

LAS TENDENCIAS DEL PROCESO CONSTITUYENTE EN BOLIVIA

José Antonio RIVERA SANTIVAÑEZ*

SUMARIO: I. *Algunas referencias históricas del ejercicio constituyente en Bolivia*. II. *La tendencia de la configuración y consolidación del Estado demoliberal*. III. *La tendencia de la articulación de un Estado social de derecho*. IV. *La tendencia de la institucionalización del Estado social y democrático de derecho*. V. *La tendencia de la denominada “descolonización”*.

I. ALGUNAS REFERENCIAS HISTÓRICAS DEL EJERCICIO CONSTITUYENTE EN BOLIVIA

Bolivia, como la mayoría de los países latinoamericanos, no tuvo una construcción democrática y, por lo mismo, un adecuado desarrollo de su sistema constitucional. Su historia republicana está caracterizada por la inestabilidad política e institucional como consecuencia de los constantes golpes de Estado, alzamientos armados protagonizados por militares o cívico-militares, que instauraron régímenes de facto desconociendo el Estado democrático de derecho y, por lo mismo, proscribieron la Constitución.

Es en ese escenario que Bolivia, a lo largo de su historia republicana (1825-2007), encaró un proceso constituyente fundador y varios procesos constituyentes reformadores. Cabe advertir que esos procesos, de un lado, no se caracterizaron por una titularidad democrática, al contrario, tuvieron una titularidad autocrática, y de otro, los procesos constituyentes reformadores, adicionalmente a la titularidad autocrática, no se reali-

* El autor es magíster en Derecho Constitucional; ex magistrado del Tribunal Constitucional de Bolivia; catedrático titular de Derecho Constitucional en la Universidad Mayor de San Simón de Cochabamba.

zaron en el marco del Estado democrático de derecho. En consecuencia, los procesos constituyentes dieron como resultado un pacto social y político carente de legitimidad y de legalidad.

Con relación a la falta de legitimidad del pacto social y político adoptado en los procesos constituyentes antes referidos, cabe señalar que ello se debe a la exclusión y marginación de los sectores sociales mayoritarios, como los pueblos indígenas originario campesinos, los sectores laborales, entre otros, que se dio tanto en la creación y organización del Estado y la adopción de la primera Constitución, cuanto en las reformas introducidas a la Constitución para modificar el sistema constitucional.

En efecto, la historia de Bolivia registra que, después de la última batalla librada por las fuerzas patriotas con el ejército real, el libertador Antonio José de Sucre emitió el Decreto del 9 de febrero de 1825, disponiendo que las provincias del Alto Perú, hoy Bolivia, por sí mismas deliberen de su suerte en una Asamblea de Diputados, lo que en el fondo implicó el inicio de un proceso constituyente fundador. En la misma convocatoria definió las bases para la conformación de la mencionada Asamblea de Diputados, excluyendo y marginando a los sectores sociales mayoritarios; así, dispuso que estaría conformada por diputados elegidos en las juntas de Parroquia y de Provincia, cuya elección sería indirecta o de segundo grado, pues los ciudadanos elegirían a cuatro electores por cada Parroquia, para que éstos a su vez elijan a los diputados, para ese efecto tenían derecho de voto los ciudadanos, que en ese momento constituían los hombres que sabían leer y escribir, eran propietarios de un bien o un ingreso anual de 300 pesos o más; lo que supone que la inmensa mayoría de indígenas y campesinos, obreros y artesanos no eran reconocidos como ciudadanos; por lo tanto, esos sectores sociales quedaron excluidos del proceso; dicho desde otra perspectiva, de los casi aproximadamente un millón de habitantes de las provincias del Alto Perú, participaron como votantes para la elección de los electores un número reducido de habitantes, principalmente los criollos¹ y algunos mestizos que tenían el ejercicio de la ciudadanía, que en ningún caso fue superior al 10% del total de la población.

Otro dato importante en ese proceso de conformación de la Asamblea de Diputados fue los requisitos previstos en el Decreto del 9 de febrero de 1825 para ser elegido como diputado: ser varón ciudadano en ejercicio (lo

¹ Se caracterizó como criollos a las personas que, siendo hijos de españoles, nacieron en el territorio de las provincias del Alto Perú.

que implicaba el saber leer y escribir y tener una determinada propiedad o un ingreso anual mínimo), con veinticinco años de edad, ser residente del partido por cuatro años. Los requisitos exigidos dieron lugar a que los indígenas, campesinos, artesanos, obreros, así como las mujeres, que en su conjunto representaban aproximadamente el 80% de la población de las provincias del Alto Perú, quedasen excluidos de la Asamblea de Diputados, por lo tanto del proceso constituyente fundador; lo que significa que el proceso tuvo una titularidad autocrática y no democrática, como era de esperar. El resultado de ello, es que en el proceso constituyente fundador realizado en 1825, se adoptó un pacto social y político que dio nacimiento al nuevo Estado boliviano, luego en 1826 se le dotó de la norma básica a ese nuevo Estado, como expresión de la voluntad de un 10% de los ciudadanos y con exclusión y marginación del 90% de los ciudadanos y ciudadanas, restándole toda legitimidad a la Constitución.

Como reflejo de la inestabilidad política e institucional que caracterizó el desarrollo de gran parte de la vida republicana de Bolivia, la Constitución fue sometida a reformas parciales en 21 ocasiones, a través de un indebido e ilegítimo ejercicio del poder constituyente reformador. En efecto, según registra la historia de Bolivia, la Constitución, sancionada el 6 de noviembre de 1826 y promulgada el 19 de noviembre del mismo año, no fue debidamente implementada debido a una serie de sucesos políticos que se iniciaron con la invasión del general peruano Gamarra y la renuncia del mariscal Antonio José de Sucre a la Presidencia de la República en 1828; de manera que no entró en vigencia plena porque se decidió revisarla a través de una Asamblea Constituyente, de manera que el Estado, entre 1828 y 1831, fue gobernado a través de leyes y decretos. En consecuencia, la Constitución fue reformada en la Asamblea Nacional Constituyente, convocada el 26 de marzo de 1831; a partir de entonces se encararon procesos de reforma constitucional en las siguientes ocasiones: 1831, 1834, 1839, 1843, 1851, 1861, 1868, 1871, 1878, 1880, 1899; 1905, 1931, 1938, 1945, 1947, 1961, 1967, 1994, 2004, y 2005.

El ejercicio del poder constituyente reformador fue indebido en razón a que las reformas constitucionales, realizadas entre 1831 y 1967, no se ajustaron a los mecanismos y procedimientos previstos por las normas de la Constitución vigente, que de manera sostenida y reiterada previó la reforma constitucional parcial por vía del poder constitucional reformador (Congreso Nacional), con un procedimiento rígido caracterizado por la exigencia de una votación cualificada para la aprobación de las leyes de reforma constitucional, y encarada la reforma en dos fases o etapas: la

primera, de aprobación de una Ley de Necesidad de Reforma de la Constitución, sancionada y promulgada dentro de un periodo constitucional, y la segunda, una Ley de Reforma a la Constitución, sancionada y promulgada en el siguiente periodo constitucional.

Desconociendo los mecanismos y procedimientos de reforma constitucional previstos por la Constitución vigente, los gobernantes en turno, después de cada golpe de Estado, rebelión o sedición armada, convocaron a las mal llamadas asambleas o convenciones constituyentes (1831, 1861, 1868, 1871, 1878, 1880, 1938), en algunas ocasiones, o convirtieron al Congreso Nacional en Congreso Constituyente o Congreso Extraordinario (1834, 1839, 1843, 1851, 1945, 1947), para luego proceder a la reforma de la Constitución. Entonces, si bien podría afirmarse que formalmente se trataba de un ejercicio del poder constituyente reformador, existen sobradas razones para afirmar que no fue tal, toda vez que no se cumplieron con los requisitos, condiciones y procedimientos previstos en la Constitución, de la que supuestamente derivó dicho poder reformador.

