

EL PROCESO CONSTITUYENTE BOLIVIANO

Carlos ROMERO BONIFAZ

SUMARIO: I. *Los factores estructurales de la crisis del Estado, contexto y pacto político.* II. *Los principales contenidos de la nueva Constitución Política del Estado.* III. *Estructura territorial del Estado en la Nueva Constitución.* IV. *Modelo de Desarrollo Económico Social.* V. *Recursos naturales.* VI. *Bibliografía.*

I. LOS FACTORES ESTRUCTURALES DE LA CRISIS DEL ESTADO, CONTEXTO Y PACTO POLÍTICO

A partir de 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 expresan 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 por 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, sobrecorporativización política.

Antes de la capitalización o privatización de las empresas del Estado, los ingresos que éstas generaban cubrían 70% de los gastos públicos.

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 11% del total, de los cuales las empresas petroleras sólo transfieren 5.9%. Los otros ingresos provienen en un 34% de préstamos internos y externos, 6% donaciones, 34% impuestos pagados por la población y 15% otros ingresos.¹

Nótese que los préstamos y donaciones constituían la fuente de ingresos fiscales más importante; 40% del total. Si bien Bolivia fue beneficiaria de los programas HIPIC o de condonación de deuda pública externa en 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% representaban deuda multilateral y sólo 8% 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 Bonosol, que no alcanzaba a ser cubierto por el fondo de capitalización colectiva que debía recibir 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

¹ Esta información ha sido extractada del libro *El proceso constituyente boliviano* correspondiente al autor.

relaciones laborales; 83% de la población económicamente activa se encontraba inmersa en actividades de economía informal.

El incremento de la terciarización laboral sumada a los altos niveles de desempleo y a 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 y de las oportunidades.

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, debido a la pérdida de visión de conjunto que caracteriza a las estructuras sociales atomizadas, 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 90% de la población rural se encuentra en condiciones de pobreza en tanto que 60% en situación de pobreza extrema. Existe una relación directa entre los problemas que forman parte de la cuestión agraria y estos indicadores sociales. En efecto, la inequitativa estructura de tenencia de tierras sumada a las políticas de libre importación de productos agrícolas afectaron drásticamente a la economía indígena/campesina.

A partir de la Marcha indígena de tierras bajas por “Territorio y Dignidad” de 1990, se suscitan una serie de movilizaciones nacionales y locales demandando acceso a la tierra. Entre 1996 y 2006 los pueblos indígenas de tierras bajas protagonizaron ocho marchas exigiendo medidas jurídicas y políticas que viabilicen el reconocimiento de sus tierras comunitarias de origen (TCO). En la región andina y subandina, los bloqueos campesinos, particularmente el de septiembre de 2001, alcanzaron gran notoriedad e impacto, reafirmando la histórica lucha por tierra y territorio.

En estos mismos años emerge el Movimiento de los Sin Tierra (MST) desarrollando ocupaciones de predios abandonados en las provincias Gran Chaco de Tarija y en Obispo Santiesteban de Santa Cruz, derivando el primero en la masacre de Pananti en noviembre de 2001, en la que siete personas pierden la vida y otras 23 resultan heridas con proyectiles disparados por grupos armados que pretenden la expulsión de los campesinos. Los conflictos de tierras se agudizaban y extendían a diferentes regiones del país. De todos modos, tampoco lograban articularse plenamente a otras movilizaciones sociales, especialmente urbanas, en el mejor de los casos simplemente se sincronizaban.

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. La politización de la condición étnica o etnificación, permite articular la cuestión social o las contradicciones entre clases sociales con la cuestión nacional o las contradicciones etno-culturales.

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, etcétera. 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 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 Referéndum autonómico, eligiéndose constituyentes y consultando a 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.

Los acuerdos fundamentales debían emerger de la Asamblea Constituyente, sin embargo el magno evento no arribó a consensos plenos por factores tales como: conversión de temas procedimentales en estrategia política, subalternización de temas de fondo a consignas políticas y, sobre todo, permanentes intentos de sectores conservadores radicales de hacer abortar y fracasar la Asamblea Constituyente, manipulando temas sensibles de confrontación regional como la demanda de “capitalía plena” y boicoteando los escenarios de concertación (Comisiones de la Constituyente, Coordinación Directiva/bancadas, Consejo Político Supra-partidario). Fracasados sus intentos abandonaron el evento constituyente para intentar su deslegitimación.

La aprobación del nuevo texto constitucional en el escenario de la Asamblea Constituyente, si bien representó un hecho político trascendente, sobre todo para el proyecto de cambio que implementa el MAS, no fue producto de un consenso pleno que por sí sólo garantice la pacificación del país y la estabilización del escenario político.

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 en 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 te-

ritoriales. Es decir, quedaba pendiente el rediseño institucional del Estado como requisito indispensable para mejorar substancialmente las condiciones de la democracia.

La reacción, frente a la aprobación del proyecto de Constitución Política del Estado (CPE) por parte de la Asamblea Constituyente, devino de las regiones y se expresó en la formulación de estatutos autonómicos con contenidos contradictorios al texto constitucional y en el impulso a la realización de referendos departamentales de facto, para la aprobación de los mismos. Estas iniciativas fueron promovidas por los Comités Cívicos y las prefecturas de los departamentos de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija.

Adicionalmente, la presión sucreña logró la convocatoria y realización de la elección de la máxima autoridad prefectural en el departamento de Chuquisaca, para substituir al renunciante Prefecto oficialista, que fuera rebasado por las movilizaciones por la “capitalía plena”, durante la realización de la Asamblea Constituyente.²

Los sectores conservadores, adversarios al proceso de cambio que vive el país, alcanzaron su mejor nivel de articulación y de avance territorial, bajo el liderazgo del Consejo Nacional de Defensa de la Democracia (Conalde).³ El protagonismo político de la oposición se desplazó desde el Parlamento y la Asamblea Constituyente a las regiones, configurando la denominada “media luna ampliada”,⁴ incluyendo además al departamento de Chuquisaca.

² Esta movilización demandaba la restitución de la residencia de los poderes del Estado en la ciudad de Sucre, después de que una guerra civil de fines del siglo XIX (1898-1899), derivara en el traslado del Parlamento nacional y del Poder Ejecutivo a la ciudad de La Paz.

³ Espacio de articulación y coordinación de las prefecturas y comités cívicos de oposición que, además de contemplar a las entidades regionales de la denominada “media luna”, incorporaron al Comité Interinstitucional de Chuquisaca. Su denominación responde a la defensa del “orden constituido” frente al supuesto avasallamiento de la institucionalidad jurídica y política que representa el proceso de cambio.

