estatismo, queriendo diseñar la realidad a imagen y semejanza de la buena voluntad de los constituyentes. Tal es el caso de un artículo, en especial, de la Sección III sobre Política Financiera:

Art. 330. I. El Estado regulará el sistema financiero con *criterios de igualdad de oportunidades, solidaridad, distribución y redistribución equitativa.*

II. El Estado, a través de su política financiera, *priorizará la demanda de servicios financieros...*

III. El Estado fomentará *la creación de entidades financieras no bancarias con fines de inversión socialmente productiva.*

IV. El Banco Central de Bolivia y las entidades e instituciones públicas *no reconocerán adeudos de la banca* o de entidades financieras privadas. Éstas obligatoriamente aportarán y fortalecerán un fondo de reestructuración financiera, que será usado en caso de insolvencia bancaria.

De esta manera se “desea” que el sistema financiero actúe con criterios de redistribución equitativa, cuando cualquiera que haya trabajado en sistemas financieros sabe que éstos se basan en y promueven, precisamente, la desigualdad distributiva y redistributiva. Por otra parte, no se define el difícil concepto de “inversión socialmente productiva”. Lo más grave, sin embargo, es haber eliminado la función de prestamista de última instancia del Banco Central, que debiera haber seguido siendo una de sus funciones.

En ese sentido, podría pensarse que muchos de los constituyentes no contaban con suficiente conocimiento de la realidad y se atenían a la realidad “de oídas”.

c. Prejuicios e incongruencias

En otros casos, se ha roto con las bases del funcionamiento de formas organizativas que dice la nueva CPE respetar, tal el caso del carácter o concepto no lucrativo del sistema cooperativo:

Art. 310 El Estado reconoce y protege las cooperativas como formas de trabajo solidario y de cooperación, *sin fines de lucro*. Se promoverá principalmente la organización de cooperativas en actividades de producción.”

Probablemente los constituyentes no entendieron el carácter “no lucrativo” de una actividad, que significa *no distribuir utilidades*. En el sistema cooperativo, es usual la distribución de excedentes entre los socios, de acuerdo a sus aportes.

En cambio, introduce subrepticamente el “fin de lucro” en las empresas estatales, al mencionar que los trabajadores participarán de sus beneficios, que es el caso del Art. 309, 5:

Art. 309 La forma de organización económica estatal comprende a las empresas y otras entidades económicas de propiedad estatal, que cumplirán los siguientes objetivos:

5. Garantizar la participación y el control social sobre su organización y gestión, *así como la participación de los trabajadores* en la toma de decisiones y *en los beneficios*.

d. Confusiones de conceptos

Por otra parte, en algunos casos, se ha redactado con mucha prisa o sin precisar algunos conceptos, que al final introducen incoherencias en el texto constitucional.

Se tiene algunos ejemplos al respecto, en el Título que se está tratando. En el Art. 309, se introduce un objetivo a ser cumplido por las empresas estatales, cual es el de promover la democracia económica y, por otra parte, la soberanía alimentaria de la población. Lapsus, que deberá ser aclarado adecuadamente en la ley:

Art. 309 La forma de organización económica estatal comprende a las empresas y otras entidades económicas de propiedad estatal, que cumplirán los siguientes objetivos:

4. Promover la democracia económica y el logro de la soberanía alimentaria de la población.

Asimismo, más adelante, la nueva CPE menciona que una de las funciones del Estado sería la de regular la actividad aeronáutica, cuando este inciso *debiera haber hecho parte de un Capítulo dedicado a la regulación del Estado*, aspecto que está ausente en el documento constitucional y hubiese sido tan útil en los momentos en que se discutió la supresión de las Superintendencias.

Art. 316 La función del Estado en la economía consiste en:

11. Regular la actividad aeronáutica en el espacio aéreo del país.

Finalmente, otro ejemplo de las confusiones que se ha introducido en la nueva CPE, está dado por el Art. 338, que *pretende cuantificar el trabajo del hogar* en las cuentas nacionales. Este tema ya ha sido discutido en muchos foros nacionales e internacionales y se ha acordado que a lo máximo que se puede llegar es a tomar en cuenta las retribuciones que se paga al personal de servicio doméstico. Más allá de eso, es un sin sentido pretender que se deba reconocer y cuantificar económicamente el trabajo no remunerado que realiza la madre, el padre o los hijos en el hogar, en las tareas de cocinar, lavar o planchar.

Art. 338 El Estado reconoce el valor económico del trabajo del hogar como fuente de riqueza y deberá cuantificarse en las cuentas públicas.

Si bien todos estos errores o fallas de la nueva CPE son para tomarlas en cuenta al momento de corregir o modificar la Carta Magna, la nueva Constitución Política del Estado no pierde ninguna de todas las virtudes y aciertos enumerados.

3. Alternativas de desarrollo legislativo, para la aplicación del Título I, sobre la Organización Económica del Estado

Es probable que las leyes a ser elaboradas en virtud a este Título serán abundantes, muchas de las cuales complementarán a las actuales, pero nos ha parecido muy necesario mencionar algunos artículos que requieren desarrollo legislativo, para evitar doble o mala interpretación:

El caso del Art. 315, referido al *reconocimiento de propiedad de la tierra* a personas jurídicas, siempre que cumplan “el objeto de la creación del agente económico, la generación de empleos y la producción y comercialización de bienes y servicios” deberá legislarse, dada las ambigüedades que plantea. Sugerimos que se aproveche para complementar el Código de Comercio, relacionado con el registro de empresas extranjeras.

En el Art. 316.5, será necesario aclarar, vía legislación, el sentido de “*promover la integración de las diferentes formas económicas de producción*, con el objeto...”, ya que anteriormente se definió las formas de organización económica, pero no las formas económicas de producción.

En el Art. 330.III, de la Sección III de Política Financiera, deberá legislarse la expresión de “*inversión socialmente productiva*” relacionada con entidades financieras.

El Art. 334.2, de la Sección III de Políticas Sectoriales, en el que se dice que el Estado *protegerá y fomentará “al sector gremial, el trabajo por cuenta propia y el comercio minorista...”* abre la discusión respecto al tipo de desarrollo económico en el que se estaría pensando. ¿Es un desarrollo de atomización de los agentes económicos el que se busca? ¿No pensamos pasar por un desarrollo más bien clásico, en el que se promueve a la gran empresa como generadora de fuentes de trabajo, en lugar de caer en el desarrollo tercermundista, en el que cada uno se busca su fuente de trabajo?

Probablemente, luego de las loas implícitas al desarrollo económico con equidad y redistribución, *hará falta, vía ley, definir los conceptos que están detrás de esos grandes conceptos* de desarrollo y redistribución de la riqueza, para poder embarcar a todas las formas de organización económica en la misma dirección.

Finamente, habría que corregir, por una parte, el Art. 310 devolviendo el carácter lucrativo a las cooperativas, es decir, permitir que los asociados puedan distribuirse los excedentes de explotación de sus cooperativas y eliminar, en el Art. 309 la frase del inciso 5, que indica que los trabajadores de empresas estatales podrán participar en (léase distribuirse) los beneficios de la empresa estatal, es decir, se debe eliminar el carácter lucrativo que tendrán las empresas públicas, para los trabajadores de dichas empresas.

Bibliografía

Nueva Constitución Política del Estado, texto final compatibilizado. Versión Oficial. (REPAC y Vicepresidencia de la República, 2009)

Constitución Política del Estado. Versión 1967, reformada en 2004 (La Paz: Ed. Megalito, 2006)

Una Economía para la Inclusión

Lourdes Montero Justiniano

Los cambios del régimen económico de un Estado, más allá de ser leídos en su texto constitucional, responden a una *Constitución Real*, entendida como la suma de factores de poder que configuran una comunidad y que no necesariamente reflejan los principios de su Constitución Formal.

Esencialmente, en los últimos sesenta años, en Bolivia verificamos grandes cambios históricos en la relación entre Estado, economía y sociedad, sin que de ello haya quedado huella en el texto constitucional.

Actualmente, en oposición a un régimen neoliberal y una estructura estatal colonial, el contenido de la Cuarta Parte del nuevo texto constitucional, *Estructura y organización económica del Estado*, busca diseñar nuevas relaciones sociales para la modificación del patrón de crecimiento económico caracterizado como primario exportador, al que se acusa como culpable de las actuales condiciones de pobreza y desigualdad.

El espíritu central del cambio se basa en dos principios: el retorno del Estado como gestor del desarrollo y la apuesta por un pacto productivo con sectores sociales, comunales, cooperativos y populares.

Se puede considerar que, en Bolivia, el régimen económico ha sido el contenido formal de la Constitución de mayor horizonte histórico por los pocos cambios que ha incorporado. Así, en los cimientos de la conciencia nacional, parece estar enclavada una sola idea, inspirada en el Constitucionalismo Social, de cómo manejar la economía y cuál debe ser el papel del Estado.

Si nos remontamos a la primera Carta Magna de 1826, la economía no era un asunto constitucional. Sólo podremos encontrar frases sueltas que hacen referencia a la necesaria cualidad del ciudadano de tener un empleo o industria y no ser sirviente doméstico; y a su

*Lourdes Montero
Justiniano*

Nacida en Santa Cruz en 1967.
Especialista en Economía Social. Fue Directora del Centro Gregoria Apaza (2006-2008).
Doctora en Estudios Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana (México).
Es docente en programas de postgrado del CIDES.
Actualmente es coordinadora del Programa de Justicia Económica de Oxfam GB.

obligación de contribuir en los gastos públicos y tener derecho sobre su propiedad privada (Cf. Salinas 1989). Posteriormente, en las constituciones de Belzu y Melgarejo (1851 y 1868, respectivamente) se incorpora tan sólo tres nuevas ideas: la propiedad es inviolable, puede ser enajenada sólo por el Estado y hay libertad de industria y comercio. Esta visión económica mínima se mantuvo a lo largo del siglo XIX.

Las ideas más novedosas en términos de la organización económica irrumpen en la Constitución de 1938. Se trata del principio de la *función social de la propiedad privada*, acompañada de otras disposiciones que marcan el ciclo del constitucionalismo social: “Se puede afirmar que sólo hubo una discusión estructural económica en el país –la de 1938- y dicha discusión todavía prevalece hasta el presente” (Mendieta, 2007: 99). Recién en la Constitución de 1961 se introduce un Capítulo denominado “Política Económica del Estado” (Pérez, 2007).

Desde 1938, el Régimen Económico tuvo como definición conceptual los siguientes principios que rigen hasta la actualidad:

El régimen económico debe responder esencialmente a principios de Justicia Social, que tienden a asegurar a todos los habitantes una existencia digna del ser humano.

La propiedad privada es inviolable siempre que llene una función social; la expropiación podrá imponerse por causa de utilidad pública (...).

Son de dominio originario del Estado (...) todas las sustancias del reino mineral, medicinales, así como todas las fuerzas físicas susceptibles de aprovechamiento económico.

La paradoja de esta estabilidad formal es que, a pesar de contar con un constitucionalismo social por más de setenta años, el pacto vigente real en la economía se ha establecido “de hecho” entre los actores que detentaron el poder. Así, desde 1985, el D.S. 21060 -un instrumento legal de menor rango en la escala jurídica- se estableció en una suerte de régimen económico constitucional real por más de veinte años.

Por ello, luego de la Constitución de 1938, es probable que la actual Carta Magna sea recordada como el escenario de la segunda gran discusión sobre la organización económica del Estado boliviano. Repasemos las innovaciones centrales que presenta el texto constitucional aprobado en Bolivia en el Referendo del 25 de enero de 2009.

1. Una economía plural

Art. 306 I. El modelo económico boliviano es plural (...).

II. La economía plural está constituida por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa

Definir el modelo económico boliviano como plural implica el reconocimiento de la existencia y convivencia de varios sistemas económicos y sociales que hasta ahora el Estado no había reconocido formalmente. La organización económica de un Estado nunca es un modelo puro sino el resultado de la articulación entre diversos modos de producción, sin embargo, en Bolivia, la definición siempre ha estado marcada por su cercanía o lejanía respecto al modelo capitalista.

Zavaleta Mercado caracterizaba la sociedad boliviana como una “formación abigarrada”, en referencia no sólo a los diversos modos de producción sino, sobre todo, a la formación social heterogénea que éstos generan (Zavaleta, 1986). Así, la contradicción central que identifica está basada en la capacidad de apropiación de las elites de los recursos que producen excedentes y aquellos a quienes son expropiados. Por ello en la década del cuarenta se describe “una clase terrateniente hacendada criolla -dueña del 50% de las mejores tierras cultivables- con “alrededor de medio millón de indios comunarios que vivían en pueblos más o menos aislados ocupando alrededor del 20% de los terrenos cultivados” (Mitre citado en Zavaleta, 1986).

Desechando la complejidad de dicho concepto y sus resultados en el orden societal, el marxismo estructuralista tendería más bien a calificar la contradicción histórica boliviana entre un orden capitalista, con su consecuente valoración moderna y homogénea, y uno precapitalista, en directa referencia a un pasado atrasado y heterogéneo condenado a la desaparición. Es el caso de la siguiente afirmación:

Bolivia es país capitalista atrasado. Dentro de la amalgama de los más diversos estadios de evolución económica, predomina cualitativamente la explotación capitalista, y las otras formaciones económico-sociales constituyen herencia de nuestro pasado histórico. De esta evidencia arranca el predominio del proletariado en la política nacional. (Tesis de Pulacayo, 1946)

A pesar de la hegemonía de la forma de producción empresarial capitalista, en el país coexisten distintas formas de producción con diferencias de fondo ya que “contienen sistemas distintos de producir y reproducir no sólo la vida material (económica) sino también la vida social, política y cultural de la sociedad” (Morales, 2008: 22).

El nuevo texto constitucional busca situar en un mismo nivel estas formas diversas de organización económica que perviven en el país, impugnando definitivamente la calificación de “arcaica” a la forma comunitaria de producción y reconociendo más bien su persistente continuidad en espacios previamente invisibilizados y subalternizados por el Estado.

La composición de esta economía plural está constituida por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa¹. A la primera se le atribuye los sistemas de producción y reproducción de las naciones y pueblos indígenas originario campesino con sus principios y visiones propias, distintas la concepción económica de tipo capitalista (Art. 307, CPE).

La segunda refiere a las empresas y otras entidades económicas de propiedad estatal que tendrían las funciones centrales de: 1) ejercer el control estratégico de las cadenas productivas y la industrialización de los recursos naturales; 2) administrar los servicios básicos; y 3) producir directamente bienes y servicios.

La tercera implica el reconocimiento y respeto a la iniciativa privada y la lógica empresarial que, en su búsqueda de acumulación de capital pero bajo la regulación del Estado, contribuirían al desarrollo económico del país. Con este artículo queda zanjada la discusión sobre el respeto de la

1 Esta última está expresada en forma innecesariamente distinta a la privada por la orientación del Texto Constitucional de reconocer nombrando sectores invisibilizados en definiciones más generales. Sin embargo, este tipo de organización está marcada por una supuesta lógica de trabajo solidario y de cooperación “sin fines de lucro”, lo que contradice la realidad nacional.

propiedad privada. Como en el principio de 1938: “la propiedad privada es inviolable siempre que llene una función social”.

Así, la incorporación de “lo plural” alude a una concepción que, superando la discusión entre el equilibrio del Estado y el mercado, incorpora la noción de varios sistemas y lógicas económicas diferentes conviviendo en el país. Estas lógicas no son mutuamente excluyentes y más bien constituyen una red de amplias vinculaciones.

Esta novedad introducida en el texto constitucional, bajo la concepción de una “economía plural”, tiene la virtud de reconocer una realidad social ya existente y desmitificar un supuesto destino evolucionista hacia un desarrollo capitalista inevitablemente homogenizador. Este reconocimiento posibilita la apertura hacia políticas económicas diversas, respetuosas de lógicas y formas distintas de organizar la producción y reproducción social.

2. Un nuevo patrón de desarrollo

Art. 311 [Se busca] La industrialización de los recursos naturales para superar la dependencia de la exportación de materias primas y lograr una economía de base productiva, en el marco del desarrollo sostenible, en armonía con la naturaleza. (...).

Uno de los retos centrales, no sólo del nuevo texto constitucional sino de la coyuntura histórica de transformación en la cual se desenvuelve el país, es extender el proceso de cambio a la estructura misma de la economía y su modo de producción y distribución de riqueza. Así, entendemos que un patrón de desarrollo es la forma concreta en que se vinculan y funcionan los factores de producción para crear riqueza en determinado entramado productivo.

Asumiendo que el patrón de desarrollo nacional tiene una doble determinación estructural, la historia de un país y el rol asignado por la configuración economía mundial, debemos reconocer que los márgenes de acción del gobierno de un estado periférico son muy limitados.

Sin embargo, en un país como Bolivia, donde más del 80 por ciento de sus exportaciones proviene de su riqueza natural, el Estado está en condiciones de recuperar el control de la mayor parte del excedente nacional y distribuirlo en otros sectores estratégicos del desarrollo, proyectando así la posibilidad de un cambio en su patrón de desarrollo.

Así, la agenda de cambio asumida por el actual gobierno en el 2006 fue nacionalizar los recursos naturales, en especial los sectores de hidrocarburos y de minería, que constituyen el 78 por ciento de las exportaciones totales del país. Esta medida ha permitido un crecimiento del 42 por ciento de los ingresos del Tesoro entre el año 2005 y el 2007 (UDAPE, <http://www.udape.gov.bo/>).

Este crecimiento de los ingresos -excepcional en la historia de Bolivia- no necesariamente generará desarrollo y equidad si no existe una dirección estatal estratégica de largo plazo. Y es que como bien plantea el *Informe Temático sobre Desarrollo Humano* del PNUD: “si el patrón de desarrollo no cambia, más allá de las variantes liberales, mixtas o nacionalistas, Bolivia seguirá siendo uno de los países más pobres y desiguales de América Latina” (2005:15).

En ese marco, la propuesta de la nueva Constitución va dirigida a fortalecer el liderazgo del Estado para que, a través de una gestión eficiente de los recursos naturales, pueda transferir excedentes a los

sectores generadores de empleo y, por tanto, privilegiados en la construcción de una sociedad más cohesionada.

Asumir este reto con una mirada redistributiva nos confronta con dos labores centrales: 1) la diversificación de rubros productivos que puedan insertarse en los mercados mundiales y 2) la multiplicación de nuevos actores económicos, más allá de las tradicionales elites económicas criollas.

Para ello, en la Constitución se proyecta tres rutas progresivas: la industrialización de los recursos naturales, la expansión de la capacidad productiva del Estado y la tecnificación y avance en competitividad de la mediana y pequeña producción (urbana y rural). Esto implica el surgimiento de un “nuevo bloque de poder económico nacional”², responsable no sólo de la producción de riqueza sino ante todo de su amplia redistribución en el conjunto de la sociedad.

3. Los sujetos protagónicos en la nueva Constitución

Art. 318 II. El Estado reconoce y priorizará el apoyo a la organización de estructuras asociativas de micro, pequeñas y medianas empresas productoras, urbanas y rurales (...).

La nueva Constitución reconoce y nombra a los sujetos económicos de base -quienes, finalmente pudieron imponer su voz en el texto- a través de diversas manifestaciones identitarias. Si reconocemos que un texto constitucional –más allá de ser un tratado de derecho positivo- es un pacto social, producto de lucha y negociación, en el que los diversos sectores dejan sentadas sus reivindicaciones y demandas (Morales, 2008), no es pues extraño que todos quieran ser “nombrados” en ese pacto formal.

Así, el Art. 318 designa a los otrora excluidos del pacto neoliberal, los privados de políticas estatales, los “prescindibles” en una competencia económica global. Sus nombres, como sus tácticas de sobrevivencia, son diversos: las organizaciones económicas campesinas, las asociaciones u organizaciones de pequeños productores urbanos, el artesanado, el sector gremial, el/la trabajador/a por cuenta propia, el comerciante minorista, los empresarios de las micro y pequeñas empresas. Así, los sujetos económicos de lo que se ha denominado la economía popular ya pueden “leerse” y por tanto sentirse incluidos en el nuevo pacto estatal.

Pero, además de estar incluidos, el nuevo acuerdo social los reconoce, junto con el Estado, como los protagonistas del desarrollo, marcando una gran diferencia con el pasado donde esta responsabilidad recaía en la gran empresa exportadora y la inversión extranjera directa.

En la estructura actual, el Estado participaría del 22 por ciento del PIB, y los pequeños y medianos productores generarían el 35 por ciento de la riqueza nacional; por tanto, entre ambos, debieran controlar el 56 por ciento del PIB y 90 por ciento del empleo (García Linera, 2008).

En esta estructura, los excedentes que controla el Estado pueden ser dirigidos a potenciar al nuevo actor económico reconocido como “núcleo” productivo y generador de empleo en el país. Las estrategias son diversas y gozan de rango constitucional: “implementación de una política

2 Así es denominado por las políticas gubernamentales cuando se presenta el nuevo modelo económico nacional productivo (García Linera, 2008)

productiva, fortalecimiento de infraestructura, apoyo a la exportación” (Art. 318); “aplicación de una política financiera diferenciada” (Art. 330); “políticas económicas que faciliten el acceso a la capacitación técnica y tecnológica, a los créditos, a la apertura de mercados, mejoramiento de procesos productivos y preferencias en las compras del Estado” (Art. 334).

Así, el nuevo bloque de poder económico se expresa en la alianza entre el “Estado nacional productor y la pequeña y mediana producción urbana y rural (...). Estos dos sectores tienen hoy el liderazgo y el control de la economía” (García Linera, 2008:14). Este programa económico reflejado en el texto constitucional une el reconocimiento de los nuevos y diversos actores económicos con el pacto político de la base social del gobierno actual.

4. La construcción del paradigma “vivir bien”

(...) construimos un nuevo Estado basado en el respeto e igualdad entre todos, con principios de soberanía, dignidad, complementariedad, solidaridad, armonía y equidad en la distribución y redistribución del producto social, donde predomine la búsqueda del vivir bien... (Preámbulo)

La idea de desarrollo del paradigma capitalista plantea que la economía tiene como función la creación y acumulación de riqueza, entendida ésta como bienes materiales que las personas buscan consumir. El supuesto del que parte es que la sociedad está compuesta por individuos racionales con necesidades insatisfechas. La búsqueda de esos bienes materiales genera una competencia que, a su vez, pone a funcionar las energías latentes en los individuos y, con ello, una extrema movilidad de las fuerzas productivas, lo que genera una sociedad en la cual el bienestar social es la suma de múltiples situaciones individuales que se optimizan gracias a la acción de los mercados.

Detrás de estos postulados económicos existe un supuesto ético que constituye la ideología de la propuesta:

lo moralmente bueno, lo que debe procurarse como bien para sí mismo y para la sociedad, es producir de manera individual (aumentar la productividad, cualificarse, rendir al máximo de las posibilidades), consumir (las marcas más prestigiosas, acceder a lo que se propone como deseable) y exigir los propios derechos. Lo demás debe dejarse a los que gerencian la sociedad (el Estado). (Friedman, 1962)

En tal modelo, nada convoca colectivamente a los ciudadanos; éstos no requieren ser llamados como cuerpo social a nada que los trascienda como individuos. La idea de la humanidad como cuerpo social que se propone fines carece totalmente de sentido.

En contraposición a la expansión hegemónica del neoliberalismo como orden social, los pueblos y naciones indígenas –desde la alteridad y la resistencia- han aplicado una noción de desarrollo alternativo bajo la idea de construir un “vivir bien” colectivo: el *suma qamaña*³.

Si bien hay un reconocimiento de las necesidades materiales (alimentación, vestido, vivienda), la satisfacción humana también implica aspectos “no materiales” como el respeto, la autodeterminación,

3 El *suma qamaña* (vivir bien) es uno de los “principios ético-morales de la sociedad plural”. Los otros principios son el *ama qhilla*, *ama llulla*, *ama suwa* (no seas flojo, no seas mentiroso, ni seas ladrón), *ñandereko* (vida armoniosa), *teko kavi* (vida buena), *ivi maraei* (tierra sin mal) y *ghapaj ñan* (camino o vida noble). (Art. 8 de la CPE).

la autovaloración, la solidaridad, entre otros, que no pueden existir sólo de manera individual sino relacional, en la búsqueda de una satisfacción común de la colectividad que alberga al individuo, produciendo una dependencia recíproca entre el bien individual con el “buen vivir” comunitario.

Este orden social alterno ha mantenido y resimbolizado instituciones económicas a través del tiempo. Ejemplo de ello en la producción es el *ayni/minka* (hoy por ti, mañana por mí), y en la redistribución del producto social encontramos valores como la *yapa*, la reciprocidad entendida como una serie de “deudas simbólicas y materiales” que permean la vida y deben ser correspondidas en el futuro.

Así, la introducción de este concepto en la Constitución no es una veleidad antropológica o un folklorismo sino la búsqueda de principios económicos nacionales tomados de nuestra historia y resignificados para generar prácticas productivas y distributivas más equitativas.

5. El Estado como actor del desarrollo

Art. 306 V. El Estado tiene como máximo valor al ser humano y asegurará el desarrollo mediante la redistribución equitativa de los excedentes económicos (...).

Según Romero (2007), la Constitución previa adoptaba el capitalismo de Estado, caracterizado por la propiedad pública de los recursos naturales, la definición estatal de las principales políticas económicas y sociales, la planificación indicativa, el rol dinamizador del desarrollo a cargo del Estado, la tuición estatal sobre los principales rubros económicos, sociales y culturales, la redistribución de la riqueza, la realización de la reforma agraria, y la protección del trabajo y el capital. En síntesis, el constitucionalismo formal –autista frente a las relaciones económicas reales– “se limita a un ejercicio cosmético de atenuación de la vieja preceptiva del constitucionalismo social en épocas de globalización” (Pérez, 2007).

Con tal antecedente, a fin de lograr un cambio sustantivo en el rol del Estado en la economía, la actual CPE debe cumplir con dos objetivos estratégicos:

1. La consolidación de la recuperación y captura del excedente de los recursos naturales para orientarlos al fortalecimiento productivo del país.
2. El cambio de patrón de distribución de la riqueza, con base en el fortalecimiento de la pequeña y mediana producción urbana y rural.

Para conseguir estos objetivos, la Carta Magna asigna al Estado once funciones en su relación con la economía y el mercado. Analicemos las tres de mayor alcance:

- Conducir el proceso de planificación económica y social, con participación y consulta ciudadana; y formular periódicamente el plan general de desarrollo.

El reto central de este mandato es la articulación de un sistema de planificación integral estatal respetuosa de las autonomías que, según ley, “incorpora a todas las entidades territoriales” y “es obligatoria para todas las formas de organización económica” (Art. 316)

- Dirigir la economía y regular, conforme con los principios establecidos en esta Constitución, los procesos de producción, distribución y comercialización de bienes y servicios; y participar directamente en la economía mediante el incentivo y la producción directa de bienes y servicios.

Ambos roles han sido criticados por su amplitud (Böhrt, 2007). Es poco probable que, a más de una planificación indicativa, el Estado pueda “dirigir” los procesos de producción, distribución y comercialización de bienes y servicios ampliamente mercantilizados en la realidad nacional, y genera mucha incertidumbre las posibles distorsiones de una proliferación de empresas productivas y de servicios en sectores no estratégicos.

- Promover la integración de las diferentes formas económicas de producción.

En las disposiciones generales de la Constitución se establece el carácter heterogéneo del modelo económico nacional. Promover la integración no significa buscar su homogenización sino reconocer que las distintas formas de organización económica pueden constituir un todo sin perder su particularidad.

6. Las políticas económicas

En el pasado reciente, la política económica estaba excesivamente dirigida a la demanda internacional, la atracción de inversión extranjera y la búsqueda incesante de la mercantilización de todos los bienes y servicios básicos para la vida. Ante ello, cuatro ideas constituyen un cambio en la dirección del modelo económico real:

- La política productiva industrial y comercial privilegiará la demanda interna antes que un destino exportador.
- Se priorizará el apoyo a la organización de estructuras asociativas de micro, pequeñas y medianas empresas productoras dirigidas a dicha demanda interna. De esa manera, la propia oferta interna (generadora de empleo) será la que satisfaga la demanda interna.
- Se buscará cambiar el patrón primario exportador poniendo como prioridad la industrialización de los recursos naturales que hoy se exportan sin ningún valor agregado y luego son importados como productos terminados.
- Por último, la inversión boliviana se priorizará frente a la inversión extranjera, rompiendo con la obsesión de vincular el crecimiento económico con la captación de inversión extranjera directa.

En el ámbito de las *políticas monetarias*, es destacable el reconocimiento de que el Banco Central de Bolivia es una herramienta adicional para que el Ejecutivo pueda alcanzar los objetivos intermedios de las variables macroeconómicas centradas en la calidad de vida de las personas. Esto implica una ruptura fundamental con la anterior noción de independencia irrestricta del Banco Central, al que actualmente sólo se le reconoce autonomía en la gestión administrativa y técnica, obligándolo a coordinar las grandes decisiones de política con el Ejecutivo.

La *política fiscal*, expresada en el Presupuesto General, ahora tiene un carácter participativo, además del mandato de incorporar medidas para la transparencia y control. Otro principio novedoso en la Constitución es que define el nuevo sistema impositivo como progresivo, lo que implica que el esfuerzo fiscal –porcentaje del ingreso que se dedica a pagar impuestos- debe ser mayor para las personas que tienen mayor renta (Serrano, 2008).

En la *política financiera*, la nueva Constitución establece las bases para la creación de la banca estatal de desarrollo -el Banco de Desarrollo Productivo- que atenderá prioritariamente la demanda

de servicios financieros del sector de la micro y pequeña empresa, para contribuir a modificar el patrón de desarrollo primario exportador.

Un nuevo apartado es reconocido en la Constitución: las *políticas sectoriales*. Para analizar este apartado, acordemos en definir una política sectorial de desarrollo como un conjunto de acciones antieconómicas que implementa el Estado para generar espacios donde no se cumplan condiciones de competencia de libre mercado, favoreciendo a sectores que han logrado el suficiente poder para ser protegidos y promovidos por las políticas de estatales.

Así, es en este apartado donde se pueden identificar con mayor precisión a los protagonistas del desarrollo de esta nueva etapa constitucional. En el Art. 334 se enuncia a

las organizaciones económicas campesinas, las asociaciones u organizaciones de pequeños productores urbanos, artesanos, (...) el sector gremial, el trabajo por cuenta propia, y el comercio minorista, en las áreas de producción, servicios y comercio (...). La producción artesanal con identidad cultural (...). Las micro y pequeñas empresas, así como las organizaciones económicas campesinas y las organizaciones o asociaciones de pequeños productores (...).

Si se aplicara una rigurosa categorización, podemos sostener que hay una serie de condiciones laborales que se entremezclan, superponen o simplemente no responden a una lógica formal sino, nuevamente, a una lógica identitaria de “ser nombrados”, por ello caben todas las formas en las que la economía popular se reconoce.

Por último, un tema muy sensible en las últimas décadas ha sido la regulación de las cooperativas de servicios públicos, que se han convertido –sobre todo en las ciudades capitales– en entes políticos por la cantidad de recursos económicos que administran y la corrupción que se denuncia. La Constitución las reconoce como “organizaciones de interés colectivo, sin fines de lucro y sometidas a control gubernamental”. A esto se agrega la necesidad de una administración democrática “supervisada por el Órgano Electoral Plurinacional”. Esto inicia una etapa de nueva institucionalidad en estas organizaciones.

Un comentario particular merece el Art. 338, que hace mención al trabajo del hogar como fuente de riqueza. Al estar ubicado en esta parte de la Constitución implicaría que hay una intención de ser tratado en el marco de las políticas económicas y ya no reconocido solamente como un arreglo privado en las familias.

Conclusiones

Podemos sostener que transitamos hacia una nueva etapa de un Constitucionalismo Social donde los modelos liberal o estatista no son categorías absolutas a las cuales se pueda adscribir. Más bien se trata de un texto con alto contenido social donde el “ciudadano del periodo republicano” es complementado por una lógica comunitarista, originada en la demanda de reconocimiento de los pueblos indígenas. Todavía queda por comprobar si ese comportamiento comunitario –fundamental para el reconocimiento social y político– puede también ser extendido a las prácticas económicas. En países donde los recursos son escasos, la competencia y el individualismo mercantil han penetrado con mucha eficacia.

Así como sosteníamos que, en el pasado, la Constitución formal no respondía a las relaciones sociales existentes, tampoco creemos que el actual texto constitucional y sus valores comunitarios reflejen la Constitución Real sobre la cual los sujetos económicos actúan. En todo caso, tenemos un horizonte y el reto es encontrar el camino para llegar a él.

La nueva propuesta económica de la Constitución se diferencia del modelo neoliberal tanto en sus objetivos como en el uso de los instrumentos de política pública. Sin embargo, la incorporación de nuevos actores económicos comunitarios con pleno derecho, la declaración de una economía plural cuyo objetivo es el “vivir bien” de toda la población, entre otros avances conceptuales, pueden quedar como utopías atrapadas en el texto sin una aplicación realista en un futuro inmediato.

Por ello, pensar cambios reales en la sociedad pasa por una nueva visión económica del país, que concrete nuestra idea de vivir bien para poder ser aplicada en las políticas productivas, fiscales, monetarias, financieras y comerciales.

La nueva organización de la economía debe poner en segundo lugar los objetivos de eficiencia, productividad, creación de riqueza y crecimiento económico para construir una visión donde prevalezcan nuevos principios, basados en la reciprocidad, solidaridad, complementariedad, sustentabilidad, equilibrio y justicia (Art. 306 de la Constitución).

Así, el nuevo marco normativo que articulará un conjunto de leyes que rijan la política económica tiene que ser desarrollado en cuatro ámbitos:

a. Política Fiscal

Se requiere una norma de inversión pública que permita al gobierno actuar con mayor oportunidad y eficiencia. La Ley SAFCO se ha diseñado presuponiendo intencionalidad de dolo antes de cualquier proceso y por ello cuenta con una excesiva cantidad de controles *ex ante*: procesos de licitación y contratación complejos y engorrosos caminos para lograr un desembolso. Si bien se suponía que al ampliar los actores intervinientes en un proceso se disminuía la posibilidad de que incurrieran en actos de corrupción, la experiencia muestra que mientras más controles y participantes fueron incluidos, las oportunidades de corrupción también se multiplicaron.

Podemos constatar también que los procesos son excesivamente complejos. Para muestra tenemos que, en promedio, la ejecución de la inversión pública llega al 7 por ciento el primer trimestre, 20 por ciento el segundo, 40 por ciento el tercero y 100 por ciento a finales del cuarto trimestre. Por tanto se puede afirmar que, no importando quiénes gobiernen, tramitar los procesos de gasto público demora alrededor de nueve meses. Este hecho, sumado al mantenimiento de hechos de corrupción sin sanción, hace necesaria una revisión profunda de esta Ley.

Un segundo punto central en la reforma legislativa concerniente a la política fiscal es –en el nuevo marco del rol del Estado- normar con criterios estrictos la posibilidad de transferencia de recursos públicos al sector privado. En la actualidad el Estado sólo puede transferir servicios y no bienes de capital, lo que limita su intervención. A modo de ejemplo, se propone ampliar la transferencia para actividades de investigación y desarrollo, capital semilla, infraestructura productiva para emprendimientos comunitarios o asociativos, entre otros.

b. Política Monetaria

Apuntamos dos temas urgentes en el desarrollo legislativo. En primer lugar, la nueva Ley del Banco Central que –asumiendo su carácter autónomo- norme su estructura de gobernabilidad y establezca mecanismos de coordinación para la política monetaria y cambiaria entre el Banco y el Ejecutivo.

En segundo lugar, debería quedar abierta la posibilidad de que el Banco tenga entre sus objetivos no sólo el logro de la estabilidad monetaria, sino además la preservación del pleno empleo, una política neokeynesiana asumida incluso por el Sistema de Reserva Federal de Estados Unidos (Espencer, 1993).

c. Política Financiera

Es necesaria una regulación más profunda del sistema bancario, asumiendo la realidad de sus prácticas de colusión oligopólica que impide una abierta competencia entre participantes.

También es necesario proveer al Banco de Desarrollo Productivo (BDP) de una ley regulatoria. Actualmente funciona constituido mediante un Decreto Supremo. Una ley que lo regule no sólo lo jerarquizará sino le proporcionará un horizonte institucional más amplio.

d. Políticas sectoriales

El esquema normativo actual puede mantener su continuidad para que –en un proceso de mediano plazo- se genere cambios en el sistema normativo autónomo departamental, un espacio natural para visualizar, incorporar y privilegiar a los actores económicos socio comunitarios y de la economía popular.

Como hemos podido constatar, el horizonte de transformación estructural es amplio y apenas iniciamos el camino de un desafiante proceso. Un cambio radical en el modelo económico actual será la única base objetiva que permita los cambios sociales y culturales de una *Ivi Maraei* (tierra sin mal) para Bolivia.

Bibliografía

Böhrt, Carlos, “Democracia y estado de derecho en el proyecto de Constitución” en *Hacia una Constitución democrática, viable y plural*, (La Paz: Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria, Fundación Friedrich Ebert-Instituto latinoamericano de Investigaciones Sociales, 2008)

Espencer, M.H., *Economía Contemporánea* (Ed. Reverte, 1993)

Friedman, M., *Capitalismo y libertad* (Chicago: Universidad of Chicago, 1962)

García Linera, Álvaro, “El nuevo modelo económico nacional productivo”, Revista *Análisis*, Nº 2 (La Paz: Vicepresidencia de la República – Presidencia del H. Congreso Nacional, 2008)

Mariaca, S., *Las Constituciones de Bolivia* (La Paz: Editorial Don Bosco, 1989)

Mendieta, G., “El debate Constitucional en materia económica y financiera” en *Regímenes económico, social y territorial del Estado con autonomías* (La Paz: Instituto Prisma/Plural editores. 2007)

Montero, A. “Visibilizar para incluir: la propuesta de Constitución Económica de la Asamblea Constituyente” en *Organización económica del Estado en la nueva Constitución Política del Estado* (La Paz: Oxfam GB, 2008)

Morales, T. “La economía en la nueva Constitución Política del Estado” en *Organización económica del Estado en la nueva Constitución Política del Estado* (La Paz: Oxfam GB, 2008)

Pérez, A., “Disposiciones generales y política económica del Estado” en *Regímenes económico, social y territorial del Estado con autonomías* (La Paz: Instituto Prisma Plural editores, 2007)

PNUD, *La economía más allá del Gas* (La Paz: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2005)

Romero, Carlos, *Constituciones comparadas y comentadas* (Santa Cruz: Editorial El País, 2007)

_____, “La problemática de tierras y pueblos indígenas en el proyecto de constitución” en *Hacia una Constitución democrática, viable y plural* (La Paz: Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria, Fundación Friedrich Ebert-Instituto latinoamericano de Investigaciones Sociales, 2008)

Serrano A. “Exposición de motivos: propuesta del capítulo de organización económica para la nueva Constitución Política del Estado” en *Organización Económica del Estado en la nueva Constitución Política del Estado*. (La Paz: Oxfam GB, 2008)

Lora, Guillermo, *Tesis de Pulacayo* [1946], disponible en : <http://www.pt.org.uy/textos/temas/pulacayo.htm>

Zavaleta, René, *Lo Nacional – Popular en Bolivia* (México: Siglo XXI Editores, 1986)

Los recursos naturales como condición de posibilidad del Estado Plurinacional

Ximena Soruco Sologuren

Este ensayo parte de la pregunta ¿qué proyectos políticos se explicitan de la posición de los sujetos indígena-populares y autonomistas frente a la tierra y los recursos naturales? Es decir, intentamos analizar los planteamientos centrales de la nueva Constitución Política del Estado (nCPE) en el tema tierra y recursos naturales, como el resultado de una correlación de fuerzas entre estos sujetos y sus proyectos, en el horizonte de posibilidades de construcción de un Estado plurinacional.

Esta entrada, pensamos, evitará hacer un análisis de la dimensión material (los recursos naturales) de la nCPE en el vacío, abstrayendo la relación de fuerzas de los sujetos políticos que interactuaron durante el proceso constituyente hasta febrero de 2009, cuando se promulga la Carta Magna. Es decir, se evitaría un análisis estático, técnico y fragmentario, recuperando más bien la dimensión de totalidad o de los sentidos que construyeron los sujetos que interactuaron en el marco constituyente. Para ello, abordamos primero la pregunta por la reforma agraria y las condiciones bajo las que se pactó, y luego se avanza al análisis de los planteamientos sobre los recursos naturales, con la finalidad de vislumbrar las posibilidades de construir lo plurinacional.

*Ximena Soruco
Sologuren*

Doctora y master en literatura, comunicadora y socióloga. Coautora de *Los barones del Oriente. El poder en Santa Cruz ayer y hoy* (2008), *El teatro popular en Bolivia* (2005), *Los dueños del micrófono* (2001), *El proyecto plurinacional indígena* (en prensa) y varios ensayos y artículos. Docente en Bolivia y Ecuador.

1. La reforma agraria

¿Existe una reforma agraria en Bolivia con la Constitución Política del Estado actual? Pese a que el 81 por ciento de la población boliviana condenó el latifundio, votando por cinco mil hectáreas como el límite máximo de la propiedad agraria (que era de 50 mil hectáreas), un proceso inmediato de redistribución de la tierra no es posible. Sin embargo, la Constitución cierra los mecanismos que en el pasado permitieron la acumulación de tierras en pocas manos; entre ellos, el central es la distribución individual de tierras fiscales que configuró las haciendas en el occidente en el período 1874-1952

y, en el oriente, entre 1952 y 1994, así como la clarificación de los mecanismos estatales de control al latifundio (función económicasocial) que evitarán nuevos ciclos de concentración de la propiedad individual de la tierra.

Aunque son avances importantes, sigue una pregunta obvia: ¿por qué, pese a la expresión de la voluntad popular de reducir los límites de la propiedad agraria, este proceso no será “retroactivo”, es decir, no afectará a las propiedades de más de cinco mil hectáreas constituidas hasta la promulgación de la Constitución? O, ¿una reforma agraria no debe necesariamente afectar la distribución actual de tierras, y deja de serlo si se limita a poner un candado para el futuro?

El argumento que aquí se plantea es que la elite boliviana, asentada en Santa Cruz -arrinconada por la consolidación electoral del gobierno y la cada vez más difícil posibilidad de bloquear las transformaciones políticas, y desgastada por la violencia que desató el 2008 con la toma de instituciones públicas que culminó en la masacre de El Porvenir, Pando-, se encontró en el dilema de proteger la tierra como su fuente de acumulación o las autonomías departamentales como su proyecto político, durante las negociaciones para convocar al referendo por la Constitución. La decisión que tomó fue elegir la sobrevivencia económica, la preservación de la tierra, decisión racional a corto plazo pero que no lo es en el largo plazo porque equivale a firmar y asumir su derrota política, en tanto ha perdido su proyecto político y, por tanto, su capacidad de representación regional.

Las consecuencias de esta decisión son dos. Primero, se evidenció que, en la disyuntiva tierra-autonomías, la elite optó por la tierra porque su lógica política siempre fue la preservación de sus intereses particulares, encubierta en la demanda legítima de autonomías de su población. Es decir, se usó un interés colectivo, las autonomías, para la defensa del interés privado minoritario: la gran propiedad de la tierra y la agroindustria. Y en este camino, incluso contradijo el mandato electoral de la población regional, que había apoyado la autonomía departamental (y a la dirigencia regional que le daba contenido y la representaba), pero que también condenó el latifundio. En contra de esto, la elite boliviana dijo sí a la tierra (negoció para que el nuevo límite de la propiedad agraria no sea retroactivo y no le afecte inmediatamente), y no a las autonomías departamentales que estaba representando.

La segunda consecuencia fundamental es que el gobierno preservó la transición democrática de este proceso frente a las posibilidades de irradiación de la violencia y de una oposición separatista, debido a que asumió en su proyecto político la demanda regional de las autonomías departamentales. ¿Cómo incorporó esta demanda “opositora” e identificada inicialmente como oligárquica? Porque logró diferenciar dos sentidos de autonomías: uno de preservación de los privilegios de una elite, y otro de la búsqueda de descentralización y autodeterminación de una región. Al separar estos sentidos, o al romper la equivalencia y representación de uno sobre el otro, pudo incluir las autonomías departamentales en la Constitución y desnudar y aislar la pretensión de reproducción de la elite boliviana asentada en Santa Cruz.

Como se ha hecho evidente en este tiempo, este aislamiento desembocó en la radicalización de la autonomía de las elites hacia un proyecto separatista, pensado con un brazo armado, la célula terrorista capturada en abril de 2009. Al mismo tiempo, la inclusión de las autonomías departamentales en la nCPE, con un sentido más horizontal, abre las posibilidades de articulación de la demanda regional y la indígena bajo el marco de un sentido de pertenencia común, lo que se ha denominado Estado Plurinacional, aunque todavía sea un contenido por construirse.

Sin embargo, el costo de este proceso fue la reforma agraria. Las propiedades que actualmente tienen más de 5 mil hectáreas no podrán ser afectadas por su extensión, aunque sí por el principio de “la tierra es de quien la trabaja”, logrado con la Reforma Agraria de 1953.

En Bolivia, desde mediados del siglo XX, no existe propiedad absoluta sobre la tierra, sino que la gran y mediana propiedad deben cumplir lo que denominamos “función económica social” o el uso productivo y, actualmente, sostenible, de la tierra. Pese a esta garantía contra el latifundio, lograda a través de la Revolución Nacional de 1952, donde los indígenas y campesinos ocuparon y destruyeron las haciendas en la zona andina, el latifundio se reprodujo en las tierras bajas del país, el Oriente.

El Estado de 1952, que dependía de la exportación de minerales, definió la necesidad de diversificar la economía a través de la creación de una burguesía agroindustrial en el Oriente, región aislada del eje económico nacional y con la estructura agraria menos desigual del país hasta 1953 (los pequeños productores representaban el 67 por ciento de los productores y ocupaban el 49 por ciento de la superficie total, mientras que las haciendas constituían el 10 por ciento y ocupaban el 41 por ciento de la tierra, según el I Censo Agropecuario, 1950). Con este proyecto se desplazó mano de obra de occidente (colonización) y se canalizó inversión pública en la construcción de carreteras de vinculación, infraestructura productiva, crédito y condonación de deudas a empresarios agroindustriales y, durante los gobiernos militares y neoliberales, entrega gratuita de grandes extensiones de tierra (de 10 mil a 50 mil hectáreas).

El objetivo de crear una burguesía agroindustrial acabó convertido en la recomposición del latifundio, desplazado del occidente al oriente del país. Así, si en Santa Cruz en 1950 había 907 haciendas que ocupaban 1.625.954 hectáreas, el 2002 había 4.066 haciendas ocupando 18.892.283 hectáreas, con un crecimiento de la superficie hacendal de mil por ciento (Soruco, Plata y Medeiros, 2008).

¿Qué significó, entonces, la reforma agraria de 1953? En el occidente del país, la expulsión de las haciendas significó la hegemonía en el control territorial rural, que durante este medio siglo absorbió incluso a los núcleos urbanos de las ciudades intermedias. Es decir, y en un proceso largo, las comunidades indígenas, campesinas y originarias que recuperaron sus tierras ejercieron cada vez con más fuerza un tipo de autogobierno (expresado en las organizaciones sociales de los niveles comunidad-subcentral-central-federación-confederación) no reconocido por el Estado, y desde la Ley de Participación Popular, un vínculo más estrecho, aunque también conflictivo, como la institucionalidad estatal (municipios). Las autonomías indígenas hoy asumen su contenido en esta posibilidad de reconocimiento constitucional de las formas indígenas de autogobierno y su articulación con la institucionalidad liberal, de la que necesariamente saldrá algo nuevo.

Pero si ese es el horizonte que emergió con la Reforma Agraria en el occidente del país, la situación es muy diferente en el oriente. Un dato interesante sobre el total de la tierra censada en el I Censo Agropecuario de 1950 y la dotada entre 1953 y 1994 es la expansión de la frontera agrícola en 61 millones de hectáreas en todo el país, es decir, se repartió la tierra a campesinos y comunidades indígenas (TCO), pero también a propietarios medianos y empresas que recibieron 48 millones de hectáreas (51 por ciento de la superficie total dotada), sobre todo en Santa Cruz y Beni (Balderrama, 2002). Estas cifras nos muestran que la reforma de 1953, aunque legalizó la toma de tierras de los campesinos en el occidente del país con una estructura más equitativa, también

reconstituyó el latifundio a través de la expansión de la frontera agrícola en el oriente boliviano. ¿Y de quién es esa tierra “vacía” que la empresa agropecuaria ocupó en este medio siglo? De las más de treinta naciones indígenas y pequeños productores que vivían en los llanos, amazonía y el Chaco con sistemas agrícolas y nómadas (caza, pesca, recolección).

Entonces, hablamos del desplazamiento del latifundio del occidente del país al oriente, por intermediación estatal, sobre los territorios indígenas, y el asentamiento de nuevos actores e intereses de muy difícil articulación: los propietarios de grandes extensiones, los productores grandes y medianos agroindustriales, ganaderos y madereros, colonias de inmigrantes menonitas, japoneses, brasileros y argentinos, colonizadores collas y comunidades indígenas, pugnando por el acceso a la tierra en un momento donde este recurso se convierte en una fuente de acumulación de capital en el mercado internacional, por la crisis ambiental y la demanda mundial de alimentos y agrocombustibles.

Si el latifundio se reprodujo bajo las condiciones de una reforma agraria, producto de una revolución y bajo el principio “la tierra es de quien la trabaja”, ¿qué nos haría pensar en una distribución equitativa de la tierra en la Bolivia de hoy, aún con una nueva Constitución Política del Estado, posibilitada por los movimientos indígenas populares?

2. Los proyectos políticos de Estado-Nación

A partir de la expansión de la gran propiedad en el oriente, desde 1953, nos interesa analizar la concepción del Estado y el gobierno departamental que este sector propietario ha constituido y que se convirtió, bajo la demanda de autonomías, en la disputa política central con el gobierno y los movimientos indígenas populares.

Así, cabe preguntarse: ¿por qué esta demanda acaba en el separatismo o la imposibilidad de la elite de articular un proyecto nacional? Y desde esta imposibilidad, ¿qué horizonte político han plasmado los movimientos indígenas y populares en la nCPE al proponer un Estado plurinacional que nos permita encarar de otra manera el análisis de tierra-territorio?