De otro lado, el ejercicio del poder constituyente reformador fue ilegítimo debido a que las asambleas o convenciones constituyentes y, en su caso, los congresos nacionales extraordinarios se conformaron sobre la base del voto censitario y calificado,² con lo que se discriminó por razón de sexo, posición económica y educación, excluyendo del proceso a casi un 80% de los ciudadanos y ciudadanas bolivianas; ello si se toma en cuenta que las mujeres no votaban, y que los varones tampoco ejercían el derecho al voto debido a los elevados índices de pobreza e indigencia, y los altos índices de analfabetismo; de manera que sólo un bajísimo porcentaje de criollos o mestizos que cumplían con los requisitos ejercieron el derecho de voto. En consecuencia, se podría afirmar que la titularidad del poder constituyente reformador fue autocrática, de manera que las reformas constitucionales fueron encaradas por las oligarquías imperantes, con exclusión y marginación de más del 75% de los ciudadanos y ciudadanas bolivianos. Ello restó legitimidad al proceso constituyente en general, y a la Constitución, en particular.

Si bien es cierto que con la revolución de 1952 se adoptó el sufragio universal como base del sistema electoral, no es menos cierto que las reformas constitucionales encaradas en 1961 y 1967, todavía carecen de

² En las reformas constitucionales realizadas entre 1831 a 1947, se aplicó un sistema electoral excluyente del voto censitario o calificado.

legitimidad democrática por dos razones. La primera, que la adopción del sufragio universal sólo alcanzó al ámbito activo, es decir, el derecho a emitir el voto sin discriminación alguna, pues con relación al componente pasivo aún se mantuvo la limitación por razón de educación, ya que la Constitución previó como uno de los requisitos para ser elegido diputado o senador el saber leer y escribir; lo que en la práctica significó una exclusión y marginación de más del 50% de bolivianos y bolivianas de poder acceder al Congreso Nacional Extraordinario que procedió a reformar la Constitución. La segunda, debido al sistema electoral aplicado en las elecciones quedaron excluidos los sectores sociales mayoritarios.

De otro lado, cabe señalar que en los procesos constituyentes antes referidos se han adoptado pactos sociales y políticos que no respondían a la realidad social, económica, política y cultural de Bolivia, y adicionalmente no expresaban las legítimas aspiraciones y requerimientos de las mayorías nacionales.

Ahora bien, analizados desde la perspectiva constitucional los procesos constituyentes que se desarrollaron en la vida republicana de Bolivia, entre 1825 y 2007, es posible identificar diversas tendencias que responden a diferentes momentos históricos; tendencias que convencionalmente podríamos identificar de la siguiente forma: la tendencia de la configuración del Estado demoliberal; la de articulación del Estado social de derecho; la de la institucionalización del Estado social y democrático de derecho, y la de la denominada “descolonización”.

II. LA TENDENCIA DE LA CONFIGURACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO DEMOLIBERAL

Esta es una tendencia que se manifiesta en los procesos constituyentes desarrollados en Bolivia en el periodo histórico que transcurre entre 1825 y 1938, es decir, entre la creación del nuevo Estado sobre la base de las provincias del Alto Perú y la posguerra del Chaco con el Paraguay. Este periodo histórico se caracteriza, básicamente por el nacimiento de la nueva oligarquía minera feudal de la plata, constituida por los criollos y algunos mestizos; fue una oligarquía que capturó y ejerció el poder político hasta la última década del siglo XIX, para luego ser reemplazada por la nueva oligarquía minera feudal del estaño, misma que capturó el poder político y lo ejerció de manera indirecta, a través de presidentes y ministros designados bajo su influencia; una oligarquía que entró en

decadencia en las postrimerías de la guerra del Chaco y la segunda posguerra mundial.

La tendencia a configurar el nuevo Estado sobre la base de la ideología liberal, en el orden político y económico, y los principios demoliberales en el orden jurídico, refleja la marcada influencia del liberalismo francés y el constitucionalismo clásico, y tiene su explicación en la apropiación de la victoria lograda en la guerra de la independencia por parte de los criollos y los mestizos, que se unieron a las fuerzas patriotas en los últimos tramos de la guerra pero asumieron la conducción plena del proceso constituyente que dio nacimiento al nuevo Estado y le dotó de la norma básica, como es la Constitución.

En efecto, si bien la liberación de América, en general, y las provincias del Alto Perú, en particular, se originó en las sublevaciones de los indígenas de fines del siglo XVIII; así, el levantamiento liderado por Tupac Amaru, como una de las rebeliones sociales más grandes de la historia de América; sin embargo, los criollos y mestizos se involucraron en la guerra de la independencia cuando ésta llegaba a su culminación, y se apropiaron de la victoria, de manera que éstos desplazaron a los pueblos indígenas originarios del proceso de organización y estructuración del nuevo Estado independizado de la corona española. No significa otra cosa que, sobre la base del Decreto del 9 de febrero de 1825 expedido por el libertador Antonio José de Sucre, resultaron elegidos como diputados ante la Asamblea Constituyente los ciudadanos en ejercicio, es decir, los criollos y mestizos herederos de la clase dirigente española, quienes eran mineros propietarios, terratenientes, doctores de la Universidad San Francisco Xavier de Chuquisaca y comerciantes; se trataba de la clase alta, que tomó la Asamblea de Diputados excluyendo a las mujeres, a los indígenas, a los obreros y artesanos originarios.

Entonces, los mestizos y criollos, constituidos en la oligarquía minera feudal de la plata, organizaron el nuevo Estado a la medida de sus intereses económicos, sociales y políticos, bajo la influencia del liberalismo francés, basado en los principios del constitucionalismo clásico. El 6 de agosto de 1825, la Asamblea Constituyente proclamó la independencia de las provincias del Alto Perú, dando nacimiento al nuevo Estado libre, independiente y soberano, constituido en República unitaria, con un régimen de gobierno democrático representativo, cuyo poder político sería ejercido de manera centralizada a través de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, separados y divididos entre sí; así definió el nuevo

sistema constitucional la Ley constitucional del 13 de agosto de 1825, expedida por la Asamblea Constituyente; misma que pidió al libertador Simón Bolívar elaborara un proyecto de Constitución, que sería aprobada en una nueva Asamblea Constituyente elegida en noviembre de 1825.

Si bien es cierto que en la Asamblea Constituyente se plantearon tres alternativas para definir la suerte de las Provincias del Alto Perú: la primera, que propuso su independencia constituyendo un Estado libre, soberano e independiente; la segunda, la anexión al bajo Perú, y la tercera, anexión a la Argentina; la mayoría de los diputados constituidos por los mineros y latifundistas tenía como proyecto la constitución de un nuevo Estado independiente no anexado al Perú ni a la Argentina, para consolidar su poder económico, político y social y mantener sus privilegios sometiendo a los indígenas originarios. Entonces, los criollos y mestizos que se apropiaron de la victoria obtenida en la guerra de la independencia por los indígenas originarios, en momento alguno tuvieron la intención de reconstruir el Estado que fue colonizado por España, por lo tanto no tuvieron la intención de organizar políticamente la sociedad sobre la base de las naciones originarias, sino organizar un Estado a la semejanza de un Estado nación europeo, con una estructura social homogénea y monocultural, siendo así que se trataba de una sociedad multiétnica y multicultural.

La oligarquía minera feudal de la plata no adoptó un proyecto político de Estado, sino un proyecto de poder hegemónico para consolidar su poder económico y social en el nuevo Estado.

Bolivia fue configurada sobre la base de la doctrina demoliberal y los principios del liberalismo; ello implica que se estructuró sobre el valor supremo de la libertad, expresado en el plano político y económico, mas no el plano social, toda vez que se proclamó formalmente la proscripción de la esclavitud pero se la mantuvo materialmente para someter a los indígenas originario campesinos a la explotación económica por la nueva oligarquía. En cuanto a la estructura económica, se definió la apropiación privada de los medios de producción y el resguardo del derecho a la libertad de empresa y comercio; de manera que las minas productoras de plata no quedaron en propiedad del Estado sino en manos de la nueva oligarquía minera emergente, y la tierra destinada a la producción agropecuaria quedó en manos de los latifundistas. La estructura política se configuró sobre la base de los principios de legalidad y la división de poderes, de manera que su ejercicio fue distribuido horizontalmente, pero concentrata-

do territorialmente; con un régimen de gobierno democrático representativo, configurado sobre la base del sufragio calificado y censitario, con lo que se consumó la exclusión y marginación de los sectores sociales mayoritarios, concentrando el poder político en manos de la oligarquía minera feudal de la plata.