⁴ La tesis política de la “media luna” fue acuñada por el movimiento político “Nación Camba”, expresión ultra conservadora que pone en cuestionamiento el devenir histórico común de las regiones de las tierras bajas de Bolivia (oriente, amazonía y chaco), en relación con la zona andina y subandina. Sostiene que se trata de una comunidad impuesta o que responde a un proceso de “colonización interna” de los collas sobre los cambas, es decir, de la población andina sobre la del oriente. Consiguientemente, relati-

La realización de los referendos para aprobar los estatutos autonómicos, sin embargo, no logró adhesión y reconocimiento internacional. Las advertencias del gobierno, en sentido de que se estaba acuñando un plan de división del país y el abandono de la institucionalidad constituida⁵ por parte de los impulsores de estas “consultas autónomas de facto”, motivaron la preocupación de la comunidad internacional en relación con la estabilidad política de la región, pronunciándose en contra de la validez de las mismas.

A su vez, la realización de las consultas, descubrió profundas contradicciones intraregionales, sobre todo en relación con las áreas rurales y periféricas urbanas, que ponían en cuestionamiento la legitimidad y sostenibilidad plena de la medida adoptada.⁶ En efecto, se manifestaron despliegues significativos que activaron dispositivos propios en contra de las consultas. Se concretaron en importantes niveles de abstención y boicot electoral.⁷

De todas maneras, era indudable que las principales iniciativas políticas habían pasado a la oposición y que los liderazgos prefecturales y cívico-regionales cobraron gran protagonismo y relevancia en el escenario nacional. Al extremo que, la nacionalización de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (Entel), decretada por el gobierno nacional el 1o. de mayo de 2008, no alcanzó la repercusión e impacto que el oficialismo habría esperado.

Por su parte, el proyecto de CPE quedaba postergado indefinidamente, mientras que los constituyentes, prácticamente se encontraban en el limbo.⁸ La aprobación de la Ley de convocatoria al Referéndum dirimi-

viza la “comunidad de destino histórico” de ambos bloques regionales, reivindicando la existencia de una verdadera “nación camba”, que se contraponen al mundo andino.

⁵ Las prefecturas y comités cívicos de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija llevaron adelante sus referéndum desconociendo la facultad del Parlamento para convocarlos y de la Corte Nacional Electoral para organizarlos.

⁶ Al igual que en el resto del país, en las tierras bajas se pone de manifiesto la heterogeneidad estructural, la multiculturalidad y el carácter multiorganizativo del país, por lo que no se puede pretender subsumir mecánicamente esta diferenciación interna, en torno a lógicas monoculturales y exclusivamente modernas.

⁷ Si se compara el voto afirmativo del referéndum del 2 de julio de 2006 con el del 4 de mayo de 2008, en el departamento de Santa Cruz, considerando los sufragios válidos en relación con el padrón electoral, el resultado del 80% en favor de los estatutos, disminuye sólo al 51%.

⁸ De acuerdo a la ley de ampliación del plazo para la conclusión de la Asamblea Constituyente aprobada por el Congreso Nacional en agosto de 2007, los constituyentes

torio del artículo 398 de la CPE, relativo a la superficie máxima de la propiedad agraria y, simultáneamente, del referéndum aprobatorio del contenido del nuevo texto constitucional, forzada desde el escenario congresal a fines de febrero de 2008, fue prácticamente desbaratada por la Corte Nacional Electoral, ante el inminente riesgo de fractura institucional del organismo electoral.

A su vez, los dos intentos de diálogo nacional, tanto en febrero como en julio de 2008, se frustraron ante la evidente falta de voluntad política de los representantes de la oposición, que no aportaban a la concertación en un contexto en el que la iniciativa y el protagonismo político les correspondía. A esto se sumaba la pérdida de confianza mutua entre los actores del sistema político.

Los avances de la oposición, sin embargo, quedaban contrastados con la inesperada convocatoria, desde el Senado nacional, a un referéndum revocatorio del mandato presidencial y de los prefectos de departamento, cuya iniciativa había correspondido al oficialismo ocho meses antes y en un contexto absolutamente distinto.

La medida fue recibida con beneplácito por el oficialismo que, hasta ese momento, no había reaccionado con contundencia, frente a las acciones de la oposición. Estaba claro que para el MAS, dilucidar las contradicciones en un escenario de consulta a la población en las urnas, resultaba un “buen negocio” y la posibilidad de retomar la iniciativa política en un diagrama de correlación de fuerzas sociales substancialmente más favorable. El escrutinio oficial de los resultados electorales ha arrojado los siguientes datos:

estaban impedidos de trabajar formalmente hasta la realización de los Referéndum dirimitorio y aprobatorio de la nueva CPE, cuyos resultados debían incorporar en una última sesión plenaria.

CUADRO 1
PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

<i>Votos</i>	<i>Si</i>	<i>No</i>
País	67.41%	32.59%
Chuquisaca	53.88%	46.12%
La Paz	83.27%	16.73%
Cochabamba	70.90%	29.10%
Oruro	83%	17%
Potosí	84.87%	15.13%
Tarija	49.83%	50.17%
Santa Cruz	40.75%	59.25%
Beni	43.72%	56.28%
Pando	52.50%	47.50%

FUENTE: Corte Nacional Electoral

En el cuadro se observa que 67.4 % de la población consultada a nivel nacional aprobó la continuidad del presidente y vicepresidente de la República, con promedios entre 83 y 85% en los departamentos de La Paz, Oruro y Potosí; más del 70% en Cochabamba, alrededor del 53% en Chuquisaca y Pando, y entre el 41 y 50% en Santa Cruz, Beni y Tarija.

Los resultados por la continuidad de Evo Morales fueron ampliamente favorables. Si comparamos estos resultados con los correspondientes a las elecciones nacionales de diciembre de 2005, la población que se volcó en favor del MAS se incrementó en un 14%, lo que es realmente significativo. Más allá de la región andina y subandina, el MAS superó el 50% de los votos en los departamentos de Chuquisaca y Pando. Por su parte, en los departamentos de Santa Cruz, Beni y Tarija alcanzó un apoyo superior al 40% de la votación.

En relación con la continuidad de los prefectos de departamento, los resultados fueron los siguientes:

CUADRO 2
PREFECTOS DE DEPARTAMENTO

<i>Votos</i>	<i>Sí</i>	<i>No</i>
La Paz	35.48%	64.52%
Cochabamba	35.19%	64.21%
Oruro	50.86%	49.14%
Potosí	79.08%	20.92%
Tarija	53.06%	41.94%
Santa Cruz	66.43%	33.57%
Beni	64.25%	25.75%
Pando	56.21%	43.79%

FUENTE: Corte Nacional Electoral

Excluyendo el caso de Chuquisaca por el adelanto de las elecciones para Prefecto debido a la renuncia del oficialista David Sánchez, los otros prefectos oficialistas en Oruro y Potosí fueron ratificados. Las autoridades departamentales de Cochabamba y La Paz, opositoras al gobierno y al proceso de cambio, fueron revocadas, imprimiendo otra derrota para la oposición. En Pando y Tarija la ratificación de los prefectos fue producto de votaciones que superaron sin mucha contundencia el 50% de los votos; 56% y 53% respectivamente. Sólo en Santa Cruz y Beni los prefectos lograron votaciones incuestionables; 66 y 64% respectivamente.