La demanda de autonomías de la elite asentada en Santa Cruz proviene de una concepción del territorio como conquista del individuo con iniciativa empresarial, que niega cualquier rol del Estado, de la población indígena de tierras bajas y de los migrantes del occidente. El historiador José Luis Roca lo explicita claramente:

Los cruceños necesitaron tres siglos y medio para completar la *ocupación* del oriente. Empezaron por Chiquitos, llegaron a Moxos, y en busca de la goma elástica sentaron sus reales en el río Madera (...) Desde 1561 en que se fundó Santa Cruz de la Sierra, hasta las primeras décadas del siglo veinte *cuando se adueñó definitivamente* de las planicies chaqueñas, esa gente andariega y audaz configuró un espacio donde prevalece una *sui generis* cultura mestiza con fuertes resabios hispánicos: la cultura camba. (Roca, 2001: 17; cursivas nuestras)

Esta visión de ocupación abstrae a los sujetos que habitan ese territorio ocupado -población indígena nativa y migrantes-, y al hacerlo por supuesto abstrae la relación social bajo la que se crea la riqueza: el trabajo del ser humano. Con ello abstrae la violencia de esa relación, el enganche,

servidumbre y genocidio de poblaciones indígenas en las barracas y haciendas durante los momentos de ocupación.

Entonces parece que el desarrollo regional, “nuestro modelo de desarrollo”, “nuestra forma de vida”, es una construcción de un individuo aislado, que requiere solamente de sí mismo y de la tierra que ha conquistado para desplegar su voluntad y libertad. Es la imagen de un dios que se auto-procrea y que ve en el otro, ya sea indígena o Estado, un obstáculo para su realización.

Por eso, la lectura de la migración por sobrevivencia de la población quechua y aymara hacia el oriente se muestra como un acto de “conquista colla”, un avasallamiento, ocupación y despojo planificado de “nuestras tierras”¹ y su presencia como una amenaza a “nuestra identidad”. El avasallamiento, entonces, se convierte en una imagen que se teme, no porque representa al otro, al colla, sino porque refleja la imagen de sí mismo proyectada en el otro: el conquistador ve el mundo como una guerra de conquista donde vence el más fuerte (que es la visión liberal del mercado). La percepción de los otros también se construye dentro de esta lógica, como la de conquistados -los indígenas de tierras bajas cuyas rebeliones contra la ocupación cruceña del oriente fueron derrotadas a fines del siglo XIX (la rebelión mojeña de Andrés Guayocho en 1887; la batalla de Kuruyuki del pueblo guaraní en 1892, etc.)- y como potenciales conquistadores, los indígenas ‘collas’ que migran al oriente desde la reforma agraria de 1953, en busca de mejores oportunidades de vida. El conquistador teme una nueva conquista. Y el temor se hace odio y el odio repetido por todos los poros de la sociedad oriental está gestando una generación que puede desahuciar cualquier posibilidad de convivencia con el indígena y, consecuentemente, con Bolivia.

La visión del otro como un avasallador, como una amenaza para el Yo individual, se extiende hacia el Estado. Un punto fundamental para la elaboración del discurso regionalista que se construyó en la década de 1950 y que es un antecedente para el autonomismo es la obsesiva negación de cualquier participación del Estado en el destino regional. Así, el aislamiento del oriente durante el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX se prolonga en el imaginario de Santa Cruz hasta la actualidad, porque se ha construido una historiografía que desconoce el rol del Estado de 1952 en la construcción de una burguesía agroindustrial (o se atribuye los “méritos” al Plan Bohan, estadounidense, de 1942). La negación del Estado, la construcción de carreteras que unan a la región con el mercado interno, la inyección de crédito y la dotación prebendal de tierras en períodos dictatoriales y neoliberales, también implica el desconocimiento de la colonización o el desplazamiento de fuerza de trabajo como condición imprescindible para cualquier proceso de acumulación económica. Volvemos a la imagen de un sujeto aislado, ahistórico y autocreándose.

En 2009, el ganadero estadounidense Ronald Larsen señala:

Por qué debe ser un crimen tener varias propiedades. En Estados Unidos podemos hacerlo fácilmente. Dicen que en la Cordillera es la ley del strongest (más fuerte), que somos vigilantes acá (...). El problema que en Santa Cruz es la ley del strongest, realmente es una frontera, pero el gobierno no entiende esto, *quiere imponer orden estatal en donde no hay estado*.

1 Sergio Antelo señala que: “La Ley INRA persigue dos objetivos: crear las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) e intentar abrir espacios para la ‘recolonización de las tierras bajas’ (léase Santa Cruz) a fin de ‘relocalizar’ las poblaciones indeseables del ande boliviano”. “Vade retro, Satanás”. s.f. (<http://www.nacioncamba.net/index2.htm>).

El estado se olvida de Santa Cruz, *vivimos acá como queremos*, hacemos todo nosotros mismos (Cf. Friedman Rudovsky, 2009).

Como se observa, la concepción de territorio es la de propiedad individual y absoluta de la tierra que debe ser garantizada, si no por un Estado, que en el oriente no sólo no se reconoce sino cuya presencia real es muy débil, por la ley del más fuerte. En la práctica, esta ley del más fuerte significó el control absoluto del patrón sobre su hacienda y del territorio más allá como extensión de su hacienda.

Y si el territorio es concebido como propiedad individual y absoluta de una tierra a la que explotar sus recursos naturales para usufructo propio, la autonomía se plantea como el derecho a gobernar este territorio sin responsabilidad para con nadie, con la libertad de hacerlo “como queremos”. Esta autonomía de élites se reduce a plantear el derecho de gobierno sobre el territorio conquistado y si se asume que se ha perdido esa posibilidad en el marco de Bolivia, la respuesta acaba siendo el separatismo.

La definición moderna del Estado-Nación es la de un colectivo de individuos que tiene en común un territorio, una lengua y una cultura, es decir, asume una ficción de homogeneidad cultural y busca imponerla. La crítica de las regiones al andinocentrismo del Estado boliviano es legítima en tanto cuestiona un proyecto nacional de homogeneización cultural y modernización (homogeneización económica y política: hacer a todos individuos libres para comprarse y venderse en el mercado, y hacerlos ciudadanos) que fracasó. Así, si durante la historia republicana se buscó imponer una sola identidad nacional a toda la población, ya sea mediante el discurso de la pureza racial y la superioridad del criollo y posteriormente el mestizaje como homogeneización de todos; la emergencia del cuestionamiento indígena y regional (mestizajes regionalmente fragmentados) muestra la imposibilidad de esta pretendida homogeneidad.

Y esta violenta imposición del Estado-Nación la vivieron tanto los pueblos indígenas como las regiones periféricas a La Paz. La imposición de esta homogeneización ha generado proyectos políticos, como el de la *nación camba*, que ya no se concibe como un movimiento regionalista, sino como un nacionalismo subalterno. Sin embargo, el límite de este movimiento es que acaba atrapado en la misma lógica que critica: en una reproducción del etnocentrismo, o la superioridad de una cultura que debe ser impuesta a la totalidad social. De ahí que postula como proyecto de emancipación la fragmentación del Estado-Nación en otros estados-nación que, a su vez, repiten la ficción de una homogeneidad cultural interna. Es decir, a una dominación se responde con la misma dominación, sólo que territorialmente fragmentada (la balcanización); de ahí que estas identidades culturales reivindicadas acaben encubriendo los conflictos de clase, étnicos y de género al interior de las regiones, y reproduciendo en pequeña escala lo que habían cuestionado.

Pero, ¿es posible salir de esta lógica de reproducción de lo mismo en pequeños estados-nación? La relación entre pueblo y recursos naturales planteada en la nCPE intenta pensar esta posibilidad de construcción de lo común, que no pase ni por la homogeneización ni por la fragmentación del Estado-Nación moderno.

Los recursos naturales y lo común

Consideramos que la articulación entre la nacionalización de los recursos naturales estratégicos y el autogobierno de los recursos naturales renovables en territorios indígenas constituye la posibilidad

de la reproducción material de todos en el país, pero que esta vez –a diferencia de la nacionalización de 1952-, no acaba en un capitalismo de Estado (y su burguesía nacional, que en Bolivia se desnacionalizó en un proyecto separatista), sino en el desarrollo de cada particularidad, indígena y no indígena. Esto sería la construcción de lo común y simultáneamente de autogobierno local (indígena y regional).

La demanda de nacionalización de los recursos naturales es una dimensión constitutiva de lo que Zavaleta Mercado llamó lo nacional-popular en Bolivia, o un proyecto nacional de vertiente popular y campesina que empezó a construirse en la Guerra del Chaco contra un Estado que garantizaba la acumulación privada de la riqueza por parte de una rosca. Esta convicción de que los recursos naturales no pertenecen a grupos de poder que los administran desde el Estado volvió a cobrar fuerza tras el período neoliberal, y desembocó, como en 1952, en un radical cuestionamiento al manejo privado de lo público, de los recursos naturales, porque pertenecen a todos, y son la condición de posibilidad de la sobrevivencia de todos.

Así en 2003, las demandas particulares de los diferentes sujetos indígenas, campesinos, sectores de trabajadores mineros, obreros y de clase media se articularon a una demanda mayor, la de la nacionalización de los recursos naturales, porque hay un sentido común de que cada proyecto particular requiere necesariamente asegurar las condiciones materiales para todos. Y en esta convergencia lograron resquebrajar el anterior sistema político y abrir el horizonte de construcción de uno nuevo.

La nacionalización de los recursos implica un inicio en la construcción de lo común (que no es lo homogéneo) porque asegura la sobrevivencia de todos quienes componemos este país, incluso de los sectores identificados como los que se apropiaron de esa riqueza o los opositores a esta transformación, porque ellos también pueden acceder a los servicios públicos; es una acción política nacional por encima del antagonismo político. Sólo bajo esta condición de sobrevivencia común del pueblo que se constituye puede abordarse la diferencia, o quizá sea mejor llamarla de otra manera, como diversidad, para distanciarla de la diferencia neoliberal que en toda su “generosa” inclusión jamás cuestionó el manejo privado de los recursos naturales, más bien lo potenció desmantelando al Estado en pocos años, como también pasó con la demanda de autonomías departamentales de la elite boliviana asentada en Santa Cruz, que pensó los gobiernos regionales como garantes de la propiedad privada absoluta y el derecho a su explotación privada.

Por eso la nacionalización de los recursos naturales aparece como una demanda sólo en los sectores excluidos, obreros e indígenas el 52 y el 2003, porque ella bloquea la expansión del mercado y de la ganancia privada por sobre la vida de todos. De ahí que la nacionalización de los recursos naturales sea una primera condición de lo plurinacional, que conlleva una concepción diferente de soberanía y, por tanto, de institucionalidad política. Pero la nacionalización de los recursos, planteada desde el 2000 con el agua y que entra en vigencia con la nueva Constitución, no sólo se corresponde con el horizonte nacional popular de 1952, sino también confluye con el horizonte indígena de autogobierno. Veamos cómo se articulan estos horizontes en la nueva Constitución:

La nación boliviana está conformada por la totalidad de los bolivianos y bolivianas, las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y las comunidades interculturales y afro bolivianas que en su conjunto constituyen el PUEBLO boliviano (Art. 3).

La soberanía reside en el pueblo boliviano, se ejerce de forma directa y delegada. De ella emanan por delegación, las funciones y atribuciones de los órganos del poder público; es inalienable e imprescriptible (Art. 7).

Los recursos naturales son de propiedad y dominio directo, indivisible e imprescriptible del pueblo boliviano, y corresponderá al Estado su administración en función del interés colectivo (Art. 349).

El Art. 3 de la Constitución reconfigura el sentido de “nación” no como una homogeneidad de individuos o ciudadanos, aunque también ellos aparecen (la mención a bolivianos y bolivianas, que serían sectores mestizos urbanos, individualizados), sino como el conjunto de individuos y comunidades que constituyen el pueblo boliviano. Tenemos, entonces, que el concepto de nación al que le correspondía un Estado y que impuso una sola forma de existencia social y cultural (la de sociedad civil o individuos fragmentados como asalariados y ciudadanos), es reemplazado por el de *pueblo*, que reconoce la pluralidad de individuos, regiones y naciones que constituyen Bolivia. El pueblo es la categoría bajo la que se constituyen voluntariamente indígenas y no indígenas, y dentro de lo indígena, la heterogeneidad de pueblos y naciones, en tanto bolivianos. Pero esta vez ser boliviano no implica la violencia de dejar de ser indígena e incorporarse, vía mestizaje, a una nación única y homogénea, ni –buscando la autodeterminación cultural- fragmentarse en pequeñas naciones que constituyan sus propios estados.

En el Art. 7 se establece que la soberanía reside en el pueblo boliviano, y se ejerce de forma directa y delegada. La separación entre dos tipos de soberanía, la directa y la delegada, conforma dos niveles de ejercicio del poder político: la soberanía directa es aquella ejercida en las partes del todo, en las naciones y pueblos indígenas que se autogobiernen y puedan desarrollar su horizonte cultural propio, mientras la soberanía delegada corresponde al nivel nacional, donde cada parte transfiere al Estado funciones y atribuciones de articulación de las partes, de constitución de lo común.

Un elemento fundamental del ejercicio de la soberanía del pueblo es tener la propiedad y dominio directo de los recursos naturales (Art. 349) que, en la Constitución de 1967, modificada en 1994, eran de dominio del Estado. Este cambio en la actual Constitución hace que no sea el Estado quien defina arbitrariamente su uso, porque no ejerce dominio sobre este bien común, sino que es el pueblo su propietario, quien ejerce de manera directa las decisiones públicas y, además, en un nivel nacional, las delega al Estado.

Que sea el pueblo (el conjunto de individuos, pueblos y naciones) el que tenga dominio de los recursos naturales, que no haya renunciado a su soberanía -por medio de la delegación de este poder al Estado, como sucedió antes-, sino que también pueda ejercerla directamente, posibilita que no se repita la historia del capitalismo de Estado de la etapa nacionalista boliviana (1952-1985). En este sentido, si bien el Estado administra los recursos naturales no renovables lo hace a nombre del pueblo y esta delegación puede suspenderse si se desvía al enriquecimiento privado (la revocación del mandato).

Esta delegación además es solamente un nivel de estructuración política, porque también se reconoce el ejercicio directo de la soberanía del pueblo. Es hacia esta segunda forma que se dirigen las autonomías indígenas, en cuanto los recursos naturales renovables, el territorio y las formas de

gobierno propias de los pueblos y naciones indígenas, que no desconocen la delegación del poder al Estado, pero la complementan con la soberanía de cada nación y pueblo en su territorio.

Así, tenemos una figura de administración estatal fuerte de recursos naturales no renovables, que requiere grandes inversiones y garantiza la sobrevivencia de todos los bolivianos, porque estos recursos se los redistribuye en educación, salud, infraestructura, etc., pero también la administración regional, municipal y de pueblos y naciones indígenas de recursos renovables necesarios para su propio desarrollo. Por la combinación de ambas vías se plantea evitar tanto el poder excesivo del Estado, y del partido que lo gobierna, por la lección histórica del nacionalismo de 1952 y el caso de corrupción de un hombre fuerte del MAS, como la fragmentación de lo común en pequeños estados-nación de las regiones o indígenas, que acabaría en una guerra de todos contra todos (mercado capitalista) por la disputa de esos recursos. Es decir, aparece lo inédito de esta fusión de horizontes, que no desconoce la experiencia moderna, en su versión nacional-popular, pero que la articula al horizonte de autogobierno indígena.

Aunque pueda parecer sólo nominativa, esta transformación política es fundamental. La política moderna, aunque institucionaliza la división de poderes y un aparato burocrático que media entre gobierno y sociedad civil, en última instancia defiende el interés privado de la clase capitalista (como se volvió a desnudar en la crisis financiera mundial y el socorro estatal, pese al credo neoliberal). Transformar la política, o más bien, devolverle el contenido común, de cosa pública, implica construir mecanismos institucionales que controlen e imposibiliten la reproducción de lo público y del bien común para el beneficio de unos pocos.

Ahora, si el Estado moderno ha sido pensado como el mecanismo de control y administración del bien común en manos de un sector dominante de la sociedad, y se ha legitimado a partir de un “interés general” que esconde esta ganancia privada, construir un Estado Plurinacional requiere devolver a la sociedad, en nuestro caso al pueblo boliviano, la soberanía del bien común. Pero como habíamos dicho, el pueblo boliviano no sólo es la reunión de individuos fragmentados (la sociedad civil), sino también las naciones y pueblos indígena originario campesinos, de ahí que el bien común tenga un nivel nacional, para todos, pero también un nivel particular, para el desarrollo de cada particularidad cultural que conforma el pueblo.

Vista desde esta perspectiva, la reforma agraria es una tarea pendiente en el país, no como una estatización de la propiedad de la tierra, pero tampoco como propiedad privada absoluta, cuya concentración y fuente de enriquecimiento ponga en peligro la sobrevivencia de individuos, comunidades y del pueblo boliviano. En este sentido, la propiedad de la tierra en la nCPE es plural, puede ser individual, familiar, empresarial y comunal, siempre y cuando su empleo sea “en beneficio de la sociedad, del interés colectivo y de su propietario” (Art. 397.III). Esta definición de la función económica social no niega el interés privado del propietario, pero lo subordina al interés general, porque incorpora un horizonte de vida donde todos pueden caber, no sólo los “más fuertes” o aquellos exitosamente insertados en el mercado, que son cada vez menos por la tendencia a la concentración del capital y que pueden acabar en ninguno porque se está destruyendo la naturaleza y al ser humano en una escala planetaria.

Por eso también, la nacionalización de los recursos naturales no renovables, el control comunitario de los renovables en los territorios indígenas originario campesinos, así como el control estatal

de la propiedad individual de la tierra, son dispositivos necesarios, aunque no suficientes, para esta construcción de una base común, en el marco de la heterogeneidad del pueblo boliviano. Digo no suficiente, porque lo común no puede tener sólo una dimensión material, que aunque es fundamental para asegurar la vida de todos, podría acabar en una visión economicista y por tanto reduccionista de la política a la gestión pública.

Lo común en lo plurinacional pasa también por una construcción nueva de institucionalidad y fundamentalmente de subjetividades políticas, en un horizonte donde el otro no sea, como hasta ahora, un obstáculo a la realización y autonomía del Yo (individual o colectivo) sino su condición de posibilidad.

Bibliografía

Balderrama, Carlos, *Estadísticas agrarias. Tenencia de la tierra en Bolivia, 1953-2002* (La Paz: INRA, 2002)

Friedman Noah, Muestra de fotografía "*Tierra abajo*" (La Paz: Ministerio de Cultura de Bolivia, 2009)

Roca, José Luís, *Economía y sociedad en el Oriente boliviano, siglos XVI-XX* (Santa Cruz: Cotas, 2001)

Soruco, Ximena, Wilfredo Plata y Medeiros, Gustavo, *Los barones del Oriente. El poder en Santa Cruz ayer y hoy*, (La Paz: Fundación TIERRA, 2008)

Zavaleta, René, *Lo nacional-popular en Bolivia* (México: Siglo XXI, 1986)

Análisis de la nCPE Título II Medio ambiente, recursos naturales, tierra y territorio

Juan Armando Antelo Parada

Introducción

El presente trabajo, sobre la temática de Medio Ambiente, Recursos Naturales, Tierra y Territorio contenidos en la nueva Constitución Política del Estado boliviano (nCPE), corresponde a la contribución intelectual para fines de impulsar su comprensión, brindar alternativas de desarrollo legislativo y enriquecer el análisis con ideas, conceptos y críticas fundamentales en la temática.

El trabajo procura, principalmente, abordar el análisis de la temática de Medio Ambiente, Recursos Naturales, Tierra y Territorio contenidos en la nueva Constitución Política del Estado boliviano, desde una perspectiva técnica y vivencial, como aporte real en materiales técnico-políticos para la legislación y difusión del texto constitucional a la sociedad civil.

Asimismo, presenta un recorrido total e imparcial de abordaje a la temática de la consultoría, en primera instancia con la intencionalidad de mostrar, de manera resumida, documentada y concordada, el espíritu del texto constitucional, como también los alcances detrás del mismo.

En el marco de los términos de la consultoría, sin duda, el abordaje y análisis presentados no pretenden, de ningún modo, abarcar la totalidad de los aspectos técnicos y legales que podrían representar las distintas visiones, cosmovisiones y expectativas de los diversos gestores, sectores y actores productivos del país.

Sin más, exponemos el presente aporte técnico, con la esperanza que el mismo contribuya, de algún modo, al análisis, reflexión, debate y nueva normatividad de la temática de Medio Ambiente, Recursos Naturales, Tierra y Territorio, contenidos en la nueva Constitución Política del Estado boliviano.

*Juan Armando Antelo
Parada*

Con formación en Zootecnia y en nutrición animal en la Universidad Estatal Paulista (Brasil), con más de 25 años de ejercicio de la profesión con EMBRAPA (Brasil), y trabajo en el análisis y planificación del desarrollo agropecuario boliviano. Ha sido presidente de la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO) y es presidente de la Fundación Trópico Húmedo. Miembro del Concejo de Notables UDABOL (Universidad Aquino de Bolivia) y otros.

1. Análisis del contenido de la nueva Constitución Política del Estado boliviano, relativo a medio ambiente, recursos naturales, tierra y territorio

Entre las Bases Fundamentales del Estado, la nCPE reconoce como Principios, Valores y Fines del Estado la “tierra sin mal” para “vivir bien”, y sustenta estos valores de unidad, entre otros, en la “igualdad de oportunidades y la distribución y redistribución de los productos y bienes sociales” (Art. 8), entre de los cuales se incluye la tierra.

Es función esencial del Estado “Promover y garantizar el aprovechamiento responsable y planificado de los Recursos Naturales e impulsar su industrialización” (Art. 9.6).

Entre los *Derechos Fundamentales y Garantías* de las personas, el Estado prohíbe y sanciona toda forma de discriminación en razón de “condición económica, tipo de ocupación u otras que tengan por objetivo o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad de los derechos de toda persona” (Art. 14.II).

Entre los derechos fundamentales de las personas, se “Prohíbe la servidumbre y esclavitud” (Art. 15.V); asimismo, se reconoce el “derecho al agua y la alimentación” (Art. 16.I) y que el Estado tiene la “obligación de garantizar la seguridad alimentaria” (Art. 16.I).

Asimismo, la nCPE reconoce entre los derechos fundamentales de las personas, el derecho a

la titulación colectiva de tierras y territorios... con manejo y aprovechamiento adecuados de los ecosistemas... al ejercicio económico acorde a su cosmovisión... y la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios” a las naciones y pueblos indígenas originario campesinos cuya existencia sea anterior al 12 de Octubre de 1492 (llegada de los españoles e inicio de la colonia). (Art. 30. 6, 10, 14, 16).

Se reconoce el “derecho al trabajo digno...” y que “el Estado protegerá el ejercicio del trabajo en todas sus formas... (Art. 46. I y II), organizado en sindicatos (Art. 51) o en libre asociación empresarial (Art. 52)” ; por otra parte, el Estado se “obliga a establecer políticas de empleo que eviten la desocupación” (Art. 54.I) y “a la protección del aparato industrial” (Art. 54.II).

En lo relativo al derecho a la propiedad, el Estado reconoce el “derecho a la propiedad privada individual o colectiva”, condicionada a que únicamente “ésta cumpla una función social” (Art. 56.I). Se excluye la función económica, ambiental, u otra. Se “garantiza la propiedad privada” y la propiedad de la tierra, condicionada, entre otros, a “que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo (Art. 56.II) y la producción de empleo” (Art. 315.I), asimismo se garantiza el “derecho a la sucesión hereditaria” (Art. 56.III).

Se establece que “la propiedad inmueble urbano no está sujeta a reversión” (Art. 57), quedando no explicitada y no aclarada la situación de la propiedad privada en área rural, la cual está condicionada y con real posibilidad de reversión en caso de “incumplimiento de la función social y de perjudicar al interés colectivo” (Art. 56.I y II).

En lo referido a la educación, tecnología e investigación, se establece que la “educación es función suprema y primera responsabilidad financiera del Estado” (Art. 77.I); asimismo, el sistema educativo se fundamenta, entre otros, en la “educación productiva, territorial... liberadora y revolucionaria” (Art. 78.II) y estará “orientada al desarrollo de competencias, que vincule la teoría con la práctica productiva, a la conservación del medio ambiente y el territorio para vivir bien” (Art. 80.I).

El Estado y las universidades en las áreas rurales responderán a las necesidades del “fortalecimiento productivo de la región, en función de sus potencialidades” (Art. 93.V); asimismo, las universidades promoverán centros de generación de unidades productivas (Art. 95.III).

El Estado garantizará el “desarrollo de la ciencia y la investigación científica”, técnica y tecnológica en beneficio del interés general (Art 103.I), en coordinación con las universidades, empresas productivas y de servicio “para fortalecer la base productiva” e impulsar el desarrollo integral de la sociedad (Art. 103.II).

1.1. De la estructura y organización funcional del estado agroambiental

Se establece que el (la) Presidente(a) de la República fungirá como máxima autoridad del Servicio Boliviano de Reforma Agraria y otorgará títulos ejecutoriales en la distribución y redistribución de las tierras (Art. 172. 27).

Se establece que el Tribunal Agroambiental como máximo tribunal especializado de la jurisdicción agroambiental. Se rigen en particular por los principios de función social, sustentabilidad y otros (Art. 186) operados mediante Juzgados Agroambientales (Art. 189.4).

Entre las funciones del tribunal Agroambiental, se establece “resolver en instancia única” recursos de casación, nulidad y anulabilidad de Títulos Ejecutoriales, procesos contenciosos administrativos, demandas sobre actos y prácticas atentatorias o peligrosas contra el sistema ecológico y la conservación de la flora y fauna (Art. 189).

En el caso de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos, de conformidad a una ley de deslinde Jurisdiccional (Art. 190. 2), las funciones del Tribunal Agroambiental se ejercerán a través de sus autoridades, en aplicación de sus normas y procedimientos (Art. 190.1). Las decisiones emanadas serán acatadas por toda autoridad o persona (Art. 192.1), eventualmente, con el apoyo de los órganos competentes del Estado (Art. 192. 2), según ley de Deslinde Jurisdiccional (Art. 192. 3).

1.2 De la estructura y organización territorial del Estado respecto al tema tierra

Reconoce 4 tipos de unidades territoriales: departamentos, provincias, municipios y territorios indígenas originario campesinos (Art. 269.1); cada uno de ellos, respectivamente bajo régimen de autonomía departamental, regional, municipal e indígena originaria campesina, con competencias definidas en categorías de: Competencias Privativas, Exclusivas, Concurrentes y Compartidas (Art. 297. 1~4), relativas al tema tierra, producción y conservación. según el siguiente detalle (Tabla 1):

Tabla 1

Competencias del Gobierno central

Competencias Privativas (reservadas para el nivel central la legislación, reglamentación y ejecución). (Art. 298)	Competencias Exclusivas (facultades reglamentaria y ejecutiva delegada). (Art. 298)	Competencias Compartidas (legislación de desarrollo y ejecución corresponde a entidades territoriales autónomas). (Art. 299)	Competencias Concurrentes (facultades reglamentaria y ejecutiva simultánea con el nivel central). (Art. 299)
Política general sobre tierras y territorio, y su titulación (Art. 298.I.17).			
Política general de biodiversidad y Medio ambiente (Art. 298.I.20)	Recursos naturales estratégicos que corresponden... recursos genéticos, biogénicos y las fuentes de agua (Art. 298.II.4).		
	Régimen general de biodiversidad y medio ambiente (Art. 298.II.6).		Preservar y contribuir a la protección del medio ambiente y fauna silvestre manteniendo el equilibrio ecológico y el control de la contaminación ambiental (Art. 299.II.1).
	Política forestal y régimen general de suelos, recursos forestales y bosques (Art. 298.II.7).		Conservación de suelos, recursos forestales y bosques. (Art. 299.II.4).
	Reservas fiscales respecto a recursos naturales (Art. 298.II.20).		Protección de cuencas. (Art. 299.II.11).
	Sanidad e inocuidad agropecuaria (Art. 298.II.21).		
	Control de la administración agraria y catastro rural (Art. 298.II.22).		
Política económica y planificación nacional (P I. Inc 22).	Políticas generales de desarrollo productivo (Art. 298.II.35).		Agricultura, ganadería, caza y pesca. (Art. 299.II.16).
	Régimen de la tierra. La ley determinará las facultades a ser transferidas o delegadas a las autonomías (Art. 298.II.38).		

1.3. De la estructura y organización económica del Estado respecto al tema tierra

Como disposición general se instituye el “modelo económico boliviano plural y orientado a mejorar la calidad de vida” (Art. 306.I), según las formas de organización (Art. 306. II) y articulación (Art. 306. III) de las diferentes formas de organización económica, económica comunitaria, privada y social cooperativa. Tales formas de organización podrán constituir empresas mixtas (Art. 306.IV).

En este modelo económico, el Estado reconoce, respeta y protege la *iniciativa privada* (Art. 308) y adicionalmente promueve la *organización económica comunitaria* (Art. 307). Todas las formas de organización económica gozarán de *igualdad jurídica* ante la ley (Art. 311.I).

1.4. Alcances de la economía plural

Tabla 2

ASPECTO	CONTENIDO O ALCANCE
1. Dirección integral	El Estado ejercerá la dirección integral del desarrollo económico y sus procesos de planificación (Art. 311.II.1).
2. Propiedad de los recursos naturales	Son de “propiedad del pueblo boliviano” y serán administrados por el Estado (Art. 311.II.2). Se respeta y garantiza la propiedad individual y colectiva sobre la tierra (Art. 311. II.2).
3. Industrialización de los recursos naturales	Reconocida para superar la dependencia de la exportación de materias primas y lograr una economía de base productiva (Art. 311.II.3).
4. Nivel de Intervención del Estado	Podrá “intervenir en toda la cadena productiva de los sectores estratégicos”, buscando garantizar su abastecimiento y calidad de vida interna (Art. 311.II.4).
5. Seguridad Jurídica y fomento	Respeto a la iniciativa empresarial con seguridad jurídica (Art. 311.II.5). Fomento y promoción al área comunitaria de la economía en zonas rurales y urbanas como alternativa solidaria (Art. 311.II.6).

1.5. Características de la economía plural

Tabla 3

ASPECTO	CONTENIDO O ALCANCE
1. De los propósitos	<p>La economía plural tiene el propósito de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generación del producto social (Art. 313.1). • Producción, distribución y redistribución justa de la riqueza (Art. 313. 2). • Reducción de las desigualdades de acceso a los recursos productivos (Art. 313.3). • Desarrollo productivo industrializador de los recursos naturales (Art. 313.5). • Participación activa de las economías pública y comunitaria en el aparato productivo (Art. 313.6).
2. Condicionamientos	<p>La economía plural condiciona la propiedad de la tierra a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo (Art. 56.II). • La generación de empleos (Art. 315.I). • La producción y comercialización de bienes y servicios (Art. 315.I). • Que la estructura societaria (cantidad de socios) de la organización económica no exceda en número a la división de la superficie total entre 5000 hectáreas (Art. 315.II), ejem.: 5000has/5000has = 1 socio.
3. Prohibiciones	<p>La economía plural prohíbe:</p> <ul style="list-style-type: none"> • la acumulación privada de poder económico en grado tal que ponga en peligro la soberanía económica del Estado (Art. 312.I). • el monopolio y el oligopolio privado (Art. 314). • Cualquier forma de asociación privada que pretenda el control y exclusividad en la producción y comercialización de bienes y servicios (Art. 314).
4. Obligaciones	<p>La economía plural tiene el propósito de que:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Toda forma de organización económica tiene la obligación de generar trabajo digno (Art. 312.II). • Toda forma de organización económica tiene la obligación de proteger el medio ambiente (Art. 312.III).
5. Contribuciones	<p>Toda forma de organización económica tiene que contribuir a la reducción de las desigualdades y erradicación de la pobreza (Art. 312.II).</p>

1.6. Funciones del Estado en la economía plural

Tabla 4

ASPECTO	FUNCIONES (DEL ESTADO)
1. Conducción y dirección	<p>El Estado tiene la función de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conducir el proceso de planificación económica y social (Art. 316.1). • Dirigir la economía conforme los principios establecidos de producción, distribución y comercialización de bienes y servicios (Art. 316. 2). • Ejercer la dirección y control de los sectores estratégicos de la economía (Art. 316. 3). • Formulación periódica del Plan General de Desarrollo, el cual será de cumplimiento obligatorio (Art. 316.9).
2. Participación	<p>El Estado participa en:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mediante el incentivo y la producción de bienes y servicios económicos y sociales para promover la equidad económica y social (Art. 316.4). • Impulsar el desarrollo (Art. 316.4).
3. Promoción	<p>El Estado promueve:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La equidad económica y social (Art. 316.4). • La integración de las diferentes formas económicas de producción (Art. 316.5). • Prioritariamente la industrialización de los recursos naturales renovables (Art. 316.6). • Políticas de distribución equitativa de la riqueza y de los recursos económicos (Art. 316.7). • Actividades productivas y de industrialización mediante la gestión de recursos económicos para la investigación, asistencia técnica y transferencia tecnológica (Art. 316.10).
4. De restricción	<p>El Estado restringe o evita:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El control oligopólico de la economía (Art. 316.4). • Evita la desigualdad, la exclusión social y económica (Art. 316.7). • Actividades económicas fuera del Plan General de Desarrollo (Art. 316.9).

1.7. Políticas económicas y fiscales del Estado en la economía plural

Tabla 5

ASPECTO	POLÍTICAS ECONÓMICAS Y FISCALES (DEL ESTADO)
1. Carácter normativo	<p>El Estado en política económica y fiscal norma que:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Estado dictaminará una política productiva industrial y comercial que garantice la oferta suficiente y la capacidad exportadora (Art. 318.I), de bienes con valor agregado (Art. 318.V), con carácter independiente en todas las decisiones de políticas económicas internas (Art. 320.IV). • Toda inversión extranjera será sometida a jurisdicción y autoridades nacionales, sin derecho a excepción ni apelación diplomática (Art. 320.II). • Se establece como política pública, la promoción y consumo de productos nacionales (Art. 320.V). • El gasto público, tendrá lugar por medio de la participación ciudadana, planificación y ejecutiva estatal, atendiendo especialmente el desarrollo productivo entre otros (Art. 321.II). • Todo proyecto o iniciativa productiva no generado en el Órgano Ejecutivo, requiere consulta de éste (Art. 321.VI).
2. Prioridades	<p>El Estado establece como prioridad:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a la organización (Art. 318.II) y priorización de servicios financieros (Art. 330.II) de estructuras asociativas de micro, pequeñas y medianas empresas productoras, organizaciones comunitarias y cooperativas de producción. • La promoción del desarrollo productivo rural (Art. 318.IV). • La industrialización de los recursos naturales (Art. 319.I). • La articulación de la explotación de los recursos naturales con el aparato productivo interno (Art. 319.I). • La inversión boliviana frente a la inversión extranjera (Art. 320.I).

1.8. Políticas sectoriales del Estado en la economía plural

Tabla 6

Aspecto	Políticas económicas y fiscales (del Estado)
1. De la protección estatal	El Estado protegerá: <ul style="list-style-type: none">• Las organizaciones económicas campesinas (Art. 334.1).• Las micro y pequeñas empresas (Art. 334. 4).• Organizaciones o Asociaciones de pequeños productores.• Organizaciones de economía comunitaria (Art. 336).
2. De las facilidades	El Estado facilitará a las organizaciones económicas campesina, micro y pequeñas empresas: <ul style="list-style-type: none">• El acceso a capacitación técnica y a la tecnología (Art. 334.1).• La apertura de mercados.• El mejoramiento de procesos productivos (Art. 334.1).• Preferencias en las compras del Estado (Art. 334.4).
3. De las obligaciones	El Estado obliga a: <ul style="list-style-type: none">• Cuantificar en cuentas públicas el trabajo del hogar como fuente de riqueza (Art. 338).

1.9. Del régimen de Medio Ambiente, Recursos naturales, forestales, biodiversidad, tierra y territorio

Se establece como deber (Art. 342), responsabilidad y atribución exclusiva del Estado (Art. 345.3) el aprovechamiento, protección y conservación del medio ambiente, los recursos naturales y la biodiversidad, del cual la población tiene derecho a ser consultado e informado (Art. 343) en función a las siguientes políticas.

1. 9.1. Política de gestión ambiental

Tabla 7

ASPECTO	POLÍTICAS DE GESTIÓN AMBIENTAL
a. De la propiedad y dominio	<p>El régimen de recursos naturales establece propiedad y dominio:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La tierra, los Recursos naturales (Art. 348), forestales (Art. 386), energéticos (Art. 378) son de carácter estratégico y, por tanto, propiedad del pueblo boliviano (Art. 349.I). • El estado es el administrador en función del interés colectivo (Art. 349.II), • El Estado otorga derechos propietarios individuales y colectivos sobre la tierra (Art. 349. III), en tanto cumpla una función social o económica-social (Art. 393), el trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria (Art. 397.I). • La propiedad agraria individual, en todas su dimensiones de superficie, usos y formas de conversión serán reguladas por ley (Art. 394.I). • La pequeña propiedad agraria es patrimonio familiar, está exenta de impuestos, es indivisible (salvo sucesión hereditaria) (Art 394.II). • La propiedad comunitaria, comprendida por el territorio indígena originario campesino, se declara indivisible, inembargable, inalienable e irreversible, exenta de impuestos a la propiedad agraria (Art. 394.III). • Las comunidades al interior del territorio indígena originario campesino serán tituladas (Art. 394. III). • Se garantiza derechos propietarios de particulares al interior de territorios indígenas originario campesinos (Art. 394.II). • Todo título otorgado sobre reserva fiscal será nulo de pleno derecho (Art. 350). • Recursos forestales, el Estado reconoce derechos de aprovechamiento forestal a favor de comunidades y operadores privados (Art. 386). • Las comunidades indígenas originario campesinas situadas dentro de áreas forestales serán titulares del derecho exclusivo de su aprovechamiento y gestión (Art. 388 y Art 403.I). • La titularidad de la propiedad empresarial está sujeta a revisión y verificación del cumplimiento de la función económica y social (Art. 397.III).
b. De la dotación de tierras	<p>La dotación de tierras fiscales se realizará a favor de o de acuerdo con:</p> <ul style="list-style-type: none"> • A favor de indígena originario campesinos, comunidades interculturales, comunidades campesinas que no las posean o las posean insuficientemente (Art 395. P I), • De acuerdo con las políticas de desarrollo rural sustentable (Art 395. P I), • De acuerdo con la titularidad de las mujeres al acceso (Art 395. P I),

c. Del control y dirección	<p>La política pública es:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Presidente del Estado es la máxima autoridad del Servicio Boliviano de Reforma Agraria, entidad responsable de reforma agraria (Art 404). • Es estado asume el control y dirección en toda la cadena de manejo de los recursos naturales (Art. 351.I). • Control social y participación en el diseño de políticas sectoriales (Art 351.III). • La gestión y administración podrá realizarse por entidades mixtas (Art 351.III). • Todo proceso de explotación estará sujeto a consulta pública (Art. 352). • El Estado regulará el mercado de tierras, evitando la acumulación superior a 5000 hectáreas, así como la división en superficies menores establecidas para la pequeña propiedad (Art. 396.I).
d. Del aprovechamiento	<p>La política pública es:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Estado priorizará políticas y emprendimientos económicos con énfasis en la seguridad y soberanía alimentaria (Art. 405), garantizado por medio de políticas, planes, programas y proyectos integrales de fomento (Art. 406). • Los recursos renovables se aprovechan de manera sustentable (Art. 380.I). • Los suelos deben utilizarse conforme su capacidad de uso mayor (Art. 380.II). • Las áreas protegidas cumplen funciones ambientales, sociales y económicas (Art. 385.I).
e. De la sobreposición	<p>La política pública es:</p> <ul style="list-style-type: none"> • casos de sobreposición, únicamente establecen normativa de gestión compartida con territorios indígena originario campesinos, según sus propios procedimientos (Art. 385. II).
f. De las salvaguardas de la propiedad	<p>Son salvaguardas del derecho a la propiedad agraria:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El trabajo (Art. 397.I). • El aprovechamiento sustentable en el desarrollo de actividades productivas (Art. 397.III). • Cumplimiento de la función social, o económica social (Art. 397.I),
g. De la expropiación y/o reversión agraria	<p>Son causales de expropiación y/o reversión de la tierra:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las superficies excedentes que cumplan la Función Económica Social (Art. 399.II). • El incumplimiento de la Función Económica Social (Art. 341.I). • La tenencia latifundista de la tierra (Art. 341.I). • Expropiación por causa de necesidad y utilidad pública, previo pago justo (Art. 341.II).

h. De las restricciones	<p>El Estado establecerá medidas de restricción de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Usos extractivos de los recursos de la biodiversidad, orientadas a conservación, recuperación y restauración (Art. 383). • Se prohíbe la doble titulación (Art. 398), la doble dotación y la compraventa, permuta y donación de tierras entregadas en dotación (Art. 395.II). • Se prohíbe la obtención de renta fundiaria generada del uso especulativo de la tierra (Art. 395.III). • Se prohíbe la división de las propiedades en superficies menores a la pequeña propiedad (Art. 400). • Ningún extranjero bajo ningún título podrá adquirir tierras del Estado (Art 396.II), • Se prohíbe el latifundio entendido como tenencia improductiva de la tierra (Art. 398). • Se prohíbe la explotación de la tierra que aplica un sistema de servidumbre, semiesclavitud o esclavitud en la relación laboral (Art. 398).
-------------------------	--

1.10. Caracterización del modelo de desarrollo económico-social

La nCPE establece el “*modelo económico boliviano plural y orientado a mejorar la calidad de vida*” (Art. 306.I), según las formas de organización (Art. 306.II) y articulación (Art. 306.III) de las diferentes formas de organización económica, económica comunitaria, privada y social cooperativa o mixtas (Art. 306.IV).

Este modelo de desarrollo se basa en los principios de igualdad, distribución y redistribución (Art. 8):

- El principio de *igualdad*, refleja una profunda orientación social del modelo de Estado, obviando las diferencias naturales de la condición humana.
- El principio de *igualdad*, restringe la *distribución* hacia o en beneficio de las grandes masas de población desposeídas, por tanto se prevé que la distribución esté orientada a tales masas.
- La ruta corta para el logro del principio de *igualdad*, es la *redistribución* de los bienes materiales y patrimoniales públicos y privados. El concepto es el tránsito (o despojo) de bienes y servicios de pocos individuos hacia las multitudes. La ruta corta para el logro del principio de *igualdad*, es la *redistribución* de los bienes materiales y patrimoniales públicos y privados. El concepto es el tránsito (o despojo) de bienes y servicios de pocos individuos hacia las multitudes.

En este modelo económico, el Estado reconoce, respeta y protege la *iniciativa privada* (Art. 308) y, adicionalmente, promueve la *organización económica comunitaria* (Art. 307). Todas las formas de organización económica gozarán de *igualdad jurídica* ante la ley (Art. 311.I).

El *modelo económico plural* establecido en la nCPE, en sus principios y valores, es de orientación fuertemente social, en el que podría riesgosamente predominar el principio de Estado y de Derecho Fundamental de *goce o ejercicio en condición de igualdad* (Art. 14.II), sobre el de “vivir bien” entre individuos diferentes en cosmovisión y talentos.

El *modelo económico plural* se funda en el aprovechamiento de los recursos naturales, orientado principalmente a la industrialización como medio de agregación de valor y disminución de la comercialización de materias primas (Art. 9.6).

El *modelo económico plural* ahonda en detalles en una amplia tipificación de prohibiciones relacionadas al trabajo de la tierra, algunas de ellas ya extintas y sin registros recientes en la jurisprudencia boliviana, tal es el caso de la prohibición de la esclavitud. Por otro lado, cualquier relación de servicio, dependencia o dedicación exclusiva al trabajo digno, podría ser intencionadamente entendida y aplicada como servidumbre en caso de ser normada como un concepto amplio y genérico y, por tanto, factible de aplicación del aspecto condicionado del derecho propietario sobre la tierra.

El *modelo económico plural*, además de respetar y garantizar la propiedad individual y colectiva sobre la tierra (Art. 311.II.2), está profundamente ligado al derecho a la titulación colectiva de tierra y territorio, básicamente direccionado a naciones y pueblos indígenas originario campesinos (cuya existencia sea anterior al 12 de Octubre de 1492) (Art. 30.6, 10, 14, 16). El modelo condiciona el derecho a la titulación colectiva de la tierra de grupos privados, al cumplimiento de la función social (en primera instancia) y función económica-social (en segunda instancia).

El *modelo económico plural* del texto constitucional es amplio y específico en precisar los derechos sociales y económicos de las personas, respecto al trabajo y empleo en todas sus formas, sea en forma individual, en sindicatos o en libre asociación. Sin embargo, en su concepción amplia, el contenido de derechos civiles de las personas resultaría antagónico en caso de que su reglamentación sea ambigua en cuanto a precisar los alcances de la restricción de servidumbre, en perjuicio del derecho al trabajo digno, entendido como una relación de servicios o subordinación laboral.

El *modelo económico plural* reconoce de manera distinta el derecho a la propiedad individual, privada y colectiva. En cuanto a la propiedad agraria individual, privada y colectiva de la tierra, fuera de la unidad territorial indígena campesina originaria, la nPCE es reiterativamente precisa al condicionar el derecho a la propiedad de la tierra al cumplimiento de la función social, económica-social, entendida como:

- Producción de empleo (Art. 315.I).
- No perjudicial al interés colectivo (Art. 56.II).
- No servidumbre.
- No esclavitud.
- No trabajo forzado de jóvenes (Art. 61.II).
- Conservadora del medio ambiente.
- Producción en función de sus potencialidades.

Son funciones del Estado en el modelo de economía plural:

- Direccionar y controlar los sectores estratégicos de la economía: recursos naturales, tierra, etc.
- Conducir el proceso de planificación (general y periódica), y obligar a su cumplimiento.
- Dictaminar las políticas de productividad industrial y comercial que garanticen la oferta suficiente y la capacidad exportadora de bienes con valor agregado, con carácter independiente en todas las decisiones de políticas económicas internas.

- Dirigir la economía conforme los principios de distribución y redistribución equitativa.
- Incentivar la producción económica y social.
- Impulsar el desarrollo.
- Integrar las diferentes formas económicas de producción.
- Fomentar actividades productivas y de industrialización mediante la gestión de recursos económicos para la investigación, asistencia técnica y transferencia tecnológica.

El modelo de *economía plural*, a través del Estado, establece especial protección a las organizaciones económicas campesinas, las micro y pequeñas empresas, las organizaciones o asociaciones de pequeños productores y las organizaciones de economía comunitaria, a las que otorga facilidades de acceso a capacitación técnica y a la tecnología, apertura de mercados, mejoramiento de procesos productivos y preferencias en las compras del Estado.

2. Caracterización del modelo de gestión de los recursos naturales

La nCPE establece un modelo de gestión de los recursos naturales íntimamente ligado al modelo de *economía plural*, en el que los recursos naturales son de “*propiedad del pueblo boliviano*” y serán administrados por el Estado, en garantía de la propiedad individual y colectiva sobre la tierra.

Los principios planteados para el modelo de gestión de los recursos naturales están orientados a superar la dependencia de la exportación de materias primas y lograr una economía de base productiva, en el que el Estado podrá “*intervenir en toda la cadena productiva de los sectores estratégicos*”, buscando garantizar abastecimiento y calidad de vida interna, respetando la iniciativa empresarial con seguridad jurídica, y fomentando y promocionando el área comunitaria de la economía (rural y urbana) como alternativa solidaria.

Asimismo, el modelo de gestión de los recursos naturales establece, con carácter de obligatoriedad, el manejo amigable del medio ambiente y los recursos bióticos, hídricos, mineralógicos y otros para la generación de trabajo digno, de modo que contribuya a la reducción de las desigualdades y erradicación de la pobreza.

Queda explicitado que el manejo de los recursos naturales será de base social, restringiendo y prohibiendo la acumulación privada de poder económico, el monopolio y el oligopolio.

3. Régimen de propiedad y dominialidad de los recursos naturales

El régimen de recursos naturales establece propiedad y dominio:

- La tierra, los recursos naturales, forestales, energéticos son de carácter estratégico y, por tanto, propiedad del pueblo boliviano.
- El Estado es el administrador en función del interés colectivo.
- El Estado otorga derechos propietarios individuales y colectivos sobre la tierra, en tanto cumpla una función social o económica-social; el trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria.

- La propiedad agraria individual, en todas sus dimensiones de superficie, usos y formas de conversión, será regulada por ley.
- La pequeña propiedad agraria es patrimonio familiar, está exenta de impuestos, es indivisible (salvo sucesión hereditaria).
- La propiedad comunitaria, comprendida por el territorio indígena originario campesino, se declara indivisible, inembargable, inalienable e irreversible, está exenta de impuestos a la propiedad agraria.
- Las comunidades al interior del territorio indígena originario campesino serán tituladas.
- Se garantiza el derecho propietario de particulares al interior de territorios indígenas originario campesinos.
- Todo título otorgado sobre reserva fiscal será nulo de pleno derecho,
- El Estado reconoce derechos de aprovechamiento forestal en favor de comunidades y operadores privados,
- Las comunidades indígenas originario campesinas situadas dentro de áreas forestales serán titulares del derecho exclusivo de su aprovechamiento y gestión.
- La titularidad de la propiedad empresarial está sujeta a revisión y verificación del cumplimiento de la función económica y social.

La política de tierra de la nCPE establece:

- *Tipos de propiedad. Individuales*, al interior de esta categoría se encuentra la pequeña propiedad agraria, privada, particulares. *Colectivas*, al interior se encuentra la propiedad comunitaria (comprendida por el territorio indígena originario campesino), y las comunidades.
- *Función social*. Principal causal de expropiación y/o reversión de la tierra.
- *Función económica-social*. Principal causal de expropiación y/o reversión de la tierra.
- *Distribución y redistribución de tierras fiscales*. Con base en los principios de igualdad, distribución y redistribución. Dotación de tierras fiscales en favor de grupos indígenas originario campesinos, comunidades interculturales, comunidades campesinas que no las posean o las posean insuficientemente; de acuerdo con las políticas de desarrollo rural sustentable, y de acuerdo con la titularidad de las mujeres al acceso.
- *Afectación del latifundio*. Se prohíbe el latifundio, entendido como tenencia improductiva de la tierra. Es causal de expropiación y/o reversión de la tierra.
- *Mercado de tierras*. El Estado regulará el mercado de tierras. El trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria.
- *Marco institucional*. La propiedad agraria individual y colectiva, en todas sus dimensiones de superficie, usos y formas de conversión, será regulada por ley. El Presidente del Estado

es la máxima autoridad del Servicio Boliviano de Reforma Agraria, entidad responsable de reforma agraria. El Estado dictaminará la política productiva industrial y comercial, y el Plan General de Desarrollo (de cumplimiento obligatorio).