El sistema constitucional de ese Estado demoliberal fue expresado en la Constitución Bolivariana, sancionada el 6 de noviembre de 1826 por la Asamblea Constituyente, sobre la base del proyecto elaborado y enviado por Simón Bolívar, y promulgada el 19 de noviembre del mismo año. La Constitución definió que la soberanía emana del pueblo y que se ejercía a través de los cuatro poderes establecidos en la Constitución: el Electoral, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Se adoptó un régimen semipresidencialista con un presidente de la República vitalicio e irresponsable de sus actos ante el parlamento y el pueblo, un vicepresidente con la función de jefe de gobierno con responsabilidad política ante el Parlamento, y tres ministros de Estado. Respecto al Poder Legislativo se determinó que se ejercería a través de tres cámaras: la de Tribunos, la de Senadores y la de Censores, cada una de ellas compuesta de 20 miembros. Con relación al Poder Judicial se definió que se ejercería por la Corte Suprema de Justicia, las cortes de Distrito Judicial y los jueces de paz y de letras. Se adoptó un sistema de control político de constitucionalidad, encomendado la labor a la Cámara de los Censores. En cuanto a los derechos fundamentales, sobre la base del valor libertad, la Constitución proclamó aquellos derechos relacionados con la esfera de la autodeterminación de la persona, aunque cabe advertir que no los consagró en un catálogo de derechos fundamentales, sino que los proclamó como garantías constitucionales.

Con relación a los sectores sociales mayoritarios, como fueron los pueblos indígenas originario campesinos que conformaban las provincias del Alto Perú a la culminación de la guerra de la independencia, se les excluyó del sistema constitucional adoptado para el nuevo Estado, por lo mismo, de su estructura social, económica y política. En las normas previstas por los artículos 1o., 2o. y 7o. de la Constitución, en las que se definió el sistema constitucional del nuevo Estado, no se proclamó la naturaleza multiétnica y pluricultural de su estructura social, pues las normas de referencia definieron de la siguiente forma el sistema constitucional del nuevo Estado: “Artículo 1.- La nación boliviana es la reunión de todos los Bolivianos”; es importante tener presente que, si bien la norma hace referencia a todos los bolivianos, su *ratio legis* está referida a los boli-

vianos como grupo homogéneo que no reconoce la diversidad cultural y étnica; por otro lado en el artículo 2o. de la referida Constitución, se definió que “Bolivia es, y será para siempre, independiente de toda dominación extranjera; no puede ser patrimonio de ninguna persona, ni familia”; finalmente en el artículo 7o. se definió el régimen político, dicha norma dispuso lo siguiente: “Artículo 7.- El gobierno de Bolivia es popular representativo”; de manera que en ninguna de esas normas se reconoció el carácter multiétnico y pluricultural del nuevo Estado, por lo mismo no se reconoció a los pueblos indígenas y comunidades campesinas como parte de la estructura social, económica y política del Estado.

Si bien el sistema constitucional adoptado en la Constitución Bolivariana no pudo implementarse en su totalidad, ya que la Constitución no tuvo una vigencia real, al haber sido desconocida en 1828, lo que dio lugar a la pronta reforma constitucional encarada en 1831, y luego una sucesión de 12 reformas en los siguientes casi 100 años (1834 – 1931), la tendencia expresada en los procesos constituyentes reformadores fue la de mantener y consolidar el Estado demoliberal diseñado en esa primera Constitución, consolidando el poder económico, político y social en manos de las oligarquías minero feudal de la plata, así como de la nueva oligarquía minera feudal del estaño. Por otro lado, cabe señalar que si bien en su desarrollo institucional el Estado fue liberal, pero en el ejercicio del poder no fue democrático, toda vez que se caracterizó por los constantes golpes de Estado, motines y rebeliones que redujeron la vigencia del régimen democrático a cortos períodos.

En efecto, al haberse desconocido la Constitución Bolivariana al poco tiempo de haberse promulgado, la primera reforma constitucional encarada por el poder constituyente reformador fue realizada en 1831, durante la presidencia del mariscal Andrés de Santa Cruz, la Constitución reformada fue promulgada el 14 de agosto de 1831, en ella no se modificó sustancialmente el sistema constitucional del Estado demoliberal, tampoco se superó la política de la exclusión social de los pueblos indígenas y comunidades campesinas que se había adoptado desde el nacimiento del nuevo Estado. Con relación al sistema constitucional el artículo 1o. de la nueva Constitución definió lo siguiente: “La nación boliviana es para siempre libre e independiente, no puede ser patrimonio de ninguna persona ni familia. El nombre de Bolivia es inalterable”. De otro lado, con relación al régimen político el artículo 7o. de la ley fundamental definió que: “El gobierno de Bolivia es republicano, popular representativo, bajo

la forma de unidad”. Respecto a la proscripción de la esclavitud, el artículo 156 de la Constitución proclamó que “nadie ha nacido esclavo en Bolivia desde el 6 de agosto de 1825. Queda prohibida la introducción de esclavos en su territorio”. Como se podrá advertir la voluntad del constituyente fue construir un Estado homogéneo, desconociendo el carácter esencialmente heterogéneo de la sociedad boliviana.

No se aprobó una nueva Constitución, se procedió a la reforma parcial de la que fue sancionada y promulgada en 1826, introduciendo modificaciones al ámbito orgánico, y, de forma precisa, a la estructura política del Estado; pues se eliminó el cuarto poder del Estado, como fue el Poder Electoral, se modificó la estructura del Poder Legislativo convirtiéndolo en bicameral al suprimir la tercera Cámara; en el Poder Ejecutivo se determinó que sería ejercido por un presidente de la República que ya no tendría un mandato vitalicio, sino con un periodo específico de cuatro años y con responsabilidad sobre sus actos; un vicepresidente y los ministros de Estado; asimismo se creó el Consejo de Estado encargado de ejercer el control político de constitucionalidad. En cuanto al régimen de gobierno, se mantuvo el régimen democrático representativo liberal, configurado sobre la base de los principios de soberanía nacional, división de poderes, y la concentración territorial del ejercicio del poder político; con un régimen electoral sustentado en el voto calificado y censitario. Respecto a los derechos fundamentales de la persona, sobre la base del valor supremo de la libertad se mantuvo la proclamación formal de algunos derechos individuales de orden civil y político, bajo la denominación de “garantías constitucionales”. Por lo demás, se mantuvo la neutralidad del Estado respecto a la organización económica, lo que significó que se mantuviera vigente la economía liberal con el reconocimiento y garantía de la propiedad privada sobre las minas de la plata, así como la propiedad privada sobre la tierra con los grandes latifundios constituidos.

Los procesos constituyentes desarrollados con posterioridad a la reforma constitucional de 1831; no modificaron en absoluto la configuración del Estado demoliberal descrito, al contrario la consolidaron; de manera que se mantuvo incólume la tendencia de configurar y consolidar el Estado demoliberal.

III. LA TENDENCIA DE LA ARTICULACIÓN DE UN ESTADO SOCIAL DE DERECHO

El fracaso de Bolivia en la “guerra del Chaco” librada con el Paraguay, originó una profunda crisis política y social, dando lugar al surgimiento de gobiernos militares nacionalistas, así como al nacimiento de corrientes políticas de izquierda que cuestionaron el orden económico, social y político de la oligarquía minera feudal del estado. El conflicto bélico desnudó el nivel de atraso en que se encontraba el Estado boliviano. Ese contexto político, social y económico dio lugar a que en el periodo 1932-1952 se gestara una visión nacional del Estado, que permitió el diseño de un proyecto político que sirvió de base para la Revolución nacional de 1952. Las insurgencias y rebeliones campesinas en demanda de su reconocimiento e integración al sistema constitucional; el surgimiento del movimiento proletario y movimientos de izquierda, bajo la influencia del socialismo europeo; el surgimiento de movimientos nacionalistas; el debate de la problemática social, económica y política del país, con especial énfasis en la problemática campesina, contribuyeron a la gestación de un proceso de revolución nacional que pueda revertir el orden de cosas, sustituyendo el viejo Estado demoliberal por un nuevo Estado social o benefactor.