El mismo 10 de agosto en horas de la noche el presidente Morales convocó a los prefectos a dialogar, manifestando la necesidad de compatibilizar el Proyecto de CPE con las propuestas de estatutos autonómicos de las regiones, de tal manera de hacer converger las dos agendas en disputa. El intento de instalación del diálogo se produjo el 13 de agosto en Palacio de gobierno, aunque sin mayor voluntad política para materializarlo.

En las siguientes semanas las movilizaciones regionales por la restitución del porcentaje del impuesto directo a los hidrocarburos IDH, que les fuera disminuido por el gobierno central para sostener el pago de una renta en favor de personas de la tercera edad, sumada a la convocatoria a

referéndum dirimitorio y constituyente, además de la elección de consejeros departamentales, subprefectos y prefectos revocados, mediante decreto supremo del 29 de agosto, parecían echar por tierra cualquier iniciativa de diálogo y concertación. El 1o. septiembre la Corte Nacional Electoral, mediante resolución de sala plena, ha decidido no llevar adelante ninguna consulta popular ni elección de autoridades ni representantes, en tanto estas convocatorias no emanen del Congreso nacional.

La violencia que adquirieron las movilizaciones en las tierras bajas parecía sepultar cualquier salida pacífica frente al conflicto. La segunda semana de septiembre fue la que alcanzó mayor complejidad. Las tomas violentas de instituciones públicas, atentados contra domicilios particulares de opositores y sedes de organizaciones sociales, agresiones contra personas, un grave atentado terrorista contra el ducto de gas ubicado en Vuelta Grande el 17 de septiembre. Lo más grave ocurrió, sin embargo, al día siguiente en la localidad de Porvenir a escasos 15 kilómetros de la ciudad de Cobija, en el departamento de Pando. Una masacre étnica perpetrada por grupos armados, provocó el asesinato de 18 personas, casi todas ellas de origen campesino-indígena.

Los resultados de la movilización fueron adversos, en última instancia, para los sectores conservadores. Las movilizaciones de la “media luna” terminaron en un fracaso para sus dirigentes debido a que no modificaron la correlación de fuerzas en favor de la oposición, tampoco lograron incorporar a gruesos sectores poblacionales en torno a sus acciones colectivas ni consiguieron paralizar la economía ni afectar la canasta familiar ni la economía popular.

En estas circunstancias, el presidente de la República convoca nuevamente a un Diálogo a los prefectos de departamento, siendo el prefecto de Tarija Mario Cossio, una bisagra con los prefectos de oposición. El 25 de septiembre se instaló el diálogo con los prefectos en condiciones en las que el gobierno nacional había sido contundentemente relegitimado en las urnas y los prefectos de oposición concluían movilizaciones fallidas. A su vez, los movimientos sociales, en reacción a los hechos sangrientos suscitados en el departamento de Pando desplegaron una masiva movilización que amenazaba ingresar a la ciudad de Santa Cruz.⁹

⁹ Desde cuatro puntos geográficos se desplazaron columnas indígenas y campesinas rumbo a la ciudad de Santa Cruz, totalizando más de 20 mil personas dispuestas a la toma física de la misma.

El diálogo se instaló con la presencia y veeduría de representantes de la comunidad internacional del más alto nivel, designados por Unasur, la OEA y la UE,¹⁰ además de los delegados de las Iglesias.¹¹ Se definió instalar dos mesas de trabajo; una para tratar el tema de las Autonomías y otra para el IDH, postergando los asuntos institucionales por no ser de interés directo de las representaciones regionales.

La Comisión de Autonomías y descentralización contó, además, con representantes del sistema municipal agrupados en torno a la Federación de Asociaciones Municipales (FAM). Se abordaron los siguientes temas relevantes: alcances de las autonomías, tipos de autonomías, igualdad jerárquica de las autonomías, potestad legislativa, alcances de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, carácter y ubicación dentro de la prelación del ordenamiento jurídico de los estatutos autonómicos y cartas orgánicas municipales, competencias y materias competenciales, matriz de asignación competencial.

Los avances técnicos a los que se había arribado con los representantes de las prefecturas y del sistema municipal antes del abandono unilateral de los delegados de las prefecturas de oposición, superaban 80% de los contenidos relativos al capítulo de autonomías de la nueva CPE. Estos consensos fueron registrados en actas suscritas por todos los delegados prefecturales, del sistema municipal, diputados, senadores y autoridades acreditadas por el gobierno central. El documento que recoge los disensos y consensos registra el 1o. de octubre de 2008.

Posteriormente, a iniciativa del presidente de la República, se convocó a los presidentes de las Cámaras parlamentarias, jefes de bancadas de los partidos políticos con representación parlamentaria, a efectos de iniciar un segundo proceso de concertación, en el escenario congresal, para consensuar nuevas modificaciones al proyecto de CPE y garantizar la convocatoria al referéndum dirimitorio del artículo 398 relativo a la superficie máxima de la propiedad agraria y al referéndum aprobatorio de la nueva CPE.

La oposición había consensuado una agenda de 12 tópicos para ser debatida con el oficialismo, destacando los siguientes temas: restitución de las categorías de nación y nacionalidad boliviana, la forma republicana

¹⁰ Unasur es la Unión de Naciones del Sur, OEA es la Organización de Estados Americanos y la UE es la Unión Europea.

¹¹ Las Iglesias invitadas fueron la católica, la adventista y la evangélica.

de gobierno, la libertad de expresión y comunicación, el diseño de los órganos del poder del Estado (Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Electoral), autonomías y descentralización, control social, garantías constitucionales, propiedad privada, educación, aspectos inherentes al modelo económico, sistema de gestión de los recursos naturales, tierra y territorio, procedimiento de reforma parcial de la CPE, disposiciones transitorias, finales, abrogatorias y derogatorias.

Una vez que se incorporaron las sugerencias de la oposición que, en lo fundamental, cualificaron el texto constitucional e hicieron converger las dos visiones de país, se materializó el pacto político nacional con el acompañamiento y testimonio de los veedores internacionales y de las Iglesias, el beneplácito de decenas de personas que coadyuvaron en la generación de los acuerdos y la algarabía de millones de bolivianos y bolivianas en las distintas regiones del país. La emoción indescriptible hizo presa del propio presidente de la República, quien promulgó la ley de convocatoria a los referéndum dirimitorio y aprobatorio de la nueva CPE bajo la mirada y al son de los vítores, lágrimas y manifestaciones de alegría de los impulsores, protagonistas y principales destinatarios de la carta fundamental: marchistas de los movimientos sociales de indígenas, campesinos, originarios y afrobolivianos.