- *Dominio y propiedad de los recursos naturales.* Los recursos naturales son considerados de carácter estratégico y son de propiedad del pueblo boliviano; el Estado es el administrador en función del interés colectivo
- *Derechos reconocidos.* El Estado otorga derechos propietarios individuales y colectivos sobre la tierra, en tanto cumpla una función social o económica-social. La propiedad comunitaria, comprendida por el territorio indígena originario campesino, se declara indivisible, inembargable, inalienable e irreversible, está exenta de impuestos a la propiedad agraria. Las comunidades indígenas originario campesinas situadas dentro de áreas forestales serán titulares del derecho exclusivo de su aprovechamiento y gestión. El Estado reconoce derechos de aprovechamiento forestal en favor de comunidades y operadores privados.
- *Tipos de organización.* Se reconoce con protección estatal, las Organizaciones Económicas Campesinas (OECas), micro y pequeñas empresas, organizaciones o asociaciones de pequeños productores y organizaciones de economía comunitaria.

4. Política de tierras y recursos naturales

La política de tierra y recursos naturales establecida en la nCPE se funda en el reconocimiento del *carácter estratégico* del recurso tierra, forestales, biodiversidad, energéticos y demás recursos naturales; le otorga al Estado la función y competencia privativa de administración en representación de sus propietarios (el pueblo boliviano).

En ese marco, la política de tierras de la nCPE, establece que otorgará derechos propietarios individuales y colectivos sobre la tierra, en tanto ésta cumpla una función social o económica-social. El trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria.

La nCPE reconoce:

- La propiedad agraria individual.
- La pequeña propiedad agraria.
- La propiedad comunitaria.
- Las comunidades (al interior del territorio indígena originario campesino).
- Aprovechamiento forestal en favor de comunidades y operadores privados.
- Las comunidades indígenas originario campesinas.
- La propiedad empresarial.

La dotación de tierras fiscales se realizará en favor de o de acuerdo con:

- Grupos indígena originario campesinos, comunidades interculturales, comunidades campesinas que no las posean o las posean insuficientemente (Art. 395.I).

- De acuerdo con las políticas de desarrollo rural sustentable (Art. 395.I).
- De acuerdo con la titularidad de las mujeres al acceso (Art. 395.I).

5. Valoración sobre posibles aspectos problemáticos y demandas de cambio

Considero importante y absolutamente necesario presentar conclusiones, en razón de posibles aspectos temáticos generadores de conflicto, además de los requeridos por la consultoría que, por un lado, se anticipa proyectarán las líneas de debate y eventual reglamentación independiente o compatibilizada de la nCPE con los Estatutos Autonómicos que han sido aprobados, normas que regirán el presente y el futuro de los gestores, sectores y actores productivos del país.

Conviene abordar un breve análisis respecto a los posibles inconvenientes que se podrían presentar en los procesos de perfeccionamiento del derecho propietario temporal y condicionado (permanente cumplimiento de la FES) de la tierra, en el marco de la aplicación de la nCPE.

- Según la nCPE, la tierra es propiedad del Estado boliviano y del pueblo. Esto significa que “la tierra es propiedad de las 36 naciones y pueblos indígenas originario campesinos, naciones que ejercerán funciones de Tribunal Agroambiental a través de sus autoridades, en aplicación de sus normas y procedimientos (Art. 190.1) y cuyas decisiones serán acatadas por toda autoridad o persona (Art. 192.1), eventualmente con el apoyo de los órganos competentes del Estado.
- La máxima autoridad en materia de tierra es el Presidente de la República, versus Prefectos ó Gobernadores de los Departamento, según la nCPE y Estatutos, respectivamente.
- Las preferencias en el acceso a las tierras del Estado, de reversión o redistribución (dominio público), sólo podrán ser distribuidas bajo régimen del sistema comunitario y no a título personal. Este procedimiento proyectado en la nCPE requerirá de reglamentación específica para evitar procedimientos aleatorios e injustos.
- Se constata doble competencia o incompatibilidad de competencias sobre la política de tierra porque, según la nCPE, es indelegable del Gobierno Central (Competencia privativa); Exclusiva para el Departamento de Santa Cruz; y Compartida para los departamentos de Tarija, Beni y Pando.
- El ente encargado de la evaluación de la FES, actual INRA, deberá ampliar sus competencias y transformarse en una instancia de jurisdicción múltiple en materia agraria, social, laboral, medio ambiental y penal. Vale decir, el INRA pasa de ser una institución técnica a ser una institución jurisdiccional con potestad coactiva.
- La normativa para el cumplimiento de la FES proyectada por la nCPE, además de las funciones económicas de la tierra como medio de producción, incorpora funciones laborales, medioambientales, sociales y penales. En tanto, los Estatutos proyectan mantener el principio de propiedad emanada del trabajo de la tierra, estableciendo que *“la tierra es de quien la trabaja”*.
- La FES, tal como está proyectada, podría ser aleatoria, incierta y generadora de inseguridad., En todos los casos, la FES se plantea como la única y mayor condición de derecho sobre la tierra,

y como poderoso mecanismo de distribución y redistribución de ella en único beneficio de los grupos indígenas originario campesinos que no la poseen o la poseen insuficientemente.

- El *modelo económico plural* proyectado en la nCPE es amplio en detalles o tipificación de prohibiciones relacionadas al trabajo de la tierra, sin embargo, es imprecisa en detallar las garantías, seguros de producción y otros, los cuales deberán ser precisados en la legislación específica en materia agraria y de recursos naturales.
- Respecto a los *derechos y obligaciones del ciudadano* (“los productores”) y *el Estado*, los contenidos referidos al cumplimiento de la FES son, en la nCPE y Estatutos, una larga lista de obligaciones perpetuas, que convierten al productor agrícola, pecuario y forestal en postulante permanente del derecho propietario de la tierra. Por ello, se deberá precisar los procedimientos y alcances de la valoración de la FES, asimismo las garantías, financiamiento, los instrumentos y los mecanismos legales, las tecnologías, los mercados, y todo tipo de incentivos comerciales, tributarios, arancelarios y otros para el cumplimiento de la FES.

También conviene puntualizar, a manera de reflexión, los riesgos o efectos desfavorables resultado de la aplicación de la política de tierra, principalmente en el oriente boliviano. Estos riesgos son:

- Anteriores políticas de tierra y producción de la tierra han optado, se entiende, por romper *relaciones de trabajo y cooperación con los productores agropecuarios privados, promoviendo* situaciones de enfrentamiento entre los diversos actores del área rural. Esta situación de abstención de apoyo y protección a los sectores y actores agroproductivos ha originado y continuará provocando desincentivos y disminución en la capacidad productiva y competitiva. Esta situación induce a tipificar de incapacidad productiva al ciudadano y, consecuentemente, a volver susceptible de reversión la tierra, independientemente del origen de la posesión o titularidad.
- El permanente temor de reversión de la tierra (y pérdida de las inversiones) que enfrentan los actores productivos, cualquiera sea el tamaño de la propiedad rural, puede dar origen a una caída drástica en los niveles de producción de alimentos e, igualmente, provocar una fuerte disminución de promoción del empleo; situación que, sin duda, llevará a la pérdida de mercados y a la importación de alimentos.

Se sugiere que estas reflexiones sean cuidadosamente meditadas y atendidas, a fin de generar los instrumentos y mecanismos legales de protección a la producción de alimentos y la conservación de los mercados externos para la producción agraria.

6. Recomendaciones sobre el nuevo marco legal

En este proceso de implementación de la nCPE, relativo a recursos naturales, medio ambiente, tierra y territorio, es necesario, sin duda, formular, socializar, analizar y constitucionalizar el nuevo marco legal, como requisito indispensable para normar el desempeño de todas las instancias públicas y privadas en la materia.

Con el propósito de contribuir a identificar las prioridades de este nuevo marco legal, se sugiere con carácter enunciativo, la constitucionalización de las siguientes leyes:

- 1) Ley seguro agrícola
- 2) Ley financiera agrícola
- 3) Ley de la propiedad privada rural
- 4) Ley de Fondos de garantía a la producción rural
- 5) Ley del Instituto de formación técnica agropecuaria y forestal
- 6) Ley de la Policía rural
- 7) Ley de matriz energética de la producción agropecuaria y forestal
- 8) Ley de asistencia social-médica rural
- 9) Ley de caminos rurales

Cuarta Parte, Título III: Desarrollo rural integral sustentable Políticas de desarrollo rural en la nCPE

Leonardo Tamburini Malloni

Introducción

En Bolivia, la configuración de la realidad rural actual deviene del proceso que generó la Reforma Agraria y los intentos, durante el último decenio del siglo XX, por reorientarla con políticas y normas que, empero, no lograron conseguir ese objetivo. Más de 50 años de vigencia e innumerables planes de desarrollo rural generaron una estructura inequitativa de tenencia de tierras, dominada por el minifundio en los Andes del Occidente y el latifundio en las tierras bajas del Oriente, así como desiguales condiciones de acceso a créditos, insumos y servicios para el desarrollo de las unidades productivas.

Las sucesivas políticas nacionales profundizaron este modelo dual por el cual la economía campesina perdió el peso específico que tenía en la canasta familiar boliviana. Por contrapartida, en el Oriente se facilitó la consolidación de un sistema de producción agroindustrial principalmente orientado a la exportación, beneficiado por los precios internacionales de ciertos productos, el acceso a créditos y una discrecional distribución de las tierras del Estado, que además fueron objeto de un uso especulativo. Por otro lado, el movimiento indígena de tierras bajas emergió en los años 90 como un nuevo actor social en el escenario rural boliviano, planteando el reconocimiento de sus derechos colectivos y sus particulares formas de producción y acceso a los recursos naturales que les había sido históricamente negado.

Desde fines del siglo XX se está atravesando una profunda crisis alimentaria, a nivel global, que tiene como una de sus causas la dominación que ejerce el modelo agroindustrial de explotación rural, basado en la producción a escala de monocultivos para la exportación, dependiente de importantes subvenciones gubernamentales y

*Leonardo Tamburini
Malloni*

Abogado argentino formado en la Università degli Studi de Macerata (Italia). Desde 1997 trabaja en el Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS) acompañando los procesos de titulación de los territorios colectivos de los pueblos indígenas de Santa Cruz y la incorporación de sus derechos en la legislación agraria, forestal y en la nueva Constitución Política del Estado. Desde 2006 es director ejecutivo de la institución. Es colaborador de revistas especializadas en la problemática indígena y derechos humanos.

utilización de tecnologías que destruyen el medio ambiente (Rosset, Peter *et ál.*, 2006: 101). En este contexto, las políticas nacionales de desarrollo rural pasan a tener una importancia decisiva en un país como Bolivia, rico en recursos naturales y con amplias posibilidades de aprovechar las oportunidades que la situación mundial presenta.

En esa dirección, Bolivia cuenta actualmente con un catálogo de normas orientadoras que tiene como base el tercer título de la Cuarta Parte de la nueva Constitución Política del Estado, promulgada el 7 de febrero de 2009, que la coloca a la vanguardia del nuevo paradigma del desarrollo sustentado en la soberanía alimentaria, además de un capítulo de tierra y territorio, en el que se establecen las principales garantías jurídicas para las unidades productivas individuales y colectivas.

Este trabajo pretende hacer un análisis del marco constitucional de 1967 sobre el desarrollo rural bajo seis premisas centrales que orientaban el antiguo “Régimen Agrario y Campesino”; a continuación se presenta el nuevo título de desarrollo rural integral sustentable para, finalmente, proponer algunas normas legislativas necesarias para conjurar las amenazas y consolidar los avances.

1. El desarrollo rural en la Constitución Política del Estado de 1967

El “Régimen Agrario y Campesino” previsto en el texto constitucional vigente hasta enero de 2009, pretendió ser la base constitucional vinculante para la construcción de políticas en el sector agropecuario nacional. La Tercera Parte de la Constitución Política del Estado (CPE) de 1967, contaba con doce artículos (Arts. 165 a 176) que de alguna forma constitucionalizaban los principios de la Reforma Agraria de 1953. Éstos respondían a las siguientes premisas (CEJIS, 2005: 21-29):

- a. *La Nación como titular originario de las tierras y garantía de acceso a la propiedad privada en base a necesidades económico-sociales y de política de desarrollo rural*, que se expresaba en el carácter de dominio público de las tierras. Era a su vez el fundamento para la distribución y redistribución en beneficio de la población boliviana, sobre la base de planes de desarrollo que previeran la satisfacción de las necesidades nacionales;
- b. *Función económica y social de la propiedad*, que se expresaba en el respeto por la propiedad privada, siempre que se cumplieran las condiciones para ello. Se desconocía el latifundio por ser incompatible con el interés colectivo;
- c. *Fomento de la producción agraria y distribución equitativa de sus productos*, que exigía al Estado incentivar la producción agropecuaria y el crecimiento económico con una justa distribución de la riqueza;
- d. *Explotación racional de la tierra*, que obligaba al Estado a proteger los recursos naturales integralmente considerados, es decir la tierra con las riquezas naturales y la biodiversidad que ésta contiene;
- e. *Reconocimiento de los derechos territoriales indígenas*, que debía garantizar el acceso a la titularidad agraria de sus tierras, el uso y aprovechamiento sostenible de sus recursos, el reconocimiento de sus autoridades tradicionales y las formas de justicia que éstos aplican para resolver sus conflictos y de sus organizaciones representativas, quienes pudieron obtener personalidades jurídicas;
- f. *Constitucionalización de las instituciones e instrumentos que otorgan seguridad jurídica sobre la tierra*, que se tradujo en el reconocimiento de un órgano administrativo que condujera

el proceso de Reforma Agraria, una judicatura agraria que emita dictámenes y los títulos de propiedad agraria, que otorguen derechos del Estado con carácter definitivo.

Bajo la vigencia de estas disposiciones se registraron importantes avances, sin embargo, como veremos, no lograron enmarcar una política de desarrollo rural que responda a los intereses del conjunto de los sectores rurales. Haciendo una apretada reseña sobre el cumplimiento de estas premisas, se afirma lo siguiente:

a. Con relación a la nación como titular originario de las tierras y la garantía de acceso a la propiedad privada en base a necesidades económico sociales y de política de desarrollo rural

Con cargo a esta disposición, que deviene del decreto instaurador de la Reforma Agraria en 1953¹, se acabó con la estructura feudal de relaciones sociales, laborales y de producción, que se daban en las haciendas tradicionales del occidente del país, permitiendo la liberación de los pongos que prestaban servicio gratuito y favoreciendo su el acceso a la tierra. Pero en el oriente, el apoyo estatal a las haciendas tradicionales para que se convirtieran en empresas privadas capitalistas y, por ende, en el motor del desarrollo rural, generó un neolatifundismo que acaparó tierras y créditos, provocando la realidad actual de una alta tasa de concentración de tierras en pocas manos.

Así lo corroboran los datos oficiales del antiguo Consejo Nacional de Reforma Agraria, referidos al total de los 57.305.322 de hectáreas que se distribuyeron durante el período 1953-1992. Diez y siete mil medianos y grandes propietarios (de 500 a 50.000 hectáreas) se repartieron casi cuarenta millones de hectáreas; vale decir que el sesenta y ocho por ciento de la superficie de la tierra fue entregada a un dieciocho por ciento de los beneficiarios. En tanto, al otro extremo, para más de veinte y siete mil pequeños propietarios se otorgaron 4.800.000 hectáreas, es decir que un treinta y cinco por ciento de los beneficiarios se quedó con el ocho por ciento de la tierra distribuida. Finalmente, las propiedades comunarias, que representaban el veinte y uno por ciento de la tierra distribuida –más de doce millones de hectáreas– beneficiaron a un cuarenta por ciento de población (333.403 personas) (Balderrama, *et ál.*, 2007: 7).

En el Oriente, la desigualdad en la distribución de la tierra fue aún mayor: en esa región el noventa y dos por ciento de las tierras fue entregada a medianos y grandes propietarios, mientras que el resto fue repartido entre campesinos pequeños apoyados por el Estado con planes de colonización dirigida (Balderrama, *et ál.*, 2007: 17). La Reforma Agraria consideró los pueblos indígenas del Oriente como interdictos, negándoseles la posibilidad de ejercer derechos por sí mismos. Y sus territorios, en tanto zonas “baldías”, pasaron a manos de la nueva oligarquía emergente, quien se los apropió definitivamente (Tanburini: 2009).

Esta desigual estructura de tenencia de tierras facilitó la configuración de una elite terrateniente que se hizo cargo del Estado en las tierras bajas y que controló los organismos encargados de operar la Reforma, lo cual convirtió muy pronto la Reforma en *Contrarreforma agraria*²

1 Art. 1° del Decreto Supremo 3464 de Reforma Agraria, convertido en Ley en 1956.

2 Término acuñado por Ernest Feder (1983) que indica la reacción de la elite latinoamericana ante los procesos políticos de reforma agraria y su activa resistencia a los intentos de materializarlos, expresado en políticas, prácticas tradiciones o rumbos que individualmente o en conjunto buscan o tratan de deshacer cualquier intento de imponer cambios en la estructura rural latinoamericana.

(Healy, 1983:49). Esto hizo que el Estado, en cuanto representante de los intereses nacionales, perdiera tuición sobre el recurso tierra, capturado por los sectores de poder, quienes a través de los gobiernos de facto y democráticos que se sucedieron, sobre todo desde la década de 1970, usurparon estas facultades para privilegiar sus intereses de grupo.

La reorientación planteada desde la Ley INRA N°1715, aprobada en 1996, no pudo invertir la estructura descrita debido la concepción de la misma Ley y a los problemas que generó su ejecución. En 2006, y después de diez años de aplicación de esta Ley, el Estado había podido distribuir una superficie poco representativa de hectáreas y el proceso de saneamiento de tierras había avanzado poco menos del diez por ciento erogando casi una centena de millones de dólares americanos. Con todo, bajo la vigencia de la Ley INRA y con el apoyo de países amigos³ y la movilización constante de las organizaciones indígenas, se logró titular para los pueblos indígenas más de 4 millones de hectáreas, que fueron saneadas entre 1998 y 2006.

b. Con relación a la *Función económica y social de la propiedad*

Una de las principales distorsiones de la Reforma Agraria había sido la distribución discrecional de tierras. La condición legal para su dotación gratuita era que éstas fueran trabajadas y así cumplieran con la función social. Sin embargo, este requisito fue muchas veces desconocido y las tierras entregadas fueron utilizadas para respaldar créditos, pocas veces honrados. El caso más emblemático fue aquel que signó la intervención presidencial de la Reforma Agraria, denominado “BOLIBRAS”, por el que se denunció el intento de apropiación de más de 100.000 hectáreas de tierras por parte del entonces Ministro de Educación del gobierno de Jaime Paz Zamora, en 1992.

Después de cuatro años de discusión, y después de una gran movilización indígena-campesina, se aprobó, el 18 de octubre de 1996, la Ley N° 1715 (Ley INRA). Ésta planteó, como uno de sus objetivos fundamentales, someter a revisión técnico jurídica todos los títulos y trámites emitidos por la Reforma Agraria desde 1953. Los procesos debían cotejarse con una verificación en terreno para comprobar la legalidad de la tramitación y el cumplimiento de la función económica social (FES) en las tierras. La ejecución de este proceso, denominado de saneamiento (Art. 65 de la Ley INRA), fue encargada por la Ley al Instituto Nacional de Reforma Agraria, para su conclusión en un plazo de diez años. Sin embargo, las normas reglamentarias y técnicas que garantizaban el cumplimiento de la Ley INRA fueron permanentemente violadas por los operadores administrativos, así como varias administraciones gubernamentales intentaron, durante el lapso de su aplicación, aprobar normas que alteraran los postulados de la Ley.

Por otro lado, la Ley INRA reemplazó el principio constitucional de que *la tierra es de quien la trabaja* por el del pago de impuestos como condición para mantener el derecho propietario y estableció la subasta pública como única herramienta de distribución de tierras. Estos mecanismos promovían la constitución de un mercado que regulara el acceso y recuperación de las tierras para de nuevo ser comercializadas. El bajo avance del proceso de saneamiento hizo que estas medidas prácticamente no hayan sido utilizadas.

³ En especial el Reino de Dinamarca, que financió los programas de titulación de tierras indígenas desde 1998 hasta 2008.

La Ley INRA, finalmente, si bien no abolió la figura del latifundio, derogó el procedimiento de afectación, por lo que éste quedó como una figura meramente decorativa sin posibilidades de ser aplicada en la realidad.

c. Con relación al *Fomento de la producción agraria y distribución equitativa de sus productos*

La concentración excesiva del recurso tierra explica el surgimiento de una estructura económica agraria dominada por la empresa agropecuaria agroindustrial orientada, casi exclusivamente, a la exportación, con base principalmente en las Tierras Bajas. Si bien el sector agroexportador se posicionó y mantuvo en niveles del veinte al treinta por ciento de aporte al Producto Bruto Interno Nacional⁴, la redistribución de los excedentes que el sector generó, nunca quedó plenamente clara.

Se generó también un importante proceso de acaparamiento de tierras improductivas que sirvieron de respaldo a créditos hipotecarios pocas veces honrados. Se calcula que entre las deudas al Banco Agrícola de Bolivia y al sistema bancario privado, el Estado tuvo que absorber más de 600 millones de dólares americanos en los últimos 20 años, como efecto de perdones de deuda y subvenciones a la producción (McLean Avaroa, 2000).

En este escenario, las comunidades campesinas fueron perdiendo terreno como proverbiales proveedores de alimentos a la canasta familiar boliviana, cuyo aporte total en la década de los años 50 representaba el setenta por ciento del total y en los 90 cayó por debajo del cuarenta por ciento. Esto se debió, entre otras razones, a la liberalización de los mercados, la entrada masiva de productos importados a bajo precio y a las inexistentes políticas de incentivo para las unidades campesinas

Para paliar la difícil situación de la economía campesina en este período, se implementó dos políticas de desarrollo rural en momentos de auge y crisis del modelo neoliberal respectivamente: la Estrategia para la Transformación Productiva del Agro (ETPA) y la Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario (ENDAR).

La primera se enmarcó en el concepto de la *seguridad alimentaria*, instituida por el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria⁵. La ETPA generó la elaboración e implementación del Proyecto de Apoyo a la Seguridad Alimentaria (PASA), que fue financiado por la Unión Europea y puso especial atención a la economía familiar campesina de las zonas más pobres del país. Sin embargo, esta política impactó poco en el deprimido campesinado de occidente, salvo en aquel que se articuló a la economía ganadera-lechera, o el que estaba ubicado en zonas con menores riesgos climatológicos (Urioste y Kay, 2005: 28).

La ENDAR se dio en el crepúsculo del modelo neoliberal, que tiene como contexto la crisis

4 Que cayó en los últimos años debido a los extraordinarios precios de los hidrocarburos y minerales.

5 La definición del PLANSA recogía la de la Declaración de Roma de 1996 sobre Seguridad Alimentaria Mundial, la cual estableció que "...la seguridad alimentaria implica que todas las personas tengan en todo momento acceso físico y económico a una cantidad suficiente de alimentos para tener una vida sana y productiva".

del Estado en su fase terminal. Ésta pretendió ser una estrategia que promoviera el incremento de los ingresos de los productos agrícolas dentro de un marco social, económico, cultural y de igualdad de género, dando los medios y el conocimiento requerido para competir de manera sostenible en los mercados nacionales e internacionales de bienes y servicios (*Ídem*: 39). En tiempos del gobierno de Carlos Mesa, en 2005, la ENDAR fue ajustada a partir de cincuenta decretos supremos, duramente cuestionados por las organizaciones indígenas y campesinas, los cuales debieron ser derogados, poco después, por el presidente Eduardo Rodríguez Veltzé, en septiembre de 2006, ante el pedido expreso de estas organizaciones (Tamburini, 2005a). La ENDAR terminó fracasando por la estrechez misma de su planteamiento, que reclamaba un cuestionamiento estructural a las políticas del modelo neoliberal, verdadera causa de los problemas del sector agropecuario nacional.

En el sistema productivo del Oriente, la suerte de los pueblos indígenas estuvo marcada por la estructuración de los poderes locales a partir del triunfo de la *contrarreforma agraria* (Healy, 1984). Los pueblos guaraní, chiquitano, mojeño, tacana, entre otros, se integraron a la economía hacendal, prestando su mano de obra en las unidades cañeras, ganaderas y castañeras, bajo el sistema del “enganche” o habilito, modalidad de relacionamiento que los sometió a trabajos forzados, a carecer del derecho a recibir un salario justo y a aceptar pagos en especie, además de sufrir malos tratos físicos, violándoseles los más elementales derechos y quedando familias enteras endeudadas, de por vida, con los patrones o en calidad de “cautivos”.

Desde las comunidades libres, su inserción en las relaciones económicas locales y regionales, en el mejor de los casos, ha sido como proveedores de recursos naturales a bajo costo, en condiciones completamente desfavorables debido al control que ejercen los grandes productores de las cadenas de procesamiento, transporte y comercialización de los productos. La ayuda de la cooperación internacional para pueblos indígenas intentó nivelar esta situación brindando recursos y asistencia técnica especializada, aunque no siempre respetando sus particularidades sociales y culturales. Un ejemplo de ello ha sido la ingente ayuda para que los bosques indígenas bolivianos sean puestos en comercio bajo la estrategia del aprovechamiento sostenible de recursos forestales (Tamburini, 2005b).

d. Con relación a la explotación racional de la tierra

El modelo de los monocultivos y de explotación irracional de maderas generó procesos de deforestación y degradación que hasta la fecha no han podido ser controlados. Según el Ministerio de Desarrollo Sostenible, en 2007 Bolivia poseía una cobertura forestal de 54,9 millones de hectáreas en sus cuatro ecorregiones naturales: Amazonia, Chiquitania, Chaco y los Andes (Bolfor, 2009). Varios instrumentos de regulación y gestión sobre recursos naturales fueron dictados a fin de preservar la capacidad de uso de los suelos y los recursos allí existentes y dotar al Estado de instrumentos para una distribución ordenada de la tierra y los bosques nacionales⁶. Todas estas normas estaban enmarcadas en el nuevo paradigma del *desarrollo sostenible*, por el cual se podían satisfacer las necesidades de la actual generación,

6 Entre otros, la Ley del Medio Ambiente N° 1333 de 1992, la Ley Forestal N° 1700, la Ley INRA N° 1715. Decretos Supremos de constitución de áreas protegidas, de Tierras de Producción Forestal Permanente y producción forestal, a nivel nacional; de aprobación de Planes de Uso de Suelo, a nivel departamental, etc.

sin poner en riesgo la satisfacción de necesidades de las generaciones futuras (Art. 2, Ley del Medio Ambiente). Si bien la Ley N°1700 estableció formas de uso y acceso a los bosques que privilegiaron los aspectos ambientales, sociales y económicos, la tasa de deforestación y degradación de los bosques, así como los niveles de concentración de los recursos en pocas manos, no se modificó radicalmente.

Hacia 1994, más de 22 millones de hectáreas de bosques estaban en manos de unas pocas familias que habían puesto las principales especies forestales al borde de la extinción. A 2007, de las 9,2 millones de hectáreas bajo manejo forestal, casi 6 millones estaban en posesión de 81 empresas madereras, mientras que alrededor de 2.000 beneficiarios accedieron a algo más de tres millones de hectáreas de bosques. Por otro lado, si bien el universo de especies aprovechadas se amplió considerablemente, superándose la matriz selectiva del régimen forestal de los años 70⁷, las modificaciones a varias normas técnicas y de tributación hicieron que el aprovechamiento de madera marche al ritmo de las exigencias del mercado, fuera de las lógicas de la sostenibilidad ambiental. Finalmente, la tasa de deforestación anual era, entre mediados de la década del 70 y los 80, de 46.000 hectáreas, mientras que entre los 80 y 90, había trepado a 152.000 hectáreas, atribuida mayormente a la mediana y gran propiedad agroindustrial y el primer auge sojero, que motivó la dictación de la Ley Forestal en 1996 (: 204-205). Hoy la tasa de deforestación ronda las 300.000 hectáreas. Sólo entre los años 2004 y 2007 Bolivia perdió casi un millón de hectáreas de bosque.

Si bien las exportaciones de madera se han incrementado notablemente y la Certificación Forestal Voluntaria⁸ es una realidad de la que se beneficia casi exclusivamente el sector empresarial maderero, la economía de recolección castañera nor-amazónica, que explota mano de obra zafraera indígena y campesina bajo las lógicas de la época del caucho, sigue siendo una realidad difícil de superar.

e. Con relación al *Reconocimiento de los derechos territoriales indígenas*

En 1990 emergió como un nuevo actor social el movimiento indígena de las tierras bajas (Almaráz, 2002), reivindicando derechos colectivos sobre sus territorios y el reconocimiento de una relación diferente a la que tienen con el resto de la sociedad, lo cual complejizó el escenario rural boliviano configurado por la Reforma Agraria. La visión excluyente y uniformizante de esta última, que los había identificado como un sector que debía ser “asimilado” a la sociedad nacional, se había agotado y era necesario ampliar el espectro de actores susceptibles de ser sujetos de un nuevo modelo de desarrollo rural.

La marcha *por el territorio y la dignidad* que protagonizan los pueblos indígenas del Beni en 1990, hizo que el Estado boliviano apruebe el año siguiente el Convenio N°169 de la OIT, y que, en 1994, se reforme la CPE, reconociéndose como un Nación *multiétnica y pluricultural*. En el Art. 171 de la CPE se consagran los más importantes derechos: a la titulación de sus territorios

7 Se trata de la Ley N°11686 por la cual se tributaba en base al volumen de la especie aprovechada. Las especies que sufrieron una degradación casi al borde de la extinción fueron la mara (caoba), el cedro, el roble y el morado, entre otras.

8 Bolivia tiene certificadas con sello verde ante el Forest Society Council (FSC), más de 2 millones de hectáreas.

como Tierras Comunitarias de Origen (TCO), al reconocimiento de sus organizaciones y autoridades tradicionales y a sus formas de resolución de conflictos. La Ley INRA incorporó el mandato expreso de titular los territorios en un plazo perentorio. En julio de 1996, la Ley Forestal N°1700 había reconocido el derecho al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos forestales existentes en su interior, dando cierta integralidad al ejercicio de los derechos territoriales indígenas, pese a que esta disposición fue ampliamente violada por las autoridades de turno cuando se otorgaron concesiones forestales en los territorios indígenas en 1997.

f. **Con relación a la *Constitucionalización de las instituciones e instrumentos que otorgan seguridad jurídica sobre la tierra***

La misión histórica de la Ley INRA fue la ejecución del proceso de saneamiento de la propiedad agraria que encontró serias dificultades estructurales y coyunturales en su aplicación, lo cual, a su vez, lo volvió un proceso altamente complejo y permanentemente presionado por todos los actores del mismo. Si uno de sus objetivos centrales era recuperar tierras obtenidas de manera fraudulenta para su redistribución entre quienes no la tenían, el proceso paradójicamente se convirtió en una fuente de oportunidades para formalizar fraudes y tierras obtenidas de manera dudosa y sin trabajos en terreno. Esto fue posible gracias a que los operadores que se hicieron cargo de la aplicación de la norma fueron los sectores terratenientes concentradores del recurso. La copiosa normativa que fue aprobándose en el camino, la cual pretendía desviar sus principios sin ninguna consulta con los sectores sociales, facilitó muchos fraudes y violaciones a principios básicos establecidos en la Constitución y las leyes generando inestabilidad institucional e inseguridad jurídica.

2. El Título III de la nueva Constitución Política del Estado

2.1. Nuevo modelo de desarrollo económico y social

Los artículos de este título se los debe entender en el marco integral del texto constitucional. En primer lugar, con relación a los *principios y fines del nuevo Estado* (Parte Primera), que propugnan la promoción del uso responsable de los recursos naturales a través del desarrollo y el fortalecimiento de la base productiva nacional para el bienestar de las generaciones actuales y futuras (Art. 9. 6).

En segundo lugar, en cuanto a las nuevas *funciones del Estado en la economía nacional* (Art. 316). Entre éstas destacan las de conducir el proceso de planificación económica, con participación social (Art. 316.1); dirigir la economía y regular los procesos de producción, distribución y comercialización de bienes y servicios (Art. 316. 2); dirigir y controlar los sectores estratégicos de la economía (Art. 316.3); participar directamente mediante el incentivo y la producción de bienes y servicios, evitando el control oligopólico de la economía (Art. 316.4); promover la integración de las diferentes formas económicas de producción (Art. 316.5); promover prioritariamente la industrialización de los recursos naturales renovables y no renovables en el marco de la protección del medio ambiente (Art. 316.6); promover políticas de distribución equitativa de la riqueza y de los recursos económicos del país (Art. 316.7); formular periódicamente, con participación y consulta ciudadana, el plan general de desarrollo, al que deberán ajustarse todas las formas de organización económica (Art. 316.9); gestionar recursos económicos para la investigación, la asistencia técnica y la transferencia de tecnologías (Art. 316.10).

En tercer lugar, con relación a la *organización económica del Estado* (Parte Cuarta), en la que se destaca el nuevo modelo económico, a partir del cual la economía boliviana es plural y reconoce las formas de organización comunitaria, estatal y privada, articuladas bajo los principios de complementariedad, reciprocidad, solidaridad, redistribución, igualdad, seguridad jurídica, sustentabilidad, equilibrio, justicia y transparencia (Art. 306). En este contexto, las actividades económicas deberán contribuir al fortalecimiento de la soberanía económica del país (Art. 312).

2.2. Ampliación de la normativa sobre Tierra y Territorio

En el Capítulo Noveno del Título II se encuentran las referencias conceptuales relativas a la integridad de los derechos a la tierra, el territorio y los recursos naturales.

El nuevo ordenamiento jurídico boliviano reconoce, respeta y protege dos formas de propiedad: la *individual*—que comprende la pequeña, la mediana y la empresarial—y la *colectiva o comunitaria*—la cual se expresa en el territorio indígena originario campesino, las comunidades interculturales originarias y las comunidades campesinas.

Se recoge el principio de la Reforma Agraria de 1953 de que el trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria debiendo, las pequeñas propiedades y las comunitarias, cumplir con una función social, mientras que las empresariales, con una Función Económica Social (FES). Esta última se define, constitucionalizando los principios de la actual Ley N° 3545, como empleo sustentable de la tierra, conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, del interés colectivo y de su propietario. La propiedad empresarial está sujeta a revisión periódica para verificar el cumplimiento de la FES, que por mandato de la Ley 3545 se realiza cada dos años. El incumplimiento de la FES conlleva la pérdida del derecho y el retorno de las tierras al dominio del Estado sin indemnización. La expropiación es el otro mecanismo de desapoderamiento de la tierra a sus titulares, que procede, sin excepción, por causal de necesidad y utilidad pública, previo pago de una justa indemnización.

Se recupera en este capítulo el instituto del latifundio, categoría prevista en la Ley de Reforma Agraria, que había quedado en desuso debido a la derogación del procedimiento de afectación que operó la Ley INRA. El Art. 398 de la nCPE señala cuatro causales bajo las cuales el Estado declara una propiedad agraria como latifundio, las cuales son: “a) tenencia de tierras improductivas; b) tenencia de tierras que no cumplen la función económica social; c) tierras explotadas aplicando un sistema de servidumbre, semiesclavitud o esclavitud en la relación laboral y d) tenencia de tierras que sobrepasen la superficie máxima zonificada establecida en la ley”. Aunque en realidad las causales a) y c) son hipótesis del genérico b), la existencia de una de las dos implica el incumplimiento de la FES. Con respecto a la causal d), el 25 de enero de 2007, a través de un referéndum dirimitorio, el pueblo boliviano decidió que la superficie máxima de la propiedad agraria reconocida por el Estado, excedida la cual el predio se considera latifundio, es de 5.000 hectáreas.

La pequeña propiedad y las propiedades colectivas se benefician de las garantías que evitan su fragmentación o venta a terceros: son de carácter indivisible, imprescriptible, inembargable, inalienable e irreversible y no están sujetas al pago del impuesto a la propiedad agraria. Respondiendo a la realidad de las comunidades campesinas e indígenas del altiplano y el valle, la propiedad colectiva

podrá titularse de manera mixta, reconociéndose la complementariedad entre derechos colectivos e individuales y, a la vez, respetándose la unidad territorial de la comunidad.

La nCPE rescata, en parte, aquella demanda histórica de los pueblos indígenas de las tierras bajas de la concepción integral *territorio*. El Art. 403 reconoce, bajo la controvertida categoría de *territorio indígena originario campesino*,

...el derecho a la tierra, al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables en las condiciones determinadas por la ley; a la consulta previa e informada y a la participación en los beneficios por la explotación de los recursos naturales no renovables que se encuentran en sus territorios; la facultad de aplicar sus normas propias, administrados por sus estructuras de representación y la definición de su desarrollo de acuerdo a sus criterios culturales y principios de convivencia armónica con la naturaleza.

El reconocimiento se extiende además a las áreas de producción, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales y espacios de reproducción social, espiritual y cultural.

3. Elementos relevantes del desarrollo rural sustentable

Las disposiciones del Título III, de manera coherente a lo que se mencionaba respecto a los elementos conceptuales que enmarcan este Título, pueden ser agrupadas de la siguiente manera:

3.1. Fines y contenido del desarrollo rural integral sustentable

El desarrollo rural integral sustentable es parte fundamental de las políticas económicas del Estado, que priorizará sus acciones dirigidas al fomento de todos los emprendimientos económicos comunitarios y del conjunto de los actores rurales, con énfasis en la seguridad y en la soberanía alimentaria, a través de:

- El *incremento sostenido y sustentable de la productividad* agrícola, pecuaria, manufacturera, agroindustrial y turística, así como su capacidad de competencia comercial.
- La *articulación y complementariedad interna* de las estructuras de producción agropecuarias y agroindustriales.
- El logro de *mejores condiciones de intercambio económico* del sector productivo rural en relación con el resto de la economía boliviana.
- La *significación y el respeto de las comunidades indígena originario campesinas* en todas las dimensiones de su vida.
- El *fortalecimiento de la economía de los pequeños productores agropecuarios y de la economía familiar y comunitaria*.

3.2. Rol del Estado en función de garantizar el desarrollo rural integral

El Estado garantizará el desarrollo rural integral sustentable por medio de políticas, planes, programas y proyectos integrales de fomento a la producción agropecuaria, artesanal, forestal y al turismo, con el objetivo de obtener el mejor aprovechamiento, transformación, industrialización y comercialización de los recursos naturales renovables.

- El Estado *promoverá y fortalecerá* las organizaciones económicas productivas rurales, entre ellas a los artesanos, las cooperativas, las asociaciones de productores agropecuarios y manufactureros, y las micro, pequeñas y medianas empresas comunitarias agropecuarias, que contribuyan al desarrollo económico y social del país, de acuerdo a su identidad cultural y productiva.

3.3. Objetivos de la política de desarrollo rural

- *Garantizar la soberanía y seguridad alimentaria*, priorizando la producción y el consumo de alimentos de origen agropecuario producidos en el territorio boliviano.
- Establecer *mecanismos de protección a la producción* agropecuaria boliviana.
- *Promover la producción y comercialización de productos agro ecológicos*.
- *Proteger la producción agropecuaria y agroindustrial ante desastres naturales* e inclemencias climáticas, geológicas y siniestros. La ley preverá la creación del *seguro agrario*.
- Implementar y desarrollar la *educación técnica productiva y ecológica* en todos sus niveles y modalidades.
- Establecer políticas y proyectos de manera sustentable, procurando la *conservación y recuperación de suelos*.
- Promover *sistemas de riego*, con el fin de garantizar la producción agropecuaria.
- Garantizar la *asistencia técnica* y establecer mecanismos de *innovación y transferencia tecnológica* en toda la cadena productiva agropecuaria.
- Establecer la *creación del banco de semillas y centros de investigación genética*.
- Establecer *políticas de fomento y apoyo a sectores productivos* agropecuarios con debilidad estructural natural.
- *Controlar la salida y entrada al país de recursos biológicos y genéticos*.
- Establecer políticas y programas para *garantizar la sanidad agropecuaria y la inocuidad alimentaria*.
- Proveer *infraestructura productiva*, manufactura e industrial y servicios básicos para el sector agropecuario.

El verdadero problema de la economía nacional está en el patrón de desarrollo basado en la explotación de materias primas sin concatenación con los demás sectores de la economía (PNUD, 2005). Este problema estructural, en sus diferentes etapas -como la explotación de la plata en el siglo XIX; estaño, goma e hidrocarburos en el siglo XX- sigue presente con el ciclo del gas que vive el país actualmente. En la práctica, este cambio es el único que garantizaría salir del círculo vicioso de la pobreza estructural de la economía boliviana (Sandóval, 2009).

Esta misma matriz tiene su correlato en la economía rural, que privilegia la producción agropecuaria dirigida exclusivamente al mercado internacional, sobre todo los granos oleaginosos como la soya.

Si lo que se pretende es superar este esquema, como patrón principal del desarrollo rural vigente, se necesita avanzar hacia un modelo que genere excedentes, garantice la soberanía alimentaria, sea ambiental y socialmente sustentable y se concrete en el marco del respeto de los derechos humanos. La nCPE plantea que para lograr esto el Estado debe recuperar un rol preponderante. En esa dirección, los nuevos postulados constitucionales le devuelven sus atribuciones de planificación del desarrollo y la posibilidad de intervenir en la cadena productiva de transformación agraria y forestal (Tamburini, 2008), en la perspectiva de nivelar las asimetrías estructurales y ampliar la base productiva nacional.

Por otro lado, si la economía agraria privilegiaba actores, considerando a la empresa privada exportadora como el sujeto central del desarrollo, el modelo planteado desde la nCPE se reconoce como multi-actor. En el modelo pasado los campesinos fueron considerados pequeños productores inviables y los indígenas poseedores de recursos naturales, con baja capacidad organizativa para aprovecharlos bajo los parámetros del mercado; ahora éstos pasan a ocupar un papel importante en los eslabones de una cadena productiva en construcción, que pretende ser incluyente y equitativa. Y el desafío es mayor si se pone en contexto que estos actores, agroindustriales y campesinos sin tierra, pueblos indígenas y empresarios madereros, etc., llegan a esta situación después de una etapa de lucha reivindicativa que los ha visto enfrentados por cuestionamientos mutuos en cuanto a la legalidad de sus derechos, la legitimidad de sus reivindicaciones y la viabilidad económica y ambiental de sus modelos.

La nPCE plantea vincular no solamente actores o sectores a partir de intereses y flujos económicos, sino más bien, antes de ello, superar las barreras generadas durante la vigencia de los anteriores modelos (el capitalismo de Estado y el de mercado). El desafío es entonces nivelar las asimetrías, mejorando los ingresos, y permitir que los intercambios se den en un plano de equidad.

4. El desarrollo normativo necesario para conjurar las amenazas y efectivizar los avances

El desarrollo legislativo que conviene al presente título, o catálogo de orientación política, debe tener en cuenta los lineamientos básicos expresados en los artículos analizados, previa eliminación de las contradicciones y contrarrestando las interpretaciones distorsionantes a fin de proyectar medidas que consoliden los avances.

4.1. Participación social: potenciar la participación social en las decisiones económicas.

Las modificaciones introducidas al Art. 241.I, redujeron la incidencia de la sociedad sobre las decisiones que se toman en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. Para contrarrestar esto, sería útil institucionalizar un Consejo Nacional de Planificación que constituya un verdadero espacio de participación y decisión.

4.2. Tenencia de tierras

- a. *Ratificar el alcance del latifundio y extensión de las propiedades agrarias.* Es necesario vincular claramente el Art. 315 al Capítulo de Tierra y Territorio para evitar que se lo entienda de manera aislada. Se debe aclarar que la extensión máxima de cualquier tipo de propiedad –incluso las organizadas bajo la confusa redacción del Art. 315.II– no pueda superar el máximo de 5.000 hectáreas:

Art. 315 I. El Estado reconoce la *propiedad de tierra* a todas aquellas personas jurídicas legalmente constituidas en territorio nacional siempre y cuando sea utilizada para el cumplimiento del objeto de la creación del agente económico, la generación de empleos y la producción y comercialización de bienes y/o servicios.

II. Las personas jurídicas señaladas en el párrafo anterior que se constituyan con posterioridad a la presente Constitución tendrán una estructura societaria con *un número de socios no menor a la división de la superficie total entre cinco mil hectáreas, redondeando el resultado hacia el inmediato número entero superior.* (cursivas nuestras)

- b. Especificar que los *terceros reconocidos al interior de los territorios indígenas* (Art. 394.I *in fine*) deben ajustarse al régimen legal autónomo de administración y gestión de recursos que esos pueblos tengan, así como que se trata solamente de los titulares de derechos agrarios saneados (no concesionarios sobre recursos naturales u otros).
- c. Establecer que la *mediana propiedad* está sujeta a las mismas condiciones que la empresa para su garantía (Art. 394. I).
- d. Establecer que el reconocimiento de los derechos de propiedad y posesión bajo el principio de “*irretroactividad*” de la ley, del que habla el Art. 309.I, no significa el incumplimiento de la Ley INRA-RCRA respecto al régimen de posesión y propiedad de la tierra que rige en el proceso de saneamiento de la propiedad agraria.
- e. Aclarar que las *relaciones servidumbres* están ligadas también a otro tipo de explotaciones agrarias además de la ganadera, por lo que es necesario desarrollar legislativamente la descripción del Art. 398 para comprender realidades como la zafra (azúcar, castaña, palmito, goma) y otras.

4.3. Con relación a los objetivos de la política del desarrollo rural

- a. *Soberanía y seguridad alimentaria. Transgénicos.* Cabe establecer una regulación con cargo al Art. 409, para que se restituya la prohibición de los transgénicos, por lo menos de las semillas, en función de dar coherencia a los artículos comentados que tienen a la soberanía alimentaria como principio.
- b. *Infraestructura.* La deficiente infraestructura con la que se cuenta hace que la producción nacional pierda competitividad frente a la extranjera, así como también persisten desniveles en la producción local dependiendo de la región que se trate. Pese a las inversiones de los últimos años, ligadas a la redistribución de la renta petrolera y los grandes proyectos camineros nacionales en curso, las actividades del productor pequeño y mediano, para ser viables, deberían gozar de incentivos que compensen los altos costos de producción que siguen soportando. En el caso indígena/campesino, y respecto a la inversión productiva propiamente dicha, este componente debe ser parte del apoyo del Estado. Así mismo, debe fortalecerse las autonomías locales y regionales, las cuales serán, a partir de ahora, titulares de competencias relativas a infraestructura en el área rural y por tanto destinatarias de fondos con capacidad de decisión en esos niveles, definiciones que deben ser adoptadas de manera participativa con los actores de esas zonas.
- c. *Asistencia técnica, innovación y transferencia tecnológica.* Los bajos niveles de producción y productividad se deben, sobre todo, a la inexistente asistencia técnica a la producción y menos

a la innovación tecnológica y su transferencia. En el oriente estas áreas estuvieron reservadas a proyectos de la cooperación internacional (JICA-Japón, USAID-EE.UU, LIDIVET-DFID-Gran Bretaña, etc.), de quienes, sólo los medianos y grandes productores se beneficiaron. Es necesario fortalecer los institutos y centros creados al influjo de estas iniciativas, haciéndolas llegar a los sectores más desfavorecidos para incrementar la producción y productividad, así como a las áreas de extensión agrícola de las universidades. Resulta clave también articular los nuevos gobiernos locales y regionales con los productores, cuyas nuevas competencias están vinculadas a estas áreas.

- d. *Políticas de fomento y apoyo a sectores productivos agropecuarios con debilidad estructural natural.* Las políticas respecto de estos sectores fracasaron por sus visiones completamente alejadas de la realidad. Los intentos por vincular los pueblos indígenas directamente al mercado –vía planes de manejo forestal para la comercialización de madera, la introducción de cultivos mecanizados o la crianza de animales sobre los cuales poco conocen– obtuvieron magros resultados, no obstante los apoyos recibidos. Es necesario construir una política con ellos, que considere, no solamente el fomento, sino el respeto por sus formas tradicionales de uso y aprovechamiento de sus recursos naturales, sus formas de relacionamiento con el bosque y el conocimiento acumulado que tienen, poco monetizado y muchas veces sustituido por otros supuestamente rentables.
- e. *Entrada y salida del país de recursos biológicos y genéticos.* El Estado debe establecer una normativa clara que recupere las disposiciones constitucionales al respecto y la vincule a una política de desarrollo de las mismas a fin de que el bio-comercio beneficie al país y a los titulares de los conocimientos tradicionales asociados a estos recursos.