La gestación y realización de la revolución nacionalista orientó la tendencia de los procesos constituyentes desarrollados en el periodo de tiempo que transcurre entre 1938 y 1961 hacia la articulación del Estado social de derecho, estableciendo las bases iniciales de inclusión de los pueblos indígenas originario campesinos al sistema constitucional. Es así que se desarrollaron dos procesos constituyentes reformadores: el primero, mediante la Convención Constituyente realizada en 1938, como preámbulo a la “revolución nacionalista del 52”, y que sentó las bases esenciales para la revolución nacionalista, y el segundo, mediante el Congreso Nacional Extraordinario realizado en 1961, para constitucionalizar las medidas adoptadas en la revolución del 52.

Si bien la tendencia fue la de configurar un Estado social de derecho, en reemplazo del Estado demoliberal, el proceso constituyente reformador formal no fue suficiente para alcanzar el objetivo, de manera que se tuvo que recurrir a la vía de la ruptura violenta mediante una revolución que tuvo su desenlace en 1952.

En efecto, la Convención Constituyente que se realizó en 1938, por convocatoria del presidente Germán Busch, procedió a reformar parcial-

mente la Constitución para enfrentar la crisis social, política y económica en que se debatía el Estado boliviano. Bajo la influencia del constitucionalismo social se introdujeron en la Constitución normas que establecieron las directrices constitucionales de un Estado social de derecho, fijando las condiciones básicas para que el Estado pueda desplegar políticas legislativas y administrativas orientadas a proteger y atender de manera especial a los sectores sociales menos favorecidos, como aquellas que tengan debilidad manifiesta por su condición económica, por carencia de trabajo, de prestación de servicios básicos, o de acceso a los regímenes de seguridad social. Así, en la Constitución sancionada por la referida Convención Constituyente se insertaron los siguientes “regímenes especiales”: régimen económico y financiero; régimen social; régimen de la familia, régimen cultural, y régimen del campesinado. Cabe advertir que no se trató de una positivación de los derechos económicos, sociales y culturales, pues no se los consagró en el catálogo de los derechos fundamentales; de lo que se trató fue de insertar en la Constitución principios fundamentales de orden económico y social que orienten la política estatal para dar cobertura a los sectores sociales empobrecidos y marginados en la satisfacción de sus necesidades y requerimientos básicos.

En lo que se refiere a la estructura económica, la Constitución definió que la misma se configura sobre la base del principio de la justicia social; el dominio originario del Estado sobre el suelo, el subsuelo y vuelo con todas sus riquezas, las aguas lacustres, fluviales y medicinales; el monopolio en la exportación de hidrocarburos; control y regulación estatal del comercio y la industria; asimismo determinó que el régimen económico debe propender a lograr la justicia material, la igualdad y equidad en la distribución de la riqueza social, y el respeto de la dignidad humana. En cuanto al tema social y laboral, la Constitución determinó la intervención del Estado en las relaciones laborales, a través de la regulación, mediante ley, del seguro obligatorio de largo plazo, del salario mínimo, las jornadas de trabajo, el descanso dominical y los feriados, las vacaciones anuales y puerperales con goce de salario, el trabajo de las mujeres y menores, y otros beneficios sociales; asimismo la regulación del sistema de participación de los empleados y obreros en las utilidades de las empresas; determinó también la obligación del Estado para proteger la salud y la vida de los obreros, empleados y trabajadores campesinos; asumir la función de asistencia social. En el ámbito cultural, definió que la educación es la más alta función del Estado, y el carácter gratuito de la

educación primaria y secundaria; determinó la intervención del Estado en la planificación y administración del sistema educativo. Finalmente en el régimen del campesinado, proclamó el reconocimiento y garantía de la existencia legal de las comunidades indígenas, estableciendo la obligación del Estado de fomentar la educación del campesino.

Como se podrá advertir, la Constitución sancionada por la Convención Constituyente sentó las bases jurídico-constitucionales para la configuración de un Estado social de derecho, sobre la base de un nuevo patrón de acumulación de capital por parte del Estado, a partir de la intervención en la planificación y manejo de la economía. Empero, el proyecto político de Estado diseñado en la Convención Constituyente, no pudo ser implementado a plenitud en la práctica, de manera que el Estado demoliberal excluyente no pudo ser sustituido por un Estado social de derecho; pues la oligarquía minera feudal del estado que detentaba el poder político, social y económico no pudo ser desarticulada por esa vía, lo que agudizó la crisis estatal dando lugar al proceso revolucionario de 1952 protagonizado por los indígenas y campesinos, los mineros, obreros, fabriles, universitarios y los sectores sociales progresistas.

Lamentablemente, una vez más, obtenido el triunfo de la revolución nacional, el movimiento popular que luchó por las transformaciones estructurales del Estado quedó desplazado del proceso, por la apropiación del mismo por parte de un partido político, como es el Movimiento Nacionalista Revolucionario. Entonces, la revolución nacional no terminó en una transformación estructural del Estado demoliberal para sustituirlo por otro modelo de Estado radicalmente opuesto; simplemente se orientó a la consolidación del Estado social de derecho, sentando bases para la inclusión de los pueblos indígenas originario campesinos al sistema constitucional, a través de la adopción de un conjunto de medidas de naturaleza económica, política y social.

Entre las medidas adoptadas se pueden referir las siguientes: *a)* la reforma agraria, para redistribuir la tierra destinada a la producción agropecuaria, que permitió la liberación de los indígenas de la explotación económica; éstos recuperaron parcialmente las tierras que antiguamente fueron suyas, aunque no lograron a plenitud incorporar el carácter de apropiación comunitaria de los territorios sobre los que se asentaron; *b)* el sufragio universal, para incorporar al régimen democrático de gobierno a los sectores sociales excluidos y marginados como los indígenas originario campesinos, las mujeres, los analfabetos y personas de

condición humilde que no contaban con una determina propiedad o un ingreso definido mediante el censo electoral; aunque sólo se les otorgó el derecho al voto mas no el de ser elegible, de manera que en los hechos se trasmutó la explotación de los indígenas, pasando de lo económico a lo político, ya que fueron empleados como meros sujetos votantes para legitimar en el poder a la nueva clase política y la oligarquía comercial emergente; *c)* la nacionalización de las minas, para transferir los recursos mineralógicos de propiedad de la oligarquía minera del estaño a dominio del Estado; *d)* la reforma educativa, estableciendo la educación fiscal y gratuita, expandiendo la escuela a las áreas rurales, lo que posibilitó que los indígenas tengan el acceso a los conocimientos de la cultura oficial, así como al idioma oficial, de manera que puedan abandonar su condición de analfabetos y marginados; aunque dadas las limitaciones del diseño del sistema educativo y la concepción homogeneizante de la estructura social del Estado, el proceso se convirtió en un poderoso instrumento de aculturación y transculturación para los pueblos indígenas y comunidades campesinas.

En consecuencia, si bien es cierto que se inició un proceso de democratización y homogeneización, que en parte logró la transformación del régimen de exclusión social, económica y política del Estado oligárquico vigente hasta ese entonces, no es menos cierto que la revolución nacional de 1952 no logró superar las viejas políticas de exclusión social, económica y política; desarticuló a la oligarquía minera feudal del estaño, pero sentó las bases para el surgimiento de una nueva oligarquía comercial, que logró adquirir un poder económico y político sobre la base de la apropiación y el aprovechamiento indebido de los excedentes del Estado. Empero, es importante señalar que la revolución de 1952 inició un significativo proceso de inclusión social y político de los pueblos indígenas originario campesinos, de las mujeres y de las clases bajas al sistema constitucional del Estado; pues a partir de las medidas implementadas los indígenas originario campesinos y las mujeres bolivianas comenzaron un proceso de ejercicio de ciertos derechos ciudadanos básicos, lo que sumado al ejercicio del derecho de asociación por parte de sectores históricamente excluidos, les permitió espacios de organización social y política para proseguir con su lucha de reivindicación pasando de la resistencia a la lucha activa, a través de la acción política en el escenario democrático, a cuyo efecto crearon sus propios instrumentos políticos.