El referéndum para consultar la aprobación de la Constitución y la dirimición de la superficie máxima de la propiedad agraria fue convocado y se llevó a efecto en fecha 25 de enero del presente año. Los resultados oficiales del referéndum constituyente fueron los siguientes (véase el cuadro de la página siguiente):

CUADRO 3
REFERÉNDUM CONSTITUYENTE 2009

<i>Departamento</i>	<i>Urbano</i>		<i>Rural</i>		<i>Total</i>	
	<i>SÍ</i>	<i>NO</i>	<i>SÍ</i>	<i>NO</i>	<i>SÍ</i>	<i>NO</i>
Chuquisaca	36.726	72.000	55.343	14.555	92.069	86.555
La Paz	595.481	226.333	290.596	21.839	886.077	248.172
Cochabamba	117.667	132.691	284.170	84.578	401.837	217.269
Oruro	80.501	40.294	48.410	5.767	128.911	46.061
Potosí	49.117	28.866	141.400	18.554	190.517	47.420
Tarija	24.778	48.825	38.976	34.534	63.754	83.359
Santa Cruz	155.048	356.490	101.530	125.254	256.578	481.744
Beni	10.397	26.345	23.854	44.255	34.241	70.600
Pando	7.239	11.287	3.164	3.708	10.403	14.995
Total	1.076.954	943.131	987.443	353.044	2.064.397	1.296.175
Total	2.020.085		1.340.487			
Porcentaje	660.11%		339.89%			

FUENTE: Corte Nacional Electoral, 2009

El 60.11% de los votantes aprobaron la CPE frente al 39.89% que se pronunciaron en contra de su texto. A nivel de departamentos el SI se impuso en Chuquisaca, La Paz, Cochabamba, Oruro y Potosí. El no, por su parte, fue mayoritario en Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija. Con relación a la votación por áreas urbanas y rurales, tenemos que en las áreas urbanas de La Paz, Oruro y Potosí los resultados fueron favorables al sí, en tanto que en los casos de Cochabamba, Sucre, Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando se impuso el *no*. A nivel rural, el SI fue mayoritario en Chuquisaca, La Paz, Cochabamba, Oruro, Potosí y Tarija.

De la información anterior se desprende la gran legitimidad de la nueva CPE, reproduciendo un escenario hegemónico en favor del oficialismo en los departamentos de la región andina y subandina del país, en tanto que, manifestando la necesidad de nuevos acuerdos con los departamentos de las tierras bajas. Además de expresar la necesidad de desarrollar pactos territoriales al interior de estas regiones, dada la división ciudadana expresa, manifestada en el comportamiento electoral en estas regiones del país.

Aprobada la nueva CPE, se plantea el mayor desafío del proceso constituyente boliviano, la implementación de un diseño institucional distinto y de la materialización de los derechos reconocidos en favor de la población, sobre todo aquellos de naturaleza colectiva. En relación con este último aspecto, la efectivización de los derechos, en la mayoría de los casos, requiere solamente de iniciativas desde el órgano ejecutivo, puesto que la Declaración de derechos tiene como una de sus principales garantías, la no sujeción a reglamentación previa.

Sobre el diseño institucional de la nueva estructura organizativa del Estado, la implementación de las autonomías representa el mayor desafío. Sobre este tópico se plantean las siguientes dificultades y oportunidades:

- Los comités cívicos y prefecturas de oposición rechazan la nueva Constitución Política del Estado a cuyos contenidos deberían sujeción sus Estatutos autonómicos.
- En materia de tierra y territorio se mantienen las profundas divergencias entre la nueva CPE y los Estatutos autonómicos de Santa Cruz y Beni.
- No existe una instancia legítima en el nivel departamental que tenga potestad para modificar los Estatutos autonómicos.

- En la práctica no está funcionando el órgano de control de constitucionalidad que verifique que las adecuaciones estatutarias se enmarquen en el texto constitucional.
- No existe la posibilidad de implementar inmediatamente las autonomías puesto que el órgano legislativo departamental recién se elegirían en abril del 2010.
- En la Ley Electoral existe la posibilidad de incorporar un Referéndum para que los departamentos de la región andina y subandina reconsideren su acceso a la autonomía.
- Esta misma consulta podría someter a decisión de la población de estos departamentos un proyecto de estatuto autonómico.
- Este mismo evento de consulta ciudadana incorporaría consultas para el acceso a la autonomía indígena originario campesino para aquellas naciones y pueblos de esta naturaleza, a condición de que sus entidades territoriales no trasciendan límites político-administrativos.
- Se incorporaría, a iniciativa de los municipios de Tapacarí, Villamontes y Yacuiba, la consulta para el reconocimiento de autonomía regional para esta región del chaco, pudiendo incorporarse en las mismas condiciones, las provincias Luis Calvo y Hernando Siles del departamento de Chuquisaca y Cordillera del departamento de Santa Cruz.
- Asimismo, representa una importante oportunidad la constitución y consolidación del Consejo Nacional de Autonomías y Descentralización como escenario de concertación de iniciativas y normas jurídicas y técnicas necesarias para la implementación de las autonomías, sobre todo, un Régimen de transición que incluya procedimientos para la elaboración de estatutos autonómicos y transferencia de competencias, además de establecer mecanismos de coordinación entre el nivel central y las entidades autónomas y descentralizadas subnacionales y los criterios para avanzar hacia un pacto fiscal que configure el régimen económico de las autonomías.
- En definitiva, avanzar en la implementación de las autonomías supone desarrollar los máximos esfuerzos de concertación y proyectar, en este marco, los instrumentos normativos y técnicos de transición, así como la consulta a las poblaciones departamentales de La Paz, Chuquisaca, Cochabamba, Oruro y Potosí, además de las poblaciones in-

dígenas y de la región del chaco, a fin de sincronizar los ritmos de acceso a las autonomías.

II. LOS PRINCIPALES CONTENIDOS DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

1. *Modelo de Estado*

Es la forma y principios que adopta un país para la organización de su estructura estatal y para la convivencia de sus habitantes. En la nueva Constitución se presenta la siguiente definición acerca del modelo de Estado: "...Unitario, Social de Derecho, Plurinacional Comunitario, descentralizado y con autonomías..." (artículo 1o.).

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 Unitario, es decir, con un sólo centro de poder político en contraposición al modelo federal que reconoce varios Estados formando una Federación de Estados.

Además se declara social de derecho, o sea acoge la forma funcional liberal del poder público (democracia, división de poderes, sufragio universal, etcétera) priorizando los intereses colectivos antes que los individuales.

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.