Bibliografía

Almaraz, Alejandro (Coordinación y redacción), *Tierras Comunitarias de Origen. Saneamiento y titulación. Guía para el patrocinio jurídico* (Santa Cruz: CEJIS – IWGIA, 2002)

Balderrama, Carlos *et. ál.*, *Estudio para la clasificación de la propiedad agraria. Prediagnóstico* (La Paz: junio, 2007)

BOLFOR II, *Dossier forestal* (Santa Cruz: enero 2009)

Healy, Kevin, *Caciques y patronos: una experiencia de desarrollo rural en el sud de Bolivia* (La Paz: CERES, 1984)

McLean Avaroa, Ronald, *Intervención en la negociación Organizaciones indígenas del Oriente y Gobierno Nacional* (Santa Cruz: 2000)

PNUD, *La economía más allá del gas* (La Paz: 2005)

Rosset, Peter; Monsalve, Sofía; Vásquez, Saúl Vicente y Carino, Jill K, “La reforma agraria en el contexto de la soberanía alimentaria, el derecho a la alimentación y la diversidad cultural: tierra, territorio y dignidad” en CEJIS, *Artículo Primero*, Revista de debate social y jurídico, N° 18 (Santa Cruz, Septiembre 2006)

Reagrupación tomada de CEJIS, *Tierra-territorio, recursos naturales y desarrollo rural sostenible. Análisis y bases para la reforma constitucional* (Santa Cruz, octubre de 2005, mimeo)

Sandoval, Dunia (Santa Cruz: 2009, mimeo)

Tamburini, Leonardo, *Análisis de los decretos supremos 28158, 28159 y 28160* (CEJIS, 2005a, mimeo)

_____, “El modelo forestal boliviano” en *Etnias y Política* N°1. *La política forestal en Colombia: expropiación y despojo territorial* (Bogotá: 2005b)

_____, “Tierra y Territorio en la nueva Constitución” en *Subversión. Para pensar el presente más allá del capital y la colonia* (Cochabamba: Fundación Gandhi, 2009, en edición)

_____, “Los recursos forestales en la nueva Constitución Política del Estado y en el proyecto de Estatuto Autonómico de Santa Cruz –convergencias y divergencias”, en *Coloquio Forestal I. Los recursos forestales en las propuestas de Constitución y Estatutos Autonómicos. Proyecto BOLFOR II*. (Santa Cruz: marzo, 2008)

Urioste, Miguel y Kay, Cristóbal, *Latifundios, avasallamientos y autonomías: La reforma agraria inconclusa en el Oriente* (La Paz: Fundación Tierra, 2005)

Bolivia, desarrollo rural constitucionalizado

Oscar Bazoberry Chali

A diferencia de la Constitución anterior, la que hoy llamamos nueva Constitución Política del Estado (se identificará en el texto como nCPE), incluye un apartado especial al desarrollo rural sostenible, y variadas menciones en un conjunto de otros apartados.

Esta incorporación responde a la tendencia de la constitucionalización como principal garantía para que los Estados, gobiernos e instituciones públicas y privadas viabilicen acciones y contenidos específicos, en beneficio de sectores particulares.

La tendencia a la constitucionalización puede entenderse como respuesta al manejo discrecional de las leyes, como argumento de expoliación de recursos naturales, derechos propietarios (históricamente desfavorables a pueblos indígenas) y determinación de políticas públicas (instituciones e inversiones).

La hipótesis que sustenta esta afirmación podría verificarse si, en el período de 1967 a 2008, los contenidos constitucionales habrían beneficiado una particular forma de desarrollo y un conjunto determinado de beneficiarios.

De encontrarse una respuesta afirmativa, la consecuencia es determinar si la nCPE introduce cambios sustanciales en cuanto a sujetos y contenido que permitan esperar un desarrollo rural sustancialmente distinto al período anterior.

Nuestra respuesta es que es posible esperar la generación de condiciones para un desarrollo rural que privilegie una mejor ocupación del territorio en Bolivia, una adecuada perspectiva sub estatal (entiéndase subnacional en el contexto de la tradición jurídica) de planificación y administración, y una mejor distribución de oportunidades y riqueza entre el campo y la ciudad.

Sin embargo, en el texto constitucional perviven tensiones y elementos presentes desde 1952, que hacen suponer que el estado de indefiniciones institucionales y conflictos sociales continuará vigente.

Oscar Bazoberry Chali

Sociólogo. Actualmente es Coordinador del Instituto Para el Desarrollo Rural en Sudamérica (IPDRS). Coordinador de la Maestría de Desarrollo Rural del CIDES – UMSA. Es autor y coautor de investigaciones referidas al desarrollo rural en Bolivia.

1. Constitución de 1961, 1967 y sus reformas 1994 hasta 2005

Que la misma distribución injusta e irracional de la propiedad agraria y la punible despreocupación de los gobiernos oligárquicos, que no protegieron al trabajador campesino, provocaron la despoblación del agro boliviano, cuya masa humana, imposibilitada de conseguir en el campo medios adecuados de subsistencia, emigra constantemente, en busca de trabajo a los asentamientos mineros, a los centros urbanos y a países extranjeros, irrogando, con ello, daños incalculables al interés demográfico de la Nación y a la producción agrícola y ganadera. (DL 3464 de 1953)

Con una mirada actual, resulta curioso que uno de los grandes cambios para las relaciones en el campo, y por tanto la capacidad de generar condiciones de desarrollo rural, se haya establecido bajo modalidades normativas como decretos legislativos, decretos supremos y leyes de la República que, recién en 1961, fueron incorporados al texto constitucional.

La preocupación de los actores de la denominada Revolución de 1952 se concentró en el desarrollo del país, más propiamente en el desarrollo “sobre bases económico – capitalistas”. En este marco, en aquel momento no se hacía mención expresa a lo rural; el *desarrollo del campo* era una consecuencia de esta política general, consistía en construir los mecanismos para la incorporación del campesino a la “modernidad”, modificando las condiciones de propiedad, producción, educación, acceso a tecnología. Para ello, se hacía mención explícita a sistemas de asistencia técnica, crédito y el fomento cooperativo.

Recién en la CPE 1961 se hace una referencia directa a la relación entre los cambios que se vino implementando y el desarrollo rural. Esta relación se enfoca en la distribución de las propiedades agrarias y los programas de alfabetización del campesino.

Artículo 171. El Estado supervigilará e impulsará la educación del campesino en los ciclos fundamental, técnico y profesional abarcando todos los aspectos que comprenda un programa de desarrollo rural y fomentará su acceso a la cultura en todas sus manifestaciones. (CPE 1961)

El criterio de función económica y social se establece en la CPE 1961 y se consolida en la CPE 1967, como criterio para la dotación y conservación de la propiedad agropecuaria en el caso de la mediana y la empresa agropecuaria, en tanto se va definiendo, de mejor manera, el criterio de función social para la propiedad comunitaria y la TCO (CPE 1994). Aunque este criterio se haya encontrado presente en leyes y decretos incluso de fines del siglo XIX y se lo mencione bajo el concepto de *las condiciones de población y cultivo*, en la CPE 1947 se introduce el concepto de función social como un agregado de la legitimidad otorgada por el Estado.

En términos de patrones de ocupación del espacio, se establecía la necesidad de consolidar nuevos asentamientos humanos a través de planes de colonización, aunque se hacía énfasis en la preferencia por las tierras de frontera, relacionando los asentamientos humanos, el desarrollo de poblaciones rurales y al mismo tiempo lo que se denominó “seguridad nacional”.

Paulatinamente en las reformas de 1995, el 2002 y el 2004, se va incorporando criterios de respeto y promoción a las culturas, propiedad de la tierra e instituciones. La más relevante es la incorporación de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO), en el año 1994.

En tanto definición de mecanismos para la promoción del desarrollo, los criterios incorporados en el régimen agrario y campesino son los siguientes: fomento del Estado, acción regulatoria del Estado (principalmente en recursos naturales renovables), reconocimiento de personería jurídica a comunidades indígenas y campesinas, asociaciones y sindicatos. Dotación de tierras, créditos de fomento, alfabetización y educación técnica.

En cuanto al sector privado, entendido éste como empresarial, la norma constitucional define el respeto a los derechos adquiridos y, aún más, la promoción de este tipo de economía.

La iniciativa privada recibirá el estímulo y la cooperación del Estado cuando contribuya al mejoramiento de la economía nacional (CPE 1961, 1995).

En el ámbito rural, el reconocimiento y promoción del sector privado ha significado el crecimiento de un complejo agroindustrial en la región oriental del país y la ocupación de grandes extensiones de tierra para la actividad ganadera.

El incentivo a la economía privada ha producido dos fenómenos distintos: en unas regiones se ha generado espacios rurales dinámicos, con distintos grados de formalidad y calidad de empleo rural, articulados a mercados de consumo masivo, articulados al mercado de capitales, bienes y servicios que explican el crecimiento de muchas de las áreas urbanas de Bolivia a partir de los años 60; en otras regiones, en cambio, se ha consolidado grandes extensiones a favor de grupos familiares con una escasa o nula intervención tecnológica y grandes déficit en la calidad y legalidad de las relaciones laborales.

Aunque es muy difícil identificar qué efectos se puede atribuir a la CPE y cuáles a otros marcos normativos, sí podemos afirmar que en el periodo que va entre el año 1952 y el año 2008, el modelo de desarrollo rural ha establecido algunas pautas muy claras, que se las puede identificar tanto en la normativa, como en una revisión de los cambios estructurales ocurridos en el campo.

Criterio modernizador, 1953 a 1994, al menos en el discurso, caracterizado por un patrón de ocupación del espacio que, en general, privilegia el abandono del campo. Patrón de ocupación del espacio que, en general, privilegia la migración a regiones bajas del país.

Economía bipolar, con una normativa bicéfala, que intenta combinar, por un lado, el desarrollo de una agricultura “moderna y capitalista” con una ganadería casi feudal (considerando la extensión que ocupa y reclama), atendida por servicios industriales, financieros y asistencia técnica variable en volumen y calidad; por otro lado, una economía “tradicional”, de pequeños propietarios campesinos indígenas, que unas veces fungen como mano de obra para las empresas y haciendas agrícolas y ganaderas y, otras, disputan mercados locales y complementan sus ingresos con otras actividades económicas.

En el año 1994, la Ley de Descentralización y la Ley INRA introducen un quiebre importante, confluyendo dos factores relevantes, la titularidad de la propiedad de la tierra y la descentralización administrativa a niveles locales.

Sin embargo, en actividades agropecuarias y forestales se consolida la visión bipolar, bicéfala, que termina produciendo políticas de Estado paralelas, generalmente contradictorias y en muy pocas oportunidades complementarias.

Por una parte, una política pública orientada a campesinos indígenas con la intención de asegurar la alimentación para su autoconsumo, a lo mejor orientada al mercado interno, con bajo uso de tecnología e insumos agrícolas, sostenida con base en la rotación de cultivos y tierras, complementada y/o sustituida por la ocupación de nuevas áreas de colonización; servicios e infraestructura generalmente escasos y subvencionados por entidades no gubernamentales y la cooperación internacional. En pocas oportunidades, y en algunas regiones, se ha reconocido ventajas comerciales, como es el caso del cultivo de la quinua.

Por otra parte, una política orientada al sector empresarial agroexportador, con participación creciente en mercados de materias primas que requieren grandes volúmenes. Compite con otras regiones y mercados del mundo en los cuales la presión de precios y preferencias de mercado ha sido constante. Al ser una economía de gran escala, da origen a la reconcentración de tierras. Para mantener competitividad internacional recibe apoyo del Estado, como es el caso de la subvención al diesel.

2. Contexto del debate constitucional 2007-2008

En el área rural vive hoy un gran porcentaje de la población boliviana. En términos absolutos, hay más personas y familias en el campo que hace 50 años. Antes había dos millones de personas habitando estos espacios (2.200.932); hoy existen alrededor de tres millones (3.187.995) en estas condiciones.

Lo mismo ocurre con las comunidades y su distribución geográfica, hoy hay más comunidades que hace 50 años, a pesar de la pobre definición de población rural con la que se designa estadísticamente a estos bolivianos y que se circunscribe, básicamente, a la concentración de la población. Según definición del Instituto Nacional de Estadística (INE), desde los 2.000 habitantes que viven en algún grado de concentración se define población urbana, como si las economías de muchas de estas poblaciones, sus culturas y comportamientos no denotaran aspectos de ruralidad, incluso presentes en las ciudades más grandes del país.

Es importante indicar que cada día es más conocido y aceptado que los espacios rurales y urbanos interactúan de manera permanente, más aún, el desarrollo de la humanidad y la tecnología de la que se dispone hace cada vez más nítida esta interrelación. En el caso de Bolivia, el peso cultural y simbólico del área rural en muchos aspectos es predominante al que proviene del área urbana, de manera que en las ciudades se ha construido infinidad de espacios de apropiación simbólica del mundo rural. Los residentes en la ciudad se convierten, muchas veces, en agentes de transmisión de las mutuas influencias.

Dadas las condiciones estructurales de la economía nacional y su rol en el contexto internacional, no parece que existan las posibilidades, al menos dentro del país, para sustituir la actividad rural por otra que ofrezca ingresos permanentes y seguridad social a largo plazo.

3. Para qué introducir en la Constitución una declaración específica sobre desarrollo rural¹

En términos de Constitución, sólo se justifica la inclusión específica del desarrollo rural, agropecuario, forestal, campesino indígena, en virtud al reconocimiento de que, si bien hay que reordenar el país,

¹ Aprovecho una reflexión en la que me tocó participar en el marco de las actividades de la Comisión de Desarrollo Rural en Sucre.

dentro de él hay que reordenar la relación del campo con las ciudades. Al menos hasta que se supere las contradicciones y se haya generado condiciones de desarrollo equitativas para los bolivianos, independientemente de su grado de concentración o lugar de habitabilidad.

- No se trata, por tanto, de generar más riqueza en abstracto, a partir de los recursos naturales, sobre todo la tierra.
- Se trata de generar riqueza y distribuirla de manera adecuada en el conjunto del país y que las personas puedan disfrutarla allí donde se encuentren. Desde el punto de vista rural, significa generar las condiciones para que el flujo de riqueza vuelva y se establezca en el campo.

En el campo, el área rural, la producción agropecuaria, agroindustrial y forestal es capaz de generar condiciones para una vida digna, en el presente y el futuro.

Para ello es necesario modificar la actitud extractivista de recursos y riqueza del área rural y su concentración en las áreas urbanas, sobre todo capitales de departamento, que viene siendo uno de los principales obstáculos para el desarrollo rural. Es necesario modificar el patrón de ocupación del espacio que genera presiones desde distintos sectores para trasladar recursos del campo a la ciudad y dotarse de una visión de desarrollo alternativa a la que predomina en la actualidad.

Desde el punto de vista de las culturas, las identidades originarias, si bien son cada día más independientes del lugar de residencia, en gran medida el área rural sigue siendo el espacio privilegiado y el referente particular de la diversidad cultural y las nacionalidades del país. Aspecto a tomar en cuenta en Bolivia, ya que no sólo se trata de desarrollo productivo, sino también de desarrollo productivo en un marco de identidades y culturas particulares.

4. Debate en el proceso constituyente 2007-2008

Para quien estuvo cerca del debate constituyente, no cabe duda que la Comisión de Desarrollo Rural, presidida por Víctor Hugo Vásquez Mamani, hizo un trabajo intenso. Este trabajo quedó testimoniado en el documento *Sistematización de propuestas sobre Desarrollo Productivo Rural, Agropecuario y Agroindustrial (2001)*.

Del seguimiento al proceso de construcción de la nCPE y la documentación existente, no cabe duda que a pesar que fue un grupo mucho más armónico que otros, hay dos elementos que saltan a la vista: primero, que el desarrollo rural no se puede encasillar solamente en un título de la Constitución; segundo, que en cuanto al desarrollo rural, más que conceptos, se ha discutido herramientas e intereses sectoriales.

Apenas constituida la Comisión, resultó claro que existían asuntos que debían ser trabajados en coordinación con otras comisiones, estos temas se los clasificó para tratarlos en comisiones mixtas: uso y tenencia de la tierra; recursos forestales; recursos naturales y medio ambiente; recursos estratégicos: economía, desarrollo, inversión, empleo y mercado; género; autonomía y descentralización.

Reclasificando los ejes temáticos identificados por la Comisión de Desarrollo Rural, se puede anotar que les preocupaba la interdependencia entre el desarrollo rural y los recursos naturales; el desarrollo rural y las estructuras económicas; y el desarrollo rural y el diseño administrativo del Estado.

Con base en las propuestas que fue recibiendo la comisión, identificó 16 ejes temáticos a desarrollar: erradicación de la pobreza; contribución a la producción agropecuaria; reconocimiento a las organizaciones económicas y productivas; transformación, industrialización y comercialización; soberanía y seguridad alimentaria; sistema financiero; políticas fiscales favorables; educación productiva; ciencia y tecnología; sanidad e inocuidad alimentaria; recursos genéticos y biodiversidad; fomento a la producción agroecológica; fomento al agro ecoturismo; asentamientos humanos; tratados internacionales; régimen especial de seguro social agropecuario.

Lo primero que salta a la vista es que, bajo el concepto de desarrollo rural, en general se considera temas relativos a los aspectos productivos: desarrollo de ciencias y tecnologías, capacitación y asistencia técnica; valoración de la biodiversidad; distribución espacial de la población; sistema financiero y políticas fiscales; normativa internacional.

En el conjunto de preocupaciones, unos temas fueron mejor trabajados y elaborados que otros, en algunos prácticamente no se logró concretar ideas útiles para la reflexión y su introducción al texto constitucional; el ejemplo más claro es el de políticas fiscales favorables al desarrollo rural.

En síntesis, la discusión en la construcción de la nueva Constitución estuvo marcada por la preocupación de elaborar un articulado específico, en plena conciencia que el desarrollo rural corresponde a un conjunto de acciones que cubre distintos apartados de la Constitución. No queda claro de qué manera la Comisión de Desarrollo Productivo Rural, Agropecuario y Agroindustrial, consiguió abrir agenda complementaria en las otras comisiones como fue su propósito.

5. Desarrollo rural en la nCPE

El Desarrollo Rural se constitucionaliza bajo el título *Desarrollo Rural Integral Sustentable*. Recupera en gran medida el debate constituyente que describimos brevemente en los párrafos precedentes.

Desde el punto de vista del desarrollo rural, el párrafo más rico de la formulación es el que reconoce que ha existido un modelo de desarrollo que ha desfavorecido al sector rural. Es decir, existirían causas estructurales y no naturales para explicar la reproducción de la pobreza en el campo.

Artículo 405.3. El logro de mejores condiciones de intercambio económico del sector productivo rural en relación con el resto de la economía boliviana.

Otro aspecto importante, concordante con el texto constitucional, es la preferencia por los campesinos indígenas, pequeños productores, productores familiares, como sujetos del desarrollo rural. Sin desconocer la existencia y la convivencia de un conjunto más amplio de actores: *fomento de todos los emprendimientos económicos comunitarios y del conjunto de los actores rurales*.

Empero, en concordancia con otras secciones de la Constitución, especialmente en el capítulo económico, esta situación preferencial se equilibra con la tradición empresarial. Por lo que se puede afirmar que se ha construido una afirmación de actores y no se ha superado los espacios de tensión y sobreposición entre actores: *la economía plural está constituida por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa*.

La relación actores rurales y recursos naturales se mantiene compleja, posiblemente con excepción de las TCO, se sobreponen los derechos sobre los recursos naturales que se encuentran en un mismo territorio. Minerales, petróleo, madera, suelo, continuarán siendo motivo de tensión entre privados, comunidades, y entre éstos y el Estado.

Respecto a la incursión de la *economía estatal*, la ampliación de su labor reguladora a su labor promotora, en unos casos, y actora, en otros, la convierte en una oportunidad y un riesgo al mismo tiempo. La participación directa del Estado puede suponer una menor capacidad de negociación y demanda de las poblaciones locales en relación a las empresas estatales o, de lo contrario, podría corregir las distorsiones del derecho a consulta y otras formalidades del derecho liberal.

En oposición a estas precauciones, es posible esperar que el énfasis por la institucionalidad de las comunidades, las organizaciones económicas y asociaciones de productores, las cooperativas, termine formando un complejo organizativo que favorezca el desarrollo de la sociedad civil y de organizaciones económicas que lleven adelante procesos de desarrollo acordes con los recursos y derechos que está previsto distribuir y asignar: *el Estado promoverá y fortalecerá las organizaciones económicas productivas rurales*.

Se establece la correspondencia entre la preferencia por los productores familiares con las políticas de protección de suelos, recursos genéticos y bosques. La fuerza de la declaración sobre *sustentabilidad* es que se asienta en el conocimiento de las comunidades y familias campesinas indígenas: *la significación y el respeto de las comunidades indígena originario campesinas en todas las dimensiones de su vida*.

Esta relación entre población y desarrollo *sustentable* adquiere una dimensión significativa en la normativa para la dotación de tierra y derechos de aprovechamiento de bosque a las comunidades campesinas indígenas. Sin embargo, a pesar que este es un gran avance, puede ser muy restrictivo ya que no reconoce, explícitamente, que la población rural, de manera creciente, ha desarrollado un conjunto de estrategias de vida e iniciativas económicas y educativas que articulan el campo con actividades y relaciones mucho más diversas, incluso externas a la comunidad.

La atención a las fuerzas internas de la comunidad genera las permanentes tensiones entre el propósito manifiesto de la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria, con los instrumentos descritos para el desarrollo rural. La relación familia, cultura, comunidad y seguridad y soberanía alimentaria, fija este objetivo a nivel de productores, asignando una responsabilidad que claramente rebasa su ámbito de control.

Seguridad alimentaria es un indicador de bienestar en el ámbito de personas, en tanto soberanía alimentaria es un indicador de desarrollo de un Estado. Por tanto, si bien ambos conceptos dan soporte a la relación entre tenencia y distribución de tierra y actividad económica, hace más a la política de Estado que al desarrollo rural propiamente. Como en otros casos, lo ideal sería encontrar que las políticas de Estado, en cualquier campo al que se refieran, sean concurrentes con las necesidades del desarrollo rural.

En un sentido más amplio, constitucionalizar la necesidad de establecer *mecanismos de protección a la producción agropecuaria boliviana*, si bien responde al criterio generalizado de los productores de que existen factores de competencia regional e internacional que no pueden atender adecuadamente, podría convertirse en una declaración vacía si se mantiene las políticas de salarios bajos y alimentos baratos, lo que obliga a los gobiernos a recurrir a países extranjeros, o hacerse de la vista gorda con el contrabando, para satisfacer la capacidad de compra de la población.

El complejo de tensiones y complementariedades entre la política general y política particular, se podría mostrar en que la modificación del único artículo, entre el trabajo de la Comisión, la CPE-

Oruro y la CPE-Congreso, haya transitado de la prohibición de los transgénicos al mandato de su legislación.

Artículo 409. La producción, importación y comercialización de transgénicos será regulada por Ley.

Una valoración general de la nCPE podría postularse de la siguiente manera: no se ha superado la visión bipolar en el uso y aprovechamiento de los RRNN. Sin embargo, se ha establecido declaraciones que podrían permitir un mayor desarrollo de las comunidades y las familias pobres en el campo. Para ser una Constitución bastante detallada, han quedado aspectos que será necesario profundizar en la adecuación normativa; entre los principales se encuentra la coherencia entre el propósito del Título de Desarrollo Rural con el resto de la Constitución.

6. Reto del desarrollo legislativo e institucional

Si nos concentramos únicamente en el *Título Desarrollo Rural Integral Sustentable* surgen, entre otras, las siguientes interrogantes:

- ¿Cómo incrementar de manera sostenida y sustentable la productividad en el área rural?
- ¿Cómo y para qué articular la producción agropecuaria y agroindustrial?
- ¿Cómo lograr mejores condiciones de intercambio entre el sector productivo rural y el resto de la economía?
- ¿Cuáles son las políticas de Estado que requieren las comunidades y organizaciones de productores rurales para su desarrollo a largo plazo?

Sin embargo, para responder a estas cuestiones, o para cumplir los objetivos que se plantea en el Art. 407, se suele suponer la elaboración de leyes u otros instrumentos que superen los propósitos de las instituciones estatales, como los ministerios y las entidades descentralizadas, o las autónomas, como las universidades, e incluso las privadas como las ONG.

No obstante, los únicos aspectos previstos para su desarrollo legislativo, son la creación de un seguro agrario y la regulación de la producción, importación y comercialización de transgénicos.

En el primer caso, los países más ricos disponen de *seguros para la producción agropecuaria y forestal*, por lo que su implementación en Bolivia, más que una novedad, es un reto en su diseño financiero e institucional. El aspecto financiero no debería reportar mayor problema, habida cuenta de la cantidad de recursos que se moviliza para proyectos de emergencia y reconstrucción, como ocurrió en las pampas del Beni recientemente. El aspecto institucional es más complejo porque requeriría articular un sistema de catastro, un sistema de monitoreo de desastres naturales (inundaciones, incendios, sequías, enfermedades, etc.) y una contabilidad actualizada de cultivos, iniciativas productivas y buenas prácticas (premio al cumplimiento de normas de protección de RRNN).

En el caso de los *transgénicos*, en la medida que Bolivia no ha desarrollado investigación y tecnología propia, podría beneficiarse más de una política prohibicionista general que de una política selectiva (soya si y no arroz). Sin embargo, a diferencia del punto anterior, aquí existen muchos intereses en juego, por lo que es de esperar una legislación cambiante de acuerdo a las fuerzas políticas representadas en el gobierno. Aunque con dificultades, una pista que es necesario auscultar es el diseño de normativa internacional -mejor la ONU, pero también puede ser UNASUR-, que establezca pautas generales,

como se logró con los derechos indígenas, a ser observadas por todos los países, disminuyendo de esa manera los excesos que se pueda cometer dentro del país o por países vecinos.

Para los dos casos anteriores, podría ser prudente declarar la primacía de los productores y las actividades que produzcan alimentos para consumo humano, especialmente para el mercado nacional, ante cualquier otra actividad agropecuaria, forestal, pesquera cuya producción tenga otros destinos como el agroindustrial, la elaboración de papel, o la transformación en biocombustibles.

7. Ampliando la perspectiva a otra normativa no explícitamente referida en el Capítulo III

Es fundamental cómo se armonice las políticas de desarrollo rural establecidas por el Estado plurinacional y la *institucionalidad descentralizada*. La experiencia muestra que un desarrollo territorialmente equilibrado requiere de gobiernos locales administrativamente fuertes, al mismo tiempo que de un gobierno plurinacional que marque pautas y corrija distorsiones. La visión articulada de los recursos naturales con el desarrollo rural exige una definición más clara de gestión territorial, tanto como unidad de análisis como de intervención. Territorio en su dimensión de población, recursos y niveles de gobierno.

La política fiscal, que finalmente se diluyó en la Comisión, es uno de los mayores retos para el propósito de desarrollo rural. Actualmente gran parte del mercado rural se mueve en la informalidad, lo que ocasiona una serie de perjuicios, directos e indirectos, de corto y largo plazo, que es necesario resolver. Podría ser el momento para incorporar un conjunto de normas fiscales que transparenten la economía del campo sin inviabilizarla, como ocurre actualmente con el ciclo del impuesto al valor agregado para aquellos productores agropecuarios que participan del mercado formal de productos alimenticios.

Complementariamente a la priorización de unidades asociativas como actores económicos, se requiere de una construcción normativa que, si bien promueve la constitución de las organizaciones en sus distintas formas, también contribuya a la generación y distribución de beneficios económicos. Si el Código de Comercio no responde a las necesidades de la mayoría de las organizaciones económicas del país, *posiblemente sea el momento de cambiar el código*, en vez de construir uno paralelo, tal como viene circulando en distintas propuestas.

Conclusión

El texto de la nCPE, en lo que se refiere al Título III, *Desarrollo Rural Integral Sustentable*, presenta un marco declarativo por el cual se puede esperar un contexto más propicio para el desarrollo rural en Bolivia.

Sin embargo, los temas más duros del Desarrollo Rural no se agotan en el Título III y es necesaria una lectura articulada y transversal al conjunto de la nCPE.

Al margen del seguro agrario y el tema de los transgénicos, mandato explícito de la nCPE, no parece ser necesario un desarrollo legislativo para cumplir los preceptos específicos de este título.

Las declaraciones dispuestas en el Título III son suficientes para que el Estado y los gobiernos en todos sus niveles, así como las organizaciones comunitarias e incluso privadas, inicien actividades acorde a su cumplimiento.

Primacía y reforma de la Constitución

Arcil Oliva Estofán

Introducción

El propósito del presente trabajo es tener una idea general de los temas involucrados en tópicos referidos a la primacía y reforma de la Constitución Política del Estado, resaltando la jerarquización del ordenamiento jurídico como hilo conductor, explicitando su concepto, evolución y principales escuelas, para finalmente, con base en este desarrollo preliminar, centrarnos en el análisis del ordenamiento jurídico boliviano en lo que respecta a dichos temas y establecer algunas conclusiones.

1. Estado de derecho

Es importante resaltar de inicio que el Estado normativo o nomocracia, emerge cuando toda acción social y estatal tiene su fundamento en la norma; es así que el poder del Estado queda subordinado al orden jurídico vigente, por cumplir con el procedimiento para su creación, y es eficaz cuando se aplica en la cotidianidad basado en el poder del Estado a través de los órganos de gobierno, creando así un ambiente de respeto absoluto del ser humano y del orden público.

Sin embargo, no basta con que exista una autoridad pública sometida al derecho. El ordenamiento jurídico del Estado debe reunir una serie de características que dan origen a un Estado de derecho real o material. El concepto de estado de derecho se explica por dos nociones: el estado de derecho en sentido formal y el estado de derecho en sentido material.

El estado de derecho en sentido formal, es un Estado donde la ley es el instrumento preferente para guiar la conducta de los ciudadanos. La transparencia, predictibilidad y generalidad están implícitas en él. Esto conlleva a que se facilite las interacciones humanas, permite la prevención y solución efectiva, eficiente y pacífica de los conflictos, ayuda al desarrollo económico tanto sostenible como sustentable y a la paz social. Para un Estado de derecho efectivo es necesario:

- a. Que el derecho sea el principal instrumento de gobierno.

Arcil Oliva Estofán

Abogado, estudios en Ciencias Sociales y Análisis Político; Derecho Constitucional y Procedimientos Constitucionales; en Poder Constituyente y Estado; y Polemología. Catedrático de Derecho Constitucional Universidad Católica San Pablo de La Paz, también de Maestrías y Diplomados en Derecho Constitucional UDABOL Y Universidad de Los Andes.

- b. Que la ley sea capaz de guiar la conducta humana.
- c. Que los poderes la interpreten y apliquen congruentemente.

En el sentido material, el estado de derecho se traduce en la capacidad del Estado de garantizar el cumplimiento de las leyes, que a la vez son garantía de respeto a los derechos fundamentales. Por lo tanto, los elementos formales del estado de derecho se desarrollan y amplían por parte de elementos materiales del Estado, en particular mediante la adopción de normas que protegen los derechos fundamentales.

Entre los requisitos para la existencia de un estado de derecho tenemos:

- a. Existencia de diferentes órganos de poder del Estado y cada uno de ellos asume una de las funciones de gobierno.
- b. Esos órganos de poder del Estado deben actuar autónomamente. Es decir, sus dictámenes o decisiones no pueden ser invalidados, modificados o anulados por otro órgano.
- c. Debe estar establecida la forma en que se nombran los titulares del respectivo órgano, y las solemnidades y procedimientos para poner término a sus cargos.
- d. El poder debe estar institucionalizado y no personalizado, vale decir, debe recaer en instituciones jurídico-políticas y no en autoridades específicas, las cuales tienen temporalmente el poder en sus manos mientras ejercen su cargo.
- e. Tanto las normas jurídicas del Estado, como las actuaciones de sus autoridades cuando aplican las normas jurídicas, deben respetar, promover y consagrar los derechos esenciales que emanan de la naturaleza de las personas y de los cuerpos intermedios que constituyen la trama de la sociedad

2. Jerarquía normativa y primacía de la Constitución

Es absolutamente necesario entender que las normas jurídicas están jerarquizadas. No tienen el mismo nivel, ni la misma categoría, ni la misma importancia. En consecuencia, las normas superiores pueden modificar o derogar las normas de menor grado y éstas, a su vez, deben ajustarse al contenido de las normas superiores. Ahora bien, actualmente la jerarquía normativa se sustenta en el principio de *Primacía de la Constitución*. A grandes rasgos, implica reconocer a la Constitución Política del Estado como la norma fundamental y fundamentadora del Estado, otorgándole la calidad de norma superior.

La Primacía de la Constitución tiene dos sentidos. En sentido material, significa que dicha Constitución o derecho constitucional material es el fundamento y base de todo el ordenamiento jurídico-político de un Estado. En el sentido formal, la Constitución está revestida de superlegalidad, obligando de esta manera a que las normas y los actos estatales y privados se ajusten a ella.

Precisamente de la primacía de la Constitución y su relación con las demás normas jurídicas nace el principio de jerarquía normativa, que reconoce que no todas las normas jurídicas tienen la misma jerarquía, y que por el contrario, existen diferentes grados en el ordenamiento jurídico.

El aporte más grande respecto a la jerarquía normativa es el que ha dado Hans Kelsen (Cf., Mayer, 2005) quien estableció todo un sistema de jerarquía sustentado en la doctrina positivista, subordinando unas normas a otras, según la autoridad que las profería y la generalidad o especialidad de las mismas, afirmando que las normas jurídicas son peldaños unas sobre otras en forma ascendente, siendo una el origen de la otra hasta llegar en último término a la Constitución.

Por lo que, podríamos entenderla como una pirámide o estructura escalonada del ordenamiento jurídico.

La jerarquía normativa implica la existencia de un orden y armonía propia de cualquier sistema, que no podía quedar omitido en el caso del sistema jurídico. Dicha armonía entre las normas requiere de principios que facilitan la distribución y orden de las normas vigentes.

Se menciona dos principios:

- a. *El principio de jerarquía.* Este principio nos señala que entre las normas jurídicas hay una gradación, pudiendo hablarse de normas fundamentales y normas de segundo grado. Este principio significa que cada norma no puede contradecir ni oponer los mandatos de las normas de rango superior.
- b. *El principio de competencia.* Este principio no se aplica en el contexto de la superioridad de unas normas sobre otras, sino de igualdad. En este caso, no hay contraposición de normas, porque cada una regula un ámbito propio de materias.

Conforme a la doctrina constitucional vigente, se puede establecer la siguiente estructura jerárquica de las normas jurídicas:

- a. Tratados y convenios internacionales, relativos a los derechos humanos.
- b. Constitución Política del Estado.
- c. Leyes con rango constitucional.
- d. Leyes ordinarias.
- e. Decretos Supremos.
- f. Resoluciones Supremas.
- g. Resoluciones Legislativas, etc.

3. Antecedentes históricos

A pesar que la primera Constitución escrita fue la de los Estados Unidos de 1787 y que el derecho constitucional apareció como disciplina independientemente del derecho público en el siglo XIX, es posible encontrar antecedentes del concepto de jerarquía normativa en la antigüedad y la Edad Media.

En la edad antigua, podemos mencionar a los estados teocráticos de Oriente donde la ley tenía un carácter religioso y se confundía con la voluntad divina. El carácter sagrado del monarca se trasladó inmediatamente a sus funciones. Se podía observar que la jerarquía normativa correspondía

a una jerarquía social. Lo determinado por “la ley divina” tenía mayor jerarquía que las normas emergentes de la práctica o costumbre.

En Egipto, igual que en los estados teocráticos de Oriente, la ley tenía un carácter religioso muy fuerte ya que los poderes político, judicial y administrativo, así como la autoridad religiosa, se reunían en un solo individuo (faraón). De esa manera, el faraón era asimismo el individuo que establecía la jerarquía normativa en base a su puro arbitrio personal.

Roma llega a tener un mayor desarrollo normativo, por ello la jerarquía normativa corresponde a una jerarquía social y política, es decir, se ve influenciada por lo divino y lo humano, y por el “órgano” del que deviene la norma.

En la Edad Media, como antecedente podemos mencionar que el Justicia Mayor de Aragón fue en el siglo XIII un funcionario de la *Curia Regis* que administraba justicia en nombre del monarca. El Justicia tenía por misión cuidar la observancia del fuero que era la ley fundamental de Aragón, por parte del rey, de sus funcionarios y de sus súbditos. Las resoluciones de jueces y funcionarios que contrariaban este fuero eran nulas.

4. Evolución en el constitucionalismo moderno

4.1. Constitucionalismo inglés

Antes de analizar la influencia del constitucionalismo inglés en el principio de jerarquía normativa y por ende de supremacía constitucional, es necesario ver sus características y aportes.

Características:

- a. Histórica por excelencia.
- b. No es escrita en su mayor parte.
- c. Lo escrito se encuentra diseminado en diferentes leyes constitucionales, en vez de tenerse en un solo documento.
- d. Es flexible porque, para su reforma Constitucional, sólo necesita la reunión del poder constituido, y no el Poder Constituyente y un procedimiento, sin formalidades ni solemnidades.
- e. Adopta el sistema parlamentario de gobierno.

Aportes:

- a. Cristalización de la teoría de la representación, a través de la puesta en marcha de una institución esencial para el funcionamiento del régimen democrático: el Parlamento.
- b. La formalización de las garantías para la seguridad individual, a través de la institucionalización del *habeas corpus*.
- c. La implementación del sistema de gobierno parlamentario o de gabinete, buscando un equilibrio de poderes entre el ejecutivo (corona) y el legislativo (el Parlamento).

El derecho constitucional inglés se fundamenta en los precedentes judiciales (*common law*). Algunos autores consideran como sus primeros aportes constitucionales a la Carta Magna (1215) que se fundamenta en algunos derechos y libertades públicas de los ciudadanos, así como otras leyes constitucionales que buscan limitar el absolutismo de los Estuardos en el siglo XVII. Entre las más importantes tenemos la *Petition of Rights* (1628), el *Habeas Corpus Act* (1679), *Bill of Rights* (1689).

Según muchos tratadistas, la doctrina de supremacía constitucional es una doctrina americana por excelencia, pues es gracias a la independencia de los Estados Unidos que se incorpora como principio institucional y desde ahí pasa a los demás países americanos y europeos. Empero, un origen más remoto puede encontrarse en el no sancionado *Agreement of People* de 1647 y el *Instrument of Government*, de 16 de diciembre de 1653. Este último es el antecedente más claro y remoto de la distinción entre el poder constituyente y los poderes constituidos, es base del moderno orden constitucional asentado en la Supremacía de la Constitución.

Ambos documentos se proponían adoptar una norma colocada por encima de las prerrogativas del Parlamento, limitando los poderes de éste con los derechos reservados a la nación. Fue un intento de contener el poder absoluto de una persona (*Lord Protector*) y de un cuerpo colegiado (*Parlament*).

4.2. Constitucionalismo norteamericano

Antes de analizar la influencia del constitucionalismo norteamericano en el principio de jerarquía normativa y por ende de Supremacía Constitucional, es necesario ver sus características y aportes.

Características:

- a. Constitución histórica por excelencia.
- b. Escrita, sistematizada en su parte orgánica y dogmática.
- c. Rígida, porque para su reforma constitucional requiere la reunión del Poder Constituyente derivado, además de cumplir con formalidades.
- d. Producto del Poder Constituyente originario.
- e. Sistema presidencialista de gobierno.
- f. Estado Federal.
- g. Sistema Bicameral
- h. Primacía de la Constitución.

Aportes:

- La Constitución de Filadelfia de 1787 es la primera Constitución escrita de carácter nacional en el mundo, documento que resumía en cláusulas los principios políticos y filosóficos de carácter liberal por los cuales venían luchando los hombres desde tiempos remotos.

- La adopción de la Forma de Estado Federal.
- La implantación del sistema de gobierno presidencial, dotado de amplios poderes políticos y administrativos, pero sometido a su vez a un sistema de frenos y contrapesos por parte de los otros poderes públicos.
- La formalización de la independencia de los jueces, respecto del Ejecutivo y del Legislativo, mediante la creación de la Corte Suprema en pie de igualdad con los otros poderes; es la primera vez que se asigna a un órgano jurisdiccional la función de control de la constitución y las leyes (control difuso).

El principio de la supremacía constitucional se incorporó a la Constitución Federal de los Estados Unidos en 1787, siendo en consecuencia fuente inmediata del principio de superlegalidad de la Constitución establecida en todas las leyes fundamentales de los demás estados americanos y europeos.

La constitución mencionada, en su Art. 6, párrafo segundo, contiene la “*supremacy clause*” (cláusula de supremacía):

Esta Constitución y las leyes de los Estados Unidos que se hagan en su consecuencia, y todos los tratados hechos, o que se hagan, bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la ley suprema del territorio; y los jueces en cada estado estarán por ella obligados, sin perjuicio de cualquier disposición en contrario de la Constitución o de las leyes de los Estados.

La Corte Suprema de los Estados Unidos de América consagró por primera vez el principio de la Supremacía Constitucional en el famoso caso *Marbury vs Madison*, en una sentencia redactada por el presidente (*Chief of Justice*), John Marshall. La larga exposición del juez ha sido sintetizada de la siguiente manera:

- a. La Constitución es una ley superior, por consiguiente, un acto legislativo contrario a la Constitución, no es una ley.
- b. Es siempre deber del tribunal decidir entre dos leyes en conflicto.
- c. Si un acto legislativo está en conflicto con una ley superior (la Constitución) claramente es deber del tribunal rehusar aplicar el acto legislativo.

4.3. Constitucionalismo francés

Antes de analizar la influencia del constitucionalismo francés en el principio de jerarquía normativa y por ende de Supremacía Constitucional, es necesario ver sus características y aportes.

Características:

- a. Producto del Poder Constituyente Originario.
- b. Histórica por excelencia.
- c. Escrita y sistematizada en su parte dogmática y orgánica.

- d. Adopta un sistema parlamentario de gobierno.
- e. Rígida.
- f. Monárquica Constitucional.
- g. Separación de poderes.
- h. Soberanía en la nación entera.
- i. Supremacía de la ley.
- j. Igualdad de los hombres ante la ley.
- k. Establece diferencias políticas entre ciudadanos activos y pasivos.

Aportes:

- a. El esfuerzo por racionalizar y sistematizar el ordenamiento político del Estado, plasmado en la obra de Montesquieu, y particularmente en su formulación de la teoría de la tridivisión de los poderes públicos.
- b. Propagación de los ideales liberales en Europa y América.
- c. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que es una afirmación doctrinal solemne de los derechos y libertades individuales, hasta entonces jamás formuladas con un alcance universal, en la cual se inspiran fundamentalmente las demás declaraciones de derechos proclamados en el mundo entero.
- d. La reevaluación y formulación de la teoría de la soberanía popular.

La elaboración de las leyes correspondía a una Asamblea Legislativa, y el poder ejecutivo quedaba en manos de la monarquía. El poder judicial se otorgaba a unos tribunales independientes, estableciéndose la supremacía de la ley.

4.4. Constitucionalismo español y su influencia en el constitucionalismo latinoamericano

La invasión napoleónica a España, que tuvo por finalidad entronizar el reinado de José Bonaparte, destronando a Fernando VII, genera acontecimientos políticos de gran resonancia y trascendencia. La nación española reaccionó por la imposición de la que se le hacía víctima comenzando a conspirar, a fin de restituir el trono al rey legítimo, Fernando VII. Como consecuencia se alzaron y formaron Juntas Provinciales en diversos distritos y continentes. La concentración de los delegados de las Juntas Provinciales dio origen a la Junta General, reunida en Cádiz, la que promulgó la Constitución Española de 19 de marzo de 1812, inspirada en los postulados del moderno constitucionalismo.

La Constitución española de 1812, también denominada La Pepa, fue promulgada por las Cortes Generales de España el 19 de marzo de 1812, día de San José, y de ahí el sobrenombre de Pepa que le dieron los gaditanos. Oficialmente, estuvo en vigencia dos años, desde su promulgación hasta el 24 de marzo de 1814, con la vuelta a España de Fernando VII. Posteriormente estuvo vigente durante el Trienio Liberal (1820-1823), así como durante un breve periodo en 1836-1837, bajo el gobierno progresista que

preparaba la Constitución de 1837. La Constitución establecía el sufragio, la libertad de imprenta, abolía la inquisición, acordaba el reparto de tierras y la libertad de industria, entre otras cosas.

Adolecía de tener demasiados artículos (384), la más extensa del constitucionalismo. Además, regulaba determinados temas con un carácter exhaustivo. Es el caso del sistema electoral, que constituye prácticamente una ley electoral dentro de la Constitución, debido a que se dudaba de las reacciones del monarca frente a un texto que limitaba su poder, y por otra parte, por el racionalismo imperante.

Esa desconfianza se mostraba en las cláusulas de reforma que la convertían en una Constitución muy rígida: tales eran las trabas que se aproximaba a las cláusulas de intangibilidad.

Respecto a las influencias, la Pepa o Gatidana se inspiró en la tradición de las antiguas leyes fundamentales del Reino de España (aunque sus dictados suponían una ruptura frontal con los principios del Antiguo Régimen), de la Constitución francesa de 1791 y la estadounidense de 1787.

En consecuencia, el Derecho Constitucional español se concreta en documentos escritos, sistemáticamente articulados, codificados y por ende rígido. Fue esta Constitución por donde se introdujo el liberalismo en Europa, pudiéndose afirmar que el constitucionalismo liberal del siglo XIX comienza en la Constitución de Cádiz como norma suprema de España.

Los sucesos de España tuvieron lógica repercusión en sus colonias de América. La invasión napoleónica a España y la destitución de Fernando VII facilitaron el pronunciamiento de la revolución latinoamericana que estaba latente. Como un corolario de las luchas por la independencia, cuando cada colonia española alcanzó su libertad, se procedió a organizar los nuevos Estados republicanos.

4.5. El constitucionalismo latinoamericano en la primera mitad del siglo XIX

Sin duda, el constitucionalismo fue una de las características del proceso revolucionario que en toda América Latina se inició en la primera década del siglo XIX y de la organización política e institucional de los nuevos Estados independientes.

Este primer constitucionalismo latinoamericano nace con las primeras expresiones revolucionarias, alrededor de 1810, y se desarrolla en el proceso que conduce de la Independencia, hasta la generalización y consolidación final de ésta, entre 1826 y 1830 y en los años inmediatamente posteriores.

Este constitucionalismo conlleva la aceptación de la idea de la necesaria existencia, en cada Estado, de un texto normativo escrito de jerarquía suprema, que reuniese las disposiciones esenciales relativas a la naturaleza del Estado, a la situación en él de los seres humanos y sus derechos, a la soberanía, a la formación de la voluntad política, a la nacionalidad y a la ciudadanía, al sufragio, su organización y garantías, a la forma y estructura del gobierno y a los poderes actuantes dentro de él.

Este texto, situado por encima de la ley, debía tener como consecuencia carácter rígido, es decir, no podía ser elaborado ni reformado o enmendado por los procedimientos ordinarios requeridos para elaborar, sancionar, promulgar o cambiar la ley ordinaria. Esta idea de Constitución formal, unida al necesario contenido material, como instrumento para la organización institucional, fue una característica ideológica y política del siglo XVIII.

Antes, naturalmente, la palabra Constitución existía desde la antigüedad en el lenguaje político. Era utilizada como sinónimo de Constitución real, es decir, la descripción de lo que era, en los

hechos, el aparato gubernamental. Esta era la acepción utilizada desde Aristóteles y que él había empleado en *La Política* y en *La Constitución de Atenas*. Era la misma acepción dada por Jenofonte en la Constitución de Esparta. Pero además, y simultáneamente, mucho antes del siglo XVIII, la palabra Constitución se usaba en un sentido normativo, como conjunto de disposiciones parcialmente escritas, referidas a la organización del Estado y del gobierno, aunque muchas veces sin una jerarquía ni un carácter rígido. En esta acepción se podía hablar, por ejemplo, de una Constitución o de sucesivas constituciones romanas.

Más adelante, pero con igual enfoque, el término Constitución se empleó, pese a las diferencias de los sistemas jurídicos, como sinónimo de Leyes Fundamentales del Reino o de la Monarquía. Esta última acepción era usada tanto en Inglaterra como en la Francia del Antiguo Régimen o en la España anterior a 1808.

El siglo XVIII cambió el sentido, en el lenguaje político, del término Constitución. Sin una Constitución escrita, unificada, formal y rígida no había verdadera institucionalización del pacto político y no era posible concebir la organización de un gobierno moderno.

Esta idea de Constitución se generaliza a partir de los Estados Unidos con las Constituciones estatales, con los artículos de la Confederación (1778) y con la Constitución Federal (1787); en Francia, con la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* (1789) y con la Constitución monárquica de 1791; en España, con las Constituciones de Bayona (1808) y de Cádiz (1812); y en Portugal, con la Constitución de 1822, que es la que recibe y adopta unánimemente la Revolución independentista latinoamericana y el proceso político posterior a la organización estatal.

Pero la Constitución, en cuanto código supremo, con las características antes referidas, en los siglos XVII y XIX no era concebida como tal.

5. Derecho interno y derecho internacional

La relación entre el derecho internacional público y el derecho interno de los Estados se refiere fundamentalmente al estudio del ámbito de aplicación y al problema de las relaciones existentes entre el derecho internacional y el derecho interno.

Es evidente que el derecho internacional ha dejado de ser el derecho que se limita a regular las relaciones diplomáticas entre los Estados; actualmente pasa a regular (aunque de forma indirecta) materias que antes correspondían en forma exclusiva a la jurisdicción interna de los estados. Un ejemplo claro es el derecho internacional de los derechos humanos en la manera en que el Estado trata a su población.

Cuando hablamos de relaciones entre derecho internacional y derecho interno se estudia en general dos problemas diferentes: la independencia o la interconexión entre ambos sistemas jurídicos, por un lado, y por el otro la jerarquía respectiva entre las normas internacionales y las internas, que es el punto que desarrollaremos en este trabajo.

La cuestión de cuál norma prevalece en caso de conflicto entre las reglas de derecho internacional y las de derecho interno, no es regida por el derecho internacional, sino que depende del derecho constitucional de cada país. En esa materia, hay grandes diferencias. Hay estados que dan a las normas internacionales la más alta jerarquía, al punto que pueden incluso modificar las normas de la

Constitución; otros equiparan las normas internacionales con las disposiciones de la Constitución; un tercer grupo de países admite que las reglas del derecho internacional, aunque no pueden modificar la Constitución, prevalecen sobre las disposiciones legislativas. Finalmente, la posición más difundida es la que coloca en un pie de igualdad las disposiciones de los tratados, así con los actos legislativos de cada Estado.

6. Constitucionalismo boliviano

Desde que Bolivia se erigió como un Estado soberano e independiente, proclamó su voluntad de ser regido por una Constitución y leyes propias, por lo que vemos necesario remitirnos a la Constitución Política del Estado y su evolución desde nuestra vida republicana, para analizar la estructura y jerarquía normativa del ordenamiento jurídico boliviano y la supremacía constitucional.

Las normas jurídicas que marcaron el inicio del periodo republicano pueden enmarcarse en el Decreto de 13 de agosto de 1825; la Ley de 26 de mayo de 1826, proyecto de Constitución de Simón Bolívar; la Constitución Política de la República de Bolivia de 1826 y las reformas de 1831, 1834, 1839 y 1843. Cabe recalcar que ninguna de las normas mencionadas tenía establecido de forma expresa ningún tipo de jerarquía normativa, ni de primacía constitucional. No es sino hasta la reforma constitucional de 1851 que aparece tímidamente la primacía constitucional en forma expresa en el Art. 82:

... el Poder Judicial reside en la Corte Suprema, en las Superiores y Juzgados de la República. A ellos pertenece privativamente la potestad de juzgar y aplicar esta Constitución con preferencia a las demás leyes, y a las leyes con preferencia a otras resoluciones.