Debido a que las medidas de transformación del Estado fueron adoptadas por la vía de decretos gubernamentales y no por la vía constitucional,

el proceso constituyente iniciado materialmente en abril de 1952 con la victoria de la revolución nacionalista, tuvo que ser formalizado mediante una reforma constitucional encarada en 1961.

A través de esa reforma constitucional se consolidó la tendencia de articulación del Estado social de derecho, sobre la base de un patrón de acumulación de capital estatal en el orden económico, con un Estado que interviene en la planificación y dirección de la economía, y la apropiación de los principales medios de producción en el sector minero, aunque con reconocimiento y garantía de la propiedad privada; con redistribución de la tierra en el altiplano y los valles en favor de los campesinos e indígenas; con la implementación del sufragio universal y la alianza de clases en el plano político; la adopción de la reforma educativa y la implementación del régimen de seguridad social, en el plano social y cultural.

Adviértase que, con la Revolución de 1952 no se configuró un Estado socialista, sino un Estado social, proyectando la construcción de un Estado nacional sobre la base de alianza de clases sociales, aunque el proceso no concluyó satisfactoriamente, menos cumplió con sus objetivos, debido a las desviaciones ideológicas generadas en los conflictos internos y la fractura del partido político (Movimiento Nacionalista Revolucionario) que asumió el liderazgo para conducir el proceso, al grado que sufrió la interrupción por vía un golpe de Estado protagonizado por las Fuerzas Armadas bajo la dirección del general René Barrientos Ortuño que derrocó al presidente Víctor Paz Estensoro.

IV. LA TENDENCIA DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO

Después de un largo periodo de dictaduras militares, en el marco del proceso de democratización de América Latina impulsada desde Estados Unidos, Bolivia reestableció el régimen democrático en octubre de 1982, con lo que se inició un proceso constituyente con una nueva tendencia, la de la institucionalización del Estado social democrático de derecho, con la marcada influencia del constitucionalismo europeo *post* “caída del muro de Berlín” y el desmoronamiento del régimen socialista instaurado en Europa del Este.

El restablecimiento del régimen democrático constituyó el fin del régimen despótico y autoritario instaurado por los gobiernos militares que

asumieron el poder por la vía de alzamientos armados. De otro lado, permitió el restablecimiento del sistema constitucional adoptado a través de la reforma constitucional de 1967; pues el gobierno democrático puso en plena vigencia la Constitución, como el instrumento regulador del sistema constitucional boliviano. Finalmente, reflejó la profunda crisis estructural en que se debatía el viejo Estado unitario centralizado, adoptado en 1825 y que se mantuvo vigente con algunas modificaciones; una crisis caracterizada por: *a*) la pérdida de credibilidad, confianza y respeto del ciudadano hacia el Estado, motivado por el alejamiento del Estado centralizado con relación al ciudadano; *b*) la exclusión y marginación de los pueblos indígenas originario campesinos del sistema constitucional, por lo tanto, de la estructura económica, social, y política del Estado; *c*) inadecuada distribución de la riqueza social, que generó desequilibrios en el desarrollo económico y desarrollo humano entre las regiones y entre el campo y la ciudad, generando ciudadanos de primera y ciudadanos de segunda; *d*) elevados índices de pobreza y desocupación, que provocó un preocupante proceso de migración interna y externa; *e*) crisis del sistema político y del régimen de gobierno democrático representativo, caracterizado por la pérdida de credibilidad, representatividad y legitimidad de los mandatarios y representantes, así como de los partidos políticos que se vieron envueltos en la prebenda, la corrupción y prácticas antidemocráticas en su organización interna y funcionamiento, y *f*) crisis en el sistema judicial, caracterizado por retardación de justicia, niveles bajos de acceso al sistema judicial, subordinación del órgano judicial hacia los otros órganos del poder constituido, debido al sistema de selección, y designación de jueces y magistrados, acusaciones de corrupción y mala calidad del servicio judicial.

El contexto referido dio lugar a que Bolivia se encuentre ante la necesidad de encarar un nuevo proceso constituyente reformador, en el contexto democrático y el Estado de derecho. Indudablemente que ello desató un gran debate en torno al mecanismo o vía para encarar el proceso; pues los representantes del sistema político tradicional plantearon encarar una reforma constitucional a través del poder constitucional reformador, en este caso el Congreso Nacional mediante un procedimiento especial y votación cualificada como estuvo previsto en la Constitución vigente, y los representantes de los sectores sociales plantearon que se encare por vía de Asamblea Constituyente. En cuanto a la finalidad del proceso, también surgieron dos posiciones: la primera, que planteó en-

carar el proceso para institucionalizar el Estado social y democrático de derecho, con una economía de mercado de tinte liberal, y la segunda, que planteó encarar el proceso para cambiar radicalmente el viejo modelo para construir un nuevo Estado de inclusión, sobre la base del reconocimiento de la diversidad, con una democracia participativa y una economía basada en la intervención del Estado en la planificación y dirección de la economía.

El debate que se inició en octubre de 1982 llevó un largo tiempo para la toma de posicionamiento sobre los alcances del proceso que marcará la tendencia y la definición de la vía por la cual sería encarado el proceso constituyente. La crisis política e institucional se agudizó a partir de los siguientes hechos: *i*) un fraude electoral que se produjo en las elecciones generales de 1989; *ii*) intento de descabezar la Corte Suprema de Justicia con la instauración de un juicio político a ocho ministros de ese máximo tribunal judicial; *iii*) una marcha protagonizada por los pueblos indígenas de las tierras bajas del país, demandando su inclusión a la estructura del Estado, el respeto de su dignidad, su tierra y territorio. Ante esa situación de crisis los partidos políticos con presencia en el Congreso Nacional concurrieron a una “Cumbre Política” convocada por el presidente Jaime Paz Zamora, en la que tomaron posicionamiento y definieron encarar el proceso de reformas estructurales del Estado a través del mecanismo previsto por la Constitución vigente,³ esto es, mediante el poder constitucional reformador; de manera que, al finalizar el periodo constitucional 1989-1993, el Congreso Nacional sancionó la Ley núm. 1473 de Necesidad de Reforma de la Constitución, que fue promulgada por el presidente Jaime Paz Zamora el 10. de abril de 1993; en el siguiente periodo constitucional de 1993-1997, el Congreso Nacio-

³ Según las normas previstas por los arts. 230, 231 y 232 de la Constitución vigente en ese entonces, la reforma parcial sería realizada por el Congreso Nacional mediante una Ley Declaratoria de Necesidad de Reforma, aprobada con dos tercios de votos de los miembros presentes en cada una de las cámaras, y sancionada por el presidente de la República sin derecho a veto; ley que debió ser aprobada dentro de un periodo constitucional, y luego, en las primeras sesiones de una legislatura del siguiente periodo constitucional debiera aprobarse la Ley de Reforma de la Constitución con dos tercios de votos de los miembros presentes en cada una de las cámaras; este segunda Ley debiera ser elaborada sobre la base de las normas definidas en la Ley Declaratoria de Necesidad de Reforma; lo que significaba que en la Ley de Reforma de la Constitución no se podría incluir ningún otro artículo a reformar al margen de los artículos cuya necesidad de reforma se había definido en la Ley Declaratoria de Necesidad de Reforma.

nal reformó parcialmente la Constitución mediante la Ley núm. 1585 de Reforma de la Constitución promulgada el 12 de agosto de 1994 por el presidente Gonzalo Sánchez de Lozada.