Finalmente asume la descentralización y 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 anterior Constitución se define al Estado como unitario, multiétnico y pluricultural. El nuevo texto ratifica el carácter unitario y sustituye lo multiétnico por lo plurinacional, ya que los indígenas no son solamente etnias, si no que se asumen como naciones indígenas. El Estado aplicaba lo multiétnico sólo al respeto de la diversidad folklórica, dejando sin efecto la multiculturalidad en la organización estatal.

La sociedades contemporáneas están estructuradas en torno a una heterogeneidad cultural que puede dar lugar a la constitución de un Estado plurinacional o de un Estado multiétnico. Los Estados plurinacionales o multinacionales son unidades políticas centralizadas que ejercen coerción en más de una “nación” al mismo tiempo (Sosa en Romero, 2007: 23).

El Estado plurinacional surge en contraposición al Estado-nación. Es producto de conquistas, invasiones y anexiones a naciones más poderosas. En el caso de los Estados multiétnicos, en cambio, la diversidad etnocultural es un fenómeno demográfico que proviene de la inmigración de individuos y/o familias. Un Estado, al mismo tiempo, puede ser plurinacional y multiétnico. Esta situación se presenta por la existencia de dos o más naciones en un mismo sistema estatal de coerción y por la existencia de dos o más etnias dentro del mismo aparato estatal (*idem*).

El devenir de las etnicidades,¹² según García Linera, puede asumir varias trayectorias. Algunas pueden dar lugar a naciones con Estado como los ingleses; pueden formar parte de un Estado multinacional que les reconoce como nacionalidad confederada (la antigua Yugoslavia), pueden existir como minorías o mayorías sin presencia institucional en los Estados coloniales o pueden mantenerse en medio de un rechazo a su existencia, como los Kurdos en Turquía (2005: 22).

Una nación es el resultado de la agregación política de muchas etnicidades. La nación es la unidad de idioma, territorio, cultura y economía; es decir, es una forma de producir “lo común”, por eso a veces se la confunde con el Estado, que se refiere más bien a la gestión del bien común (*ibidem*: 34). Cuando la construcción y gestión de lo común se funda en la convergencia de una pluralidad derivada del multiculturalismo que reconoce diversidades lingüísticas y culturales, estamos frente a un Estado plurinacional.

El pluralismo se desarrolla a partir de la problematización o politización de las diferencias (Tapia, 2002: 75). Esta problematización de las diferencias derivada en pluralismo expresa la fragmentación del poder social en una multiplicidad organizada configurando un régimen político que reconoce derechos de organización, opinión y participación (Dahl en Tapia, *ibidem*: 76). Esto significa reconocer una pluralidad de organizaciones sociales respetando su autonomía en una cohabitación entre la or-

¹² La etnicidad es una colectividad cohesionada a partir de atributos culturales compartidos y de la creencia en una historia arraigada en una ascendencia común.

ganización estatal y social, de donde se construye la categoría de pluralismo democrático, sin embargo, esta problematización no se reduce sólo a eso, además se debe considerar si la pluralidad puede efectivizarse en un pacto entre equivalentes o no.

De donde se desprenden multiniveles simétricos o asimétricos. Un pacto entre equivalentes configura un sistema pluralista simétrico. Por el contrario, si la agregación política no se da entre equivalentes estamos frente a un pacto asimétrico. La simetría se refiere a la medida en que las unidades que componen una estructura mayor participan en las condiciones y percepciones comunes al conjunto del sistema. La asimetría, por su parte, expresa la medida en que las unidades de una estructura no comparten las características comunes (Romero, 2007: 24).

Un sistema simétrico ideal aplicado a la organización estatal se compondría de unidades políticas constituidas por territorios y poblaciones iguales con características económicas, condiciones climáticas, grupos sociales e instituciones políticas semejantes. El sistema asimétrico ideal, por el contrario, se compondría por entidades políticas que corresponderían a diferencias de interés, carácter y composición, existentes al interior de una sociedad (Tarlton, en Romero, *op. cit.*: 24). Según Livingston, el modelo asimétrico permite a las diversidades encontrar expresiones políticas a través de gobiernos locales con diversos grados de autonomía y poder (*idem*).

La asimetría como reconocimiento de los caracteres diferenciales de las unidades del sistema y como objetivo de adecuación de la estructura estatal a una realidad caracterizada por la existencia de naciones y nacionalidades con voluntad de autogobierno, puede ser perfectamente funcional a la constitución de un Estado plurinacional. Conectar la organización jurídico-política del Estado y la cuestión nacional plantea el tema de la asimetría en sociedades plurinacionales (Jeremy Webber, Stéphan Dione, Eric Fossas, 1999). Según Lavaud, la asimetría se erige en Alemania en 1871, donde la dogmática iuspublicista acordó reconocer derechos particulares (jura singularia) a ciertos Estados (Baviera y Prusia) en relación con el conjunto (Fossas, 1999: 281).

En “sociedades diferenciadas”, aquellas donde existen unidades con carácter nacional al lado de otras unidades que no tienen ese carácter, existen muchas dificultades para construir estructuras estables. En el caso de Bélgica se constata la divergencia de inclinaciones políticas de

Flandes (comunitarización cultural) y Valonia (regionalización económica). En el caso de Canadá la contradicción se presenta entre la demanda de mayor autonomía de Québec y de reforzamiento del Estado federal expresada por las demás provincias. En el caso de España en la contraposición entre el nacionalismo vasco y catalán con las demás comunidades autónomas.

La conexión de asimetría y plurinacionalidad contraponen diferentes lógicas para construir identidad política, es decir, la forma en que los ciudadanos conciben su pertenencia a una comunidad sobre la cual se construyen instituciones políticas. En este caso las minorías no reivindican la defensa de una comunidad política culturalmente diversa, sino más bien, la existencia de diversas comunidades políticas, cada una con derecho de autogobierno (*ibidem* 290 y 291).

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 autonomía indígena con base en sus derechos históricos.

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 (artículo 2o.).

El reconocimiento de la pre-existencia de los pueblos indígenas en relación con 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 lado, 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.

2. Sistema de gobierno

Es el conjunto de instituciones a través de las cuales opera el poder político del Estado, relacionando a los gobernantes con los gobernados. Se refiere éste a la manera o modalidad de organización del ejercicio del poder público. La forma de gobierno tiene relación con la modalidad que adoptan los órganos directivos, que formulan, expresan y realizan la voluntad del Estado (Borja en Fernández, *op. cit.*: 25).

Según Loewenstein el tipo de gobierno concretiza el régimen político. A su vez, el sistema político abarca una serie de tipos de gobierno unidos por la identidad de una ideología (doctrina política) y las instituciones que le son correspondientes (división de poderes, control parlamentario, representación popular). De ahí que define el tipo de gobierno como la concreta formación de las instituciones del sistema político en una determinada sociedad estatal (en Planas, s/f: 45). Los sistemas de gobierno más conocidos son la democracia directa y la indirecta o mixta.