A partir de ese momento se establece de forma expresa la primacía constitucional o supremacía constitucional, que se mantiene en las posteriores reformas y constituciones hasta nuestros días.

CPE 1861, Art 86: las autoridades y tribunales aplicarán esta Constitución con preferencia a las leyes, y éstas con preferencia a cualquiera otras resoluciones.

CPE 1868, Art 95: las autoridades y tribunales aplicarán esta Constitución con preferencia a las leyes, y éstas con preferencia a los decretos y éstos a las resoluciones.

CPE 1871, Art 104: las autoridades y tribunales aplicarán esta Constitución con preferencia a las leyes, y éstas con preferencia a cualquiera otras resoluciones.

CPE 1878, Art 137: las autoridades y tribunales aplicarán esta Constitución con preferencia a las leyes, y éstas con preferencia a cualquiera otras resoluciones.

CPE 1880, Art 138: las autoridades y tribunales aplicarán esta Constitución con preferencia a cualquiera otras resoluciones.

CPE 1938, Art 179: las autoridades y tribunales aplicarán esta Constitución con preferencia a las leyes, y estas con preferencia a cualquiera otras resoluciones.

CPE 1945, Art 179: las autoridades y tribunales aplicarán esta Constitución con preferencia a las leyes, y éstas con preferencia a cualquiera otras resoluciones.

CPE 1961, Art 218: las autoridades y tribunales aplicarán esta Constitución con preferencia a las leyes, y éstas con preferencia a cualquiera otras resoluciones.

CPE 1967 y reformas Art 228: la Constitución Política del Estado es la Ley Suprema del ordenamiento jurídico nacional. Los tribunales, jueces y tribunales la aplicarán con preferencia a las leyes, y éstas con preferencia a cualquiera otras resoluciones.

CPE 2009, Art 410.

- I. Todas las personas, naturales y jurídicas, así como los órganos públicos, funciones públicas e instituciones, se encuentran sometidos a la presente Constitución.
- II. La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico boliviano y goza de primacía frente a cualquier otra disposición normativa. El bloque de constitucionalidad está integrado por los Tratados y Convenios internacionales en materia de Derechos Humanos y las normas de Derecho Comunitario, ratificados por el país. La aplicación de las normas jurídicas se regirá por la siguiente jerarquía, de acuerdo a las competencias de las entidades territoriales:
 1. Constitución Política del Estado.
 2. Los tratados internacionales.
 3. Las leyes nacionales, los estatutos autonómicos, las cartas orgánicas y el resto de legislación departamental, municipal e indígena.
 4. Los decretos, reglamentos y demás resoluciones emanadas de los órganos ejecutivos correspondientes.

Si bien desde la Constitución de 1951 se encuentra inmerso de forma expresa el principio de primacía de la Constitución brindando, aunque vagamente, una jerarquía normativa, no es hasta la Constitución aprobada en enero de 2009 que se establece una pirámide normativa de forma expresa y clara, exaltando de esa manera el principio de jerarquía normativa.

7. La reforma de la Constitución

Para hablar de la reforma de la Constitución, es necesario remitirnos al tipo de Constitución. Las constituciones pueden clasificarse desde múltiples puntos de vista. Entre los principales criterios de clasificación, señalaremos los siguientes:

- a. Desde el punto de vista de la fuente del derecho en que se contienen, las constituciones se dividen en: constituciones escritas, cuando se presentan en forma de norma jurídica escrita, como la vigente Constitución de Bolivia. y constituciones consuetudinarias, cuando se presentan en forma de costumbres no escritas, por ejemplo, la Constitución inglesa, que está formada por usos y prácticas constitucionales.
- b. Desde el punto de vista del número de documentos, las constituciones se clasifican en: *constituciones codificadas*, cuando las materias constitucionales están recogidas en un único texto o documento, por ejemplo, la vigente Constitución boliviana; o *Leyes fundamentales*, cuando las materias constitucionales están recogidas en más de un documento, por ejemplo, las leyes constitucionales francesas de 1875.
- c. Desde el punto de vista de su extensión, se suele hablar de: *constituciones largas*, como por ejemplo la Constitución de Cádiz de 1812, con 384 artículos; y *constituciones breves*, por

ejemplo, la Constitución norteamericana de 1787, con 7 artículos; o el Decreto Constitucional del 13 de agosto de 1825, con tres artículos.

- d. Desde el punto de vista de la reforma constitucional o procedimiento de revisión, las constituciones se clasifican en: *constituciones rígidas*, que para reformarlas precisan de un procedimiento especial, muy riguroso y exorbitante con referencia al que se aplica en el caso de las leyes ordinarias; se habla también de *constituciones pétreas*, que aspiran a su absoluta irreformabilidad, por ejemplo la *Lex perpetua* que los comuneros castellanos pretendían imponer al emperador Carlos V. O de *constituciones flexibles*, cuando pueden ser modificadas por el poder legislativo como cualquier ley ordinaria, como la Constitución francesa del Consulado (1799) y las Cartas Constitucionales francesas de la Restauración (1814).

Aclarado ello, y con la finalidad de referenciar el proceso constitucional boliviano en cuanto a la reforma a la Constitución, la Constitución de 1826 (Art. 145) preveía que “si después de diez años se advierte que algunos de sus artículos merece reforma, se hará la proposición por escrito firmada por una tercera parte, al menos de la Cámara de Tribunales, y apoyada por las dos terceras partes de los miembros presente en la Cámara”. El Art.146 agregaba que la proposición debía leerse por tres veces, con seis días de intervalo cada vez, pasando luego a deliberar la Cámara según el procedimiento legislativo común. En las constituciones posteriores, hasta la de 1871, se señalaba el mismo procedimiento ordinario legislativo para reformar “algunos artículos” de la Constitución, con la diferencia de que, habiendo desaparecido desde 1831 las Cámaras de Tribunales y de Censores que, además de la de Senadores, contemplaba la de 1826, el procedimiento se desarrollaba en las dos cámaras, de Representantes y de Senadores, hasta el año de 1851, y por una Asamblea, según las Constituciones de 1861 y 1871. En 1868 se estableció nuevamente dos cámaras, como había ocurrido antes de 1861.

Desde 1878 se mantiene el sistema bi-cameral con el nombre de Diputados a la cámara que antes era Representantes. En esa Constitución (1878) se permitía la reforma en todo o en parte del texto constitucional, declarándose previamente la necesidad de la reforma y determinándola con precisión por una ley ordinaria que debía ser aprobada por dos tercios de los miembros presentes de cada cámara. En la Constitución de 1938, se restringe la reforma sólo a parte de la Constitución y se introduce una redacción similar a la del Art. 230 de la Constitución reformada de 1967, que se mantuvo en las de 1945 y 1961. En todas las constituciones anteriores a 1967 se disponía que las reformas ó adiciones aprobadas debían ser consideradas en las primeras sesiones de la legislatura siguiente (1826 -1839 -1851-1868), o en las primeras sesiones de la legislatura en que, hubiere renovación en la Cámara de Diputados (situación que se mantiene en todas las restantes constituciones). En 1967 se adoptó un sistema más rígido (puesto que se suprimió ese año las renovaciones bienales de las cámaras legislativas) disponiéndose que “en las primeras sesiones de la legislatura de un nuevo periodo constitucional se considerará el asunto” (Art. 231)

Actualmente, nos remitimos al Art. 411 de la Constitución Política del Estado, donde se establece que la reforma total de la Constitución tendrá lugar a través de una Asamblea Constituyente originaria plenipotenciaria, activada por voluntad popular mediante referéndum.

La reforma parcial de la Constitución podrá iniciarse por iniciativa popular, con la firma de al menos el veinte por ciento del electorado; o por la Asamblea Legislativa Plurinacional, mediante ley

de reforma constitucional aprobada por mayoría absoluta. Además, se establece que para cualquier reforma parcial se necesitará referéndum constitucional aprobatorio.

Bibliografía

Bobbio, Norberto, *Teoría general del Derecho* (Madrid: Debate, 1992)

Constitución Política del Estado. Versión oficial (La Paz: REPAC, 2009)

Dermizaky, Pablo, *Derecho Constitucional* (Cochabamba: Editorial Serrano, 3ª ed. 1996)

Galindo, Marcelo, *Constituciones bolivianas comparadas 1826-1967* (La Paz: Los Amigos del Libro, 1991)

García, Eduardo, *Introducción al Derecho* (México: Porrúa, 1994)

Mayer, Heinz, *Teoría de la Estructura Escalonada del Orden Jurídico* (México: Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2005)

Pérez, Javier, *Curso de Derecho Constitucional* (Madrid: Editorial Marcial Pons, 2000)

Ramos, Juan, *Derecho Constitucional contemporáneo* (La Paz: Editorial Bolivia Dos Mil, 2006)

Tagle, Hugo, *Curso de historia del derecho constitucional. Historia del derecho constitucional de Castilla de su más remoto origen hasta 1818* (Santiago: Jurídica de Chile, 1989)

Urioste, J. Cristóbal, *Constitución Política del Estado. Historia y reformas* (La Paz: Fundación Milenio, 2003)

Tribunal Constitucional, *Líneas jurisprudenciales: Principio de jerarquía normativa/Orden de las normas dictadas por el Poder Ejecutivo*, 18 agosto de 2006 disponible en <http://prensa.tribunalconstitucional.gov.bo/archives/134>, fecha de consulta: 19 de mayo de 2009

Trigo, Ciro, *Las constituciones de Bolivia* (La Paz: Editorial Atenea, 2003)

Jerarquía normativa y reforma de la nueva Constitución Título Único: Primacía y reforma de la Constitución

Pablo Valeriano Barroso

1. Antecedentes

La sociedad boliviana ha estado sometida a una serie de limitaciones y a una falta de reconocimiento de una realidad social y política, es decir, ha existido un divorcio entre lo formal y lo material, situación que derivó en el incumplimiento de la Constitución Política por parte de la sociedad civil. De ahí que la propia sociedad civil, mediante un pedido clamoroso pero a la vez enérgico, logró la reivindicación de sus derechos mediante el reconocimiento de una realidad material de una Bolivia multiétnica y pluricultural. Esta reivindicación se canalizó mediante una Asamblea Constituyente, que dio como resultado una nueva Constitución de carácter originario, aprobada por el pueblo boliviano mediante un referendo.

1.1. Sistema normativo adoptado por Bolivia

Existen diferentes sistemas normativos en el mundo que rigen la convivencia social del hombre. Así, sectores de la sociedad, como la Comunidad de países anglosajones, han adoptado el sistema del *Comon Law*; sistema flexible en el que básicamente existe una Constitución Política del Estado como norma suprema y, posteriormente, la comunidad se rige por la jurisprudencia de casos similares. También existe el sistema musulmán (que se rige por el Corán, y con una base fuertemente teleológica), entre otros. El sistema adoptado por nuestra legislación es el romano germánico, que tiene como base la jerarquía normativa establecida en la teoría de la pirámide de Kelsen, esto es, la Constitución Política del Estado, las leyes nacionales (modo por el que se ratifica los tratados y convenios), decretos, reglamentos y demás normativas.

La característica esencial del sistema romano germánico es la preexistencia de la norma, vale decir, la existencia de una ley previa

Pablo Valeriano Barroso

Abogado con experiencia laboral en diferentes Estudios Jurídicos en Bolivia y Costa Rica, fue Viceministro de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, Fiscal de Materia en divisiones del Ministerio Público, docente en la Universidad Juan Misael Saracho, con estudios de especialidad en Derecho Agrario y Ambiental realizados en la Universidad Rodrigo Fagio, San José de Costa Rica, asesor externo de la REPAC-TARIJA.

a una situación futura, aspecto que se plasma cuando se prescribe en el párrafo IV del Art. 14 de la nueva Constitución Política del Estado “nadie será obligado a hacer lo que la Constitución y las leyes no manden, ni ha privarse de lo que éstas no prohíban”. Esta situación ha sido prevista desde la fundación de la República y es una de las principales diferencias que nos separa del sistema del *Comon Law*, que rige a países como Estados Unidos de Norteamérica e Inglaterra, lo que pone a países como el nuestro en una situación de desventaja normativa cuando se celebra acuerdos o convenios.

Para países como el nuestro, firmar un acuerdo o un convenio internacional ratificado por una ley lo sitúa en el grado de jerarquía normativa por debajo de la Constitución Política del Estado, pero por encima de toda la demás normativa (Art. 410.II. 2), incluso sobre otras leyes nacionales (Art. 158. 14). Este aspecto brinda una mayor seguridad jurídica a los estados, organizaciones y sujetos contrapartes; por el contrario, en países donde rige el sistema del *Comon Law*, un tratado se rige por la jurisprudencia común, vale decir que su afectación es más vulnerable a una situación común, lo que disminuye la seguridad jurídica para el ente contraparte.

La situación de formar parte de sistemas jurídicos diferentes, entre rígidos y flexibles, crea una desventaja manifiesta al celebrar tratados o acuerdos con países del sistema jurídico del *Comon Law*, ya que, por un lado, en los países donde rige el *Civil Law* (Bolivia), existe la rigidez para que dicho tratado sea estable y brinde una mayor seguridad jurídica; pero por el otro, la demasiada flexibilidad en los estados del *Comon Law* (Estados Unidos de Norteamérica) posibilita que cualquier situación común pueda modificar el cumplimiento del tratado.

1.2. Definición de Constitución Política

Una Constitución es la norma jurídica que establece las bases fundamentales del Estado, asegura su estructura política, su ordenamiento jurídico destinado a implementar el modelo, plan o proyecto de ordenación social, que el pueblo acordó para consecución del bien común. Así ha sido, así es y así seguirá siendo mientras la sociedad no encuentre otro parámetro de convivencia que prescindiera de esta forma de organización coactiva de la sociedad que es el Estado. De ahí que, conforme lo sostenido por el contractualismo, el Estado es una forma de asociación que defiende y protege, con toda la fuerza común, a la persona y los bienes de cada asociado.

1.3. Función instrumental de la Constitución Política

Se dice que la Constitución cumple una función instrumental del cometido político para el que fue creado el Estado que, como se ha visto precedentemente, es para implementar el modelo, plan o proyecto de vida, con el que se persigue alcanzar el bienestar de todos los asociados. Cómo se consigue lo que se postula implica una concepción ideológica, fundamentalmente sobre el hombre, la sociedad y el rol del Estado. De esto se desprende que las leyes, y dentro de éstas la misma Constitución, son el instrumento de que se vale el Estado para lograr la convivencia de sus integrantes, ya que a través de la Constitución el pueblo crea un orden político determinado, definido en su estructura básica y en sus funciones, en el que se plasma el modelo ideológico de ese pueblo.

1.4. Corrientes ideológicas constitucionales

La corriente ideológica seguida por nuestra Constitución, podría entenderse como una versión avanzada de la social de derecho, mejorada con la teoría de Estado integral, generada en España para

mantener la concepción unitaria del Estado, pero con el reconocimiento de las autonomías. Este nuevo modelo de Constitución se debe a que en los países subdesarrollados, acusa deficiencias muy serias; en sí, no ha logrado ser implementado. Por el contrario, en países desarrollados, ha cumplido su objetivo satisfactoriamente. La situación de crear la Constitución nos demuestra que estamos ante el poder constituyente originario, dejando de lado el modelo constituyente derivado.

1.5. ¿Qué se entiende por constitucionalismo social?

El constitucionalismo social nace como producto de las revoluciones que consagran los derechos humanos de segunda generación, también llamados derechos sociales. Estos derechos buscan superar los intereses del Estado en lo individual, para dar paso a un interés de grupo. Así por ejemplo, reconoce el derecho a la propiedad (derecho individual) con la limitación de que cumpla una función social (derecho colectivo). En Bolivia, nuestra CPE reconoce e incorpora estos derechos en la Constitución de 1967, pero por una actitud política de los gobernantes del pasado y típica en cuanto a la aplicación de la normativa en Bolivia, se olvidó ponerlos en la práctica real y sólo quedaron en norma dogmática.

Ejemplos claros como el derecho a la salud, al trabajo, la educación, la remuneración justa, la presunción de inocencia en materia penal y muchos derechos más, sólo sirvieron para formar parte de una norma pero no para exigirlos en una realidad material, hasta que recién se comienza a dar las primeras señales con las modificaciones de 2004. Hoy, esta versión del constitucionalismo social se encuentra mejorada con el constitucionalismo pluricultural y multiétnico con autonomías, que es una versión americana de la teoría del Estado integral.

Para que un derecho pueda ser ejercido, debe existir la posibilidad material de poder reclamarlo, ya que, de lo contrario, se convierte en un simple postulado. Ejemplo: cuando se dice que se garantiza el derecho a la comunicación, se debe conceptualizar que todo ciudadano y ciudadana tenga la posibilidad de acceder a la comunicación a través de los medios de transporte terrestre, aéreo, ferrocarril, etc., pero esta posibilidad debe estar acompañada no sólo de la existencia de los medios, sino de la posibilidad material de acceso, es decir, que el usuario tenga la capacidad económica de poder llegar a ellos. Esta situación debe ser entendida en un concepto masivo, ya que si sólo unos cuantos pueden acceder, esto constituye una limitante material, aunque sea reconocida formalmente.

2. La supremacía de la Constitución Política del Estado

2.1. La costumbre y su reconocimiento

Por muchas décadas, Bolivia ha tenido una teoría (Constitución Política del Estado) y una práctica (realidad social, jurídica y política) divorciadas, situación que ha generado una verdadera actitud de incongruencias entre lo que se debe hacer y lo que verdaderamente se hace. Este cúmulo de situaciones ha derivado a su turno en el debilitamiento de la economía, la pérdida de seguridad laboral y otros muchos aspectos que nos llevan a decir, en resumen, que se rifó a nuestro país, con un solo objetivo: el enriquecimiento de unos cuantos intereses individuales en desmedro de todo un país.

Una de nuestras fuentes del derecho en el sistema romano germánico es la ley y la siguiente es la costumbre, aspecto poco tomado en cuenta en nuestro país, ya que por ejemplo nuestra Constitución

de 1967 era de carácter socialista de derecho, pero en el año 1988 se dicta el Decreto Supremo 21060 y nos dicen que en nuestro país rige el libre mercado, aspecto totalmente contradictorio a nuestra Carta Magna y a la realidad social. Esta situación provocó la relocalización del sector minero, la privatización en unos casos y la capitalización en otros, de las empresas nacionales estratégicas, hechos que generaron pobreza en las mayorías del pueblo boliviano, negación de los derechos del trabajador, corrupción desmedida, endeudamiento internacional y, por ende, pérdida de la dignidad de boliviano.

Un pueblo que tiene la necesidad de proteger los derechos y una actitud decidida de contrariar una Constitución atravesada por una política netamente privatista y defensora de intereses de transnacionales, llevó al colapso de la antigua Constitución y posibilitó la nueva Constitución Política del Estado, acorde a un pueblo que tiene la necesidad de proteger los derechos sociales. La actitud decidida de ese pueblo de contrariar una Constitución defensora de una política netamente privatista y de intereses de empresas transnacionales en desmedro de la economía nacional, ha generado los innumerables acontecimientos sociales que han buscado el reconocimiento de la fuerza de la costumbre, la reivindicación de los derechos sociales, y la participación del pueblo boliviano -representado por todas las etnias y culturas- en la toma de decisiones. Estos antecedentes se materializaron en la elaboración, aprobación y puesta en vigencia de la nueva Constitución Política del Estado que rige en estos momentos.

2.2. El nuevo Estado boliviano y el fin de la República

La República de Bolivia tuvo su nacimiento en 1825, al independizarse de la colonia española, pero fue concebida como una sola nación poblacional. Este aspecto motivó una negación intrínseca de las otras naciones que vivían desde tiempos inmemoriales en este territorio, como los aymaras, quechuas, guaraníes y muchos más, negación que provocó un retardo en el desarrollo de nuestro país ya que, pese a ser todos acogidos en el nuevo país llamado Bolivia, la mirada entre unos y otros era la de unos extraños.

Se concebía un país extraño porque no se reconocía la identidad de nuestros habitantes, que constituyen el mayor grupo poblacional de nuestro país, con un silencio atemorizante en nuestra normativa. Es más, se tenía inclusive al medio de comunicación, como es el idioma, sólo limitado al castellano, cuando en gran parte de nuestro país, fruto de las diferentes culturas, se habla diferentes idiomas. Esta limitante provocó que las diferentes comunidades originarias o indígenas no pudieran acceder a la participación en los órganos de poder, situación que se manifestó en injusticias por falta de conocimiento de una realidad propia de un pueblo boliviano multiétnico y pluricultural.

El considerar a Bolivia como una sola nación habría significado continuar con la negación del verdadero pueblo boliviano y permanecer en una farsa de país. Para avanzar y construir ese nuevo país, se tenía que dejar en el pasado a la República y acceder a un presente y futuro basado en el Estado de Bolivia, con reconocimiento de las diferentes naciones que habitan el territorio, el reconocimiento a la pluriculturalidad que origina el convivir de un país integrado por diferentes culturas, la aceptación de vivir en unidad pero con el reconocimiento de la diversidad desde el idioma, religión, justicia (modo de solución de conflictos), educación, modos de participación democrática y demás características culturales que ya existían en la vida cotidiana de los bolivianos

y que ahora son formalmente reconocidas en un nuevo Estado regido por una nueva Constitución. Esto dará lugar a una nueva normativa, acorde a la nueva concepción de país.

2.3. Alcance de la nueva Constitución Política del Estado

La nueva Constitución Política del Estado Boliviano alcanza a todas las personas naturales y jurídicas, según queda plasmado en el numeral III del Art. 14, relacionado con el Art. 144 de la nCPE. Asimismo, se establece que la composición del Estado, a efectos de su administración, estará regida por Órganos Públicos. Así, para efectos legislativos, se prevé la creación del Órgano Legislativo. El Órgano Ejecutivo tendrá por misión ejecutar las políticas de Estado, el Órgano Judicial es el encargado de la administración de justicia y el Órgano Electoral tiene por función principal llevar adelante los diferentes procesos electorales, aspectos plasmados en el Art. 12 de la nCPE.

El Órgano Legislativo -donde por vez primera se establece la participación de asambleístas de las comunidades originarias e indígenas - está instituido por el Art. 145 de la nCPE y, en principio, viene a cubrir las funciones legislativas, ejercidas por el Poder Legislativo en el periodo de la República. Tendrá su sede en la ciudad de La Paz y se denomina Asamblea Legislativa Plurinacional. Estará integrada por dos cámaras, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

La Cámara de Diputados estará conformada por 130 diputados, de los cuales la mitad será elegida en circunscripciones uninominales, por voto universal, directo, secreto y simple mayoría. La otra mitad será elegida por circunscripciones plurinominales departamentales, con base en el voto directo para Presidente y Vicepresidente del Estado Plurinacional (Art. 146), según un criterio de proporcionalidad en función al voto obtenido por cada partido. Asimismo, se establece la participación de las circunscripciones especiales indígena originaria campesinas, que deben constituir una minoría poblacional; estas circunscripciones especiales forman parte de las uninominales.

Con la participación de minorías poblacionales con identidad propia, según sus usos y costumbres, se busca lograr la integración de todos los bolivianos en la construcción de un nuevo Estado. La participación de los pueblos indígena originario campesinos en minoría, consolida el reconocimiento de que el nuevo Estado boliviano está integrado por una diversidad de culturas, es decir, es un Estado pluricultural. Esta situación da legitimidad a la nCPE, ya que todos los bolivianos no sólo están representados sino que, además, tienen la posibilidad efectiva y real de ser parte de los órganos de poder que crearán las normativas que van a regular la conducta de todos los bolivianos y bolivianas, aclarando que, para establecer dicha creación, el pueblo boliviano de mayorías y minorías será escuchado por medio de sus representantes.

La Cámara de Senadores estará integrada por 36 representantes nacionales, denominados Senadores, cuyos curules serán distribuidos en forma igualitaria entre todos los departamentos del país; vale decir, 4 senadores por departamento. Los senadores, igual que los diputados plurinominales, son electos por el voto a favor de los candidatos a Presidente y Vicepresidente del Estado Plurinacional en forma proporcional. La representación de cada departamento en el Senado constituye una expresión material del carácter igualitario entre regiones.

Esta característica de tener un Estado con un Órgano legislativo bicameral representa el respeto a todos los departamentos con un criterio de equidad participativa; es decir, la Cámara de Senadores es el punto de equilibrio entre departamentos con mayor desarrollo, tanto en el contexto económico

como el poblacional, con aquellos otros menos favorecidos, ya que su composición es en un número igual por departamento; este aspecto se encuentra plasmado en el Art. 148 de la nCPE.

Una innovación plasmada en la nueva Constitución Política del Estado es el incremento en el número de miembros de la Cámara de Senadores, cuando se amplía a uno más por departamento. En el periodo de la República, se establecía una representación de 3 por departamento, haciendo un total de 27. Con el cambio, se busca dar mayor participación a las regiones, ya que en el Congreso se incrementa 9 representantes nacionales pero a uno por departamento.

Otra innovación que incorpora la nCPE es el no contemplar el privilegio de inmunidad en materia penal para los asambleístas. Esta situación restablece la imagen de los representantes nacionales, ya que, en el concepto de construir un nuevo Estado que deje al margen los privilegios ante la ley, es necesario incorporar la normativa constitucional de la igualdad en materia penal, situación que se traduce en el Art. 152 del texto constitucional vigente, como una forma de ya no tolerar la delincuencia de la que fue víctima el país.

En la época de la República, una actitud característica de los gobernantes era evitar responsabilidades, razón por la cual buscaban cobijarse en el privilegio legal que les diera tiempo y con los meses o años conseguir el olvido o la prescripción de los temas pendientes con el país. Ser elegidos diputados o senadores les permitía protegerse en la inmunidad parlamentaria del procesamiento judicial, dejando en la injusticia y falta de juzgamiento sus acciones delictuales. Este aspecto es ahora modificado con el no reconocimiento de inmunidad para los asambleístas.

Partiendo del postulado “a trabajo realizado, remuneración justa”, se establece otra innovación: la no percepción de remuneración para los asambleístas suplentes, salvo los casos en que efectivamente realicen suplencia, aspecto consagrado en el Art. 150 de la nCPE. Este aspecto en principio guarda cierta coherencia, pero posteriormente entra en cierta contradicción, ya que el suplente no puede realizar otra función -excepto la docencia universitaria-, bajo pena de perder su curul. Tampoco se acepta las licencias ni suplencias temporales con el propósito de atender otras funciones.

La situación de que los asambleístas suplentes no reciban remuneración constituye una limitante al derecho al trabajo (Art. 46), puesto que el hecho de postularse y ser elegido muestra una relación laboral, más aún cuando se establece derechos y obligaciones, sin dejar de lado la disponibilidad que debe tener todo asambleísta elegido al llamado de ejercer la suplencia. A manera de opinión, en caso de modificarse esta situación, tendrá que exigirse trabajo materialmente demostrado en las brigadas parlamentarias de cada departamento, a objeto de justificar efectivamente la remuneración con la que serán favorecidos y favorecidas.

En la conformación de la Asamblea Plurinacional, se prevé que existirá igual participación de hombres y mujeres (Arts. 26, 147), con lo que se consagra en un rango constitucional el principio de equidad de género. La incorporación materializada del género femenino en cargos elegibles así como en los que se refiere a la ciudadanía, en igualdad de número, es una muestra material del avance efectivo de una participación sin discriminación de género. Esta disposición va a tono con las conquistas internacionales efectuadas en el tema de género.

Se debe dejar claro que el concepto de nacionalidad vigente en el periodo republicano, se encuentra superado por el concepto de ciudadanía que rige en el Estado Plurinacional, destacando

que, para ejercer el derecho a la ciudadanía, se establece los 18 años de edad. Esto queda dispuesto en el Art. 144 de nuestra ley de leyes y guarda relación con el Art. 149 de la nCPE. Tal disposición posibilita la participación y constituye uno de los mayores logros a favor de la juventud. Ella ahora, por mandato constitucional, tiene la oportunidad de poder acceder a una Asamblea Legislativa Plurinacional que representa a todos los bolivianos y bolivianas.

Cuando la Constitución Política del Estado se refiere al Órgano Legislativo, no sólo transmite una nueva forma de concepción de lo que se debe entender por representación y participación, sino que materialmente da la oportunidad para que sectores excluidos en el periodo republicano, nuevos sectores sociales, tengan una participación efectiva en el nuevo Estado Plurinacional y que esta participación sea por mandato expreso de la Constitución Política del Estado.

Esta nueva concepción del concepto de participación se encuentra plasmada en las figuras constitucionales de la *iniciativa ciudadana* (Art. 162) y el *Revocatorio* (Arts. 157, 170). Con la iniciativa ciudadana se busca dar el poder a la ciudadanía de solicitar se realice una actividad legislativa, por ejemplo, la aprobación de una ley de convocatoria para referendo. Con la figura constitucional del Revocatorio de mandato, se busca devolver al soberano la posibilidad de evaluar la actuación y la gestión de sus gobernantes elegidos, de forma oportuna, pacífica y democrática.

El Órgano Ejecutivo está conformado por el Presidente o Presidenta del Estado Plurinacional, seguido del Vicepresidente o Vicepresidenta del Estado y completado por el Consejo de Ministros de Estado (Art. 165). Se puede denotar que se amplía la participación del Vicepresidente del Estado como integrante del Órgano Ejecutivo, además se establece la figura constitucional del Revocatorio de mandato (Art. 170) y la posibilidad de la reelección continua por una sola vez (Art. 168).

El Órgano Judicial establece que la función judicial es única (Art. 178) y contempla: la jurisdicción ordinaria, la jurisdicción indígena originaria campesina, la justicia constitucional, la jurisdicción agroambiental y el régimen disciplinario de la justicia ordinaria; se deja establecido que la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción indígena originario campesina gozarán de igual jerarquía (Art. 179.II). El que se conciba en igualdad de condiciones a la justicia ordinaria con la justicia indígena originario campesina muestra en principio un reconocimiento a la solución de conflictos con base en la costumbre y constituye, además, una gran opción de complementariedad a la jurisdicción ordinaria.

La jurisdicción ordinaria se ejerce por el Tribunal Supremo de Justicia, los tribunales departamentales de justicia, los tribunales de sentencia y los jueces. La principal innovación dentro de su ente máximo la constituye el modo de elección de sus componentes, es decir, el modo de elección de los magistrados y magistradas que es por sufragio universal. Para ello, la Asamblea Legislativa Plurinacional elabora listas por dos tercios de votos, que luego las remite al Órgano Electoral para llevar a cabo el proceso electoral, resaltando que dicho Órgano es el único autorizado para difundir los méritos de los candidatos y las candidatas, bajo sanción de inhabilitación (Art. 182).

La jurisdicción indígena originaria campesina está integrada por las propias autoridades. La situación de reconocer a esta jurisdicción en el ámbito constitucional, en principio da una efectiva aplicación al Tratado 179 de la Organización Internacional del Trabajo, del que Bolivia es país signatario, el cual contempla el reconocimiento a los derechos de los pueblos indígenas. Una forma práctica de este reconocimiento es otorgar un rango constitucional al modo de solución de conflictos

con base en sus costumbres, autoridades y modos de convivencia, ya que esta jurisdicción busca actuar en armonía con el medio y reparar lo afectado.

Se debe dejar claramente establecido que no se está creando una justicia indígena originario campesina, sino simplemente reconociendo lo que ya existía y elevándolo a un rango Constitucional, a efectos de que sea respetado. Ejemplo: cuando en una comunidad indígena se producía un homicidio no intencionado, al autor se le imponía la sanción de hacerse cargo de la familia de la víctima, situación que busca una reparación material del daño causado; si se aplicara el concepto de la jurisdicción ordinaria, se debería mandar a la cárcel al autor, con lo que se dejaría en la orfandad a la familia de la víctima como a la del autor del homicidio. Tal disposición, en vez de dar una solución, constituiría una sanción y carga para la comunidad. El concepto de una verdadera política criminal debe tender a restablecer el orden, quebrantado por la acción u omisión, que produjo un cambio en el mundo real.

La justicia constitucional está a cargo del Tribunal Constitucional Plurinacional (Arts. 196 y 197), conformado por 10 miembros: 5 técnicos y 5 representantes indígena originario campesinos. Es una innovación en la doctrina constitucional la incorporación, en igualdad de condiciones, de la justicia ordinaria y la justicia indígena originario campesina, ya no sólo en un plano formal (Constitución Política del Estado) sino también en un plano material (Tribunal Constitucional Plurinacional). Este Tribunal también estará bajo la evaluación del Revocatorio, como una forma de evaluación de actitud y de gestión en el desempeño de sus funciones.

La situación de que el Tribunal Constitucional Plurinacional esté compuesto por representantes de la justicia ordinaria y la justicia originaria campesina, abre la posibilidad de que el control constitucional se rija por un equilibrio. Con esta disposición, se establece que en la interpretación de la Constitución Política del Estado, ley de leyes, se escuchará el criterio de todo el pueblo boliviano al reconocer a la justicia ordinaria y a la indígena originario campesina bajo el paraguas de justicia constitucional y de sus representantes ante el Tribunal Constitucional Plurinacional, elegidos por voto universal.

La jurisdicción agroambiental, integrada por el Tribunal Agroambiental como ente máximo de esta justicia (Art. 186) es una nueva concepción de materialización de los derechos humanos. En este sentido, se debe entender que los grandes cambios revolucionarios que se han originado en el mundo, y que han dado lugar a la creación de los derechos humanos, han tenido como elemento central el tema tierra. Inicialmente, con la Revolución Francesa, se dio paso a la formación de los derechos humanos de primera generación, que tienen por objetivo proteger los derechos económicos-individuales de los sujetos, es así por ejemplo que se reconoce la propiedad privada de las personas como una conquista de la Revolución, la que se plasmó en las constituciones de esa época.

Posteriormente, en el año de 1917, se produjeron la revolución mexicana y la de Weimar, que dieron origen a sus respectivas constituciones y a la formación de los derechos humanos de segunda generación. Estos derechos tienen por objetivo proteger los derechos económicos y sociales, en los que se sigue garantizando la propiedad privada pero se le pone una condicionante: que cumpla una función económica y social. Con ello, se prevé proteger que la tierra se concentre en manos de pocos, en desmedro de las mayorías, ya que esto produce desigualdades, grandes riquezas para pocos y grandes pobreza para muchos; se busca entonces proteger el interés colectivo sobre el interés individual.

Ya en los años 70, se comienza a concebir la necesidad de preservar nuestro planeta, es decir, ya no sólo se debe cuidar que la tierra, mediante el derecho de propiedad, cumpla una función económico social, sino que también se debe cuidar la función ambiental. Esta ampliación en la protección de derechos constituye la formulación de los derechos humanos de tercera generación, que se traducen en la protección de derechos de intereses difusos. De ese modo, la incorporación del tema ambiental a la función que debe cumplir la tenencia de la tierra busca la preservación de la tierra evitando daños en determinado lugar, con consecuencias para todo el planeta y privando a las generaciones futuras de tener un ambiente sano.

La situación de concebir al tema tierra como uno de los componentes más importantes de toda revolución, nos pone ante la necesidad de tener una justicia especializada que regule el actuar de las relaciones que contemplen la solución de conflictos en el agro, así como también al ambiente, entendiendo que estos dos elementos están unidos y que, resultado de ambos, existen dos riesgos en una sola actividad: el de la producción y el del mercado. De ahí la necesidad de concebir, en el marco constitucional, una justicia especializada que solucione los conflictos propios del sector.

El Régimen disciplinario de la justicia ordinaria está conformado por el Concejo de la Magistratura (Art. 193), que tiene por finalidad regir el tema disciplinario entre los operadores de justicia del Órgano Judicial ordinario. La innovación introducida es la participación de sectores sociales entre los miembros de este Concejo, situación que le da la legitimidad toda vez que el pueblo boliviano, integrado por ciudadanos y ciudadanas, ejerce el control social en la administración de justicia. Sus representantes serán elegidos por voto universal, haciendo notar que también están sujetos al nuevo instituto de Revocatorio de mandato.

El Órgano Electoral (Arts. 205 y 208) está compuesto por el Tribunal Supremo Electoral, los Tribunales Electorales Departamentales, Juzgados Electorales, Jurados de las mesas de sufragio, Notarios Electorales. Tiene como responsabilidad fundamental organizar, administrar y ejecutar los procesos electorales, y proclamar sus resultados. Además, también debe organizar el Registro Civil y el Padrón Electoral. La principal innovación se registra cuando se establece que la selección de la terna para cada uno de los vocales de los Tribunales Electorales Departamentales estará a cargo de las Asambleas Legislativas Departamentales, una gran conquista de la concepción autonomista del nuevo Estado Plurinacional Autónomo.

Asimismo, se establece la participación en los Tribunales Departamentales Electorales de por lo menos un miembro de las naciones o pueblos indígena originario campesinos del departamento. Esta disposición demuestra una participación efectiva de todos los ciudadanos bolivianos en la administración del Estado, situación que da la legitimidad y confianza de que los procesos electorales se realizan en resguardo de los intereses de todos los bolivianos y bolivianas. Se debe entender que la construcción del nuevo Estado Plurinacional tiene como uno de sus pilares la participación democrática, mediante el voto universal, de todos los ciudadanos y ciudadanas bolivianas en la elección de las máximas autoridades de los Órganos del Estado.

2.4. Jerarquía normativa de la nueva Constitución Política del Estado

La nueva estructuración del Estado Plurinacional nos lleva a la necesidad de contar con una Constitución Política del Estado que regule la jerarquización de las normas vigentes en nuestro ordenamiento jurídico, con base en el cumplimiento, armonía, congruencia con la norma principal, más aún cuando existe el

reconocimiento de la esfera indígena originario campesina, junto al colectivo urbano ordinario y las autonomías, situación que nos lleva a coexistir en el reconocimiento, respeto y armonía de las diferentes naciones, culturas bajo un solo nombre de unidad como es nuestro amado país, Bolivia. Para ello, se debe fortalecer a la nueva Constitución, con una normativa acorde a lo manifestado.

En primera instancia, se debe tener presente que la primacía de la Constitución se encuentra estipulada en el Art. 410 de la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional, el cual le da supremacía de aplicación sobre todo el territorio nacional, cualquier participación del Estado y de todo aquel extranjero que quiera someterse a las leyes bolivianas en la regulación de sus actividades. Posteriormente, en la jerarquía piramidal, le siguen los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos y derecho comunitario, que son ratificados por la Asamblea Legislativa Plurinacional (Art. 158.14). Esta situación nos demuestra el respeto a la soberanía nacional, para luego dar paso a los procesos de integración regional, siempre en respeto a los derechos humanos.

En el siguiente orden de estructuración de la normativa se encuentran las leyes nacionales, estatutos autonómicos, cartas orgánicas y el resto de la legislación departamental, municipal e indígena. Finalmente, en la base piramidal, se tiene a los decretos, reglamentos y demás resoluciones de los órganos ejecutivos correspondientes. Con esta situación se busca consolidar de verdad el proceso autonómico, en armonía con la Constitución y en respeto del ordenamiento jurídico, lo que convierte al deseo autonómico ya no sólo en un anhelo legítimo, sino en una realidad legal, aspecto que se irá materializando con la reglamentación especial.

2.5. La forma y los medios para realizar las modificaciones a la Constitución Política del Estado

Se debe precisar que la forma de modificación de la Constitución se encuentra establecida en el Art. 411 de la mencionada norma. Así, la Constitución puede ser modificada de manera total (originaria) o de una forma parcial (derivada). La modificación total de la Constitución se la puede realizar mediante la Asamblea Constituyente Originaria, activada por voluntad popular mediante referendo, el cual puede ser convocado por iniciativa ciudadana, mayoría absoluta de la Asamblea Plurinacional y Presidente del Estado Plurinacional.

Se dice que la reforma constitucional es de carácter originario cuando no está sometida a normas de derecho positivo preexistentes, es decir, opera después de creado el Estado pero libre de reglas preexistentes y constituye una refundación del Estado. Se dice que la reforma constitucional es carácter derivado cuando está sometida a los límites explícitos e implícitos establecidos en la Constitución a reformar. Es decir, por el respeto a la institucionalidad vigente en la Constitución Política del Estado Plurinacional, como ley de leyes que rige nuestro país, ella debe tener modos seguros de modificación.

Esta situación de prever la existencia de una refundación ya no sólo con un carácter de legitimidad sino también de legalidad, es un gran avance para la humanidad ya que se demuestra que también puede existir una revolución democrática y pacífica. La historia nos enseñaba que la única forma de alcanzar los grandes cambios, sólo podía ser un resultado de un levantamiento armado que se traducían en una revolución cruenta, con el derramamiento de mucha sangre inocente. Esta situación ahora puede ser superada por la figura constitucional de la Asamblea Constituyente Originaria, cambiando de esta forma las balas por votos.

Las modificaciones parciales de la Constitución constituyen un modo derivado de reforma; es decir, las modificaciones deben ser realizadas en respeto a la institucionalidad establecida en la Constitución vigente, no pudiendo apartarse de ésta por el principio de jerarquía normativa. Los medios para realizar las modificaciones parciales están en la ley de reforma constitucional, la cual puede ser solicitada a través de la iniciativa ciudadana por el 20 por ciento del electorado y aprobada por dos tercios del total de los miembros presentes de la Asamblea Plurinacional. Cualquiera de las reformas necesita la aprobación del pueblo mediante el instituto del referendo.

La posibilidad de que por la figura de la iniciativa ciudadana se pueda solicitar las modificaciones a la Constitución, nos demuestra que la ley del pueblo y para el pueblo sólo puede ser modificada por sugerencia o a pedido del pueblo, situación que se consolida al constatar que cualquiera de las reformas necesitará un referendo aprobatorio. Esto significa que sólo el pueblo boliviano integrado por los ciudadanos y ciudadanas bolivianas puede modificar la ley de leyes, disposición que le da mayor seguridad jurídica a nuestro ordenamiento y evidencia que la normativa ya no sólo goza del principio de legalidad, sino también del de legitimidad.

Género en la actual Constitución Política del Estado

Rosario Aquím Chávez

¿Señor o señora? ¿O los dos a la vez? ¿O a veces él es ella, y a veces ella es él?
En las profundidades de la mar nunca se sabe.
Los meros, y otros peces, son virtuosos en el arte de cambiar de sexo sin cirugía.
Las hembras se vuelven machos y los machos se convierten
en hembras con asombrosa facilidad;
y nadie es objeto de burla ni acusado de traición a la naturaleza o a la ley de
Dios.

Eduardo Galeano
Bocas del Tiempo

El objetivo de este ensayo es realizar un análisis del tratamiento del tema Género en el nuevo texto constitucional, en el marco de la elaboración del libro *Miradas al nuevo texto constitucional*, auspiciado por la Vicepresidencia del Estado boliviano, la Universidad Mayor de San Andrés e IDEA Internacional.

Me propongo desarrollar tres puntos que me parecen importantes a la hora de reflexionar sobre el tema género en la nCPE:

1. La significación del Preámbulo del texto constitucional, como soporte filosófico del tratamiento del tema género.
 - 1.1. Pluralidad-Diversidad-Género
 - 1.2. Colonia-Colonialidad-Descolonización
2. La concepción de Género asumida por la nCPE.
 - 2.1. Pluralismo de derechos: las mujeres en el nuevo texto constitucional
 - 2.2. Olvidos y traiciones al estado de derecho. Lo Otro, ausente: terror homofóbico en el nuevo Estado
3. El escenario en tensión: ¿existen alternativas de aplicación del tema Género en el desarrollo legislativo?

Rosario Aquím Chávez

Coordinadora General de Enlace, Consultores en Desarrollo. Es Licenciada en Ciencias de la Comunicación Social de la UCB, tiene Maestrías en Desarrollo Rural y en Filosofía y Ciencia Política, actualmente, ha concluido el programa de Doctorado Multidisciplinario en Ciencias del Desarrollo del CIDES-UMSA.

1. Significación del Preámbulo constitucional como síntesis de la “decisión política fundamental”¹ de la voluntad de una nación. Sus consecuencias en el tema género

Se dice que las constituciones modernas prescinden de los preámbulos. Sin embargo, y pese a que nuestra Constitución está considerada por los constitucionalistas extranjeros como una de las más avanzadas de América Latina, también ha recurrido a este “faro que ilumina todo el cuerpo de la Constitución”.

El Preámbulo contiene las declaraciones de principios del pueblo boliviano, el fin al que aspira y el origen de donde procede la obra constitucional. Sintetiza los presupuestos filosóficos e ideológicos y nos anticipa el espíritu que sustenta a la Constitución. Estas decisiones políticas fundamentales del poder constituyente, luego dotarán de sentido al resto de preceptos y leyes constitucionales.

En el Preámbulo de la nueva Constitución Política del Estado se lee:

En tiempos inmemoriales (...) Poblamos esta sagrada Madre Tierra con *rostros diferentes*, y comprendimos desde entonces la *pluralidad vigente* de todas las cosas y nuestra *diversidad como seres* y culturas. (...)

El *pueblo boliviano, de composición plural*, (...) construimos un nuevo Estado.

Un Estado basado en el respeto e *igualdad entre todos*, (...)

Dejamos en el pasado el Estado colonial, republicano y neoliberal.

En este Preámbulo ya se evidencia las tensiones y contradicciones filosófico-ideológicas con las que nace nuestro nuevo Estado, y que tendrán consecuencias sociales y políticas a futuro, ya que el nuevo Estado que se está construyendo no ha dejado de ser una criatura, aunque de-formada (con nueva forma) del antiguo estado colonial, republicano y liberal.

1.1. Pluralidad-diversidad-género

Reconocer una *pluralidad vigente* desde tiempos inmemoriales, afirmar que los bolivianos somos diversos como seres y culturas, diversidad física (rostros y razas diferentes) y subjetiva (cultural); individual y colectiva, es asumir el pluralismo en tanto modelo de democracia que se funda en la creencia de la dialéctica de la diversidad.

La *diversidad* es un término genérico que hace referencia a toda alteridad. La *diferencia* es una determinación de esa alteridad, a partir de cosas que no le son comunes y sobre las que difiere (ejemplo: color de piel, sexo, etc.), ya que la alteridad en sí misma, no implica determinación alguna (ejemplo: *a* es otro que *b*). La diferencia, por lo tanto, reconoce una alteridad que determina aquello en lo que la otra alteridad difiere y una alteridad que es determinada (Abbagnano, 1995: 223 y 251). Esta determinación supone siempre relaciones de poder en tensión. En Bolivia, la guerra de colonia desplegó los dispositivos de poder que hicieron posible la diferencia como determinación de la alteridad colonizada, esa diferencia fue racial y genérica. Desde este punto de vista, la diversidad no es otra cosa que la negación de la identidad. En sociedades como la nuestra, donde la

1 Para Schmitt (1982: 47) la Constitución es decisión, no norma. Su fundamento reside en la voluntad, no en la razón. “La esencia de la Constitución no está contenida en una ley o norma. En el fondo de toda normación reside una decisión política del titular del poder constituyente...”.

identidad racial y cultural (usos y costumbres) deviene de procesos históricos consuetudinarios, la asunción de la dialéctica de la diversidad, base del pluralismo democrático, nos plantea una primera contradicción.

Este modelo de democracia, que pretende alcanzar hegemonía en el mundo, tiene entre sus pensadores más próximos a Schumpeter y Max Weber, y entre sus propulsores a los herederos de la tradición madisoniana de la teoría democrática norteamericana y a las concepciones utilitaristas que postulan la “universalidad de la búsqueda competitiva de la satisfacción del interés” (Held, 1993: 187).

El pluralismo se origina en la gradual aceptación de la tolerancia como consecuencia de las guerras de religión (y en el caso nuestro, de las guerras de colonización). En las sociedades en guerra, la maduración de esta concepción fue lenta y tortuosa.

Hasta el siglo XVII, la *diversidad* era considerada en estas sociedades fuente de discordia y desorden, causante de la caída de los estados; lo que se valoraba era la unanimidad (identidad), como fundamento necesario de toda comunidad política. Sin embargo, y desde entonces, se ha ido imponiendo la actitud opuesta: la unanimidad (de grupos comunales consuetudinarios) es ahora la sospechosa del caos y el desorden social.

Según Giovanni Sartori (1995: 111-126), la civilización que nosotros denominamos “liberal” se ha construido poco a poco a través de este cambio revolucionario de perspectiva, y es a través de este camino que hemos llegado a la democracia actual.

La democracia liberal actual se basa, precisamente, en el descubrimiento del disenso, de la diversidad y de las “partes” (partidos), como elementos compatibles y posibilitadores del orden social y el bienestar del cuerpo político. De esta manera, los partidos y el pluralismo se originan en el mismo sistema de creencias y de fe.

Nuestro nuevo Estado se adscribe, a través del pluralismo, a este modelo moderno de democracia liberal. En consecuencia, se compromete con los conceptos y principios centrales que hacen a este modelo. El concepto de pluralismo, tiene que ver, según Sartori (: 111-126) con por lo menos tres niveles: el cultural (nivel de las creencias), el societal y el político.

Una cultura es pluralista cuando construye, como visión de mundo, la creencia de que la diferencia y no la semejanza, el disenso y no la unanimidad, el cambio y no la inmutabilidad contribuyen al “vivir bien”. Una sociedad es plural cuando sus estructuras sociales y políticas están ancladas en la creencia de la diferenciación social. Un sistema político es plural cuando reconoce la diversificación del poder a través de la existencia de una pluralidad de grupos independientes y no inclusivos; asociativos (asociaciones voluntarias) y no excluyentes. Los grupos consuetudinarios no institucionales (como los indígenas originarios campesinos) no son un indicador de pluralismo, de ahí que en Bolivia, según este modelo, no existiría pluralismo sino fragmentación. Segunda contradicción.