Las reformas introducidas a la Constitución se resumen en lo siguiente:

1. Inclusión de los pueblos originarios y comunidades indígenas a la estructura social del Estado. A ese efecto, se definió la estructura social del Estado como multiétnica y pluricultural, que se organiza sobre la base de los principios de la unión y la solidaridad. Complementando dicha modificación con el reconocimiento expreso, por parte del Estado, de los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional, especialmente los derechos relativos a sus tierras comunitarias de origen, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales; a su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones; asimismo el reconocimiento de sus autoridades naturales para el ejercicio de funciones administrativas y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos, lo que implica el reconocimiento de la vigencia del derecho consuetudinario y la justicia comunitaria.

Esa reforma permitió integrar oficialmente a la estructura social, económica y política del Estado a los pueblos originarios y comunidades indígenas; el resultado concreto se observa en la composición del Congreso Nacional en el nuevo periodo constitucional que se inició el 6 de agosto de 2002, caracterizada por una presencia significativa de dirigentes y autoridades de los diferentes pueblos indígenas originario campesinos, es decir, la presencia de los mallkus, jilakatas de los aymaras, curacas de los quechuas, o capitanes generales de los pueblos guaraníes.

2. Fortalecimiento del Poder Legislativo, reformando el sistema de elección de los diputados para devolverle legitimidad y representatividad a la Cámara de Diputados. A ese efecto se introdujo el sistema del doble voto, lo que significa que el 50% de los diputados serían electos en circunscripciones uninominales mediante voto directo y por simple mayoría, el restante 50% sería elegidos por circunscripciones plurinominales departamentales en listas conjuntas con los candidatos a presidente, vicepresidente de la República y senadores, mediante el sistema electoral proporcional, aplicándose para la adjudicación de los escaños el método D'Hondt, o de los divisores comunes.

De otro lado, se modificó el procedimiento, mecanismo y efectos de la fiscalización que debe ejercer el Legislativo hacia el Ejecutivo, introdu-

ciendo la censura del (o los) ministro(s) de Estado cuyos actos o decisiones se fiscaliza, censura que implicaría la renuncia al cargo, aunque con la lamentable limitación consistente en que la renuncia podrá ser aceptada o no por el presidente de la República.

3. Estabilidad y gobernabilidad en el ejercicio del gobierno nacional, reformando las reglas para la elección congresal del presidente y vicepresidente de la República,⁴ en aquellos casos en los que ninguno de los candidatos obtenga mayoría absoluta de votos en las elecciones generales. A ese efecto se ha definido que sólo los candidatos de las dos fórmulas que obtengan el mayor número de votos en las elecciones podrán ser elegidos presidente y vicepresidente en el Congreso Nacional; la elección se efectuará en sesión pública, permanente por razón de tiempo y materia, mediante votación oral y nominal, requiriéndose de la mayoría absoluta de votos; si efectuada la primera votación ninguno de los candidatos obtiene dicha mayoría, se repite el procedimiento por dos veces más, si ninguno obtiene mayoría absoluta de votos se proclama presidente y vicepresidente de la República a los candidatos que hubiesen obtenido la mayoría relativa de votos en las elecciones generales.

De otro lado, se sentaron las bases para lograr un desarrollo sostenible con equidad y equilibrio regional, estableciendo la descentralización administrativa, que permita superar el centenario desequilibrio en el desarrollo nacional con regiones y ciudadanos de primera y segunda categoría; aunque habrá de reconocer que la reforma con relación al tema aún es débil y adolece de muchas limitaciones que hacen inevitable un riguroso examen del proceso y una reformulación completa para establecer

⁴ La Constitución reformada preveía en su artículo 90 que, para el caso de que ninguno de los candidatos a presidente y vicepresidente de la República obtengan la mayoría absoluta de votos en las elecciones generales, sería el Congreso Nacional el que elija a éstos altos dignatarios de Estado con mayoría absoluta de votos, de entre los tres candidatos más votados; si efectuada la primera votación ninguno de los candidatos obtuviese la mayoría absoluta de votos de los congresales, la votación proseguiría sobre los dos candidatos más votados hasta que alguno de ellos obtenga mayoría absoluta de votos de los congresales. En las elecciones de 1979, después de reinstaurar el régimen democrático, debido a que ninguno de los candidatos a presidente y vicepresidente de la República obtuvo mayoría absoluta, se intentó realizar la elección congresal, pero debido a que no se lograron acuerdos políticos se repitió la votación por más de diez veces sin que alguno de los candidatos obtenga mayoría absoluta, produciéndose un “empantanamiento político”, que tuvo que ser resuelto por una vía no prevista por la Constitución, solución que luego dio lugar a un golpe de Estado y la interrupción del régimen democrático.

un verdadero proceso de descentralización a partir de una distribución territorial del poder.

4. Seguridad jurídica y fortalecimiento del sistema constitucional reformando la estructura del Poder Judicial. Se creó el Tribunal Constitucional como el máximo intérprete jurisdiccional de la Constitución, asignándole la función del control concentrado de constitucionalidad, aunque se mantuvo de forma paralela el control difuso en materia de protección de los derechos fundamentales y garantías constitucionales, al reconocer jurisdicción y competencia a los jueces y Cortes de Distrito Judicial para la sustanciación de las acciones tutelares del *hábeas corpus* y amparo constitucional. Se creó el Consejo de la Judicatura como el organismo administrativo y disciplinario del Poder Judicial; anteriormente esas dos funciones estuvieron encomendadas a la Corte Suprema de Justicia.

Se estableció el sistema de carrera judicial para la selección y designación de los jueces sobre la base de comprobación de la capacidad e idoneidad, a objeto de evitar la intromisión partidaria en la designación de los jueces y magistrados. De otro lado se previó la inamovilidad como garantía de la independencia de los jueces y magistrados. Finalmente se instituyó el fuero constitucional de la no destitución sin previa sentencia ejecutoriada.

5. Plena vigencia y protección de los derechos humanos, como base esencial del orden democrático constitucional. A ese efecto se creó la defensoría del pueblo con la misión de velar por la vigencia y cumplimiento de los derechos humanos con relación a la actividad administrativa de todo el sector público, asimismo velar por la defensa, promoción y divulgación de los derechos humanos. Para el cumplimiento de sus funciones se otorgó al defensor del pueblo legitimación activa para plantear las acciones tutelares del *hábeas corpus* y amparo constitucional, así como el recurso de inconstitucionalidad para impugnar las disposiciones legales que lesionen los derechos humanos, por lo tanto sean contrarias a la Constitución.

De otro lado se fortaleció institucionalmente al Ministerio Público, otorgándole autonomía orgánica y funcional, asignándole la misión de promover la acción de la justicia, defender la legalidad, los intereses del Estado y la sociedad.

6. Fortalecer los gobiernos locales autónomos como unidades básicas del desarrollo sostenible, sobre la base de la planificación participativa y

el control social. A ese efecto se fortaleció la autonomía de los gobiernos municipales, definiendo que la misma consiste en la potestad normativa, administrativa, ejecutiva y técnica en el ámbito de su jurisdicción y competencia territoriales.

Se modificó la forma de elección de los alcaldes y concejales municipales introduciendo el sistema proporcional; se amplió el periodo de mandato de dos a cinco años; finalmente se introdujo el voto constructivo de censura para los alcaldes municipales, aunque con graves limitaciones de lo que en esencia es el voto constructivo de censura,⁵ lo cual ha dado lugar a una total distorsión del mecanismo creando, una inestabilidad política e institucional en los gobiernos locales autónomos, en franca contraposición con la finalidad por la que se amplió el periodo constitucional de los alcaldes y concejales municipales.