A propósito del sistema de gobierno el proyecto de nueva Constitución establece:

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.

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 (artículo 11).

Tradicionalmente nuestro sistema de gobierno ha sido restringido a la democracia representativa, expresando además la lógica organizativa liberal, lo que derivó en un régimen monopolizado por los partidos políticos, restringiendo la participación ciudadana sólo al acto electoral.

El proyecto de 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 (referendos, consultas previas y otros). 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 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 reconocen 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 multi-niveles asimétricos gubernativos, dada la condición de minorías poblacionales dispersas que caracteriza a estos pueblos.

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

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

La regla general es que se eligen representantes poblacionales y departamentales por sufragio universal y directo (véase artículo 146-I). Si bien se prevé proporcionalidad de representantes indígenas se refiere a la composición de candidaturas en listas electorales. Por su parte, las circunscrip-

ciones 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.

3. Carta de derechos, deberes y garantías constitucionales

Los derechos son facultades o atribuciones reconocidas a las personas individuales y colectivas, derivadas de su condición natural de seres humanos y colectividades. Los deberes, por su parte, son obligaciones impuestas a los individuos y colectividades que derivan de las necesidades emergentes de la vida en sociedad. Las garantías, finalmente, son instrumentos dirigidos a restituir la vigencia de derechos que se encuentran restringidos o vulnerados y salvaguardar aquellos que se encuentran amenazados.

En las Constituciones políticas se recogen las distintas generaciones de derechos humanos considerados fundamentales porque se dirigen a garantizar la existencia y desarrollo de los individuos y las colectividades en función de atributos naturales que no pueden ser restringidos por ninguna persona ni por alguna expresión de poder. Podemos definir a los derechos humanos como las facultades reconocidas jurídicamente a los individuos y colectividades, dirigidas a garantizar su desarrollo integral en condiciones de igualdad, libertad, equidad, participación, identidad y dignidad (Romero, 2005: 314).

Tomando en cuenta distintos momentos en la historia de la humanidad en que se reconocieron, en el ámbito de la comunidad internacional, los derechos humanos se clasifican en tres generaciones: derechos civiles y políticos o derechos de primera generación; derechos económicos, sociales y culturales o derechos de segunda generación, y derechos de las colectividades o derechos de tercera generación.

Los derechos de primera generación se inspiran en los valores de libertad, igualdad y seguridad. Los derechos de segunda generación son propios del constitucionalismo social, apuntan a la cuestión social, protegen a la familia, a los trabajadores y a los gremios, sus valores protegidos son la igualdad y solidaridad. Los derechos de tercera generación se refieren a los pueblos, la ecología, los usuarios, los consumidores y la

competencia; los valores protegidos son las colectividades y la dignidad humana (De Ruiz, en Romero, 2006: 28).

La comunidad internacional ha reconocido tres generaciones de derechos humanos; individuales (civiles y políticos), colectivos de ejercicio individual (económicos, sociales y culturales) y colectivos de ejercicio colectivo (ambientales y de pueblos indígenas). La nueva Constitución ha recogido en su Declaración de Derechos las tres generaciones de derechos humanos, los mismos que tienen alcance universal.

CUADRO 4

<i>Tipo de derechos</i>	<i>Contenidos</i>
Derechos fundamentales	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	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.

<i>Tipo de derechos</i>	<i>Contenidos</i>
Derechos políticos	Participar en la formación, ejercicio y control del poder político directamente o a través de sus representantes (sufragar, elegir, ser consultado, etcétera).
Derechos de las naciones, pueblos indígenas, originarios y campesinos	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 (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; consulta; participación; reproducción de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos.
Derechos ambientales	A gozar de un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado.

<i>Tipo de derechos</i>	<i>Contenidos</i>
Derechos económicos, sociales y culturales	Salud y a 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: Constitución, artículos 21 a 76

La nueva Constitución desarrolla de manera suficiente las distintas generaciones de derechos humanos (individuales y colectivos), jerarquizan-

do los derechos colectivos dándoles el mismo nivel que los individuales y estableciendo garantías para su implementación expresadas en políticas de Estado. A diferencia de la Constitución actual que sólo incorpora en la carta de derechos a los civiles y políticos, desarrollando parcialmente los derechos colectivos en regímenes especiales, delegando sus garantías a las leyes especiales.

Destaca también el reconocimiento integral de los derechos colectivos: ambientales, de usuarios y consumidores y de los pueblos indígenas y naciones originarias. Adicionalmente se reconocen 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 se prevé que a medida del desarrollo de la humanidad nuevos derechos van emergiendo según necesidades y estos 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 humana, 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 (artículo 22).

Toda persona tiene derecho a la vida y a la integridad física, psicológica y sexual. Nadie será torturado. Nadie será torturado, ni sufrirá tratos crueles, inhumanos, degradantes o humillantes. No existe la pena de muerte (artículo 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 gobiernos, 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 (artículo 19).

Incorpora, por otra parte, garantías constitucionales como instrumentos de defensa de los derechos cuando estos se encuentran amenazados o efectivamente han sido vulnerados. A diferencia de la anterior Constitución que definía garantías constitucionales sólo para los derechos individuales (*habeas corpus*, *habeas data*), la nueva carta magna establece garantías para accionar el respeto de los derechos colectivos; destaca la acción popular.

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 establecen 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.

4. Estructura del Estado

La estructura del Estado es la organización, asignación de funciones, mecanismos de coordinación, herramientas de control a los órganos de poder de un Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). La organización o estructura de un Estado es funcional u horizontal y territorial o vertical.

Funcional porque divide las funciones de los órganos de poder: el ejecutivo implementa las políticas públicas; el Judicial administra justicia; el Le-

gislativo aprueba las leyes. Territorial es la distribución y ejercicio del poder en el conjunto del territorio: gobierno central, departamental, local.

La organización y definición de funciones, mecanismos de coordinación e instrumentos de control de los órganos del poder público que se encuentra más desarrollada es la que corresponde al liberalismo, pues en el sistema socialista se aplica más bien un régimen de asamblea. El pilar central del Estado de derecho liberal es la tesis de la división de poderes, teniendo en cuenta que uno de los objetivos de una Constitución es limitar el ejercicio del poder por parte de los gobernantes para equilibrar su relación con los gobernados y para resguardar la vigencia efectiva de los derechos de estos últimos.

La teoría de la división de poderes tuvo su origen en la época de la antigüedad, en Grecia. Aristóteles en “la Política” distinguía tres ramas en el Estado: deliberativa, de la magistratura o función administrativa y la judicial. En el siglo XVII John Locke propone la división en dos poderes: el Legislativo y el magistrado ejecutivo (Alvarado, en Romero: 30).