Asumir la dialéctica del pluralismo, en el Preámbulo de la nCPE, ha significado pluralizar no sólo la propia estructura del Estado: *Estado Plurinacional* (pluralismo de naciones), sino todos los órganos funcionales y regímenes de ese Estado: asamblea plurinacional, pluralismo jurídico, pluralidad de derechos, organización territorial plural, diversas formas de autonomía, pluralidad económica, etc. En el único caso en el que se perdió la consecuencia con el pluralismo fue en el

tema género y su estructura patriarcal (la familia): el texto no considera la pluralidad de géneros, de opciones sexuales, de relaciones ni de formas de familias existente en el país. Detrás de esta inconsecuencia, se agazapa una homofobia de Estado heredada, reeditada y reforzada en esta nueva reconstrucción estatal, legitimada socialmente. Tercera contradicción.

La *propuesta de género*, aceptada y asumida en su integridad en la nCPE, fue la presentada a la Asamblea Constituyente por las mujeres burguesas blanco-mestizas, seguidoras del feminismo tecnócrata liberal hegemónico. Esta propuesta asumida, resulta bastante conservadora respecto de las expectativas que tenían otros grupos (indígenas, etnias, homosexuales, negros, etc.) involucrados y afectados, interesados en ver señales concretas y profundas de cambio, en un momento histórico tan decisivo como el que vivió el país. Cuarta contradicción.

1.2. Colonia-Colonialidad-Descolonización

Con la asunción del modelo democrático pluralista, se ha perdido de vista a lo largo de la nCPE, y concretamente en lo referente al tema género, el problema de la colonialidad del poder como forma de explotación y de dominación de los cuerpos, existente desde la colonia. Y se ha abandonado, en la práctica, la exigencia y la urgencia demandada por los movimientos sociales de poner en escena la opresión racial, patriarcal y de géneros. De deshacer la marca colonial y atrevernos a vivir la violencia de la modernidad y sus desafíos, en lugar de apostarle a la farsa de la interculturalidad, propia de la concepción pluralista liberal. En definitiva, lo que se ha abandonado en el juego político del manejo del poder es el compromiso descolonizador que subyacía al espíritu que animó las luchas por la refundación del país, en el marco del proceso constituyente.

La *colonialidad*, para autores como Aníbal Quijano (2000: 1),

es uno de los elementos constitutivos y específicos del patrón mundial de poder capitalista. Se funda en la imposición de una clasificación racial/étnica de la población del mundo (...) y opera en cada uno de los planos, ámbitos y dimensiones, materiales y subjetivas, de la existencia social cotidiana y a escala societal.

Para Aníbal Quijano, la *colonialidad del poder* es un sistema global de poder que empezó en el siglo XVI con la conquista y colonización de América. La colonialidad del poder es una forma de explotación y dominación colonial a través de la cual el trabajo, la producción y las personas se racializan; esa racialización se elabora ideológicamente.

Quijano entiende el *poder* como

un espacio y una malla de relaciones sociales de explotación/dominación/conflicto articuladas en torno de la disputa por el control del trabajo y sus productos, del sexo y sus productos, de la autoridad y sus instrumentos de coerción para asegurar la reproducción de ese patrón de relaciones sociales (2000: 4).

En este sentido, cabe recordar que los españoles, cuando llegan a América, están saliendo de una guerra contra los musulmanes, que en su etapa final coincide con las disputas políticas y religiosas que dan origen a la Reforma y a la Contrarreforma. De ahí que, la base de esta experiencia de guerra sea la religión. Esto permite entender los criterios de clasificación de las gentes en el capitalismo mundial colonial/moderno, descrito por Quijano; estos criterios de clasificación son: raza, trabajo y género.

Quijano biologiza el género, lo reduce a la reproducción. Para él, el género sólo tiene sentido en cuanto relación de poder. *Género* implica dominación. Para Quijano (2000: 2), todo poder está estructurado en relaciones de dominación, explotación y conflicto entre *actores sociales* que se disputan el control sobre lo que él llama “los cuatro ámbitos básicos de la existencia humana: sexo, trabajo, autoridad colectiva y subjetividad/intersubjetividad, sus recursos y productos.

Las formas características de dominación, explotación, y conflicto en el patrón global capitalista de poder giran alrededor de dos ejes: la colonialidad del poder y la modernidad. La colonialidad del poder al clasificar a las gentes, y clasificar y dividir el trabajo, en términos de raza, nos permite pensar el control del sexo, sus recursos y productos, en relación con la raza. Esto es lo que le da significado a la colonialidad de género: no hay género sin raza.

En la nCPE, el olvido de la reflexión sobre la colonialidad del poder implica desentenderse de esto que María Lugones (2008: 73-102) llama la *colonialidad de género*, que no es otra cosa que la exigencia de poner en relación el concepto *género* con el concepto *raza* para interpelar al feminismo hegemónico blanco, que se niega a reconocer que el concepto *género* es inseparable del concepto *raza*.

Lugones (2008: 73-102) nos habla de la *colonialidad de género*, en el marco de la *colonialidad del poder*, para poner en relación los conceptos de *género* y *raza* en una doble dimensión: primero, con respecto al feminismo hegemónico blanco -como ya lo hemos dicho- que rechaza el tratar al género como inseparable de la raza, dejando a las mujeres racializadas como inferiores, fuera del espectro género o descuartizando *a la mujer*, por un lado, y a la negra/india/mestiza/asiática, por otro. Segundo, la intervención con respecto a las posiciones decoloniales/descolonizadoras/indigenistas/antirracistas que descuentan la opresión de género o la subordinan a la opresión de clase y ven, en las culturas indígenas, una falta de opresión de la mujer. Como si la colonia no hubiera ocurrido, y como si las estructuras y cosmovisiones precolombinas pudieran recuperarse sin crítica y sin historia.

En la colonia, la racialización del género fue construida ideológicamente. Las mujeres fueron racializadas como inferiores: negras, indias, mestizas, etc. Y aún hoy, en Bolivia, las mujeres viven en la intersección de opresiones múltiples de raza-género-sexualidad-clase. Las posiciones descolonizadoras indigenistas antirracistas subordinan la opresión de género a la opresión de clase y desconocen la opresión de las mujeres en las culturas indígenas (en nuestra nueva Constitución hay ejemplos de las lealtades coloniales de las y los exconstituyentes respecto al género) como el caso de la in-visibilización de los homosexuales. Éstos están contruidos socialmente en la lógica dominante como invisibles, a-normales, no-humanos. María Lugones (2003: 223) dice:

Hay evidencia de que las relaciones sociales en muchas sociedades precoloniales no estaban organizadas en términos de género, dado el sentido occidental/moderno/colonial de la palabra. Aquí comenzamos a pensar la colonialidad de género: ésta consiste en la imposición de la noción dicotómica, jerárquica, dimórfica entre macho/hembra, hombre/mujer como eje de organización de las sociedades coloniales, incluyendo las metrópolis.

Pero la distinción dicotómica hombre-mujer, fue reservada como ideal social solamente en la familia burguesa blanca. Los colonizados, dada la caracterización racial eran

pre-humanos, animales, por lo tanto machos o hembras. Porque son animales, con la potencialidad de devenir humanos. La misión colonizadora requiere el uso de la distinción dicotómica y jerárquica como normativa e inalcanzable. La distinción se usa para destruir la organización social precolonial, para destruir las relaciones entre la gente, para destruir la memoria, para destruir la percepción y concepción del yo individual y colectivo. La cristianidad, la iglesia, las misiones, la confesión son instrumentos de la colonialidad del género.²

De ahí que pensar la colonialidad de género, y la descolonización del género, implique desmontar la imposición de la noción dicotómica, jerárquica, dimórfica entre macho-hembra, hombre-mujer como eje de organización de las sociedades coloniales (las sociedades precoloniales no estaban organizadas en términos de género).

2. La concepción de género asumida por el nuevo texto constitucional

2.1. Pluralismo de derechos: las mujeres en la nCPE

La nCPE, como ya lo hemos dicho, apuesta por la *propuesta de género* presentada por la “tecnocracia de género”. Estas mujeres seguidoras del feminismo liberal hegemónico, son herederas del debate terminológico y filosófico que sobre el concepto *género*, se inicia con la propuesta de Robert Stoller (1968), y que pretendía expresar la necesidad de inteligibilidad de la *diferencia* entre los sexos.

Sin embargo, el descubrimiento del concepto *género* es un acontecimiento filosófico y epistemológico reciente (fines del s. XX) que nace en el seno del feminismo, y es este movimiento el que plasma su evolución filosófica y política. Concretamente, fue el feminismo estadounidense quién “inventó” el concepto de *género*, para expresar la reflexión sobre los sexos. Las feministas norteamericanas intentaron romper con la tradición dominante freudiana al referenciar, con el concepto *género*, la separación de lo biológico (natural), de la construcción cultural (social) y, al afirmar que el *género* nada tiene que ver con el *sexo*.

En la Conferencia de Pekín de 1995, organizada por Naciones Unidas, la tecnocracia de género se apropia del concepto, lo despolitiza y lo reduce a “*los derechos de la mujer*”. De esta manera, se realiza no sólo una transferencia lingüística de *sexo* a *género*, sino de *mujer* a *género*. Y en lugares como Bolivia, el término, actualmente, es la expresión de una exigencia de igualdad, o de igualdad de oportunidades, tal como aparece en varios artículos de la nCPE.

En la nCPE, *género* se reduce únicamente a la *diferencia sexual*, enfatizando la división y función biológica de los sexos masculino y femenino. El *género* se utiliza para hacer referencia al aspecto social de la división sexuada, que establece la existencia de un aspecto del sexo que es construido, *diferente* de la distinción biológica. Así, el concepto de *género*, se sobre impone sobre una distinción social cuyo contenido es totalmente arbitrario.

2 Lugones entiende que éstas son “marcas potentes de sujeción o dominación” (raza, género, clase, sexualidad) que actúan de forma que ninguna de ellas, al estar oprimiendo, moldea y reduce a una persona sin estar tocada por o separada de las otras marcas que, al estar también oprimiendo, moldean y reducen a esa persona. Lugones es una filósofa feminista y educadora popular que centra su trabajo en el entendimiento práxico de la resistencia a lo que ella denomina “opresiones múltiples”.

Consecuentemente, se establece una pluralidad de derechos como derechos fundamentales, derechos civiles, derechos políticos, derechos sociales y derechos económicos y se incorpora la llamada *equidad social y de género* como uno de los valores que sustenta al nuevo modelo de Estado.

De ahí que en todos los artículos referidos al *género*:

- a. Se visibiliza las problemáticas en torno a la mujer y lo femenino, que son el resultado de las luchas de las mujeres tecnócratas blancas heterosexuales en contra de la violencia, la discriminación y la exclusión social que la conducen a un plano subordinado (discriminando y excluyendo, sin embargo, estas mujeres en esa lucha a otras mujeres como las lesbianas, las bolleras, las indígenas, las negras, etc., ¿o éstas, no somos mujeres?). La cuestión de género resulta enlazada así, con la petición de derechos de la sociedad.
- b. Se evidencia la participación de estas mujeres blancas tecnócratas heterosexuales como una participación femenina que se diferencia y que niega su vínculo con la agencia *feminista* (las mujeres blancas de la tecnocracia de género que elaboraron y presentaron su propuesta de género a la Asamblea Constituyente no se reconocen como feministas). El trabajo de estas mujeres tuvo un fuerte énfasis en la búsqueda de la representación política, ligada a la conquista de la ley de cupos mínimos y, al logro de derechos políticos.
- c. Se enfatiza en la legitimación de los roles (masculino y femenino) y prácticas asumidas por las mujeres en su relación con los hombres. Buscando la eliminación de todo tipo de discriminación contra las mujeres.

De esta manera, la producción intelectual de la *propuesta de género* aprobada en la Constitución está marcada por la evolución liberal y derechista de las sociedades occidentales respecto al tema, que tiende a individualizar las cosas: despolitización del concepto de género, por un lado y; abandono del patriarcado como sistema, que hace referencia a la dominación de las mujeres por los hombres, por el otro. La nCPE recoge y refleja claramente esta evolución.

Consecuentemente, se puede apreciar, en el nuevo texto, una reducción del *género a demanda de derechos* universalistas (en el marco de un estado liberal de derecho), que presuponen una prohibición de discriminación fundada en el sexo, a *constituciones liberales* (como la nuestra) que precisamente están implícitamente fundadas sobre la discriminación y sobre el sexo.

En estas *constituciones pluralistas liberales*, las estructuras de la familia patriarcal no se tocan (no hay pluralismo familiar). Estas estructuras de dependencia están bien asentadas y son sostenidas por el Estado. De acuerdo al nuevo texto constitucional, la familia patriarcal es subvencionada por el Estado.

El Estado reconoce y protege a las familias como el núcleo fundamental de la sociedad, y garantizará las *condiciones* sociales y *económicas* necesarias para su desarrollo integral. (Sección VI: Derecho de las familias, Art. 62; cursivas nuestras)

Por otro lado, hay ayudas financieras del Estado para fortalecer la dependencia vital de las mujeres, ayudas que, hasta hoy, no han sido objeto de contestación feminista. Estas estructuras patriarcales también son subvencionadas por el Estado. La dependencia vital de la mujer, también está subvencionada.

El Estado protegerá y *asistirá* a quienes sean responsables de las familias en el ejercicio de sus *obligaciones*. (Art. 64 II)

Se garantiza a las mujeres y a los hombres el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos. (Art. 66; cursivas nuestras)

Para ello, el Estado establece garantías al ejercicio de los derechos políticos, de los derechos sexuales y de los derechos reproductivos de las mujeres, de manera que se convierte en garante y protector de la maternidad (gestión de la vida) y, del trabajo de jefas del hogar, de mujeres del área rural, de profesionales, de artesanas y de amas de casa, en un proceso perverso de bio-política de la sexualidad, que gestiona y controla la vida, a través del control y gestión del cuerpo de la mujer (Bono a la maternidad “Juana Azurduy”).

Con la construcción del nuevo Estado ha surgido, también, un nuevo proceso de recuperación patriarcal, cuyas propuestas están orientadas hacia la inserción de las mujeres en la sociedad, pero sin colocarlas en el mundo del trabajo, más bien subvencionando y facilitando su retorno al ámbito privado. Esto se puede apreciar en el reconocimiento, la valoración y la legitimación que hace la nCPE del aporte del trabajo doméstico (de ama de casa, sin remuneración) de las mujeres en el hogar (retorno a lo privado como parte del proceso de cohesión social) y en la ausencia de mecanismos legales que permitan a las mujeres acceder a trabajos que posibiliten su independencia económica.

Este nuevo proceso de recuperación y re-potenciamiento patriarcal tiene como motor principal, la razón occidental liberal, que es una *razón masculina*.

2.2. Olvidos y traiciones al estado de derecho. Lo Otro, ausente: terror homofóbico en el nuevo Estado

La gran traición al Estado de derecho, en la nCPE (pese a su filiación plural liberal), ha sido la in-visibilización y el olvido intencionado del pluriverso homosexual. Se enfatiza en lo indígena campesino originario, en los afro descendientes, se recupera la problemática de las mujeres, se piensa en los niños, niñas, adolescentes y adultos mayores, en los discapacitados, en los consumidores, en los privados de libertad, en los minusválidos, etc. etc. Y se olvida a los homosexuales.

Este nuevo Estado, tan contradictorio, que asume el pluralismo y la diversidad como principios fundantes, por un lado, y que pretende “perdón y olvido”, en relación con el problema de la guerra de colonia, en tanto grilla de inteligibilidad de los procesos históricos que han conducido a la tan ansiada descolonización, por otro; ha decidido reconciliarse, por un buen tiempo, con las víctimas de la racialización colonial (el tema de la raza no va a desaparecer) y abandonar la consideración de la vida como parte de su derecho de soberanía (derecho de hacer morir y dejar vivir), destinando todos sus esfuerzos a reponer una deuda histórica para con los indígenas originarios campesinos. Como si el racismo desarrollado con la colonización, es decir, con el “genocidio colonizador”, hubiera desaparecido y ya no fuese parte de las tecnologías del poder; como si el racismo no estuviese ligado al funcionamiento de los estados obligados a servirse de la raza para ejercer su poder soberano.

Sin embargo, nuestro nuevo Estado pretende desmontar el *racismo de Estado*, impuesto por las tecnologías del biopoder, que tomaron a su cargo la gestión de la vida de la población. De ahí que reivindique una pluralidad de derechos relacionados con las poblaciones indígenas originarias y campesinas, con mucha mayor fuerza y empeño, que con otras poblaciones del país³.

3 La nCPE recoge en su Título II, capítulo IV, así como en su Preámbulo y en el espíritu que anima el grueso del texto, los derechos de estas naciones y pueblos. En varios capítulos de la Constitución

Por ejemplo, no ocurre lo mismo, con la población homosexual, ni con el tratamiento del problema de la *homofobia de estado*. Hay un terror homofóbico en el nuevo Estado, respecto de *lo otro* ausente e in-visualizado, ese terror es tal, que *lo otro* no se nombra, no existe. En la pluralidad de derechos humanos, *lo otro es diferente*, está determinado como *no-humano*, como anormal, pese a que esta no-normalidad y esta no-humanidad, está íntimamente hermanada a la raza y ha sido, igualmente, victimizada por la colonialidad del poder y por la colonialidad del género.

La constitución del anormal está emparentada con la raza, a partir del descubrimiento de lo que Michel Foucault (1974-1975: 291) llama el *cuerpo trasero*. Es el cuerpo que está detrás del anormal, y que va a “justificar y explicar mediante su propia causalidad, la aparición de un individuo que es víctima, sujeto, portador de ese estado de disfuncionamiento. (...) Es el cuerpo de los padres, el cuerpo de los ancestros, el cuerpo de la familia, el cuerpo de la herencia”. El origen del estado anormal (corporal, psíquico, funcional o comportamental), se remonta a la herencia de la raza (al momento de la reproducción, al secreto de las aberraciones sexuales). La herencia, es la causa de la *degeneración*, el anormal es un *degenerado*. Es esta *degeneración* (racial), el pretexto para la injerencia del Estado en la sexualidad familiar.

A partir de la noción de *degeneración*, de los análisis de la herencia, surge un racismo diferente al racismo étnico, surge un neoracismo propio del siglo XX, el racismo contra el anormal, contra los individuos portadores de un estigma o de un defecto cualquiera: en el caso de los homosexuales, ese estigma, por el que son “*marcados como invisibles*” (Lugones, 2008), es su opción sexual. Los *degenerados*, en nuestra nCPE, están *jurídicamente* desahuciados.

3. El escenario en tensión: ¿existen alternativas de aplicación del tema género en el desarrollo legislativo?

Dadas las contradicciones existentes en la nCPE, una aplicación coherente y consecuente con su propia declaración de principios, respecto del *tema género*, reducido al binomio hombre-mujer (descontada la invisibilización del tercer género), parece casi imposible. Porque la misma tendría que lidiar con la tensión entre: la exigencia del cumplimiento de los postulados de la democracia plural liberal, y la demanda de descolonización que tiene pendiente tras de sí, el desmontaje de la colonialidad del poder y de la colonialidad del género.

Resolver la tensión de la potencia social, expresada en las luchas del 2000 al 2005 (y las que vendrán), supone, por un lado, enfrentar el desafío del proceso descolonizador, que no es otra cosa que de-construir la visión de mundo que impuso el colonizador, con la invasión. Esta *visión de mundo* articuló su imaginario simbólico en torno de tres ejes: el físico-sensorial (espacial, territorial), el psíquico-simbólico (cultural) y el subjetivo-intersubjetivo (íntimo, corporal). Y, por otro, romper con las *marcas coloniales* impresas en la subjetividad y corporalidad del sujeto colonizado; ya que esta guerra nos constituyó en tanto sujetos. El sujeto colonizado, no es sólo una alteridad determinada como *distinta*, merced a relaciones y dispositivos de poder, sino que merced a esa determinación, ha sufrido un proceso de *enajenación*, como extrañamiento de sí misma de la conciencia (a la manera hegeliana), que lo convierte en esclavo. Es decir, en *sujeto sujetado*, sometido a una sujeción con

se explica la forma en la que los pueblos indígenas pueden desarrollarse, mediante la autonomía, el fortalecimiento y la participación.

ausencia de determinación propia. De esta manera, estamos ante una subjetividad colonizada que ha perdido la facultad de autoconciencia, frente a la visión de mundo impuesta.

Nuestro nuevo texto constitucional abre el escenario a estos grandes desafíos, ese es su principal valor. Como toda criatura humana es algo en construcción, susceptible de cambio y transformaciones o, como dicen algunos analistas, es un *texto en transición*, y así es como hay que verlo, para poder contribuir a posibilitar y enriquecer su consecuencia histórica.

Para finalizar, hago mías las palabras de Gayatri Spivak (2008), quien afirma que “en las naciones *revolucionarias*, las *constituciones* son impracticables, no son compatibles con la regeneración social... son un sitio de lucha aporética: dependen del deseo y la creencia en ellas”.

Bibliografía

Abbagnano, Nicola, *Diccionario de filosofía*. Traducción: Alfredo N. Galletti (México: Fondo de Cultura Económica, reimpresión 1995)

Foucault, Michel, *Los anormales*. Curso en el Collège de France (1974-1975). Traducción: Horacio Pons (México: Fondo de Cultura Económica)

Held, David, *Modelos de democracia* (Madrid: Editorial Alianza, 1993)

Lugones María, “Theorizing Coalition Against Multiple Oppressions” [Coalición teórica contra las opresiones múltiples] (Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 2003)

—————, “Colonialidad y Género, Tabula Rasa” en *Revista de Humanidades*, N° 9 (2008)

Quijano, Aníbal, *Colonialidad del poder y clasificación social* (Buenos Aires: CLACSO-UNESCO, 2000)

Sartori, Giovanni, “Los fundamentos del pluralismo, Leviatán” en *Revista de hechos e ideas*, N° 61 (1995)

Schmitt, C., *Teoría de la Constitución*, trad. de Francisco Ayala (Madrid: Alianza Editorial, 1982)

Stoller, Robert, “Sex and Gender”, Volume I [Sexo y género] (New York: Science House, 1968)

Spivak, Gayatri, *Colonialidad, capitalismo y descolonización en las sociedades periféricas*, disertación presentada durante el Seminario “Más allá de la modernidad capitalista: Visiones alternativas”, Banco Central de Bolivia, La Paz, 25 de febrero de 2008

La nueva Constitución Política del Estado un análisis desde la perspectiva de género

Pilar Uriona Crespo

1. La Constitución de 1967

El texto de la Constitución Política del Estado que estuvo vigente hasta enero de 2009, nace como parte de la política reformista impulsada en 1967 por el gobierno del general René Barrientos Ortuño. En el mismo se recogía los avances y las conquistas sociales más importantes expresadas ya en Constituciones anteriores.

Así, el concepto de ciudadanía elaborado en 1861, que incluye el derecho a elegir y ser elegible en base a la idoneidad, avanza un paso más cuando el Art. 41 explicita que “son ciudadanos los bolivianos, varones y *mujeres* mayores de 21 años, o de 18 años siendo casados, cualquiera sea su grado de instrucción, ocupación y renta”.

Por otra parte, y en lo que toca al tema de la participación y representación política de las mujeres, el texto, que reconoce la igualdad como principio, sustituye el término de ‘hombre’ por el de ‘persona’ al momento de definir a un sujeto portador de derechos. Asimismo, recogiendo las reivindicaciones esenciales del 52, a este último se le reconoce personalidad y capacidad jurídica, derechos, libertades y garantías sin que medien distinciones de raza, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole.

Finalmente, en línea con la necesidad de establecer cuáles son las responsabilidades del Estado frente a la sociedad, esta CPE define los regímenes que darán los lineamientos para sustentar políticas en los ámbitos económico, agrario-campesino, social, cultural, municipal, familiar, de las Fuerzas Armadas, policial y electoral. En este último campo, se define al sufragio como la base del régimen democrático representativo y se reconoce a los partidos políticos como mediadores entre el Estado y la sociedad civil.

En los años 1994, 2002, 2004 y 2005, se emitió una serie de leyes modificatorias de artículos a la norma máxima, debiendo resaltarse, sobre todo, el reconocimiento del carácter multiétnico y pluricultural de Bolivia, la deliberación popular a través de la

Pilar Uriona Crespo

Escritora, investigadora y politóloga. Cursó la Maestría en Filosofía y Política del CIDES-UMSA, miembro del Comité de Análisis del Conflicto Social de Bolivia (CLACSO-OSAL), especializada en la temática de las relaciones de poder; directora del Programa de Investigación de la Coordinadora de la Mujer. Colaboradora del semanario La Época.

Asamblea Constituyente, la iniciativa legislativa ciudadana y el referendo (las bases para abrir el camino a la democracia participativa), la ampliación de los ámbitos de alcance de los derechos fundamentales, y, respecto a la problemática de género, la afirmación de que hombres y mujeres son iguales ante la ley y gozan de los mismos derechos políticos, sociales, económicos y culturales. Asimismo, esta reforma introducida el 2002 se complementa con la asignación de responsabilidad estatal para sancionar cualquier forma de discriminación y, paralelamente, la adopción de medidas de acción positiva para promover la efectiva igualdad entre todas las personas.

Si bien, desde una perspectiva crítica de los contenidos de las distintas constituciones que existieron en Bolivia, desde su fundación como República hasta las modificaciones del 2005, ha habido avances en términos de profundización del ejercicio de la igualdad como valor guía de la democracia, antes de la Asamblea Constituyente, las reivindicaciones de género, que incluyen la visibilización de las relaciones de poder genéricas a través de las cuales se sitúa a las mujeres como “otredades” subordinadas, no habían sido tomadas en cuenta de forma específica.

Así, en los contenidos de la Constitución de 1967 no se pone en cuestión la asimetría en las relaciones de poder, ni desde lo simbólico -uso de un lenguaje no sexista- ni desde lo práctico -incidencia en los espacios de decisión y poder para que en los mismos se evidencie la disparidad existente a nivel de representación y participación entre hombres y mujeres.

Haber colocado en el ámbito de lo político el tratamiento de la exclusión de clase, étnica y de género en los últimos 20 años fue un esfuerzo colectivo de los movimientos sociales y de mujeres y las organizaciones que los integran que, poco a poco, fueron problematizando el tema de que en la democracia pactada no se daba suficiente peso al tema de la participación social en la definición de normativas, políticas públicas y planes nacionales que afectan la realidad cotidiana de todos los sujetos y sujetas sociales a quienes hacen referencia.

Estos esfuerzos colectivos terminan consolidando el planteamiento de que es preciso emprender, a nivel estructural y normativo, un proceso de cambio impulsado desde las organizaciones y movimientos sociales y de mujeres para proponer un nuevo texto constitucional que transversalice las demandas de género y problematice el vínculo existente entre las relaciones de poder asimétricas y la persistencia de una cultura patriarcal que atraviesa todos los espacios sociales.

2. La reversión de la subalternidad

Referirse al proceso constituyente -en su etapa preparatoria, deliberativa y concertadora- considerando el punto de vista de las organizaciones, agrupaciones e individuos de la sociedad civil que se movilizaron para visibilizar e introducir en el debate sus expectativas, demandas y propuestas, supone pensar en el mismo como la creación de un espacio de reversión de lo subalterno.

Siguiendo a Ranajit Guha (1997: 23), el término “subalterno” hace referencia a la subordinación que se expresa en términos de clase, casta, edad, género, ocupación o en cualquier otra forma. Cada uno de estos elementos, como ejes en torno a los cuales se elabora discursos reivindicativos, insta a asumir la alteridad como el concepto clave que permitirá identificar el camino -o los caminos- a seguir para concretar una democratización profunda. Democratización que exige, entre otras cosas y en primer lugar, recuperar la propia expresión, “tomar la palabra” y comprender que el lenguaje resulta ser un medio compartido eficaz de la acción social (Galcerán, 2009) orientada a ampliar los márgenes de participación en el espacio público.

Cabe preguntarse, entonces, cómo fue posible lograr que la subordinación en todas sus manifestaciones logre problematizarse sin recurrir a alternativas preestablecidas, que supongan una ruptura violenta, una acción de rechazo, de cancelación y de irritación frente a los sentidos de lo institucionalmente preestablecido, para interpretarse como “una empresa afirmativa y autónoma”, una opción de salida urgente antes que de resistencia (Virno, 2003), o como el resultado de un proceso de lucha por profundizar la práctica democrática en el sentido original del término, es decir, vinculando la participación con la potestad de tomar decisiones directas sobre los asuntos que conciernen y afectan la cotidianidad, haciendo reversible la propia condición de partida.

La respuesta a esta interrogante puede darse si se tiene en cuenta que la Asamblea Constituyente se erigió en un espacio privilegiado de debate amplio e inclusivo gracias a que el desarrollo de la misma contempló dos instancias:

- a. La de las audiencias públicas, donde se escucharon y recogieron las demandas inmediatas e históricas que los diversos grupos y organizaciones sociales (entre ellos, los movimientos de mujeres) pusieron a discusión para que sean incorporadas en la normativa máxima, como líneas directrices para concertar espacios de interacción social comunes y legítimos, de participación directa y acceso a las decisiones.
- b. La del tratamiento a nivel de comisiones, en las que había que introducir y analizar los resultados del diálogo suscitado en las audiencias públicas, pero sin aspirar a desmontar los mecanismos de representación tradicional, ya que el trabajo en estas instancias continuó circunscribiéndose al ámbito de la acción de las alianzas y los partidos políticos como gestores de la política.

Pese a que el establecimiento de las comisiones y su funcionamiento mostraba que el cuestionamiento a la forma en que las relaciones de poder cristalizadas no involucraba descartar a los viejos actores institucionales, la participación organizada, constante y vigilante de la sociedad civil, en todo el proceso deliberativo que se llevó a cabo en Sucre, desde el 2006 hasta fines del 2007, permitió a los movimientos, organizaciones y grupos sociales afianzarse como dueños de un lugar enunciativo legítimo, reconocido como tal, desde el cual era posible restaurar la propia subjetividad. Ello, a partir del planteamiento de que, además de la política formal, institucional y representativa, existía una política de lo cotidiano, una “política del pueblo” (Guha, 1997: 23), que se había ido construyendo en base a la problematización de lo que para los sectores excluidos significaba estar en el mundo. Es decir, a partir del saberse parte de una realidad fáctica cruzada de relaciones, jerarquías, necesidades o formas de interpretar los tejidos sociales que nos vinculan con otros mundos culturales, otras alteridades y con otras “diferencias”.

En el caso de los movimientos de mujeres, que desplegaron una intensa acción de vigilancia e incidencia para visibilizar, en todo el cuerpo escrito de la nueva normativa, la diferencia de género, recuperar la propia expresión pasó por la necesidad de resaltar que, como integrantes de más de la mitad de la población, se tenía el legítimo derecho a definir cómo se quería participar en esta reformulación del pacto social: en equivalencia de condiciones.

Hacerlo, supuso dejar en claro que las organizaciones de mujeres que presentaban sus propuestas a la Asamblea no pretendían asumir, como diría Gayatri Spivak (1988: 271-313), la voz autorizada para hablar por otros u otras que se piensan (y se saben) sin voz. Por el contrario, cada una de las

demandas presentadas públicamente por los diversos movimientos de mujeres dieron cuenta de la intención de los mismos por autodefinir una posición particular desde la cual poder expresarse, sin que ello comporte forzar alianzas o negar la existencia de tensiones que se originan en la asunción de distintos tipos de identidades (de clase, de etnia, de opción sexual o de postura ideológica) que llegan a entrar en conflicto. Pero que tampoco suponga dejar de buscar puntos de encuentro y perspectivas compartidas para establecer qué tipo de acciones es preciso emprender en común para transformarse en sujetas que buscan la autodeterminación, erigiéndose como creadoras de su propia historia.

Definir una posición colectiva requirió entonces comprender que la razón fundamental para articularse tenía que ver con el compromiso de asumir la responsabilidad de denunciar las desigualdades, construidas y afianzadas en razón de género, que atravesaban (y/o atraviesan) explícita o implícitamente la legislación, comenzando por la normativa suprema. Hacerse cargo de esta difícil tarea involucró advertir, sobre todo, que el discurso legal existente, y el fundamento constitucional que lo sustentaba, habían sido elaborados siguiendo una lógica vertical, impuesta, de dominación material y simbólica, basada en el supuesto de que lo que no se nombra no existe o, al menos, no se problematiza. En dicho discurso, la igualdad se asocia con homogeneidad, manifestando con ello una contradicción esencial, la que tiene que ver con la creencia de que los aspectos constitutivos de la democracia son aquellos que establecen referentes universales y racionales, pasando por alto el hecho de que los “individuos” a los que alude como receptores de derechos no constituyen una categoría neutra, con demandas equivalentes e intercambiables unas con otras, que facilitan la conformación de consensos a la hora de poner en marcha el ejercicio del poder.

Esta concepción determina que la condición necesaria para que la democracia pueda constituirse como un régimen de negociaciones pacíficas que garantice la expresión de la diversidad es que, en la práctica, se pase por alto todo aquello que no se ajuste a lo que se ha definido como homogéneo, determinando, en función a ello, quién o quiénes constituyen lo “subalterno” y en razón a qué elementos se justifica su exclusión del campo de lo público. Así, la Constitución Política del Estado que estuvo vigente hasta enero de 2009 daba cuenta de un desfase, de una falta de sincronía entre lo legal y lo social en Bolivia. Ambos aspectos habían evolucionado de forma contraria y era preciso armonizar el ámbito jurídico con el político, resaltando que el tipo de autonomía individual promovida desde una concepción liberal de la democracia se había construido ignorando la trascendencia del vínculo social, de la construcción conjunta y participativa de espacios de interacción colectiva, pero dando cabida a la expresión de múltiples diversidades como la de la diferencia sexual. En este sentido, la norma suprema que regía en el país hasta entonces era insuficiente, justamente porque, aunque asumía como valores esenciales del ordenamiento jurídico la libertad, la igualdad y la justicia, no lograba erigirse en un instrumento ordenador capaz de expresar la complejidad que encierra cada uno de estos conceptos.

En efecto, en dicho cuerpo normativo, si bien los derechos, libertades y garantías que se reconocían como fundamentales no admitían como límite para su ejercicio ninguna distinción (de raza, sexo, idioma, religión, opinión política, condición económica o social), tampoco se profundizó en el hecho de que existen reivindicaciones y demandas específicas vinculadas con estos elementos que pueden generar alianza y antagonismo en las relaciones humanas, sacando a relucir el conflicto como elemento sustantivo de las diversas luchas sociales y que, simultáneamente, develan la existencia de relaciones asimétricas de poder, así como la especificidad de cada lucha, abandonando el campo de lo universal racional.

Potenciar el peso de “lo político” involucra comprender a la vez que las nuevas dinámicas de lucha -que revelan la contingencia del conflicto como elemento constitutivo de las relaciones sociales- trasladan el concepto de la diferencia, del ámbito de lo privado a lo público (Mouffe, 1997), haciendo cada vez más palpable la necesidad de crear un nuevo discurso legal, con nuevos referentes articuladores, en el cual sean los propios sujetos y sujetas sociales quienes visibilicen y nombren lo que constituye su diferencia, complejizando su alcance para poder nombrar los derechos que se exige desde un lugar enunciativo propio.

3. La agenda común

Para los movimientos de mujeres, recuperar la voz y erigirse como sujetas protagónicas de la propia historia involucró acordar una agenda mínima a introducir en el debate constituyente, comenzando por denunciar que el orden normativo existente ubicaba la diferencia sexual como un aspecto en torno al cual se crea una relación de opresión y subordinación, en la que hombres y mujeres se sitúan en posiciones diferenciadas y jerarquizadas.

Dicha agenda asumió un enfoque de derechos, contemplando a su vez los principios en que debían sustentarse y el alcance de cada uno de ellos, visibilizando y neutralizando el carácter negativo que se le asignó a la diferencia, asumiendo como directrices la equidad y la acción positiva; la redistribución justa del poder y los recursos económicos; la igualdad y no discriminación; el reconocimiento de derechos específicos que contribuye a abordar la diferencia en cuanto tal; la democratización y reconocimiento del trabajo doméstico; la homologación de derechos sociales, económicos, culturales y políticos reconocidos internacionalmente constitucionalizando y garantizando los mismos, así como el empleo del lenguaje no sexista.

En este escenario, para sectores sociales como los movimientos de mujeres o los pueblos indígenas, lo “común” pasó por comprender que las reglas de juego establecidas para participar efectivamente en la política pertenecían a un terreno desconocido. Lo común fue tomar conciencia de que se vive en el margen y que es preciso exigir una apropiación de los derechos ciudadanos, respetando las diversidades identitarias y dando la posibilidad de que el Estado garantice el acceso a las mismas oportunidades para decidir sobre el modo de gestionar y aprovechar los recursos, beneficios y bienes sociales que permitan la realización individual y colectiva.

Una lectura reflexiva de los puntos que integran la agenda de las mujeres para la Constituyente permite notar que los mismos podrían conformar la base de una estrategia orientada a desarticular la subordinación de género desde dos frentes: el campo de lo material, donde la desigualdad se enraíza en las limitaciones para acceder al igual reconocimiento y a los mismos derechos en lo económico, social y laboral; y el campo de lo simbólico, cuestionando ideas y prácticas enraizadas en un imaginario cultural que avalan la exclusión y la naturalizan y justifican en base a la diferencia biológica que distingue a los sexos.

Por tanto, el establecimiento de esta agenda pretende armonizar los cambios jurídicos con los políticos, garantizando el avance en el ejercicio efectivo de los derechos de las mujeres en la sociedad y en el Estado, cuestionando no sólo los cimientos coloniales sino, fundamentalmente, las bases patriarcales del mismo.

4. La nueva CPE y las reivindicaciones de género

Podría decirse que la fuerza de los movimientos sociales se asienta en la capacidad de los mismos para manejar un discurso de reivindicación de la política de la vida cotidiana que, debido a que habla de necesidades humanas, básicas y legítimas, garantiza la adhesión de los sectores rurales, urbano-populares y de clase media que se identifican con una u otra de las demandas que enarbolan los mismos, existiendo una forma de movilización de tipo horizontal, que no responde a una instrumentalización ejercida por los grupos dominantes.

Así, el inicio del siglo XXI se constituye en el escenario que da cuenta del alejamiento entre Estado y sociedad civil, y que al mismo tiempo registra cómo se inventa, crea, recrea y promueve acciones ciudadanas orientadas a redefinir, de forma más autónoma, los alcances de la participación directa y la autodeterminación social para dar respuesta a sus propios requerimientos.

De esta forma, la “política del pueblo” sacude las estructuras institucionales tradicionales, provocándole fisuras que permiten invertir la idea de que el poder se ejerce desde una representación que diferencia, jerárquicamente, a quienes practican la política “a nombre de” y quienes lo hacen “por sí mismos”.

Con ello, poco a poco va quedando claro que los grupos sociales que constituían el margen, lo invisible y lo silenciado, es decir, lo subalterno, buscan establecer modalidades participativas que les abran espacios de poder efectivo para garantizar el respeto al ejercicio de sus derechos, definiendo y nombrando con su propia voz en qué consisten los mismos y complejizando aún más la realidad social al denunciar la existencia de múltiples opresiones, que no se limitan a la explotación económica y a la desigualdad social, sino que se ejercen también sobre lo cultural y en base a la relación de género.

Hablar de subalternidad conduce a aclarar que la misma designa también un juego de posiciones; es decir, implica tener presente que la subordinación puede establecerse por razones de raza, de clase, de género o por todas ellas a la vez. Pensar una estrategia de reversión del poder existente que fija a las “otredades” alternas en una posición excluida, involucra la necesidad de iniciar un proceso de construcción de un discurso con nuevas significaciones para interpelar los principios constitutivos de un Estado que, desde la perspectiva feminista, se caracteriza por ser patriarcal, y, desde la indígena, por ser colonialista.

Así, la primera estrategia impulsada por los movimientos de mujeres para conquistar nuevos espacios desde donde comenzar a auto-determinarse, fue la de tomar la palabra, es decir, introducir en todo el nuevo texto constitucional y de manera transversal el uso del lenguaje no sexista.

Es en el lenguaje donde se comienza a modificar y a generar las “representaciones de nosotras mismas, de las otras, los otros y el mundo, para convertirnos en agentes, en vez de víctimas... generando una subjetividad abierta a la resistencia, el cambio, la cooperación y el devenir” (Galcerán, 2009: 166). Ello pone en evidencia el grado de androcentrismo presente en la anterior Constitución, en la cual, de 234 artículos, sólo dos (el 38, referido a la nacionalidad y el 41, que trata sobre la ciudadanía) mencionan y diferencian en su redacción a hombres y mujeres.

Una segunda estrategia consiste en afianzar un enfoque de derechos, privilegiando a uno en particular, como eje que define el contenido y proyección de todos los demás: el derecho a la

diferencia. Referirse a éste, transversalizándolo, implica problematizar la subalternidad, sacándola de lo privado a lo público y promoviendo una visión integral de la participación y la equidad en todos los ámbitos.

Respetar las diferencias subjetivas, afianzando el principio de equidad al momento de asumirlas, abre las puertas al logro de una mayor inclusión, con miras a obtener la igualdad y la horizontalidad en las relaciones sociales.

Una tercera estrategia supone analizar, detenidamente, cómo se aborda la diferencia de género en la nueva CPE, considerando el contenido temático de los artículos aprobados que recogen las propuestas de los movimientos y organizaciones de mujeres introducidas en el debate constituyente, así como los vacíos y disparidades que pueden registrarse sobre el tema. Las primeras, permiten dar cuenta de la forma en que se complejiza el alcance y el ejercicio de los derechos en nuevos ámbitos y desde la perspectiva de las mujeres, mientras que, los segundos, ayudan a identificar dónde se ubican los principales obstáculos que limitan la inclusión y participación plena de las mujeres en el campo de lo político, lo social, lo económico, lo cultural y lo jurídico.

En cuanto a principios, entre otros, la nueva CPE reconoce como tales, además de la igualdad, la libertad y la justicia que predominaban en la anterior Constitución, la inclusión, la complementariedad, la igualdad de oportunidades, la equidad social y de género en la participación y la redistribución de los productos y bienes sociales para “vivir bien”.

Dicho “vivir bien”, que se ubica en el ámbito del reconocimiento y revalorización de las diversas identidades existentes, no debe ser para los sectores mayoritarios (mujeres e indígenas) una mera declaración de principios, sino un objetivo básico, una meta central que se gestione desde lo que cada sujeto/a o colectivo social interpreta como esencial para su lucha.

Equidad de género en la participación, implica, en un contexto democrático, realizar una distribución justa según los méritos de cada cual, sin favorecer a unos vulnerando los derechos de otros y tratando de restituir la igualdad de trato y oportunidades (Lamas, 2007). Aplicar la equidad de género es, entonces, una medida destinada a buscar que la diferencia sexual no termine transformándose en desigualdad social y favoreciendo, en consecuencia, la adopción de una visión integral de inclusión en todos los ámbitos. Tal equidad, como camino que conduce a una meta mayor, la igualdad de género, debe traducirse en la no discriminación (pues ejercer la misma pasa a estar no sólo prohibida sino también sancionada por el Estado, en todas sus expresiones, como se ve en el Art. 14) y aplicarse en todos y cada uno de los campos de la acción humana.

4.1. Derechos fundamentales

Derecho a la vida y a la integridad física, psicológica y sexual

Es importante resaltar el avance que supone en la nueva CPE el reconocimiento que se hace, específicamente, al derecho a la vida y a la integridad física, psicológica y sexual (Art. 15), enfatizando que la misma afecta, sobre todo, a las mujeres y prescribiendo, como obligación del Estado, la prevención, eliminación y sanción de la violencia en razón de género, en lo privado y lo público. Hasta el momento, si bien a nivel normativo se aprobó la ley para enfrentar el tema de la violencia

en razón de género, la misma continuaba sin ser constitucionalizada. El abordaje de la misma la circunscribía al ámbito de lo privado. Con la inclusión de este artículo en la nueva CPE, el tema se politiza, en el sentido de que el Estado asume la responsabilidad de enfrentar el tema.

Derechos políticos

Estos se circunscriben, sobre todo, al ámbito de la participación política, prescribiendo la participación equitativa y en igualdad de condiciones (Art. 26) y precisando que en la elección de assembleístas se garantizará la igual participación de hombres y mujeres (Art. 147). La equidad de género también se observará en la composición del gabinete ministerial, como lo señala el Art. 172.II.

Teniendo en cuenta que uno de los obstáculos mayores para garantizar la inclusión de las mujeres en los espacios de representación y toma de decisiones a nivel institucional, es la falta de voluntad política de las dirigencias masculinas al interior de los partidos políticos, alianzas y agrupaciones ciudadanas, los movimientos de mujeres se preocuparon por introducir el Art. 211 que comprometa al Órgano Electoral Plurinacional para que, el mismo, regule y fiscalice la elección interna de las dirigentes y los dirigentes y de las candidatas y los candidatos de las agrupaciones ciudadanas y de los partidos políticos, con el fin de garantizar la igual participación de hombres y mujeres.

No obstante los avances significativos que los anteriores artículos suponen para las mujeres en cuanto a inclusión política, en lo formal, existen disparidades en la redacción del nuevo texto constitucional que generan un conflicto a nivel de avance conceptual y de principios, en lo que hace a la igualdad política. Así, en lo que tiene que ver con la organización territorial del Estado, cuando se trata el tema de la autonomía departamental, se establece claramente que para la elección de assembleístas departamentales se aplicarán los criterios de paridad y alternancia. Principios de avanzada que apuntan a que la representación refleje fielmente la composición poblacional existente (más de la mitad de la población boliviana son mujeres) profundizando la democracia. Sin embargo, el mismo criterio no se aplica en los concejos municipales ni a nivel de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Asimismo, los Arts. 301 y 302, al tratar las competencias exclusivas de los gobiernos departamentales autónomos, nuevamente identifican a las mujeres bajo el rótulo de “población vulnerable”, al definir entre dichas competencias la promoción y desarrollo de proyectos y políticas orientadas a éstas, la niñez y adolescencia, el adulto mayor y personas con discapacidad.

Seguridad social y salud

El Art. 45 establece como un derecho universal el acceso a la seguridad social y, de forma puntual, el derecho a la maternidad segura, incluyendo las visiones y prácticas interculturales, reconocidas como formas igualmente válidas de práctica médica. Igualmente, el Estado asume la obligación de proporcionar asistencia y protección a las mujeres durante el embarazo, parto y en los periodos prenatal y posnatal, haciendo de la maternidad un asunto de interés público.

Derecho al trabajo y al empleo

Es en este ámbito en el cual los movimientos y organizaciones de mujeres lograron mayores avances en materia de derechos, con la inclusión del Art. 48, en el que se establece que el Estado promoverá la incorporación de las mujeres al trabajo, sancionando la discriminación por estado civil, situación

de embarazo, edad, rasgos físicos o número de hijas e hijos, garantizando la misma remuneración que a los hombres por un trabajo de igual valor, tanto en el ámbito público como en el privado, respetando el criterio de igualdad de oportunidades (Art. 330). Otro importante logro, en este sentido, es el relacionado con el reconocimiento del valor económico del trabajo del hogar como fuente de riqueza y su cuantificación en las finanzas públicas.

Derechos de las familias

Los mismos establecen que los cónyuges o convivientes “tienen el deber de atender, en igualdad de condiciones y mediante el esfuerzo común, el mantenimiento y responsabilidad del hogar, la educación y formación integral de las hijas e hijos mientras sean menores o tengan alguna discapacidad (Art. 64), haciendo que la presunción de filiación pueda realizarse, ya sea, por indicación de la madre o el padre. Otra conquista a tener en cuenta tiene que ver con la garantía del ejercicio de los derechos sexuales y sus derechos reproductivos, de hombres y mujeres, aunque no se especifica con precisión cuáles serían los mismos y por qué existe un debate para diferenciarlos.

Derecho a la educación

Este derecho impulsa a profundizar en el reconocimiento de las diferencias, sobre todo, porque promueve el diálogo intercultural, la equidad de género, la no diferencia de roles, la no violencia y la vigencia plena de los derechos humanos (Arts. 79 y 82). Bajo esta óptica, la educación integral supone tener en cuenta las posibilidades de ingreso al espacio educativo, el mantenerse en el mismo hasta finalizar los estudios y en garantizar la calidad de los mismos.

Derecho a la tierra

De acuerdo con la nueva CPE y en concordancia a lo estipulado en la Ley de Recondición Comunitaria de la Reforma Agraria, la dotación de este recurso se realizará de acuerdo con las políticas de desarrollo rural sustentable. Así, se vigilará que la titularidad de las mujeres al acceso, distribución y redistribución de la tierra se dé sin que medie discriminación por estado civil o unión conyugal (Art. 395), la cual será evitada mediante la promoción de políticas orientadas a eliminar la discriminación en razón de género en el acceso, tenencia, uso y herencia de este recurso natural (Art. 402).

4.2. Principales vacíos u omisiones en materia de género

Dado que, en el actual proyecto político se privilegia el reconocimiento de luchas sociales que reivindican los derechos de los sectores históricamente marginados, es necesario resaltar que el nuevo texto constitucional presenta una enorme falencia: en el mismo no figura como clasificación política a ser interpelada y desestructurada, la que opone al patriarcado, como un sistema metaestable de dominación que se adapta a los distintos tipos de organización económica y social (Amorós, 2005), con la autonomía de las mujeres, pasando por alto el hecho de que colonización y patriarcado son las dos caras de una misma moneda: la de la perpetuación de asimetrías en las relaciones de poder que vinculan a hombres y mujeres reafirmando la subordinación.

Paralelamente, al hablar de colonialismo y de la cultura patriarcal que lo acompaña como una constante, es importante no perder de vista que las prácticas discriminatorias que dicha cultura

promueve y naturaliza se han filtrado, a su vez, en las estructuras de organización de los pueblos indígena originario campesinos, los cuales, bajo la legitimación del derecho a ejercer sus usos y costumbres, evitan que se proponga la deconstrucción de códigos simbólicos de exclusión de género que perpetúan el mantenimiento de estructuras de poder jerárquicas y que es necesario interpelar asumiendo la tensión que implica analizar los alcances de los derechos individuales y los colectivos.

Por lo tanto, al momento de elaborar una nueva normativa secundaria que se adecúe a la constitución actual, es imprescindible preguntarse hasta qué punto se piensa llevar adelante el desmantelamiento del Estado colonial. La reorganización del Poder Ejecutivo y las discusiones y debates que se tuvieron en ambas Cámaras (Senadores y Diputados) para tratar esta ley transitoria, muestran, claramente, que los representantes políticos de oposición y de gobierno no pretenden abrir el espacio de decisión a propuestas y demandas planteadas directamente por subjetividades como los pueblos indígena originario campesinos o los movimientos de mujeres que han politizado sus acciones. En lo formal, se reconoce la igualdad de oportunidades, pero se omite explicar cómo se piensa implementarla (o se lo hace de forma insuficiente, de espaldas a quienes la demandan).