Como se podrá advertir, al final del largo proceso de reflexión y debate se impuso la tendencia a enfrentar la crisis por la vía de la reforma parcial de la Constitución, encarada por el poder constitucional reformador, institucionalizando el Estado social y democrático de derecho bajo la marcada influencia del constitucionalismo europeo, particularmente de España. Una tendencia que responde a un doble objetivo. El primero, consolidar un modelo de Estado configurado sobre la base de los valores supremos de la libertad, igualdad, justicia y dignidad humana; con una concentración del ejercicio del poder político en el nivel nacional; con un régimen democrático representativo configurado sobre la base de un sistema electoral proporcional y un sistema de representación de la voluntad ciudadana encomendada en los partidos políticos; con un régimen económico flexible que, reconociendo y garantizando la apropiación privada de los medios de producción, permita la intervención del Estado en la planificación y, eventualmente, en circunstancias especiales, en la dirección superior de la economía nacional, asumiendo políticas de orden social orientadas a proteger y atender de manera especial a los sectores sociales

⁵ El artículo 201 de la Constitución quedó redactado de la siguiente forma: “Cumplido por lo menos un año desde la posesión del Alcalde que hubiese sido elegido conforme al párrafo VI del artículo 200, el Concejo podrá censurarlo y removerlo por tres quintos del total de sus miembros mediante voto constructivo de censura siempre que simultáneamente elija al sucesor de entre los Concejales. El sucesor así elegido ejercerá el cargo hasta concluir el periodo respectivo. Este procedimiento no podrá volverse a intentar sino hasta cumplido un año después del cambio de un Alcalde, ni tampoco en el último año de gestión municipal”.

menos favorecidos; una estructura económica en definitiva neutra, ni capitalista ni socialista, que ha permitido a los gobiernos en turno imponer la economía de mercado de tinte liberal en las dos últimas décadas del siglo XX. El segundo, adecuar el Estado al nuevo orden internacional caracterizado por los procesos de globalización e integración regional.

Si bien la tendencia adoptada para el proceso constituyente descrito resulta importante al inscribirse en el contexto mundial imperante en la década de los noventa del siglo XX, sin embargo, no se ajustó a la realidad social, cultural, política y económica de Bolivia; por lo tanto, al margen de haber contribuido significativamente a la consolidación y fortalecimiento del régimen democrático, no resolvió los problemas estructurales del Estado, no generó una Constitución legítima que se constituya en el instrumento de gobierno que garantice la estabilidad política y social, para lograr luego una estabilidad económica.

V. LA TENDENCIA DE LA DENOMINADA “DESCOLONIZACIÓN”

Como se tiene ya referido, el proceso constituyente encarado en la década de los noventa del siglo pasado no logró superar la crisis estructural del Estado boliviano, debido a diversos factores; entre los que podemos anotar y describir, a manera enunciativa no limitativa, los siguientes:

— El primero, no logró adoptar un nuevo pacto social y político con la participación de todos los sectores y actores sociales, económicos y políticos, o lo que Lasalle denominaría los factores reales de poder; simplemente renovó el pacto adoptado desde la fundación de la República, pero con exclusión de amplios sectores sociales como son los pueblos indígenas originario campesinos, los obreros, fabriles y artesanos, importantes sectores de la clase media; ya que la reforma constitucional fue encarada por algunos —ni siquiera todos— partidos políticos con representación parlamentaria que detentaban circunstancialmente la mayoría, y que al presente han dejado de existir por no haber alcanzado el umbral electoral en las últimas elecciones generales.

— El segundo, como consecuencia de lo referido anteriormente, se ha renovado una Constitución formal que no respondía a la Constitución material; al no ser una expresión de la realidad social, de una Bolivia diversa y plural; tampoco de la realidad económica caracterizada por la concentración de la riqueza social en pocas manos aumentando las brechas existentes entre los ricos y los pobres; menos de la realidad política

con un Estado centralizado que perdió credibilidad, respeto y confianza de los ciudadanos, y un gobierno democrático representativo formal de exclusión, que no reconoce las formas y prácticas democráticas propias de los pueblos indígenas originario campesinos, y un sistema de representación con profunda crisis de identidad, legitimidad y representatividad de los partidos políticos.

— El tercero, debido a que el proceso constituyente fue encarado sobre la base de la imposición de una tendencia frente a la otra que refleja la presencia de una polarización, que no fue resuelta sobre la base del diálogo y la concertación que permita un consenso para adoptar un nuevo pacto social y político. En consecuencia, no se introdujo en la Constitución reformada un proyecto político de Estado que garantice la estabilidad política, social y económica, sobre la base del equilibrio que se logra con la inclusión y no la marginación ni exclusión; lo que sí se logró introducir en la Constitución reformada fue un proyecto de poder político y económico de los grupos que lideraron el proceso. Entonces, la tendencia que se impuso en la disputa, no fue una que exprese las legítimas aspiraciones y requerimientos de todos los bolivianos y bolivianas, sino apenas de los grupos dominantes.

Las circunstancias referidas, sumadas a otras causas y factores, hicieron que la Constitución vigente enfrente una profunda crisis de legitimidad, al grado que casi se produce una ruptura violenta del sistema constitucional vigente y, con ello, de la estructura social, económica, política y jurídica del Estado; así se infiere de los conflictos sociales y políticos de febrero y octubre de 2003, en los que se interpeló al modelo económico, al sistema político y la institucionalidad democrática formal, al viejo tipo de Estado centralizado, y, algo más grave aún, se interpeló al sistema constitucional del Estado expresado en la Constitución.

En el contexto referido, los bolivianos y bolivianas decidimos enfrentar y resolver la crisis por los cauces democráticos y en el marco del Estado democrático constitucional de derecho, haciendo un ejercicio del Poder Constituyente reformador, con la finalidad de adoptar un nuevo pacto social y político de inclusión que, superando la exclusión y marginación de los sectores sociales, permita fijar las normas básicas de convivencia pacífica y construcción democrática de la sociedad; a diferencia del pasado los sectores sociales que fueron protagonistas en los conflictos sociales, liderando las reivindicaciones sociales, no optaron por la ruptura violenta del sistema constitucional; al contrario decidieron enfrentar la

crisis estructural del Estado adoptando un nuevo pacto social y político en un proceso constituyente desarrollado sobre la base de los principios democráticos y en el marco del Estado de derecho, lo que implica que no fue desconocida la vigencia de la Constitución; por lo tanto, del sistema constitucional que están y estarán vigentes entre tanto no se promulgue la nueva Constitución.

Resulta importante referir que el contexto social y político en el que los bolivianos y bolivianas concurrimos al proceso constituyente se caracteriza por los siguientes factores:

a) Una crisis de legitimidad, de credibilidad y de respeto del Estado por el ciudadano, debido a la excesiva centralización del ejercicio del poder político que ha alejado al Estado del ciudadano, dando lugar a que el abandono del Estado en determinados ámbitos territoriales o sociales sea reemplazado por iniciativas ciudadanas; de manera que las organizaciones sociales de carácter cívico, sindical o gremial adquieran mayor poder de influencia sobre los ciudadanos que el propio Estado.

b) Una aguda crisis de legitimidad, credibilidad y representatividad de los partidos políticos, debido a la falta de prácticas democráticas en su organización y funcionamiento interno, así como por prácticas prebendales y corruptas en el ejercicio del poder político.

c) Crisis económica caracterizada por elevados índices de pobreza e indigencia, de desocupación debido a la carencia de fuentes de empleo, bajos niveles salariales y un ingreso *per cápita* por debajo de la media; todo ello por la irracional concentración de la riqueza en no más del 15% de la población, que profundizó la brecha entre pobres y ricos.

d) La sistemática lucha reivindicatoria de los pueblos indígenas originario campesinos, demandando su integración material al sistema constitucional con reconocimiento de su derecho a la autodeterminación; con significativos avances en el proceso de captura del poder político, al grado de haber obtenido la victoria electoral y haber asumido el gobierno bajo el liderazgo de Juan Evo Morales Ayma.

e) El resurgimiento de los sectores y actores sociales organizados, como los pueblos indígenas originario campesinos, productores cocaleros, magisterio, mineros, fabriles, universitarios, con posiciones radicales demandando: *i)* la “recuperación de los recursos naturales para el Estado”, revirtiendo las concesiones de exploración, explotación y comercialización de hidrocarburos, minerales, recursos forestales y otros, concedidas a

empresas privadas extranjeras o nacionales; *ii*) recreación de las empresas estatales para incorporarse al circuito productivo; *iii*) control estatal del sector productivo; *iv*) redistribución de la tierra improductiva, especialmente en el oriente boliviano; *v*) lucha frontal contra la corrupción; *vi*) la integración material de los pueblos indígenas originario campesinos al sistema constitucional reconociendo su derecho de autodeterminación, y *vii*) redistribución equitativa de la riqueza social.

f) Surgimiento de los movimientos cívicos departamentales organizados, demandando mayor descentralización política y administrativa, que concluya en la adopción de un modelo de Estado autonómico, a partir del reconocimiento de las autonomías departamentales.

g) Una profunda polarización en el posicionamiento respecto al nuevo Estado que debe configurarse en el proceso constituyente, que se refleja entre quienes detentan el poder económico y los que detentan el poder político; los primeros, constituidos por sectores sociales asentados principalmente en el oriente boliviano,⁶ que se articulan sobre la base de la propuesta de adopción de un Estado autonómico, con autonomías departamentales; los segundos, constituidos por sectores sociales asentados principalmente en el occidente y parte de los valles,⁷ que se articulan sobre la base de la propuesta de descolonización y la adopción de un Estado plurinacional comunitario.