Sin embargo, fue Montesquieu quien desarrolló la teoría clásica de la división del poder público en tres órganos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La tesis se sustenta en dos razonamientos centrales; por una parte, es necesario establecer límites al ejercicio del poder político, una concentración del poder derivaría inevitablemente en discrecionalidad. Por otra parte los derechos de las personas deben ejercitarse con el único límite establecido en la ley y que se orienta a regular las relaciones entre gobernantes y gobernados.

Siguiendo la tesis de Montesquieu, las funciones genéricas que corresponden a los órganos públicos son las de aprobar leyes (órgano legislativo), hacer cumplir las leyes y administrar los asuntos públicos (órgano ejecutivo), y administrar justicia resolviendo los conflictos entre las personas, y entre éstos y el Estado (órgano judicial).

Los tres órganos del Estado son independientes entre sí, es decir, de acuerdo a la concepción doctrinal, ninguno puede encontrarse sometido a los demás. Es por eso que cada uno de los órganos públicos tiene funciones específicas y diferentes, empero, deben gestionar sus asuntos en coordinación entre sí. De tal manera que la independencia y coordinación de órganos públicos constituye la base del sistema democrático y del Estado de derecho, es decir del ejercicio del poder político en estricta sujeción al ordenamiento jurídico vigente.

El sistema de controles mutuos consiste en el reconocimiento de facultades tendientes a lograr equilibrios o “pesos y contrapesos” en el funcionamiento de los órganos públicos, de tal manera que si los legisladores infringen la ley, el órgano judicial debe sancionarlos, en tanto que si la responsabilidad corresponde a las autoridades jurisdiccionales jerárquicas, debe ser el órgano legislativo el que los procese. Si la responsabilidad corresponde a los altos funcionarios del órgano ejecutivo, deben ser el legislativo y el judicial los encargados de conocer el caso.

La conjunción de variables relativas al modelo de Estado y sistema de gobierno determinará el carácter de la estructuración del poder público. Frente a la corriente liberal que se sustenta en la división de poderes, control parlamentario, representación y sufragio, tenemos las teorías que sostienen que la verdadera democracia corresponde al pueblo y la manera de ejercerla se da a través de un régimen de Asamblea al que se subordinan los órganos de poder constituido y donde se concentran las decisiones relativas a la implementación de las políticas públicas que se dirigen prioritariamente a la efectivización de los derechos colectivos. Las instituciones que configuran este sistema se concretan en el régimen de asamblea, intervención y planificación estatal, primacía de derechos colectivos.

CUADRO 5
ESTRUCTURA FUNCIONAL DEL ESTADO EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN

<i>Órganos del poder público</i>	
<p><i>Órgano legisltivo:</i>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, etcétera), 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>	
<i>Órganos del poder público</i>	
<p><i>Órgano ejecutivo:</i> 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. 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 Policías, presidir el Servicio de Reforma Agraria. El vicepresidente preside la Asamblea Legislativa y articula al Legislativo y Ejecutivo.</p>	
<p><i>Órgano judicial:</i> Tribunal Constitucional.</p>	<p>Para el control de constitucionalidad. Está integrado por magistrados elegidos por voto.</p>
<p>Jurisdicción ordinaria: Integrada por un tribunal supremo con magistrados elegidos por voto.</p>	<p>Además, tiene sus respectivos tribunales departamentales.</p>

<p>Tribunal agroambiental como instancia especializada en materia agroambiental. La función disciplinaria y administrativa está a cargo de una entidad de Control administrativo de justicia.</p> <p>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><i>Órganos del poder público</i></p>	
Órgano Electoral	Tiene a su cargo administrar procesos electorales, consultas ciudadanas (referendos) y el registro civil.
<p><i>Órganos de control y defensa y seguridad</i></p>	
Contraloría General del Estado	Presidido por un Contralor elegido por la Asamblea legislativa con funciones de control fiscal.
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.
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. Procuraduría del Estado defiende los intereses patrimoniales y públicos del Estado.
Procuraduría del Estado	Defiende los intereses patrimoniales y públicos del Estado.

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.
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.
Policía	Su misión es defender a la sociedad, conservar el orden público y el cumplimiento de las leyes en todo el territorio boliviano.

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 en relación con el pueblo, en correspondencia con un régimen político que refuerza la participación ciudadana frente al sistema democrático estrictamente representativo. El presidente y vicepresidente se eligen de manera directa (por voto popular), sin mediación del órgano legislativo, lo que vincula programáticamente a estas autoridades en relación con la población, y refuerza la independencia del Ejecutivo respecto del Legislativo.

De todas maneras el nuevo diseño constitucional prevé que muchas decisiones políticas fundamentales se adoptan en el órgano legislativo 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, controlará 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 los prefectos de departamento.

Si bien la integración de varias autoridades políticas se concentra en decisiones del Legislativo y Ejecutivo; órganos electores, 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 se refieren 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 o el número de representantes departamentales.

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 especial la compatibilización 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 donde se desprende, en principio, que no deberían haber mayores dificultades para la señalada compatibilización.

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 Poder 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 confirman 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 contra pesos que salvaguarden su institucionalidad y legitimidad.

Complementariamente se constitucionaliza el control social, que debe ser funcional y transversal en relación con 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.

III. ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN

La estructuración del poder público no es sólo funcional, sino también territorial. La distribución y ejercicio del poder, bajo un criterio territorial, según Fernando Badía, está íntimamente ligada a la forma de gobierno (en Blancas y otros, 1995: 16). De ahí que pueden distinguirse tres tipos de Estado, siguiendo con el punto de vista del autor citado: Estado Unitario, Estado Federal y Estado Regional. Las diferencias derivan según que cuenten con un único centro decisorio constituyente y legislativo (unitario), con múltiples centros decisivos constituyentes y legislativos (federal), o puede ser un Estado con un único centro decisorio constituyente y múltiples centros decisivos legislativos (regional).

Cada sistema de gobierno se refleja también en el modelo de gestión del territorio. Las políticas de Estado referidas al territorio se conocen como ordenamiento territorial. Se define a éste como “la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de cualquier sociedad. Disciplina científica, técnica administrativa y acción política, concebida como práctica interdisciplinaria y global para lograr el desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio”. La anterior definición corresponde a la Carta Europea de ordenación del Espacio (Masiris en Terceros, 2004).

De acuerdo al concepto, se destacan los siguientes elementos: se trata de una política de Estado integral, ya que concurren aspectos políticos, económicos, sociales, culturales y ecológicos aplicados a la ordenación del espacio; es teoría y práctica para la gestión territorial; es interdisciplinaria y busca alcanzar el equilibrio de las regiones y la organización física del espacio.