Conclusiones

La problemática de la desigualdad y subordinación de género atraviesa todos los espacios de organización y participación social, reproduciéndose incluso en contextos donde se combate contra otro tipo de exclusión (la de clase, la de etnia o la generacional). Transversalizar el género y visibilizar la asimetría de poder que cruza las relaciones entre hombres y mujeres tiene como fin interpelar la existencia de micro-poderes que atraviesan lo privado y lo público, lo urbano y lo rural, el campo político, social, económico y cultural, buscando con ello cuestionar los principios simbólicos, materiales y las prácticas cotidianas en las que se afianza, con el fin de desarticularlas.

En este sentido, el principal aporte del proceso constituyente, en lo que a género se refiere, tiene que ver con el cambio de concepción que se asume frente a la ley. La misma, de ser concebida como un mecanismo para alcanzar el orden y ejercer el control social (coercitivo), pasa a ser un instrumento de autodeterminación que favorece, antes que una política de la identidad, una política de la multiplicidad y el encuentro (o desencuentro) para construir de manera conjunta los referentes que dan sentido a lo social común.

La ley, por tanto, al expresarse como normativa secundaria, debe constituirse en un lenguaje común, el punto de partida de lo acordado, lo consensuado, que viene a ser lo conquistado con la vigilia constante y la movilización de las organizaciones de mujeres en un espacio donde se privilegió la participación directa legitimándola -la Constituyente- para negociar y alcanzar la autorrealización personal y colectiva, profundizando en el tratamiento de lo diverso o complejizando su alcance y el ejercicio de los derechos a nuevos ámbitos. Por ejemplo, pensando la participación política en términos de paridad, la violencia cuestionando su naturalización, la salud recurriendo a la complementariedad entre medicina occidental y tradicional, la educación considerando la calidad de la misma, el acceso a la tierra considerando las normas de herencia que existen en tierras altas o en tierras bajas para acceder a ellas y la economía considerando fenómenos como la migración, la reestructuración del mercado laboral y el empleo del tiempo en tareas domésticas.

En fin, en este proceso de construcción y adecuación de la normativa secundaria, el desafío central es ir a la par del tiempo político, afianzando una agenda de género política compartida a corto, mediano y largo plazo, para que, en la práctica, la nueva legislación refleje los derechos y reivindicaciones que las mujeres exigen y no lo opuesto a lo demandado.

Bibliografía

Amorós, Celia, *La gran diferencia y sus pequeñas consecuencias para las luchas de las mujeres* (Madrid: Ediciones Cátedra, 2005)

Constitución Política del Estado. Bolivia, 1967

Galcerán, Montserrat, *Deseo y libertad. Una investigación sobre los presupuestos de la acción colectiva* (Madrid: Traficantes de sueños, 2009)

Guha, Ranahit, “Escritos sobre la historia y sociedad sudasiática” en Barragán, Rossana y Rivera, Silvia, *Debates postcoloniales: una introducción a los estudios de la subalternidad* (La Paz: Sepsis, 1997: 23-32)

Lamas, Martha, “Equidad de género en la UNAM”, Foro Democratización de las instituciones de educación superior en el siglo XXI. México, 18 de octubre de 2007

Mouffe, Chantal, *El retorno de lo político* (Madrid: Paidós, 1997)

Nueva Constitución Política del Estado. Bolivia, 2009

Spivak, Gayatri, “Can the subaltern speak?” [¿Pueden hablar los subalternos?] en Nelson and Grossberg, *Marxism and interpretation of culture* [Marxismo e interpretación de la cultura] (Estados Unidos, 1988: 271-313)

Virno, Paolo, *Virtuosismo y revolución* (Madrid: Traficantes de sueños, 2003)

Lo indígena en la nueva Constitución Política del Estado “Constitución intermedia”

Pablo Mamani Ramírez

1. Contexto de las anteriores constituciones

En la historia de las Constituciones en Bolivia, lo indígena era parte “no existente”, o “abstracta”, “invisible”, o con muy “poco valor” histórico y político. En la Constitución de 1825, por ejemplo, lo indígena, era no existente. Es decir, no había lugar para reconocer y nombrar su existencia pre-republicana ni reconocer el aporte social y militar en la guerra de la independencia y en el nacimiento de la nueva república. Nunca fue nombrado el comandante de la republiqueta de Ayopaya, Manuel Chinchilla (Arnade, 2004) como héroe de la independencia, un indígena que comandó la guerrilla de este lugar en los momentos más críticos de la guerra. También es parte de ello el oscurecimiento de la participación india y popular en los días del 25 de mayo en Sucre, cuando se logra la histórica renuncia del Presidente de la Audiencia de Charcas, Ramón García Pizarro y del arzobispo Benito María de Moxó y Francolí. Tampoco se reconoce en esta Constitución y en las posteriores, la lucha de los negros; por ejemplo el de Quitacapas, Francisco Ríos, un mulato que la noche del 25 de mayo había comandado al “polulacho” en la plaza (Mendoza, 2009). El trato ha sido peor con los líderes aymaras Tomás Katari de Chayanta o Sancho Acho, Ramón Paca y Santos Mamani de Oruro (Robins, 1998)¹, Tupaj Katari, Bartolina Sisa en La Paz (Del Valle, 1990), con el mismo Pablo Zárate Willka, o Santos Marka T’ula, etc. etc.

En las posteriores constituciones, el indígena es invisible. No se nombra sus derechos, tampoco se reconoce su historia, su lengua ni sus formas de organización social y económica. Pese a su absoluta mayoría en la población nacional. Esto es así bajo el ideario de la ciudadanía liberal. El indígena no ha sido considerado como sujeto

Pablo Mamani Ramírez

Sociólogo y Maestro en Ciencias Sociales por la FLACSO-Ecuador. Fundador de la revista Willka. Libros publicados: El Rugir de las Multitudes. La fuerza de los levantamientos indígenas en Bolivia/Qullasuyu; Microgobiernos Barriales. Levantamiento de la ciudad de El Alto (octubre 2003). Doctorante en Estudios Latinoamericanos, UNAM, México.

1 Si bien, Robins ve el levantamiento indígena de 1780 como nativista, una lucha social sin proyecto histórico, sólo de venganza.

histórico ni parte del horizonte de la realidad propia, como tampoco el propio indígena originario ha reconocido ni reclamado este su aporte por la invisibilidad histórica y la explotación económica a la que fue sometido. Esto nos habla de una realidad colonial y neocolonial, bajo la figura de una Constitución Política del Estado supuesto producto de un acuerdo de voluntad soberana de sus miembros, se sometió al indígena originario campesino, convirtiéndolo en paria en su propio territorio y sociedad.

En las Asambleas Constituyentes de 1871, 1878, 1880 la inexistencia o la invisibilización se profundiza. Es peor con la Constitución de 1899 (Antezana, 2006). De acuerdo a la Ley de Ex vinculación de 1874, que actúa como instrumento “jurídico” de la expropiación de las tierras comunitarias, se somete al indígena a las condiciones de servidumbre en las haciendas y al pongueaje. Este hecho profundiza lo colonial de la República de Bolivia; o mejor, es la puesta en marcha de la neocolonialidad estatal, jurídica y política. Un nuevo tipo de colonialismo ahora bajo la figura de una nueva república. Un sector minoritario de la sociedad, el criollo-mestizo, se hizo del poder republicano para el usufructo particular y privado de este grupo. Su fundamento ha sido lo liberal y lo moderno (como un gran discurso) que viene definida desde la lógica de los doctores de “dos caras”. Es decir, la cara de la intriga y a la vez la cara de una disimulada amabilidad. Pues así la república, o res pública, “cosa pública”, era concebida como moderna y liberal, en camino hacia la industrialización de los recursos naturales, pero fundado en una profunda lógica colonial.

La Constitución de 1967 afirma la lógica anterior, repitiendo en muchos de sus aspectos las anteriores constituciones. Diríamos que es una Constitución liberal que reconoce varios derechos humanos pero no reconoce los derechos indígenas, ni individuales ni colectivos. Sostiene: “Bolivia, libre, independiente, soberana, constituida en República unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa, fundada en la unión y la solidaridad de todos los bolivianos” (Art. 1). Y su fundamento moral es la religión “católica apostólica y romana”. El pueblo “no delibera ni gobierna” sino solamente por vía de sus representantes. Desde lo sociológico podríamos decir que en esto consiste expropiación directa de la soberanía indígena-popular bajo el argumento de la libertad ciudadana. También sostiene, de un modo curioso, que todo ciudadano tiene derecho a “adquirir cultura” (Art. 7, e). El ciudadano ¿no tiene cultura? O es aún peor, es decir que la cultura indígena no tiene valor constitucional ni valor histórico. Lo que indica que solamente el Estado tiene la cultura, un Estado sin embargo, cargado de una profunda anti-cultura indígena. Son estos los hechos más evidentes de la separación entre el Estado y la sociedad que es evidentemente un hecho estructural.

Recién en la Constitución reformada en 1993 y 1994, se define a Bolivia como un país “multiétnico” y “pluricultural” (Art. 1). Y a la vez reconoce de forma tenue los derechos indígenas y de sus “autoridades naturales” (Art. 171). Este hecho, en su momento, se consideró como uno de los logros más extraordinarios de la última etapa en la historia de la república. Sin duda es cierto, pero dado desde la lógica multicultural, o desde un liberalismo multicultural. Es el reconocimiento de lo diverso, pero sin cambiar la matriz central de la dominación y explotación que finalmente es la parte constitutiva del Estado y de la sociedad.

Esta relación antagónica o estructural ha provocado temerarias violencias entre la sociedad y el Estado. En cada tiempo y en cada lugar el Estado ha provocado sangrientas masacres, particularmente en contra el mundo indígena originario campesino y el minero o fabril. Se trata de un Estado propiamente anti-indígena y anti-popular. La Constitución resulta ser su fundamento legal porque

está pensada desde los intereses particulares de los “bicentenarios grupos de poder”, la oligarquía, los blanco-mestizos. Dado que el Estado se ha sobrepuesto casi siempre sobre la sociedad y sus instituciones. Así, a nombre de estas constituciones, se ha llevado al Estado a las condiciones de dependencia y explotación de sus propios recursos naturales. Hoy en 2009, esto parece girar hacia un quiebre histórico. La nueva Constitución Política del Estado aprobada con un 61 por ciento de votos, el 25 de enero de 2009, muestra este giro.

2. Constitución intermedia

Sobre la Constitución de 2009 se puede decir que contiene muchos hechos positivos sobre lo indígena, particularmente frente a las anteriores constituciones, pero a la vez, es insuficiente frente a la magnitud de la lucha indígena-popular de los últimos 24 años (desde 1985), y los 183 años de la república.

Es mucho, frente a las anteriores constituciones, porque define a Bolivia como un “Estado plurinacional comunitario” y con “autonomías”, además de que mantiene el concepto de lo “unitario” y “de derecho”, “libre”, “independiente” (Art. 1). Considerando que se reconoce por primera vez que el Estado está constituido sobre lo diverso según las diferentes historias, economías y luchas sociales. Es a la vez poco porque lo indígena, o más propiamente la lógica comunitaria en el sistema político, está sujeta a la lógica de la ciudadanía liberal. Esto porque la presencia de los indígenas, en las instituciones del Estado, se dará en condiciones de minoría; por ejemplo, en la Corte Electoral Plurinacional, sólo dos de sus siete miembros podrán ser provenientes del mundo indígena originario campesino.

Ante esta realidad hemos propuesto la tesis de que la nueva Constitución Política del Estado es formalmente una “Constitución Intermedia” (Mamani, 2008). No en términos de proceso cronológico, sino en términos de lógica. Es en términos de lógica o de principios porque trata formalmente de contener lo liberal y lo indígena en uno, en la nueva Constitución. Esto habla de un hecho interesante, pero a la vez es la referencia de la continuidad del sistema político liberal de lógica multicultural.

La condición de Constitución intermedia implica que ya no sea una Constitución republicana, neocolonial y monocultural como antes del 25 de enero, pero tampoco es una Constitución indígena-popular como ha sido el sueño de muchos líderes indígenas, expresado en las históricas luchas sociales.

El modelo anterior representaba básicamente la invisibilidad, exclusión, y la no existencia del indígena. Era el hecho de estar fuera de la historia. Era lo monocultural, unicivilizatorio, uninacional, fundado en la lógica “uno”, y por tanto sin referencia de lo múltiple que es propio y diverso. Es una racionalidad de un “yo” determinante y absoluto y que así tiene mucha relación con lógica de la monarquía, aunque es una república con división de poderes. En resumen, es la lógica del *Leviatán* de Thomas Hobbes donde “uno” es el que tiene toda la razón del mundo y el resto, por el hecho de provenir de la “guerra de todos contra todos”, (Hobbes, 2006) son carentes de toda razón respetable. Aunque esto definido en la categoría de lo ciudadano. En realidad en esto consiste la homogeneización universal de uno sobre el resto. Es decir, uno se hace universal en razón de su poder sin referencia a lo múltiple; teniendo presente que lo múltiple es la realidad misma en la sociedad. Este, el uno, incluso había sido presentado como el “todo”, siendo sin embargo, simplemente uno.

Este es el sustrato del pensamiento dominante en la modernidad europea o norteamericana. Y la Constitución de 1967, y las anteriores y las posteriores, hasta las reformas de 1993 y 1994, son reflejo de estos principios.

El segundo modelo está definido en los principios comunitarios del ayllu, las comunidades, los sistemas de organización barrial de las ciudades, las capitanías y otras formas de organización social. En estos espacios existe de modo práctico varios sistemas de gestión de los recursos sociales y naturales. Se diría que esta gestión viene de la lógica multiversa, o de distintos versos (no de un solo verso), es decir, de distintas formas de ver, sentir, entender, vivir y hacer el mudo. Esto para nosotros (haciendo el uso de la metáfora) es la posibilidad de construir un Estado y sociedad *wiphala*. En los cuatros tiempos y espacios de la *wiphala* caben varios o muchos, y no sólo un universal. Esos varios comparten un horizonte histórico común de forma articulada, pero manteniendo a la vez sus propias autonomías. En realidad ésta es una verdadera “poesía política”; o si se prefiere, es una narrativa de lo complejo, pero a la vez de lo práctico como es la vida. Es la forma y contenido del *ayllu* y las *markas* aymaras, quechuas, urus, o de las formas de organización social guaraní.

Su Constitución se define por lo complejo y lo práctico. Los *ayllus* aymaras se organizan, por ejemplo, en dos grandes parcialidades, el *aläya inacha*, y cada parcialidad a su vez contiene dentro de sí otras parcialidades internas. Esto nos habla de un sistema de pensamiento social comunal muy interesante. Tiene como máximas los siguientes principios: a) “rotatividad del poder”, b) el “sistema de sayas” o las mitades duales, c) los “equilibrios compartidos” y sus “contrapesos internos”, y d) las “diferencias sociales locales y geográficas” (Mamani, s/f). Algunos políticos interpretan esto de un modo burdo y mecánico porque no entienden que se trata de un sistema de pensamiento social donde lo comunal vale tanto como lo individual. Lo antagónico de lo individual y lo comunal que existe en el pensamiento de la modernidad, aquí funciona más bien como complementariedades y es la forma de “compartir el poder” y a su vez es el referente de un horizonte histórico común según los tiempos y los lugares.

La Constitución de 2009 no recoge fielmente estos valores y principios, pero tampoco es una Constitución totalmente monocultural como lo era la de 1967. En esa Constitución lo novedoso, como se adelantaba arriba, es que formalmente la Constitución trataba de contener las dos grandes matrices civilizatorias: la comunal y la liberal. Un hecho que es muy complejo pero a la vez muy rico en su perspectiva de pensar lo social o lo estatal de un modo diferente al actual sistema de pensamiento predominante. La palabra formalmente denota sin embargo que se trata de una apariencia.

¿Qué implica la formalidad intermedia de la Constitución en términos operativos? Y además ¿qué implica que lo indígena sea considerado parte importante de la nueva Constitución? En principio, el hecho de nombrar y reconocer que lo indígena es “precolonial” es decir preexistente al actual Estado es de vital importancia histórica y filosófica (Art. 2). El Estado y la sociedad se autoreconoce en que se funda en la primigenia y milenaria existencia de los pueblos y naciones indígenas originarios campesinos. Tal auto reconocimiento es la actualización de un recorrido histórico y es la referencia de las huellas que hoy tienen vigencia en la vida social o económica. Esta tradición se funda antes de la colonia y por lo tanto es anterior a la república.

Esto no es en absoluto un retroceso a los 500 años, como se suele fácilmente interpretar, por quienes tienen una formación teleológica de la historia, o de una lógica positivista comteana de tipo

europeo y moderno. Simplemente esto sería una ubicación histórica según los tiempos actuales y también según los ritmos históricos. Esto implicará, si así se interpreta y se pone en práctica, que lo indígena es parte de una nueva ciudadanía en iguales condiciones que la ciudadanía de tipo liberal. Para entenderlo de ese modo, el concepto indígena originario campesino no debe ser interpretado como hoy se trata de hacer desde varios niveles de la sociedad y del propio gobierno. Es decir, como si lo indígena fuese un hecho que se circunscribe solamente a la lejanías geográficas de los centros urbanos, o lo peor, como una simple “minoría” definida en las circunscripciones especiales. En Bolivia lo indígena constituye casi la sociedad misma. Es lo urbano y lo rural. Es lo real y lo imaginado. Es población y territorio. Es el devenir y es el pasado. Obviamente esto en articulación con el mundo popular de obreros y sectores medios de la sociedad.

Entonces, en lo institucional esto deberá expresarse de una forma real, efectiva, constituyente y fundacional. Debe ser parte fundamental del nuevo Estado en lo político, en lo social, cultural y económico; o mejor, debe ser lo material de las cosas y el sustrato de la subjetividad colectiva de la forma de hacer y sentir el mundo. Así sería un nuevo Estado, o más propiamente, un Estado plurinacional. La redacción de la Constitución sería la expresión filosófica de la multiplicidad de realidades sociales, historias, de los movimientos sociales, y de actores sociales, básicamente el reconocimiento fáctico de la realidad compleja y a la vez articulada entre sí. De ello es parte la Jurisdicción indígena como la administración de justicia según principios y valores de los pueblos indígenas originarios campesinos.

Lo indígena tiene un valor ético, moral y político pero a la vez es la acción y presencia física en la administración pública y privada. Ello implica que la lógica y la presencia física de lo indígena en el Estado y la sociedad en igualdad de condiciones; con los otros sectores, también fundamentales de la sociedad, como sectores medios de la sociedad y el mundo popular urbano y rural. También esto es parte de un horizonte de realidad expresado en las instituciones militares, policiales, universitarias, el gobierno, el parlamento, el sistema judicial, en los medios de comunicación masiva, entre otros. La Constitución sería la descripción de la totalidad social.

Formalmente esto es una constitución intermedia. Ni es puramente indígena ni es la monoculturalidad secante. Sin embargo este tiene sus propias contradicciones. Lo liberal se sobrepone sobre lo indígena comunitaria. En realidad, la lógica liberal tendrá mayor peso en la toma de las decisiones estatales y en la administración de las institucionales públicas y en las instituciones privadas.

3. Lo liberal se sobrepone a lo comunal indígena

Al designarlo formalmente como comunal indígena expresa que es un hecho simulado de lo que realmente es o puede ser. Bolivia se autogobierna de “forma democrática participativa, representativa y comunitaria” (Art. 11). Este es un hecho muy importante, pero la forma política representativa será la que organice el sistema político. Por ejemplo, la elección de los parlamentarios se hará por la vía de los partidos políticos, las agrupaciones ciudadanas, o por los pueblos indígenas originarios campesinos. La vía de las agrupaciones ciudadanas nos ha mostrado que es el lugar del reciclamiento de los partidos catalogados de neoliberales como es el caso de Poder Democrático Social (PODEMOS); la vía de los pueblos indígenas será, al parecer, sólo para el nivel local, no nacional, a no ser que éste tenga un líder de extracción nacional.

Lo local se convertirá en fundamental para Bolivia. En la práctica se aprecia en la dinámica de la organización de los indígenas originarios. La forma de elección, designación o nominación, sirve para lo local, en el proceso en que lo indígena originario se está entendiendo como nuevas minorías. La Ley Electoral Transitoria (Ley no. 4021) lo muestra. De 130 diputados, sólo siete serán indígenas originarios campesinos, la llamada “minoría indígena”. Ahí está el concepto de reducir lo indígena a lo meramente local o particular. Según algunos vecinos de El Alto, comunarios y autoridades de las provincias (en ampliado de las 20 provincia de La Paz en 2009); para revertir esta lógica tendría que haber una serie de alianzas intercomunidades o interayllus, interbarrios, interorganizaciones, para que desde la decisión comunal (por medio de las asambleas) se pueda designar los representantes, aunque sea por la vía de los partidos políticos. Lo que significaría que no sería exclusivamente el partido político ni el candidato a la presidencia del Estado plurinacional, quien nomine y nombre a los candidatos. La Constitución, en el Art. 211, lo admite como definido por una decisión comunal, según los principios de organización territorial y social de cada lugar. Se seguiría la lógica de las particularidades de cada región, provincia, departamento o *marka-ayllu* y según el mecanismo de los turnos y las rotaciones; una lógica política de las comunidades y de los *ayllus*.

Un ejemplo notorio es la forma de representación a nivel de los municipios. Por ejemplo, en Turco, Totora, Curahuara de Carangas (Oruro), o en Jesús de Machaca (La Paz); entre otros, los alcaldes han sido elegidos según sus parcialidades. Por cinco años el alcalde será de la parcialidad de arriba y otros cinco años será alguien de la parcialidad de abajo; en su caso podrá hacerse la rotación cada dos años y medio. Este sistema ha dado excelentes resultados para la gobernabilidad de las alcaldías y de las organizaciones sociales que siguen esta lógica.

Que sólo sean siete los indígenas originarios entre 130 diputados, es un hecho contrario a la lógica de un sistema político o social plural y de inclusión múltiple. Aunque la proporción de la población con relación a la representación parlamentaria, debería tener dar una mayor representación de los pueblos indígena originarios, incluso por la vía liberal del voto. Lo que no es un hecho que se pueda descuidar. Sería aun más interesante que se diera por la vía de las asambleas locales, para desde allí construir un sentido político de la *wiphala* y de un paisaje humano diverso dentro de las instituciones del nuevo Estado. Para ello la filosofía política de los turnos y rotaciones internas y externas, se convierte en un mecanismo fundamental, por el contexto sociopolítico que tiene Bolivia, y que la Constitución no reconoce explícitamente.

Dentro de esta misma lógica funcionará la elección de las autoridades judiciales. Elegir a los jueces es un hecho original y muy novedoso. Se prevé sin embargo, que habrá una predominancia de lo blanco-mestizo sobre lo indígena tanto en términos de presencia física, como en términos de la lógica política y social. Es posible que eso implique el fortalecimiento de la institucionalidad liberal (con toda la carga histórica de ser anti-ayllu), pero la propia lógica indígena también se fortalecerá.

Este predominio de lo liberal sobre lo indígena se observa también en las autonomías indígenas originario campesinas. Aunque la Constitución declara como principio que todas las autonomías gozan de igualdad de jerarquía, en los hechos la autonomía indígena originaria estará, al parecer, sujeta a la autonomía departamental. Eso se debe a que la CPE no es específica sobre la capacidad legislativa del organismo autónomo indígena originario, aunque es clara a nivel departamental (Arts. 289 a 296). Tampoco está claro este aspecto en el nivel regional. La contradicción radica

en que la Constitución reconoce lo indígena como precolonial y opera desde una idea de nueva ciudadanía, pero en el ordenamiento institucional real queda reducido a las condiciones de minoría institucional. Es así como la lógica liberal de la política se impone sobre lo comunal de la política.

En lo territorial predomina la forma republicana-colonial. Aunque hay un sustancial cambio en los 183 años de una forma de organización territorial uninacional hacia una organización cuatriterritorial o compuesta entre el departamento, la provincia, el municipio y el territorio indígena originario campesino. Los tres primeros serían “constitucionalmente equipotentes” y las “autonomías indígenas de geometría variable” (Barrios, 2008:9). Esto significa mantener en vigencia la racionalidad cartesiana de dividir o de mantener divididos los históricos territorios o territorios ancestrales precoloniales y pre-inkas. Así, la demanda de la reconstitución de los territorios ancestrales, por el movimiento de los *ayllus*, dirigido por el Consejo Nacional de *Ayllus* y *Markas* del Qullasuyu (CONAMAQ) no ha tenido una respuesta favorable. El territorio estatal se sobrepone de lejos sobre los territorios ancestrales. En realidad mantiene la división de los *ayllus*, *markas*, comunidades, hoy sabemos cómo esto produjo violentos enfrentamientos entre *ayllus* hermanos como los de Laymis y Qaqachakas en la región de Potosí-Oruro. Es importante la cuatriterritorialidad pero aún es parte de la lógica de un orden liberal y occidental, y no propiamente indígena originario. Se supone que la descolonización de Estado también es la descolonización del territorio, o una “revolución cartográfica” que represente lo originario del territorio; esto es un hecho muy claro en la región andina y en las regiones habitadas por el pueblo guaraní del Chaco y la Amazonia aunque el reciente convenio que pretende convertir a los municipios en municipios originarios indígenas, es una propuesta interesante para aunar esfuerzos entre el movimiento de los *ayllus* y el Ministerio de Descentralización,

En estos puntos lo plurinacional parece tener contradicciones, particularmente con lo indígena en cuanto concepto y en tanto principio de organización estatal y social. La contradicción parece hablar de la separación entre los principios declarativos y los principios de concreción, o de facticidad; o digamos mejor la concreción hacia una nueva realidad política e institucional. Este es justamente el significado del concepto de Constitución intermedia, que se sitúa entre lo liberal-neocolonial y lo que pudo haber sido una Constitución indígena-popular (fundada en los principios originarios de la organización social). Formalmente contiene a ambas, pero en la concreción de las cosas, en la realidad, lo liberal se sobrepone a lo comunal o lo indígena originario campesino.

4. Perspectivas

Estamos frente a un horizonte histórico de lo plural. El concepto horizonte no lo entendemos como una linealidad ascendente según la teleología moderna, sino como una realidad posible, con sus contradicciones y aciertos

De lo expuesto, se puede concluir brevemente en las siguientes perspectivas del ideario de Estado plurinacional y en el marco de la realidad de una Bolivia aún neocolonial. El proyecto es un Estado plurinacional y la factualidad es la realidad neocolonial, ahora bajo la forma de la república. Lo indígena originario campesino es parte fundamental de lo plurinacional y de la lucha anti-neocolonial.

Por lo tanto se podría calificar a la nueva Constitución, como Constitución pluralista, frente al monoculturalismo anterior. En ella lo indígena se hace visible en los factores morales, éticos, estéticos, políticos, históricos, sociales, culturales y económicos de la nueva Constitución. Si bien

sigue sujeta a la predominancia de la lógica liberal como se mostró arriba, es el fundamento filosófico y moral de una nueva posibilidad de construcción histórica, que hace referencia a una posición incluso refundacional del Estado y de la sociedad. Es necesario reconocer que el Estado ha superado su genealogía colonial y ya no es monocivilizatorio, ya no es anti-indígena originario; y por el contrario, la nCPE es la compatibilización de los diferentes horizontes históricos, fundados en la lógica de la multiversidad distinta de la república señorial.

Lo indígena también es parte de la posibilidad de descentrar el poder, para construir lo contrario a la centralización del poder, digamos, lo contrario a la lógica política del Leviatán. Aquí se observa la posibilidad de universalizar la lógica del *Mallku* y la *T'alla* (autoridades originarias) que más que concentrar para sí o para el grupo, dejan fluir el poder. Aunque esto puede tener eventualmente sus propias contradicciones. Ante la disyuntiva de descolonizar el Estado o la sociedad, se entiende que se requiere previamente, la descolonización de la lógica con la que se razona el mundo y el poder. También es necesaria la descolonización de la subjetividad humana en un sentido compartido de vivir la vida y vivir el poder. En esto el concepto del flujo del poder no quiere decir que sea parte de un desorden o desgobierno, sino más bien, es parte de la posibilidad de articulación interna y externa según cada ritmo histórico y político. Es un hecho social que se puede representar en la *wiphala*. Tiene un orden y un sentido de gobierno basado en el respeto entre sus componentes. Es la totalidad articulada, con sus autonomías.

En ello es de sustancial importancia el principio de lo comunitario. No en el sentido de que todo es de todos, eso no existe. Es más bien el principio de compartir el poder, las riquezas naturales, los sistemas de organización social, las diferentes cosmovisiones o prácticas sociales y las culturas de la vida social. No se trata de espacios estancos coloniales en los que estamos acostumbrados vivir, sino de una articulación compleja en una lógica horizontal o circular, que a la vez es práctica y sencilla. Se trata de la posibilidad de construir autonomías plurales a la vez que se construya una pluralidad cosmológica dentro de un mismo tiempo-espacio. Eso es la *wiphala*.

En ello es fundamental el reconocimiento de los derechos colectivos, aunque no en el sentido del “derecho de la naturaleza” como se expresa en la Constitución ecuatoriana, las comunidades, los *ayllus-markas*, las capitanías, tienen una lógica comunitaria de compartir las diversas riquezas naturales y los sistemas de organización social. Este derecho también funciona bajo la tenencia privada de la tierra. Unos y otros tienen títulos individuales, pero por voluntad política, esta tenencia privada, que conserva su forma, adquiere contenido comunal. Esto se da por el sentido de pertenencia a la comunidad o al *ayllu*. Se trata del producto de una “comunidad política” largamente construida. La Constitución posibilitará este hecho. Aunque es verdad que regularmente existen divisiones y disputas por la tenencia privada de la tierra en las regiones del altiplano y de los valles, es un reto a resolver por la vía de la lógica plural y el sistema de complementariedades.

Estas son posibilidades históricas fundadas razonablemente en la nueva Constitución. Ahora lo fundamental será que los propios actores históricos, los bolivianos y bolivianas, pongan en ejecución estas posibilidades históricas. Corresponde preguntar: ¿cómo se operativizará la nueva Constitución? ¿Desde qué lógica política, académica, o de ubicación en el espacio de la sociedad, se lo hará? ¿Quiénes pondrán en práctica la Constitución? ¿Bajo qué sentido histórico y social?

Sostenemos en este sentido que la nueva Constitución es mucho, pero a la vez es insuficiente frente a la magnitud de la lucha indígena originario campesina. También se puede decir que

conceptualmente es grande, y operativamente su resultado puede ser poco, si no se la acciona en la lógica indígena y con la presencia física de los propios actores históricos, los indígenas originarios campesinos. En realidad, es el horizonte de realidad efectiva o no lo es; también es la descolonización efectiva o es la falsa descolonización. Tal es el desafío y la disyuntiva histórica.

Bibliografía

Antezana, Luis, *Bolivia: historia de las Constituciones* (La Paz: Cima, 2006)

Arnade W. Arnade, *La dramática insurgencia de Bolivia* (La Paz: Juventud, 2004)

Barrios S. Franz X., *Hacia un Pacto territorial en Bolivia. Conflictos, Conceptos, Consensos en torno a las autonomías* (La Paz: PNUD, 2008)

Del valle de Siles, M. Eugenia, *Historia de la rebelión de Tupac Catari: 1781-1782* (La Paz: Don Bosco, 1990)

Gaceta oficial de Bolivia, *Constitución Política del Estado*, 7 de febrero de 2009 (La Paz, 2009)

—————, *Régimen electoral transitorio*. Ley No. 4021, 14 de abril de 2009 (La Paz, 2009)

Hobbes, Thomas, *Del ciudadano* (Madrid: Tecnos, 2006)

—————, *Leviatán* (Madrid: Tecnos, 2006)

Mamani Ramírez, Pablo, “Entre lo liberal y lo comunitario. ¿Un Estado realmente plurinacional?” En *Le Monde Diplomatique*, año 1, no. 9, diciembre de 2008

—————, *La lucha por el poder. Tiempos de transición. Proyectos indígenas y el colonialismo en Bolivia* (próximo a publicarse).

Mendoza, Javier, *Quitacapas. Los sucesos revolucionarios de 1809 en el Alto Perú a través de la participación de un antihéroe ignorado* (La Paz: Plural, 2009)

Constitución Política del Estado (La Paz: U.P.S., 2004)

Robins, Nicholas, *El mesianismo y la semiótica indígena en el Alto Perú. La gran rebelión de 1780-1781* (La Paz: Hisbol, 1998)

Lo indígena originario campesino en la nueva Constitución

Xavier Albó

Esta nueva Constitución (CPE) se diferencia de todas las demás constituciones recientes promulgadas o modificadas en este continente americano, sobre todo, por el reconocimiento explícito que en ella tienen las “naciones y pueblos indígena originario campesinos” -para usar el término acuñado por la misma CPE- y el peso de su presencia constitucional en las principales instituciones del Estado, sin que por ello caiga en ser una constitución sólo para indígenas. Es una Constitución inclusiva para todos los bolivianos¹.

Como antecedente, resaltaré primero la presencia indígena originaria en la Asamblea Constituyente para detenerme después en los aspectos más relevantes del constitucional finalmente aprobado y promulgado.

No detallaré la composición demográfica y geográfica de la población indígena originario según el Censo 2001, que hemos descrito y analizado ya, con lujo de detalle, en Molina y Albó (coord. 2006). Recordemos, simplemente, que en dicho censo se preguntó a los mayores de 15 años su autopertenencia a alguno de los pueblos indígena originarios con los siguientes resultados: 30,7 por ciento quechuas, 25,2 por ciento aymaras, 1,6 por ciento guaraníes, 2,2 por ciento chiquitanos, 0,9 por ciento mojeños y un 1,4 por ciento como miembros de alguno de los otros 28 pueblos indígenas minoritarios, sumando en total un 62 por ciento de la población boliviana. Los dos primeros se hallan, sobre todo, en la región andina, donde son el 80 por ciento y más de sus municipios rurales y el 50 por ciento y más de sus principales ciudades. En cambio los demás pueblos son por

Xavier Albó

Jesuita, nació en Cataluña, en 1934. Emigró a Bolivia en 1952 y es ciudadano de este país. Doctor en filosofía (Ecuador) y en Antropología lingüística (Cornell U., USA). En 1971 fundó el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA), donde es investigador. Ha publicado recientemente: *Por una Bolivia plurinacional e intercultural con autonomías* (con F. Barrios, 2006), *Movimientos y poder indígena en Bolivia, Perú y Ecuador* (2008) y *Autonomías indígenas en la realidad boliviana y su nueva Constitución* (con C. Romero).

1 Este texto sintetiza y adapta partes de otros trabajos ya publicados o en vías de publicación, como la sección más local y contemporánea de Albó (2008a: 69-113); la etnografía de la Asamblea Constituyente por dentro, que coordinamos junto con Carmen Beatriz Ruiz para el número especial de *T'inkazos* 23/24, y el análisis de las autonomías indígena originarias en la nueva Constitución (Albó y Romero, 2009).

lo general grupos minoritarios esparcidos por diversos municipios rurales, donde son minoría salvo en bastantes municipios guaraníes y chiquitanos, en San Ignacio de Moxos, Urubichá (Guarayos) y Reyes.

1. La Asamblea Constituyente

La elección misma de los constituyentes, el 2 de julio de 2006, es todo un hito. Una cosa es elegir a una persona como Evo, que puede ser una figura excepcional y además aymara, cocalero, etc., y otra, ver la gran cantidad de gente de base que, por una elección general y popular, ha pasado a ser protagonista de la tarea fundamental de “refundar Bolivia”.

En el ámbito de los escaños, de los 255 constituyentes, 137 (ó 54 por ciento, como en la elección de 2006) fueron del MAS. Pero no lograron los dos tercios que les habría dado pleno control de ésta; ni podrían haberlo logrado aún ganando en todas las circunscripciones, con base en la distribución de mayorías y minorías acordada para la Ley de Convocatoria, para obligar a una propuesta más concertada. Incluso con sus respectivos aliados, el MAS llegaba al 62 por ciento y la oposición al 29 por ciento, quedando un 9 por ciento “bisagra”. Esa aritmética provocó una estéril lucha que durante meses bloqueó el avance de la Asamblea.

Una encuesta realizada con los constituyentes (Albó, 2008b) nos da información detallada de sus orígenes, dentro de la cual lo más relevante para nosotros es lo siguiente: El 56 por ciento se autodefine como miembros de algún pueblo originario: 32 por ciento quechuas, 17 por ciento aymaras y 7 por ciento de otros pueblos. Sumados todos, son algo menos que el conjunto de la población boliviana (62 por ciento según el Censo 2001), disminuyendo sobre todo la proporción de aymaras (25 por ciento en el Censo) mientras sube la de los otros pueblos. Desde otra perspectiva complementaria más genérica, con cierta connotación a la raza, la gran mayoría de los constituyentes se considera mestiza (70,8 por ciento), otro 26,7 por ciento indígena y apenas un 3,6 por ciento blanco (incluidos tres constituyentes que prefieren llamarse sólo “bolivianos”). Dos tercios de quienes se dicen aymaras siguen llamándose indígenas (65 por ciento), mientras que entre los quechuas y, sobre todo los de otros pueblos minoritarios, la mayoría se define como mestiza (59 por ciento y 67 por ciento). La inmensa mayoría (94 por ciento) de los que no se sienten miembros de ningún pueblo originario prefiere ya llamarse “mestizo” y los demás (6 por ciento) se dicen “blanco” o sólo “boliviano”. Es coherente con su tendencia a imponer esa categoría uniformadora “políticamente correcta” desde la Revolución del 52, frente a la emergencia de los pueblos originarios. Las mujeres (35 por ciento), en contraste con los varones, son más jóvenes, más de base y originarias y, aunque tienen menos formación, tienen una mayor proporción de dirigentes.

Esta gran variedad de los constituyentes y el peso que en ella tienen los sectores rurales y populares ha sido criticada por muchos por no ser gente culta ni técnicamente preparada. Pero otros bien formados constituyentes, de diversos partidos, opinan, más bien, que ésta ha sido una de las mejores experiencias durante este trabajo. Dice Guillermo Richter, constituyente del MNR:

Un logro fundamental... fue la participación democrática e inusual a lo largo del proceso... Allí estuvo toda la diversidad cultural del Estado boliviano. Fue muy gratificante encontrarse con un nivel de representatividad tan variado. Es un hecho inédito, tomando como referencia lo sucedido en 1967 [la anterior Constituyente]... y sin negar

la importancia de las transformaciones que se incorporaron y constitucionalizaron en 1993-1994. El escenario de aquellos cambios fue más institucional. En cambio lo de ahora tiene un sentido social y cultural muy rico. Será muy difícil volver a transformar a Bolivia por vía de cambios a la Constitución sin tomar en cuenta estos niveles de representación tan variados, democráticos, plurales y diversos como lo que se vivió en la Asamblea Constituyente. Ese es un logro central (Richter, Entrevista colectiva en *T'inkazos* 23/24: 16).

No voy a entrar en las vicisitudes de la Asamblea, que ya se detallan en el número especial que le dedicó la revista *T'inkazos* 23/24, pero sí debo subrayar el fértil aprendizaje del país, compromiso, participación activa y crecimiento que ésta representó para estos sectores populares. Sobre todo, su trabajo en las 21 comisiones multipartidarias tuvo experiencias interculturales de todo tipo y fue un taller múltiple y acelerado de maduración política y jurídica para todos ellos. Sucre se llenó de invitados y asesores así como representantes de los “movimientos sociales”.

Cuando, en la fase final y prórroga de cuatro meses, se descontroló el tema de la “capitalidad plena”, reclamado por Sucre y aprovechado para sus propios fines por la oposición autonomista de Santa Cruz, la Asamblea estuvo a punto de abortar. No se pudo llevar adelante ni una sola sesión plenaria y a la vez recrudecieron viejos racismos dormidos, sobre todo contra los y, aún más, “las” constituyentes de raíces indígenas tanto de otros departamentos como, incluso, de la periferia rural de Sucre, abriendo de nuevo una herida que hasta ahora aún no logra cicatrizar. Se puede afirmar que en ese período de prórroga la oposición más radical abandonó la Asamblea por *walk over*. Por suerte, otros más dialogantes, incluidos los del grupo que llamé “bisagra”, sí continuaron y tuvieron intensas sesiones con grupos más reducidos de constituyentes (incluidos algunos indígenas), dentro y fuera de Sucre, para ir avanzando los consensos en los asuntos pendientes más cruciales. Pero seguían pendientes las sesiones plenarias.

Muchos dieron ya la Asamblea por muerta. Pero ésta se salvó *in extremis* con dos veloces sesiones extra muros: la primera en el Liceo Militar de La Glorieta, en las afueras de la ciudad para aprobar el texto en grande (sin llegar a leerlo en detalle por el hostigamiento de los grupos movilizadas); y la segunda, por autorización congresal, en Oruro. El 15 de diciembre de 2007, antes de que expirara el plazo ampliado, Evo recibió el texto final en medio de un gran festival popular. Ambas sesiones tuvieron *quorum* pero sus procedimientos sembraron dudas y, más importante, impidieron el debido debate para un refinamiento final del texto. Todavía se resentía, sin duda, la falta de diálogo y concertación de toda esa última etapa.

Otros autores ya explican lo que ocurrió en el país durante el siguiente año 2008 hasta que, finalmente y, bajo la presión y el aval de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y Naciones Unidas, se logró establecer el diálogo pendiente entre la mayoría del MAS y las fuerzas más duras de oposición. Se llegó así, por fin, al referendo de enero 2009, que aprobó el texto concertado con un 61 por ciento, aunque mostró también la persistente polarización entre el occidente andino y la Media Luna.

Esta historia, llena de entusiasmo al principio y medio transformada en un parto lento y doloroso con reiterados intentos de abortarlo, explica, por una parte, el peso que tuvo y tiene lo indígena originario dentro de la nueva Constitución.

2. Lo indígena, eje transversal de toda la Constitución

Antes y después de los arreglos introducidos en 2008, lo indígena ocupa un lugar fundamental en la nueva CPE. Lo mostraré primero con el Preámbulo, que recoge el espíritu que la inspira y a continuación, enfatizaré el sentido del complejo término “Naciones y pueblos indígena originario campesinos”, uno de los más reiterados a lo largo de toda la Carta Magna.

El Preámbulo

Este solemne Preámbulo, que no fue objeto de ulteriores ajustes, nos sumerge de lleno en ese nuevo espíritu:

En tiempos inmemoriales se erigieron montañas, se desplazaron ríos, se formaron lagos. Nuestra amazonia, nuestro chaco, nuestro altiplano y nuestros llanos y valles se cubrieron de verdores y flores. Poblamos esta sagrada Madre Tierra con rostros diferentes, y comprendimos desde entonces la pluralidad vigente de todas las cosas y nuestra diversidad como seres y culturas. Así conformamos nuestros pueblos, y jamás comprendimos el racismo hasta que lo sufrimos desde los funestos tiempos de la colonia.

El pueblo boliviano, de composición plural, desde la profundidad de la historia, inspirado en las luchas del pasado, en la sublevación indígena anticolonial, en la independencia, en las luchas populares de liberación, en las marchas indígenas, sociales y sindicales, en las guerras del agua y de octubre, en las luchas por la tierra y territorio, y con la memoria de nuestros mártires, construimos un nuevo Estado.

Un Estado basado en el respeto e igualdad entre todos, con principios de soberanía, dignidad, complementariedad, solidaridad, armonía y equidad en la distribución y redistribución del producto social, donde predomine la búsqueda del vivir bien; con respeto a la pluralidad económica, social, jurídica, política y cultural de los habitantes de esta tierra; en convivencia colectiva con acceso al agua, trabajo, educación, salud y vivienda para todos.

Dejamos en el pasado el Estado colonial, republicano y neoliberal. Asumimos el reto histórico de construir colectivamente el Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, que integra y articula los propósitos de avanzar hacia una Bolivia democrática, productiva, portadora e inspiradora de la paz, comprometida con el desarrollo integral y con la libre determinación de los pueblos. Nosotros, mujeres y hombres, a través de la Asamblea Constituyente y con el poder originario del pueblo, manifestamos nuestro compromiso con la unidad e integridad del país.

Cumpliendo el mandato de nuestros pueblos, con la fortaleza de nuestra Pachamama y gracias a Dios, refundamos Bolivia.

Honor y gloria a los mártires de la gesta, constituyente y liberadora, que han hecho posible esta nueva historia.

Se subraya la cosmovisión y espiritualidad de los pueblos originarios, llena de resonancias cósmicas y, pasando por la “pluralidad vigente de todas las cosas y nuestra diversidad como seres y culturas”, se da por superado el Estado “colonial, republicano y neoliberal” para construir un nuevo Estado “donde predomine la búsqueda del vivir bien”, el *suma qamaña* andino, que se puede percibir también en la lógica de los pueblos de tierras bajas.

Naciones y pueblos indígena originario campesinos

Esta larga frase, que abreviaremos como NyP IOC, es un ejemplo clave para comprender una manera de conceptualizar muy propia de esta CPE, al haber sido elaborada no sólo por juristas de mentalidad occidental, que buscan conceptos más genéricos y abstractos, sino también por gente de otras muchas extracciones y vivencias. Si no se hace un esfuerzo semántico intercultural para entrar en esa otra lógica, se corre el riesgo de no entender nada.

El Art. 2 establece y justifica el nuevo rol de lo indígena en la nueva Bolivia:

Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley.

Es muy legítimo este énfasis en una deuda histórica y cultural mucho más radical y profunda que por fin se busca saldar. Al dar a esos pueblos con raíces precoloniales el rango de *naciones* se hace también una oportuna toma de posición contra esa pretensión de los estados modernos de monopolizar para sí la calidad de “nación”, como lo único válido. La *Nación boliviana*, expresión local del Estado-Nación, se reconoce de forma explícita en el Art. 3 (mejorado tras los diálogos de 2008) y está implícita en todo lo referente a las relaciones *internacionales*, a la *nacionalización* y otros usos semejantes. Pero al hablar sólo de Bolivia y de sus instituciones clave, como los tribunales o la Asamblea Legislativa, se prioriza más bien la expresión Estado (tribunal, etc.) *Plurinacional* para resaltar que, dentro de ellas, esas naciones y pueblos con raíces precoloniales deben tener cabida de manera estructurada, como una cautela descolonizadora. Bolivia es, por tanto, una Nación-Estado unitaria compuesta de muchas “naciones y pueblos” de raíces precoloniales; es una *Nación-Estado Plurinacional*.

Se da así rango constitucional a aquella vieja demanda katarista reiterada desde que se restauró la democracia en 1978, sin ninguna pretensión de transformar ni federalizar a Bolivia en decenas de naciones-estado étnicas (Albó, 2008a: 36-41). Hay, por tanto, una clara diferencia entre esta propuesta y las que se han dado y reaparecen en tantos países europeos, para los que ser “nación” viene a ser la antesala de ser estado soberano. Más bien, en esta CPE no se da cabida a la llamada “nación cambia”, recién inventada por algunos cruceños autonomistas más radicales, para dar vía libre a sus fuertes pero disgregadores intereses económicos y políticos que sí acarrear un riesgo real de desmembrar la Nación boliviana dejando a la región andina a su propia suerte.

Este enfoque no es algo exclusivo de Bolivia. Con la aceptación de las naciones “subestatales” o “sin estado”, también en otros países latinos e indoamericanos –o, si se prefiere, de Abya Yala– e incluso en instancias oficiales de la Unión Europea y de las Naciones Unidas, se está empezando ya a romper el pretendido monopolio que muchos estados modernos (secundados por sus “politólogos”) pretendieron imponer sobre el término nación y se está recuperando en cambio su sentido más amplio, arriba esbozado, que no excluye tampoco a la Nación-Estado. No sobra recordar, por ejemplo, que las mismas Naciones-Estado Unidas, en su Declaración sobre los Derechos Indígenas de 2007 no duda en afirmar que “los pueblos y personas indígenas tienen derecho a pertenecer a una comunidad o *nación* indígena” (Art. 9).

Cabe aclarar que los constituyentes fueron prudentes en ligar siempre los términos *naciones y pueblos* (NyP) evitando así pensar que algunos de esos pueblos son ya “naciones” y otros no. Fueron también cautelosos en no hacer un listado de todos ellos, pues siempre hay problemas sobre dónde trazar o no la línea divisoria entre grupos emparentados. Sólo lo hicieron de sus idiomas –incluidos algunos ya casi perdidos– para que todos tengan cierto rango oficial, siquiera simbólico (Art. 5). Pero sería erróneo deducir de ahí que la CPE equipara lengua y pertenencia a una “nación y pueblo”. De los que sí habla sólo como “pueblos” es de los que no cumplen el mínimo común denominador de una “existencia precolonial”.

La fórmula compuesta (*naciones y pueblos*) *indígena originario campesinos* (IOC) sólo tiene una *s* plural al final de la última palabra, para resaltar que se debe tomar como una unidad. En su forma completa NyP IOC se repite 69 veces en la CPE. Las tres últimas palabras (IOC) aparecen, además, como una unidad en bastantes otras expresiones, como una clase específica de pueblo, comunidad, autonomía, jurisdicción, etc. Con ello los constituyentes han buscado conciliar las diversas maneras históricas con que los diversos pueblos con raíces precoloniales se denominan a sí mismos, según los lugares. Los pueblos minoritarios de las tierras bajas optan más por *indígenas*. En la región andina, tan marcada por el Estado del 52 que cambió aquella palabra por *campesinos*, la siguen prefiriendo, sin que ello implique que rechazan su origen también precolonial. Pero, por eso mismo, muchos ahora han adoptado más bien *originarios*. Lo común a todos ellos es pues su existencia precolonial (Art. 2). No entran por tanto ahí los que sin tener ese origen cumplen la definición sociológica de “campesino” (por ejemplo, quienes trabajan personalmente la tierra pero son de origen español, ruso o brasileño). En cambio, sí entran aquellos IOC urbanos que ya no viven de su trabajo rural. En uno y otro caso, cuando se usa esos tres términos como una unidad, ésta se refiere a su identidad y origen, no a la forma socioeconómica con que se ganan el sustento.