En el contexto referido, los desafíos del proceso constituyente son, entre otros, los siguientes: *i*) enfrentar la crisis estructural del Estado por la vía democrática con una verdadera participación ciudadana; generando escenarios de debate democrático para enfrentar la crisis en sus verdaderas causas, involucrando a todos los sectores y actores sociales en la búsqueda de la solución a la crisis; *ii*) adoptar un nuevo pacto social y político, para fijar las reglas básicas de convivencia pacífica y construcción democrática de la sociedad boliviana, que sea un pacto de inclusión adoptado sobre la base de la concertación entre los sectores que

⁶ Constituido por los departamentos de Santa Cruz, que en las últimas décadas se ha constituido en la región con mayor crecimiento económico; el Beni y Pando, además de Tarija que representa una parte del valle y es la región en que se encuentra la mayor parte de las reservas de gas.

⁷ Constituido por los departamentos de La Paz, Oruro, Potosí, además de una parte de los departamentos de Chuquisaca y Cochabamba; región en la que se encuentran asentados los pueblos indígena originario campesinos de tierras altas más grandes, como son los quechuas y los aymaras.

sostienen posiciones polarizadas, que sea en definitiva el resultado de un consenso entre todos los sectores y actores sociales, políticos y económicos; *iii) que en el nuevo pacto social y político adoptado, se fijen las bases para la redistribución equitativa de la riqueza social; las bases para la construcción de la unidad nacional respetando la diversidad étnica y cultural, de género y generacional, regional; establecer los mecanismos para integrar materialmente a los pueblos indígenas originario campesinos al sistema constitucional, por lo tanto, a la estructura social, económica y política del Estado reconociendo su derecho de autodeterminación; distribuir territorialmente el ejercicio del poder político, para aproximar el Estado al ciudadano, involucrando a este último a la gestión pública, a través de la planificación participativa y el control social.* En suma, el desafío principal es adoptar un proyecto político de inclusión que establezca las condiciones básicas para lograr la estabilidad política, social y económica en el desenvolvimiento del Estado.

Es indudable que el presente proceso constituyente se ha desarrollado y se desarrolla en el marco de una profunda polarización de tendencias; ya que por un lado, se tiene la tendencia de consolidar el Estado social y democrático de derecho, perfilado en el proceso constituyente desarrollado en la década de los noventa del pasado siglo XX, y de otro, se tiene la tendencia que plantea la refundación del Estado, sobre la base de la descolonización ideológica, política, económica y social, para construir un nuevo Estado unitario plurinacional comunitario, que exprese la diversidad, no sólo étnico y cultural, sino esencialmente nacional; con una economía plural que permita la convivencia de la iniciativa estatal, privada y comunitaria, con preeminencia del Estado en la acumulación de capital, y las iniciativas comunitarias en la producción de la riqueza social.

En un accionar político poco atinado y cuidadoso, los sectores sociales que expresan la tendencia de la refundación de un nuevo Estado sobre la base de la descolonización y que tienen una presencia mayoritaria en la Asamblea Constituyente, por lo tanto, tienen el liderazgo del proceso; prescindiendo del diálogo y la concertación con los otros sectores sociales, especialmente con los que sustentan la otra tendencia, en una sesión instalada con desconocimiento de las normas previstas en la Ley de Convocatoria y el Reglamento Interno de la Asamblea, con una duración de apenas 12 horas y sin debate alguno, han aprobado en detalle el Proyecto de Constitución que será sometido a consulta popular para su ratificación o rechazo, aprobación que tiene serios cuestionamientos

respeto a su legalidad y legitimidad por diferentes sectores sociales que se sienten excluidos del proceso.

El Proyecto de Constitución expresa una nueva tendencia, tanto en lo referido a la configuración del Estado y su sistema constitucional, como en lo referido al constitucionalismo en el que se sustenta. Respecto a lo primero, con el fundamento de descolonizar el Estado para construir una sociedad de iguales, propone un modelo de organización política, social, económica y cultural muy particular que, a pesar de incluir elementos del constitucionalismo clásico y del contemporáneo, no se encuadra en los cánones ni moldes de la teoría constitucional ni política; propone un Estado unitario social de derecho plurinacional comunitario; definiendo lo plurinacional como una matriz para la estructura económica, la política, la social y la institucional del Estado. Con relación a lo segundo, con el fundamento de abrir un nuevo momento epistemológico se aparta de los cánones del constitucionalismo clásico y del contemporáneo continental, constituido con la influencia de los movimientos constitucionales europeos, y plantea el reto de construir un nuevo constitucionalismo de la inclusión y la democracia participativa comunitaria, que se constituya en el sustento teórico doctrinal de una nueva Constitución instrumento de la descolonización y el cambio, de la pluralidad para la construcción de una sociedad de iguales, de la reivindicación y la inclusión social.

Sin embargo, el Proyecto de Constitución aprobado tiene dos inconvenientes que lo debilitan hacia el futuro: el primero, relacionado con su legitimidad, al no ser expresión de la concertación y el consenso, que se plasme en un verdadero pacto social y político de inclusión de todos los sectores y actores sociales, políticos y económicos del Estado; ya que es el resultado de la imposición de una tendencia frente a la otra, lo que en los hechos implica la exclusión y marginación de importantes sectores sociales que no comparten la tendencia que se ha impuesto. El segundo, emergente de lo primero resulta que, de ratificarse el proyecto en el referéndum popular, la nueva Constitución no será el instrumento de estabilidad social, política y económica, toda vez que estará sometida a un permanente cuestionamiento de su legitimidad por los sectores sociales y las regiones que fueron excluidos de la adopción del pacto social y político que se expresa en esa Constitución.

Por lo demás, corresponde señalar que el Proyecto de Constitución aprobado por la Asamblea Constituyente contiene aspectos positivos como también aspectos negativos, cuyo análisis a detalle no corresponde a la

finalidad del presente estudio. Empero, entre lo más importantes de los aspectos negativos, que contribuyen a que la nueva Constitución, en caso de ratificarse, no se constituya en el instrumento de estabilidad social, política y económica, cabe señalar que por la forma en que está configurada y las normas en ellas consignadas, se trata de un proyecto de poder, con hegemonía de un sector social, y no de un proyecto político de Estado, como debiera ser. El Proyecto propone un régimen de gobierno democrático participativo, representativo y comunitario, es decir, un gobierno compuesto atípico, con hegemonía de un sector social, el de los indígenas originario campesinos, configurado sobre la base la base de la participación de esos sectores con un factor de ponderación positiva; la aplicación de la mayoría no cualificada en la legitimación democrática de altos dignatarios de Estado; la imposición de la voluntad mayoritaria frente a las minorías que no tendrán fuerza de negociación, y la tendencia a la perpetuación del poder político a través de la reelección continua; lo que implica en los hechos la exclusión de los otros sectores sociales que se encuentran asentados en los centros urbanos, como son la inmensa mayoría de mestizos, entre otros, implica también la descarga del costo de la reivindicación de los pueblos indígenas originario campesinos en las espaldas de la clase media.