Existen corrientes que pretenden restringir los alcances del ordenamiento territorial a políticas de regulación de uso del suelo y de organización de ocupación territorial o de asentamientos humanos. Si tomamos en cuenta que, en realidad, el ordenamiento territorial refleja las relaciones de poder expresadas en el control espacial, no podríamos concebirlo simplemente como un procedimiento técnico cuando en definitiva refleja procesos políticos, desarrollos económicos, concepciones y acciones culturales, correlaciones y caracterizaciones ecológicas, construcción de relaciones sociales a partir de la aplicación de distintas lógicas de ocupación del espacio.

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

- “Bolivia se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipios y territorios indígenas (artículo 270).
- La creación, modificación y delimitación de unidades territoriales se hace por voluntad democrática de sus habitantes (artículo 270).
- El régimen autonómico tiene los siguientes alcances: Elección directa de autoridades, potestades normativas administrativas, fiscalizadoras y técnico administrativas. Las modalidades autonómicas son: Departamentales, Regionales (provinciales), Municipales e Indígenas” (artículo 272).
- Una ley marco de autonomías y descentralización desarrollará sus características, atribuciones y organización (artículo 272).

CUADRO 6
COMPETENCIAS DE LAS AUTONOMÍAS EN LA CPE

Tipo de autonomía	<i>Competencias</i>		
	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,	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,	Régimen electoral departamental, servicio de telefonía fija, 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 de los gobiernos autónomos.

	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 de cuencas, administración de puertos fluviales, seguridad ciudadana, sistema de control gubernamental, vivienda, agricultura, ganadería, caza y pesca.	
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,	Las mismas del los departamentos	Las mismas del los departamentos

	<p>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, microriego, servicios básicos, áridos y agregados, desarrollo municipal, industrialización.</p>		
Autonomía Indígena originaria campesina	<p>Dictar su estatuto, gestión de formas propias de desarrollo económico, social, político, organizativo y cultural,</p>	<p>Organización, planificación y ejecución de políticas de salud y educación en su jurisdicción, conservación de</p>	<p>Sistema de control fiscal y administración de bienes y servicios, relaciones internacionales, participación y</p>

	<p>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</p>	<p>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 microriego, 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>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>
--	---	---	---

	ocupación territorial, vivienda, urbanismo y redistribución población, promover acuerdos de cooperación con otros pueblos y entidades públicas, mantener y administrar sus sistemas de microriego, 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		
--	---	--	--

FUENTE: Constitución Política del Estado

Elaboración propia

La estructura territorial del Estado es la organización de su poder político en términos verticales o territoriales. Distribuye este poder en distintos niveles de organización político-administrativa (departamentos, provincias, municipios, etcétera) con la finalidad de construir su institucionalidad en todos los ámbitos espaciales del país. Uno de los aspectos más importante en la reforma constitucional se refiere a la recomposición territorial del poder político (desconcentración). 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 en relación con las regiones (departamentos) y pueblos indígenas.

La nueva Constitución en su artículo primero caracteriza al Estado como descentralizado y con autonomías sustentadas en jurisdicciones territoriales. Respondiendo al mandato de referéndum del 2 de julio del 2006 se reconocen las autonomías departamentales con potestad para elegir a sus autoridades, aplicar facultades legislativa, normativas-administrativas, técnicas, ejecutivas y de fiscalización.

Las autonomías departamentales cohabitan con otras modalidades autonómicas como las regionales (provinciales), 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 poblacional, adoptando las competencias que les sean transferidas desde los consejos departamentales.

Las autonomías municipales existen y se reafirman y fortalecen porque adquieren nuevas competencias. Asimismo, las autonomías indígenas originarias campesinas tienen como base jurisdiccional sus tierras colectivas 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 cualidades gubernativas (autonomías) a las entidades político-administrativas que expresan la representación de los departamentos, provincias, municipios y comunidades indígenas. 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 pidieron autonomías en el referéndum autonómico del 2006, se mantendrán en un régimen de descentralización, sin embargo podrán adoptar el régimen autónomo en referendos departamentales.

IV. MODELO DE DESARROLLO ECONÓMICO SOCIAL

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.

II. La economía plural está constituida por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa.

III. 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.

IV. Las formas de organización económica reconocidas en esta Constitución podrán constituir empresas mixtas

V. 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 pueden 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, etcétera), consiguientemente, el control de los excedentes (ga-

nancias) 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 perspectiva de que coadyuven al desarrollo económico social, respondan al interés colectivo y se enmarquen 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.

V. 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 pueden reconocer derechos en favor de particulares salvo autorización por necesidad pública.
- El Estado a través de entidades públicas, sociales o comunitarias asumirá el control y dirección sobretodo 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 podrán 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 el uso de los recursos naturales 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.

VI. BIBLIOGRAFÍA

ASAMBLEA CONSTITUYENTE, *Constitución Política del Estado*, La Paz, 2008.

BLANCAS Carlos *et al.*, LANDA César, RUBIN Marcial, *Derecho constitucional general*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 1995, ts. I y II.

FERNÁNDEZ, Ivanna, *Países multiculturales: análisis constitucional comparado*, La Paz, PADEP-GTZ, 2006.

FOSSAS, Enric y REQUEJO, Ferran (eds.), *Asimetría federal y Estado plurinacional*, Madrid, Trotta, 1999.

- FOSSAS, Enric, “Asimetría y plurinacionalidad en el Estado autonómico”, en FOSSAS, Enric y REQUEJO, Ferran (eds.), *Asimetría federal y Estado plurinacional*, Madrid, 1999.
- GARCÍA LINERA, Álvaro, *Estado multinacional*, La Paz, Editorial Mala-testa, 2005.
- PLANAS, Pedro, *Régimen político contemporáneo*, Lima, Fondo de Cultura Económica.
- ROMERO, Carlos, *El proceso constituyente boliviano. El hito de la cuarta marcha de tierras bajas*, Santa Cruz, Editorial El País, 2005.
- , “Derechos de los pueblos indígenas y reforma constitucional”, *Tema de la agenda nacional*, Santa Cruz, Editorial El País, 2006.
- , *Constituciones comparadas y comentadas. Estados unitarios, federales, autonómicos, socialistas, plurinacionales y multiculturales*, Santa Cruz, Editorial El País, 2007.
- TAPIA, Luis, *La velocidad del pluralismo*, La Paz, Editorial Muela del Diablo, 2002.
- TARLTON, Charles, “Simetría y asimetría como elementos del federalismo. Una especulación teórica”, en FOSSAS, Enric y REQUEJO, Ferran (eds.), *Asimetría federal y Estado plurinacional*, Madrid, 1999.
- TAYLOR, Charles, “Valores compartidos y diferentes”, en FOSSAS, Enric y REQUEJO, Ferran (eds.), *Asimetría federal y Estado plurinacional*, Madrid, 1999.
- TERCEROS, Elva, *Dimensión étnica del ordenamiento territorial*, Mimeo, 2004.