3. Los fundamentos del Estado

El cuerpo jurídico de la nueva CPE consta, a diferencia de la anterior, de cuatro grandes partes o áreas centrales en las que debe expresarse la reforma substancial –o “refundación”, como otros prefieren– del Estado boliviano. La primera, en que aquí nos detendremos, cubre lo que los constitucionalistas suelen llamar la parte dogmática de una Constitución, porque define lo más fundamental del Estado. En nuestro caso se divide en dos grandes títulos.

El primero es *Bases Fundamentales del Estado*. Su Art. 1 reitera el gran reto del Preámbulo, al resaltar que “Bolivia se funda en... el pluralismo” de todo orden: político, jurídico, cultural, etc. y que, por tanto, es también “plurinacional” e “intercultural”, entre otros atributos. Entra enseguida el Art. 2, ya analizado, con su reconocimiento explícito de las NyP IOC, complementado por el Art. 3 sobre la nación boliviana.

Algunos de los siguientes retoman el tema desde otras perspectivas. El Art. 4, que garantiza la “libertad de religión”, añade de manera muy significativa algo que no suele aparecer en los textos semejantes de otras constituciones: se garantiza también la libertad “de creencias espirituales de acuerdo a sus cosmovisiones”, en clara referencia a las espiritualidades indígenas. Los constituyentes de ese origen han preferido esos términos en vez de llamarlas también “religiones”, por considerar que esas últimas suelen ser demasiado verticalistas con autoridades y dogmas definidos desde afuera.

Más adelante, el Art. 8 asume los principios ético-morales de la sociedad plural, citando primero algunos de los pueblos andinos y del mundo guaraní:

Ama qhilla, ama llulla, ama suwa (Quechua: no seas flojo, mentiroso ni ladrón; la trilogía inca).

Suma qamaña (Aymara: vivir bien; el buen convivir; en Quechua: *sumaq kawsay*).

Ñandereko (Guaraní: nuestra forma de vida armoniosa), *teko kavi* (vida buena). *ivi maraei* (tierra sin mal).

Qhapaj ñan (Quechua: camino o vida noble).

Pero enseguida los reinterpreta y complementa con una serie de principios más generales que encajan muy bien con los precedentes, en lo que podríamos llamar una especie de código de ética política en clave intercultural:

- II. El Estado se sustenta en los valores de unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, reciprocidad, respeto, complementariedad, armonía, transparencia, equilibrio, igualdad de oportunidades, equidad social y de género en la participación, bienestar común, responsabilidad, justicia social, distribución y redistribución de los productos y bienes sociales, para vivir bien.

El segundo título es *Derechos Fundamentales y Garantías*. Hay en él un equilibrio mucho mayor que antes entre los derechos personales y los colectivos y, entre estos últimos, se incluye por primera vez todo un capítulo sobre los NyP IOC, que los extiende también a los pueblos afrobolivianos, mencionados por primera vez en la Constitución boliviana (Arts. 30-32).

Esta lista de derechos se redactó antes de que las Naciones Unidas aprobaran finalmente su *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* (septiembre 2007). Pero –con redacciones independientes– de los 18 derechos colectivos que se explicita en el Art. 30 todos menos uno (sobre carnetización propia) aparecen de alguna manera en esa Declaración; y siete, en el Convenio de la OIT. Hay que resaltar además que, en noviembre del mismo 2007, Bolivia tuvo otra primicia mundial al promulgar una ley que apropia dicha Declaración, con lo que ésta adquiere en nuestro país un rango casi constitucional semejante al del Convenio 169 de la OIT, ratificado ya en 1991.

Esta parte es fundamental, con el añadido de que es además la principal base para que se reconozca esos derechos, en lo que corresponda, también a la numerosa población IOC establecida ya en ciudades o en cualquier otra parte fuera de sus territorios originales. Estos derechos son comunes a todos, mientras que los que viven en territorios indígenas autónomos tienen allí, además, su propio autogobierno autónomo.

Los capítulos 6 y 7 desarrollan dos ámbitos de derechos en que las instituciones estatales deben ser ampliamente interculturales, a saber, educación y cultura. En el capítulo 6 se constitucionaliza los principios de que la educación debe ser “comunitaria, descolonizadora, intracultural, intercultural y plurilingüe”, en sus diversos niveles (Arts. 78, 91); y el capítulo 7 reitera que la “diversidad cultural constituye la base esencial del Estado Plurinacional Comunitario”, por lo que “la interculturalidad es el instrumento para la cohesión y la convivencia armónica y equilibrada entre todos los pueblos y naciones” (Art. 98).

Esta última es la mejor definición de *interculturalidad* en toda la CPE y en función de ella debe interpretarse los textos en que aparece esta palabra, con una excepción: cuando se mencionan comunidades, municipios, etcétera. “interculturales”, en contraposición a otras que son IOC².

4. Los órganos funcionales del Estado

La *Segunda Parte* de la CPE se titula *Estructura y Organización Funcional del Estado*. En ella se mantienen los clásicos tres poderes, a los que ahora se denomina más bien “órganos”. Pero esta CPE caracteriza además a varias de sus instituciones clave como *plurinacionales*, lo que implica que su estructura y personal deben tener esa cualidad. Veamos los casos más notables:

En el Parlamento, ahora llamado *Asamblea Legislativa Plurinacional* (Arts. 145-147), más allá del nombre, la innovación más significativa es la incorporación de circunscripciones especiales indígena originario campesinas en aquellos departamentos en los que estos PyN IOC constituyan una minoría poblacional (Art. 146. VII). Fuera del caso de los urus en Oruro y los afrobolivianos en los Yungas de La Paz, califican sobre todo los departamentos orientales, en particular Santa Cruz y Beni. La ley transitoria para las elecciones de diciembre 2009 ya ha introducido esa figura pero de una manera todavía demasiado restrictiva.

Más notable es el cambio en el *Órgano Judicial*, donde, dentro de la función judicial “única”, se establece tres jurisdicciones –la ordinaria, la agroambiental y la IOC (Arts. 179 y 190-192). Esta última se explica en todo un capítulo (Art 190-192) y es la que aquí más interesa. No se la subordina a la jurisdicción ordinaria, sino que ambas tienen el mismo rango. Por tanto, si hay conflictos no se puede apelar de una jurisdicción a otra, sino remitirlos al Tribunal Constitucional Plurinacional. A su vez, los integrantes de éste deberán ser elegidos por voto popular con base en una terna del Legislativo “con criterios de plurinacionalidad, con representación del sistema ordinario y del sistema IOC” (Art. 197. I).

El Art. 191 precisa que la jurisdicción IOC se ejerce en determinados “ámbitos de vigencia personal, material y territorial”, como es la pertenencia a un pueblo y su relación con un territorio IOC. Pero no define nada sobre las materias. Más bien, dada la complejidad de esa temática, la CPE deriva todo este asunto a una futura *Ley de Deslinde Jurisdiccional*, que además “determinará los mecanismos de coordinación y cooperación” entre ambas jurisdicciones (Art. 192. III). Todos ellos son avances muy significativos, en línea con el principio del pluralismo jurídico. Sin embargo, la elaboración de esa ley y su ulterior puesta en marcha no será nada fácil, sobre todo, para ver cómo se atiende los innumerables casos de justicia intercultural o, si se prefiere, de inter-legalidad en los contendientes pertenecientes a las dos jurisdicciones (ordinaria e IOC) o en que hay sincretismos y cruces conceptuales entre las dos lógicas.

2 Según cuentan algunos constituyentes, el origen de este segundo uso provendría de miembros de las organizaciones que antes se llamaban “de colonizadores”. Ya no les gustaba tal nombre porque chocaba en un Estado nuevo “descolonizador” y entonces optaron por llamarse más bien interculturales y empezaron a llamar “comunidades interculturales” a lo que antes eran “colonias” o incluso “nuevos asentamientos”. Tal vez habría sido mejor llamarlas “pluriculturales” pues interculturales, en el sentido más amplio del Art. 98, deberíamos serlo todos, aun en los lugares más aislados, sean IOC o blancos.

Algo semejante ocurre también en el *Órgano Electoral Plurinacional*. Su composición, como en los casos anteriores, debe ser también mixta. Y en su funcionamiento y determinaciones se abre la posibilidad de que las NyP IOC puedan elegir a ciertas autoridades y representantes “de acuerdo a sus propias formas de elección” (Art. 210).

No sabemos por qué no hay, en cambio, disposiciones especiales relacionadas con las NyP IOC en el tratamiento de la estructura del *Órgano Ejecutivo* (Art. 165-177). Pensemos, por ejemplo, lo mucho que se podría determinar en la estructura de muchos ministerios y servicios, como el de Educación, de Salud o de Desarrollo Sostenible, para asegurar que sus servicios sean ofrecidos de una manera que sirva y respete por igual a los de un origen cultural u otro. Deberá trabajarse más en estos puntos en la legislación particular de todas esas instancias.

Lo único que se dice, de manera muy indirecta, es que las Ministras y Ministros son servidoras y servidores públicos (Art. 175) y que, por tanto requieren “cumplir con las condiciones generales de acceso al servicio público” (Art. 176). Más adelante, hacia el final de toda esta Segunda Parte el Art. 234, entre los requisitos de “las y los” servidores públicos, se incluye el de “hablar al menos dos idiomas oficiales del país”. Incorpora así un elemento descolonizador que puede dar buenos réditos en la mejora del servicio público y también en el reconocimiento y prestigio público y práctico de estos idiomas.

Naturalmente, esto levantó revuelo entre quienes regularmente han cubierto (y siguen cubriendo) muchos de esos cargos, apelando incluso que era una disposición discriminadora, aunque ya sabemos que la tienen también otros países plurilingües del Primer Mundo, por buenas razones de mejor servicio a los usuarios. Es cierto y realista que si este procedimiento se aplicara ya, con rigor, muchísimos puestos actuales, dentro de la Administración Pública, quedarían vacíos, empezando por el Vicepresidente y bastantes ministros. Por eso, la décima y última disposición transitoria, con que se cierra toda la CPE, aclara que este artículo “será de aplicación progresiva”. La voluntad política de avanzar se ha mostrado de momento estableciendo un programa de enseñanza acelerada de quechua y aymara conversacional para administradores públicos en ejercicio, aunque no sé aún con cuánta eficiencia.

5. Autonomía indígena originaria

Las autonomías territoriales con cualidad gubernativa, incluso para legislar, son el último gran tema innovador de la CPE y otro de los pilares del nuevo Estado. Incide sobre todo tanto en las NyP IOC y en las autonomías departamentales, en un permanente juego a contrapunto, en el que intervienen también los municipios y, en tono menor, las regiones. A todo ello se le dedica a Tercera Parte, titulada *Estructura y Organización Territorial del Estado*.

No había nada de esto en la anterior CPE, mucho más centralista. Este es, además, el tema que se trabajó y transformó más intensamente en los diálogos de 2008 con los prefectos de oposición, la Federación de Asociaciones Municipales (FAM) y otros, llegando finalmente a una formulación que, si bien aquéllos no la quisieron firmar, sí fue aprobada por el Parlamento con sólo cambios menores. Dejemos constancia, con todo, de que en esos diálogos no se invitó a las NyP IOC como tales.

Con relación a estas últimas, que son las que aquí nos interesan, el Art. 298, al igual que la *Declaración de Naciones Unidas* (Art. 4), las define como “el autogobierno de las NyP IOC” en

determinados *territorios* que en rigor pueden ser tanto rurales como urbanos. Pero no alcanza a quienes ya han perdido ese vínculo territorial, los cuales, de todos modos, mantienen sus derechos IOC (Art. 30). Para estos grupos sin territorio, que ya son mayoría en muchas NyP IOC, habrá que seguir buscando cómo defender, incluso estructuralmente, aquellos sus otros derechos necesarios para desarrollar su propia identidad, los cuales siguen vigentes en cualquier parte.

El Art. 304 enumera las 23 competencias exclusivas y las 24 compartidas y concurrentes (con otros gobiernos territoriales) que las NyP IOC “podrán ejercer”, de acuerdo a sus capacidades y necesidades. Tales competencias son, en cierta medida, la plasmación en un territorio concreto de muchos de los derechos mencionados ya en el Art. 30, en la Declaración de las NN UU y en el Convenio 169 de la OIT. Sin bajar a mucho detalle, vale la pena resaltar las siguientes competencias exclusivas más esenciales para lograr el autogobierno, reordenadas lógicamente:

2. Definición y gestión de formas propias de desarrollo económico, social, político, organizativo y cultural, de acuerdo con su identidad y visión de cada pueblo.
23. Desarrollo y ejercicio de sus instituciones democráticas conforme a sus normas y procedimientos propios.
8. Ejercicio de la jurisdicción indígena originaria campesina para la aplicación de justicia y resolución de conflictos a través de normas y procedimientos propios de acuerdo a la Constitución y la Ley.
3. Gestión y administración de los recursos naturales renovables (no estratégicos), de acuerdo a la Constitución.
21. Participar, desarrollar y ejecutar los mecanismos de consulta previa, libre e informada relativos a la aplicación de medidas legislativas, ejecutivas y administrativas que los afecten.

En rigor esta autonomía IOC no es un cuarto nivel, sino una cualidad gubernativa que se puede realizar en instancias territoriales distintas, a saber: “los territorios IOC y los municipios y regiones que adoptan tal cualidad” (Art. 291.I). Los explico en el orden cronológico en que, tras los diálogos de septiembre, parece más fácil implementarla.

La vía *municipal*, fue argüida y en parte facilitada por la FAM en los citados diálogos. Es la superación de una asignatura pendiente desde la Ley de Participación Popular (LPP) de 1994, que todavía fue muy reacia a reconocer municipios indígenas. Por su alto porcentaje de población IOC, calificarían para ella casi todos los municipios andinos pero sólo algunos de tierras bajas, aunque deberá ponderarse además su actual capacidad gubernativa a la luz de cómo se han manejado desde la LPP. Puede aplicarse casi de inmediato, si oficializan su voluntad, elaboran su estatuto (sujeto a control de constitucionalidad) y lo avalan todo con un referendo local. Si lo ganan, a sus 43 competencias autonómicas municipales exclusivas añadirán otras 23 como IOC, aunque en la práctica varias competencias municipales e IOC pueden fusionarse.

La vía *territorio IOC* viene a ser la culminación del proceso iniciado con el Art. 171 de la CPE de 1994 y la Ley INRA de 1996, que introdujeron la figura TCO, como territorios indígenas camuflados y sólo desde la ventana trasera del régimen agrario. Toma la forma de *propiedad agraria colectiva* en la que, a la vez, se reconoce ya el derecho a los otros recursos naturales renovables y al

ejercicio de sus normas propias para resolver conflictos. Esto último es lo que entró por la ventana. Por ahí fue tomando cuerpo como algo más que simple propiedad y ahora la nueva CPE ya lo pone en primer plano, donde corresponde. Pero, para respetar el camino ya recorrido, la disposición transitoria 7 al final de la CPE dispone que esta vía “tendrá como base de su delimitación a las TCO”.

Como resabio de estos antecedentes es significativo que esta vía, si bien se la cita en la Parte Tercera (Arts. 292 y 293), recién se explica en detalle en la *Cuarta Parte* de la nueva CPE dedicada a la *Estructura y organización económica del Estado*³ (Arts. 393-4-5 y 403 en el Cap. *Tierra y territorio*). Es decir, esa forma de territorio autónomo surge de la propiedad agraria TCO y al transformarse en autonomía no pierde esa valiosa cualidad, aunque no sea algo esencial para una autonomía indígena, que es ante todo *jurisdiccional*. Por eso, en la otra vía de autonomía indígena con base municipal, tampoco se da ni se requiere.

Esta vía es particularmente relevante para las tierras bajas pero su aplicación puede resultar más lenta porque las TCO de que se parte, deben estar ya *tituladas* y además, al surgir sólo como propiedades agrarias, no se había dado importancia en ellas a si cruzaban o no límites municipales o incluso departamentales. Pero ahora que pasan a ser, además, una jurisdicción territorial autónoma del propio Estado (dentro de la *Parte Tercera*) es inevitable regular la relación entre esta forma de autonomía y la de los municipios e incluso departamentos a los que ésta afecta y con los que se debe coordinar. La CPE ya avanza algo sobre ese particular (Art. 293. II) pero todo ello deberá ser complementado por la Ley Marco de Autonomías, que recién podrá aprobar la Asamblea Legislativa Plurinacional emergente de las elecciones de diciembre 2009.

La tercera vía es la *regional* y será todavía más lenta por cuanto debe surgir de “la agregación de municipios, distritos municipales y/o autonomías indígena originario campesinas” (Art. 295. II). Es sugerente, sin embargo, porque, a diferencia de otras autonomías regionales (Art. 280), tiene dos especificidades: primero, no puede surgir sólo de la agregación de municipios sino también de otras porciones sub e intermunicipales; y, segundo, ésta sí puede tener capacidad de legislar al menos en lo referente a las competencias exclusivas IOC que asume como región IOC. Esta vía regional IOC permitirá la reconstrucción de jurisdicciones territoriales mayores (como el *suyu* aymara Pakajaqi, que abarca nueve municipios) y acercarnos, incluso, al sueño de abarcar todo el territorio de una determinada nación y pueblo IOC, como el guaraní, o buenas porciones de él. De momento sigue existiendo el candado constitucional de que ninguna autonomía puede rebasar límites departamentales. Pero si estas otras autonomías llegan realmente a consolidarse, no hay que extrañarse que se abra el candado.

Bibliografía

Albó, Xavier, *Movimientos y poder indígena en Bolivia, Ecuador y Perú* (La Paz: CIPCA, 2008a)

———, “El perfil de los constituyentes” *T'inkazos* 23/24: 49-63 (2008b)

3 En esta *Cuarta Parte*, se resalta también que “el modelo económico boliviano es plural y está orientado a mejorar la calidad de vida y el vivir bien de todas las bolivianas y bolivianos” (Art. 306, eco del Art. 8) y habla de promover también la “organización económica comunitaria” (Art. 307, entre otros). Pero ya no podemos entrar aquí en esa temática, de momento más declarativa que operativa.

Albó, Xavier y Ruiz, María del Carmen (comp.), *La Asamblea Constituyente por dentro*. Número doble especial monográfico de *T'inkazos, Revista Boliviana de Ciencias Sociales*, N° 23/24 (2008)

Albó, Xavier y Romero, Carlos, *Autonomías indígenas en la realidad boliviana y su nueva Constitución* (La Paz: Vicepresidencia de la República, 2009)

Molina B., Ramiro y Albó, Xavier (coord.), *Gama étnica y lingüística de la población boliviana* (La Paz: Sistema de Naciones Unidas. Incluye CD interactivo, 2006)

Romero, Carlos, *El proceso constituyente boliviano. El hito de la Cuarta marcha de tierras bajas* (Santa Cruz: CEJIS, 2005)

Análisis de la Parte Quinta del Texto Constitucional Jerarquía normativa y reforma de la Constitución

Carlos Laruta Bustillos

Introducción

Este es un análisis especializado del contenido, cambios y previsiones futuras de desarrollo legal que implica el nuevo texto Constitucional aprobado en el referendo de enero de 2009, en la Parte Quinta titulada *Jerarquía Normativa y Reforma de la Constitución*, Título Único, *Primacía y Reforma de la Constitución*, puntualizando los siguientes aspectos:

- a. Conceptos fundamentales, similitudes y diferencias entre la anterior y la nueva Constitución.
- b. Explicación del por qué la necesidad de desarrollo legislativo para validar la Primacía de la Constitución en el marco del llamado “bloque de constitucionalidad”.
- c. Aspectos centrales a considerar en la Ley General de Concordancia entre Derechos Universales y Medidas Especiales.
- d. Aspectos centrales a considerar en la Ley General de Vigencia Intercultural de los Derechos Indígenas.

Carlos Laruta Bustillos

Boliviano de origen aymara. Licenciado en Sociología, con Especialidad en Democracia y Estado. Experto en Sociología Política, Gobernabilidad, Interculturalidad y Desarrollo. Productor agropecuario en los Yungas de La Paz. Analista político en televisión y articulista de prensa. Actualmente es consultor internacional y catedrático universitario. Reside 35 años en su querida ciudad de El Alto.

En el documento, y considerando que la parte referida a la Reforma de la Constitución contiene procedimientos establecidos en la Constitución que son fácilmente derivables hacia reformas legales y del Reglamento de la Asamblea Legislativa, se hace un énfasis mayor en las implicaciones que, como novedad, tiene la Primacía de la Constitución en el marco del llamado “bloque de constitucionalidad”, pues es aquí donde, en la relación *Derechos Universales-Medidas Especiales de Discriminación Positiva a favor de las Naciones y Pueblos Indígenas-Derechos de Diferencia*, es necesaria una mayor claridad en el desarrollo legislativo que, sin duda, será complejo.

1. Conceptos fundamentales, similitudes y diferencias entre la anterior y la nueva CPE

- a. En cuanto a la forma del texto, la anterior Constitución, más breve que la actual, trataba en su Parte Cuarta el tema de la *Primacía y Reforma de la Constitución*, incluyendo dos títulos, el Título Primero llamado *Primacía de la Constitución* con dos artículos: 228 y el 229, y el Título Segundo llamado *Reforma de la Constitución*, un poco más extenso, con cinco artículos: 230, 231, 232, 233 y 234.

En la nueva Constitución, el mismo tema se trata también de forma conjunta pero en la Parte Quinta nombrada *Primacía y Reforma de la Constitución*, pero esta vez en un Título Único que tiene dos artículos, el 410 y el 411, ambos con cierto desarrollo conceptual con dos párrafos en cada artículo.

- b. En términos de contenido, es claro que la similitud más importante entre la anterior y la nueva Constitución en el tema de Primacía y Reforma, es el reconocimiento de la Constitución como ley suprema del Estado. Pero también, en esos mismos términos, la diferencia más significativa, no presente en el anterior texto, pero sí en la nueva Constitución, está en el Art. 410 que en su párrafo II donde trata de la jerarquía normativa, reconoce el denominado “bloque de constitucionalidad” que está conformado por “los Tratados y Convenios internacionales en materia de Derechos Humanos y las normas de Derecho Comunitario, ratificadas por el país”.

En el mismo párrafo II, a continuación, se establece también de un modo novedoso, una jerarquía en la aplicación de las normas jurídicas, indicándose que esa jerarquía se representa así: 1) La Constitución, 2) los tratados internacionales, 3) las leyes nacionales, y 4) los decretos y reglamentos.

- c. En cuanto a la *reforma* de la Constitución, la similitud está en que se trata el tema en una misma parte junto a *primacía*, igual en que en el anterior texto. La diferencia, que es fundamental, está en que mientras la anterior Constitución establecía dos tercios de votos en la aprobación de la Ley de Necesidad de Reforma Parcial en una legislatura para la aprobación de las modificaciones por dos tercios en la siguiente legislatura, planteando también la reforma total de la Constitución por la vía de una Asamblea Constituyente aprobada para su convocatoria por dos tercios del pleno de la Asamblea Legislativa.

La Constitución vigente establece que la *reforma parcial* podría iniciarse por iniciativa popular del 20 por ciento del electorado, pasando a la Asamblea Legislativa que aprueba la necesidad de reforma por dos tercios, pero que requiere como mecanismo de salida un referendo constitucional aprobatorio. La *reforma total* de la Constitución se iniciará por iniciativa ciudadana con 20 por ciento del padrón electoral o iniciativa del Presidente del Estado, lo que sustentará el referendo que aprobará la existencia de la Asamblea Constituyente que, siendo Originaria, aprobará por dos tercios de sus miembros la reforma total, la cual deberá ser puesta en referendo constitucional aprobatorio.

Ambos nuevos procedimientos (de reforma parcial y reforma total) son más complejos en la nueva que en la anterior Constitución, y requerirán de condiciones excepcionales de conformación de ciertas mayorías electorales para su existencia.

2. Necesidad de desarrollo legislativo para validar la Primacía de la Constitución en el marco del bloque de constitucionalidad

La nueva CPE caracteriza al Estado como “Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías” añadiendo que “Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico” (Art. 1).

Siendo este Art. 1 el que resume la caracterización del Estado, y teniendo en cuenta la Parte Quinta en su componente de primacía de la constitución, y recuperando la relación derechos universales-medidas especiales-derechos de diferencia, se pueden plantear dos alternativas de posible desarrollo legislativo: a) una Ley General de Concordancia entre Derechos Universales y Medidas Especiales presentes en el texto Constitucional, y b) una Ley General de Vigencia Intercultural de los Derechos Indígenas presentes en el texto Constitucional.

Para la comprensión adecuada de la necesidad de ambas Leyes, es imprescindible comprender que el cotejo de lo contenido en el Título II, *Derechos Fundamentales y Garantías*, Capítulo Primero, *Disposiciones Generales*, y lo registrado en el Título Único de la Parte Quinta, *Primacía y Reforma de la Constitución*, establece claramente la comprensión, a tono con los postulados fundamentales del derecho internacional y de la propia Constitución, de una igualdad básica entre todos los bolivianos:

Tabla 1

TÍTULO II	QUINTA PARTE. TÍTULO ÚNICO
Art. 13. Derechos inviolables, universales, interdependientes, indivisibles y progresivos.	<p>El Art. 410 señala que:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Todas las personas naturales y jurídicas se encuentran sometidas a la Constitución. II. La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico y tiene primacía, aunque se reconoce el “bloque de constitucionalidad” compuesto por los Tratados y Convenios internacionales sobre Derechos Humanos y las normas de Derecho Comunitario ratificados por el país. <p>Su aplicación debe seguir una jerarquía de acuerdo a las competencias de las entidades territoriales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Constitución. 2. Tratados internacionales. 3. Leyes nacionales, estatutos autonómicos, cartas orgánicas y demás legislación. 4. Decretos y Reglamentos.
<p>Art. 14. Ser humano tiene personalidad y capacidad jurídica.</p> <p>Prohíbe y sanciona discriminación cuyo objetivo sea anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos de toda persona.</p> <p>Garantía al libre y eficaz ejercicio de derechos constitucionales, leyes y tratados internacionales de derechos humanos.</p>	
<p>Art. 15. Derecho a la vida, a la integridad física y psicológica y sexual. Nadie será torturado ni sufrirá tratos crueles, inhumanos, degradantes o humillantes. No existe la pena de muerte.</p> <p>Prohíbe la violencia de género y generacional.</p> <p>Prohíbe la desaparición forzada.</p> <p>Prohíbe la servidumbre, esclavitud y trata y tráfico de personas.</p>	
<p>Art. 16. Derecho al agua y la alimentación.</p> <p>Derecho a la seguridad alimentaria.</p>	
<p>Art. 17. Derecho a la educación.</p>	
<p>Art. 18. Derecho a la salud.</p>	
<p>Art. 19. Derecho al hábitat y vivienda adecuada.</p>	
<p>Art. 20. Derecho de acceso a los servicios básicos: agua potable, alcantarillado, electricidad, gas domiciliario, postal y telecomunicaciones.</p>	

Como puede verse, en todos los casos el Estado asume la responsabilidad de promover y atender estos derechos enunciados, por lo que su exigibilidad está planteada, de facto, el momento de la aprobación del texto Constitucional. Pero como la misma Constitución establece –lo veremos más adelante– algunas medidas especiales de discriminación positiva a favor de las Naciones y Pueblos Indígenas Originarios y Campesinos (NPIOC) y reconoce los derechos indígenas como derechos de diferencia, surge la necesidad de las dos leyes indicadas.

A efecto de mantener principios éticos universales frente al reconocimiento, por un lado, de medidas especiales y, por otro lado, de derechos de diferencia, si la sociedad es reconocida como plurinacional, se requiere renovar la ética universal de los derechos humanos, tanto para la cohesión social imprescindible, cuanto para evitar que la Constitución aparezca como representando sólo los intereses de un sector específico de la sociedad.

Por ello, la Constitución parte estableciendo un Estado Plurinacional. En los términos del Art. 1 y su desarrollo institucional y normativo, establece dos planos de reconocimiento de derechos en igualdad de situación, los derechos universales de ciudadanía (Título II-Derechos Fundamentales y Garantías, Capítulo Primero-Disposiciones Generales) y los derechos colectivos de los pueblos

indígenas (Art. 3, en la Primera Parte - Bases Fundamentales del Estado, Título I-Bases Fundamentales del Estado, Capítulo Primero - Modelo de Estado. Y en cotejo con el citado Capítulo Primero, el Capítulo IV de dicho mismo Título II, nominado Derechos de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos), entendidos éstos últimos como derecho a la diferencia. Los derechos universales de ciudadanía son preeminentes en la convivencia general de los bolivianos, instalados en ciertas unidades político administrativas y niveles institucionales y normativos válidos para cierta porción de la ciudadanía; mientras que los derechos colectivos son preeminentes en la convivencia particular de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos (NPIOC), instalados en las unidades político administrativas llamadas autonomías indígenas dotadas de libre determinación y autogobierno.

Las dos preeminencias indicadas son válidas para ciertas unidades político administrativas, pero no establecen ruptura del principio general de igualdad y no discriminación, aunque contienen, para el primer caso, medidas y acciones de discriminación positiva a favor de las NPIOC para efectos de igualdad ciudadana, y derechos indígenas cuya existencia no puede ser sino intercultural si se cumple con la caracterización central del Estado como *Intercultural* (Art. 1).

La forma concreta de existencia del Estado Plurinacional se asienta en la *estructura de organización* y funcionamiento del Estado, que a través de sus cuatro órganos (Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Electoral) y en la Estructura de Organización Económica del Estado, se asienta en el reconocimiento de:

- a. los derechos humanos universales, válidos para todos los bolivianos, pero que establecen cuotas de presencia de las NPIOC en distintas instituciones del Estado y medidas especiales a favor de los pueblos indígenas como acción de discriminación positiva destinada a garantizar la presencia de las NPIOC en la institucionalidad estatal.
- b. el derecho a la diferencia (que no requiere para su vigencia plena de acciones de discriminación positiva por la ya señalada equivalencia con los universales), pero que requiere de una interpretación intercultural para su vigencia no violatoria de los Derechos Humanos universales.

Diríamos que, en su relación y diferencia, los dos establecen por lo tanto los componentes básicos de lo que dos leyes generales deben contener para la vigencia plena de los derechos reconocidos en el texto constitucional.

La Constitución es el *marco de primacía normativa para la construcción de dichas Leyes Generales para la vigencia plena de los Derechos Humanos*. Desde este enfoque, los Órganos, las Estructuras y las Funciones del Estado son la estructura institucional sobre la que se asienta la vigencia de dichos derechos. Esta estructura debe tomarse en cuenta como *funcionando* con base en de las tres formas democráticas de gobierno: representativa y participativa –que corresponden a la institucionalidad general– y comunitaria/participativa – que corresponde a la institucionalidad de la diferencia–, funcionamiento que en el primer caso incluye las Medidas Especiales a favor de las NPIOC y en el segundo caso enfatiza la vigencia del derecho a la diferencia, que sustenta el derecho a la gestión y administración en instituciones y mecanismos propios, sin dejar de lado la relación con el Estado y otras unidades político administrativas.

3. Aspectos centrales a considerar en la Ley General de Concordancia entre Derechos Universales y Medidas Especiales

Tanto en el reconocimiento Constitucional como en el derecho internacional, la igualdad humana es la base de la concepción de la organización de todos los estados, cualquiera sea la forma concreta de su caracterización.

La norma de igualdad o no discriminación es declarada con frecuencia en el derecho internacional de los derechos humanos (Bayefsky, 1990: 1-34). Los organismos internacionales, han aprobado de manera continua Declaraciones, Convenios y Pactos referidos al derecho de igualdad, en relación con los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; y en temas diversos como empleo, remuneraciones, educación, cultura, raza, sexo e infancia. Actualmente, también se está considerando en diversos contextos adicionales, la religión, los enfermos mentales, y el derecho de salida y retorno, aunque la norma no está presente en todas las fuentes del Derecho Internacional de manera única y unificada; sin embargo, encuentra caminos de atención útiles en ese marco, y los diversos elementos en sí constituyen temas consistentes en la jurisprudencia internacional existente.

En ese marco, la discriminación positiva (que supone diferenciación y reconocimiento) es llamada también “discriminación inversa”. Se lo entiende como el reconocimiento normativo, estatal e internacional, de *ciertas medidas* que implican un trato desigual, favorable para aquellas personas que se entiende están ubicadas en una situación de discriminación. Dichas medidas, tienen como objetivo favorecer la participación de los grupos sociales menos favorecidos en todos los ámbitos de la vida social y cultural; implican en lo concreto, acciones a favor de la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación, al empleo, a los cargos políticos, etc. Pero, es claro, que al avanzar en busca de la igualdad jurídica, es tramposa cualquier medida que alimente la indefensión de cualquier otro grupo social (Escohotado, 2004).

En ese marco, la definición de igualdad y no discriminación, se ha concentrado en cuatro temáticas relevantes (Bayefsky, 1990: 10 y ss.) que no pueden ser ignoradas y que pueden ser tomadas en cuenta a la hora de establecer la concordancia entre los derechos universales que parten de la igualdad humana y las medidas especiales establecidas en la actual Constitución:

1. Los *métodos estructurales para prohibir la discriminación o proteger la igualdad*, con dos dimensiones que afectan sus capacidades sustantivas: a) si la norma es *autónoma o subordinada* –autónoma, el *Pacto Internacional sobre Derechos Civiles* y la *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*- donde la igualdad ante la ley y la igual protección de la ley están garantizadas en sí mismas y no sólo en el contexto de una amenaza hacia otro derecho o libertad sustantivo reconocido –para el caso, subordinada–, y b) si es *abierta o restringida*; *abierta* cuando los derechos humanos y libertades fundamentales deben respetarse sin distinción en cuanto a un número limitado de motivos establecidos: raza, sexo, idioma y religión (Carta de Derechos Humanos, Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), o *restringida* cuando los posibles motivos de la discriminación que afectan el derecho conllevan un resultado interpretativo particularmente significativo (Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas) aunque establece la distinción sobre el principio de igualdad o no discriminación.

2. Si la *intención discriminatoria* es un elemento necesario de la discriminación. El derecho internacional establece que una intención discriminatoria no es un elemento necesario ni de la discriminación ni de una negación de la igualdad (Bayefsky, 1999: 12), existiendo sólo cuatro tratados de derechos humanos que contienen definiciones explícitas de discriminación: la *Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial*, la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, el *Convenio de la OIT relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación*, y la *Convención de la UNESCO relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza*, donde tres de estas normas establecen la discriminación con referencia a la finalidad o bien al efecto y sólo el *Convenio de la OIT* se centra únicamente en los efectos. Por consiguiente, la finalidad o intención discriminatoria no constituye un requisito para la discriminación.
3. La fijación de un límite entre *distinciones justificadas e injustificadas*, a partir de: a) *Trato Idéntico*, que implica que “no toda diferencia de trato es discriminatoria y que un trato igualitario no implica el otorgamiento de trato idéntico”, es decir, que el no tomar en cuenta diferencias pertinentes o el otorgamiento de un trato idéntico a personas desiguales es tan discriminatorio como tratar a personas iguales de manera diferente; b) *Legitimidad de Fines y Proporcionalidad entre Medios y Fines*, que establece que una distinción no discriminatoria debe tener i) una justificación objetiva y razonable, o perseguir una finalidad legítima; y ii) debe existir una relación razonable de proporcionalidad entre la finalidad y el medio empleado para lograrla; c) *Categorías Sospechosas Internacionales*, que señala que si bien la mayoría de las disposiciones no discriminatorias contempladas en los tratados internacionales son abiertas respecto de los motivos de la discriminación y, no impiden a ninguna clasificación *reclamar* un derecho a trato igualitario, existen indicaciones que señalan que la acuciosidad con que debieran tratarse esos reclamos debiera variar según el motivo que se invoque para hacer la distinción, o el delicado asunto de la proporcionalidad entre los medios adoptados y la finalidad que se persigue.

De todo ello, se deriva el cuarto y último aspecto, más operativo, que es fundamental en su consideración:

4. La *coherencia entre las medidas especiales de protección y la no discriminación*, que en cuanto al contenido más preciso para la definición de igualdad o no discriminación, remite a i) los programas de acción afirmativa (o, como denomina a este tema el Derecho Internacional, “medidas especiales” o, a veces, “medidas especiales de protección”) y ii) la acción afirmativa, en el sentido de ser positiva, del Estado. En las a) *Medidas Especiales de Protección* está la i) *Relación entre no discriminación y “medidas especiales de protección”*, y se refiere a que las medidas especiales pueden estar orientadas a lograr la igualdad y, mientras no se logre ese objetivo, no implican discriminación, ii) *Una “medida especial” coherente con la no discriminación* puede ser una “preferencia” o acto que en ciertas circunstancias puede ser discriminatorio (cuando tiene el efecto perjudicial de menoscabar la igualdad) o no discriminatorio (cuando la medida especial no es constitutiva de discriminación). b) *La obligatoriedad de las “Medidas Especiales” o las Acciones Positivas del Estado*, que pueden ser i) *Medidas especiales*, o la obligación de adoptar medidas especiales o de crear programas de acción afirmativa (la Convención sobre Discriminación Racial y la Convención sobre Discriminación contra la Mujer y menos

explícitamente del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) y *ii) Acción positiva del Estado*, cuando el Estado tiene la obligación de adoptar medidas positivas para lograr la igualdad fuera del contexto de los “programas de acción afirmativa” o trato preferencial.

El desarrollo legislativo propuesto para atender adecuadamente esta temática, que podría llamarse *Ley General de Concordancia de Derechos Universales con las Medidas Especiales a favor de las Naciones y Pueblos Indígenas*, debería incluir los siguientes componentes derivados del propio texto Constitucional:

La *estructura institucional* del Estado Plurinacional e intercultural tiene cinco componentes centrales. Por la definición del Estado, corresponde que la vigencia de derechos incluya acciones de discriminación positiva y medidas especiales de preferencia a favor de los pueblos indígenas, en el marco del principio de igualdad y no discriminación:

1. En el *Órgano Ejecutivo* se establece varias medidas de discriminación positiva, es decir, que todos los Ministerios de Estado, en el marco general de su organización y funcionamiento, deben tomar en cuenta lo siguiente como medidas de discriminación positiva:
 - i) El sistema de salud debe incluir a la medicina tradicional de los NPIOC (Art. 35.II).
 - ii) La educación es intracultural, intercultural y plurilingüe en todo el sistema educativo (Art. 78.II).
 - iii) La educación superior es intracultural, intercultural y plurilingüe. Que se establecerá programas académicos desconcentrados de acuerdo a las necesidades de las NPIOC, la creación de institutos comunitarios pluriculturales, centros interculturales, programas en las universidades para la recuperación, preservación, desarrollo aprendizaje y divulgación de las diferentes lenguas de las NPIOC (Art. 91.II. IV. V. y Art. 95. I y II).
 - iv) Se establecerá el registro de la propiedad intelectual de las NPIOC (Art. 100.I.II).
 - v) Se creará medios de comunicación comunitarios (Art. 106.IV).
2. En el *Órgano Legislativo* se establece que la Asamblea Legislativa Plurinacional tiene dos Cámaras: Diputados y Senadores (Art 145). Para la elección de *Diputados*, en número de 130 (Art. 146), hay Circunscripciones Especiales Indígena Originario Campesinos (CEIOC), que existen en los departamentos donde los indígenas son minoría y las CEIOC del área rural que se asientan sobre la base del criterio de densidad poblacional, aunque una ley definirá cuándo, no tomará en cuenta ni densidad poblacional ni continuidad geográfica, requisito de las Circunscripciones regulares y de la CEIOC regulares (Art. 146); finalmente, se señala, que en la elección de asambleístas se garantizará la participación proporcional de las NPIOC (Art 147).
3. En el *Órgano Judicial* se establece que entre los varios principios de sustento se añade los de *Pluralismo Jurídico e Interculturalidad* (Art. 178.I). En ese marco, lo que se considera discriminación positiva, es que el Tribunal Constitucional llamado Plurinacional, contará con magistrados “*elegidos con criterio de plurinacionalidad*” (Art. 197) entendiendo por ello: a) la presencia en este Tribunal de representantes de la JIOC (Art. 197), b) que en la calificación de méritos, una vez electos por voto ciudadano, se tomará en cuenta el haber ejercido como autoridad originaria dentro de la JIOC (Art. 199), y c) los candidatos al Tribunal podrán ser propuestos por organizaciones sociales y también por las NPIOC.

4. En cuanto al *Órgano Electoral*, la instancia superior es el Tribunal Supremo Electoral (TSE) (Art. 205. 1), el cual está compuesto por siete miembros electos por convocatoria pública y concurso de méritos, de los cuales seis son nombrados por la Asamblea Legislativa Plurinacional y uno por el Presidente del Órgano Ejecutivo (Art. 206). De los siete miembros del TSE, como medida especial de discriminación positiva, dos serán de las NPIOC (Art. 206); añadiendo que las Asambleas o Consejos departamentales elegirán al Vocal del Tribunal Departamental Electoral de una terna, en la cual uno, cuando menos, será de las NPIOC (Segunda Parte CPE).
5. En la Estructura y Organización Económica del Estado (Segunda Parte CPE) se establece:
 - i) El Estado reconoce, respeta, protege y promueve la organización económica comunitaria que comprende los sistemas de producción y reproducción de la vida social, fundados en los principios y visión propios de las NPIOC (Art. 307).
 - ii) La política económica facilitará a las organizaciones económicas campesinas el acceso a la capacitación técnica y a la tecnología, a los créditos y financiamiento, a la apertura de mercados y al mejoramiento de procesos productivos (Art. 336).
 - iii) Las rentas nacionales incluyen la categoría de rentas IOC que se invertirán independientemente por sus tesoros, conforme a sus respectivos presupuestos, y que esos recursos de autonomías IOC recaudados por oficinas del nivel nacional no serán centralizados en el Tesoro Nacional, y que el Órgano Ejecutivo Nacional establecerá las normas para la elaboración y presentación de presupuestos incluyendo a la autonomía indígena Art. 340.I.II.III y IV).
 - iv) El Estado reconoce, respeta y otorga derechos colectivos sobre la tierra y derechos de uso y aprovechamiento de recursos naturales, esto último -en el territorio de las NPIOC (se refiere a hidrocarburos, minería) donde estará sujeto a consulta respetando sus normas y procedimientos propios (Art. 349.II y Art. 352), y que considerando que el agua es un recurso “fundamentalísimo para la vida” el Estado reconoce, respeta, protege y regula los usos y costumbres de las comunidades, de sus autoridades locales y de las organizaciones IOC sobre el derecho, el manejo y la gestión sustentable del agua para riego, seguridad alimentaria y servicios básicos (Segunda Parte CPE) (Art. 373, Art. 374.II y Art. 375.II).
 - v) Donde exista sobreposición entre áreas protegidas y territorios de las NPIOC, habrá gestión compartida sujeta a normas y procedimientos propios de las NPIOC, respetando el objeto de creación de estas áreas (Art. 385.II), asimismo, las comunidades IOC situadas dentro de áreas forestales serán titulares del derecho exclusivo de su aprovechamiento y de su gestión, de acuerdo con la ley (Art. 388).
 - vi) El Estado, en coordinación con las autoridades IOC, creará un organismo especial descentralizado, con sede en la amazonia, para promover actividades propias de la región e implementará políticas especiales en beneficio de las NPIOC de la región, para la reactivación, incentivo, industrialización, comercialización, protección y conservación de los productos extractivos tradicionales (Art. 391.III y IV).
 - vii) El Estado reconoce, protege y garantiza la propiedad comunitaria y colectiva, que comprende el territorio IOC, las comunidades interculturales originarias y de las comunidades campesinas, declarando esa propiedad indivisible, imprescriptible, inembargable, inalienable e irreversible, no sujeta al pago de impuesto a la propiedad

agraria, reconociendo la posibilidad de doble titulación (colectiva-individual) respetando la unidad territorial, y reconociendo la integralidad del territorio IOC, que incluye el derecho a la tierra, al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables, a la consulta previa e informada, a la participación en los beneficios de la explotación de sus recursos naturales no renovables, la aplicación de sus normas y la administración de su propio desarrollo, comprendiendo el territorio indígena, áreas de producción, de aprovechamiento y conservación de recursos naturales y formas de vida (Art. 394.III.IV y Art. 403).

- viii) El desarrollo rural integral sustentable, con énfasis en la seguridad y la soberanía alimentaria, implica el respeto a las comunidades IOC en todas las dimensiones de su vida, por lo que el Estado promoverá y fortalecerá las organizaciones económicas productivas rurales, entre ellas las micro, pequeñas y medianas empresas comunitarias.

Este conjunto de medidas especiales de discriminación positiva a favor de las NPIOC, asentado en la *estructura* institucional del Estado central, también es válido para las dos unidades político administrativas con autonomía, *Departamento autónomo* y *Municipio autónomo*, y también para la *Región descentralizada*, todas en igualdad de condición jerárquica frente al Estado central. Entonces, para las tres unidades político-administrativas se establecen cuotas de presencia de NPIOC y medidas de preferencia como mecanismo de discriminación positiva para la participación igualitaria o equitativa de las NPIOC, con la adición fundamental de que dichas acciones y medidas deben operarse en el marco de la Ley General mencionada.

En cuanto al *funcionamiento* de la estructura institucional indicada, su contenido está definido en términos generales por dos formas de gobierno democrático (de tres) que señala el proyecto de Constitución: a) representativo o universal (elección de representantes), b) participativo (consulta directa, cabildos, asambleas).

4. Aspectos centrales a considerar en la Ley General de Vigencia Intercultural de los Derechos Indígenas acordes con los Derechos Universales

En la nueva Constitución, en la Primera Parte, *Bases Fundamentales del Estado, Derechos, Deberes y Garantías*, en el Título Primero, *Bases Fundamentales del Estado*, en el Capítulo Cuarto, titulado Derechos de las Naciones y Pueblos Indígena Originario y Campesinos (NPIOC) se explicita que las NPIOC: tienen derecho a la diferencia plena que existe de manera íntegra en la llamada Autonomía Indígena, que existe bajo la forma de gobierno subnacional.

Considerando que las NPIOC tienen a) su propia cosmovisión, b) su propia economía, c) su propio sistema jurídico, d) su propio sistema político, a efecto de compatibilizar dichos sistemas en el marco global de vigencia, promoción y respeto y garantía plena de los Derechos Humanos universales de la Constitución, y de la no discriminación a nivel internacional, corresponde también un desarrollo legislativo que incluya las partes componentes con los que existen los derechos de diferencia.

Para este acápite correspondería el desarrollo de una *Ley General de Vigencia Intercultural* de los Derechos Humanos, que complemente la Ley de Deslinde Jurisdiccional prevista para la relación entre sistemas: los Sistemas Jurídicos Ordinario (del Estado) y el Sistema Jurídico Indígena (o sistema jurídico de las autonomías indígenas). Los componentes de esta segunda *Ley General*, incluirán, entonces, el funcionamiento compatible de los sistemas político, económico y cultural de las naciones y pueblos indígenas desde la óptica de la interculturalidad.

La *estructura* institucional para la vigencia de los Derechos Humanos de diferencia, es la unidad político administrativa llamada *Autonomía Indígena*, que puede asumir la forma de Territorio Indígena Autónomo, Municipio Indígena Autónomo y Región Indígena Descentralizada, cuya existencia y funcionamiento se asienta en la vigencia plena del derecho a la diferencia y su normatividad prevista para el efecto a través de la libre determinación (Art. 30.II. 4) y del ejercicio de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos, acorde a su cosmovisión (Art. 30.II. 14). Los cuatro componentes de la Ley General propuesta, están asentados en la cosmovisión indígena: a) derechos del sistema político propio, b) derechos del sistema jurídico propio, c) derechos del sistema económico propio, y d) derechos del sistema cultural propio.

Entonces, la estructura institucional en sus cuatro componentes incluye:

1. *El sistema jurídico propio*. Establece el derecho de ejercicio de sus funciones jurisdiccionales y de competencia a través de sus autoridades, aplicando sus principios y valores culturales, normas y procedimientos propios (Segunda Parte, Título III, Capítulo Cuatro), pues la jurisdicción ordinaria del Estado boliviano se ejerce –además de la estructura tradicional– por la Jurisdicción Indígena Originaria Campesina (JIOC) a través de sus propias autoridades (Art. 178.I y II).

La JIOC se aplica dentro de la jurisdicción de un pueblo indígena originario campesino, es decir en el marco del territorio llamado Autonomía Indígena (Art. 191), para lo cual se requiere una futura Ley de Deslinde Jurisdiccional con la jurisdicción ordinaria boliviana.

2. *El sistema político propio*. Las atribuciones y competencias establecidas para el sistema político de la Autonomía Indígena Originario Campesina, se ejercen de acuerdo a sus a) normas, b) instituciones, c) autoridades y d) procedimientos, en armonía con la Constitución y la ley y que puede asumir la forma de Territorio Indígena Originario Campesino, Municipio Indígena y Región Indígena (Art. 290.II y Art. 291).
3. *El sistema económico propio*. Esta forma de organización económica comprende los sistemas de producción y reproducción de la vida social, fundados en los principios y visión propios de las naciones y pueblos indígena originarios y campesinos (Cuarta Parte, Título I, Capítulo Primero).
4. *El sistema cultural propio*. Este sistema implica la identidad cultural, sus creencias religiosas, espiritualidades, prácticas y costumbres, cosmovisión, y lugares sagrados propios.

En cuanto a la estructura institucional en *funcionamiento*, en el caso de la Autonomía Indígena, su contenido está definido centralmente por dos formas de gobierno democrático que señala el proyecto de Constitución: a) comunitario, basado en formas propias, y b) participativo (a través de consultas, cabildos o asambleas). Estas dos formas, desde el punto de vista del modelo sistémico de gestión pública, dan lugar al funcionamiento de la Autonomía Indígena. A la vez, su modelo de funcionamiento se articula con el funcionamiento del Estado central por intermedio de la interculturalidad que la Ley General desarrolla, posibilitando la conexión con el sistema general de Derechos Humanos universales.

Bibliografía

Bayefsky, Anne F., *The Principle of Equality or Non-Discrimination in International Law* [El principio de igualdad o no discriminación en el Derecho Internacional]. Publicado en *Human Rights Law Journal* [Periodico legal de derecho humanos] Vol. 11, N° 1-2, 1990, pp. 1-34. Artículo traducido al castellano por el Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

Escohotado, Antonio, *Discriminación Positiva*, *El Mundo*, viernes 15 de octubre de 2004, disponible en <http://www.elmundo.es/diario/opinion/>