

Insumos para el debate
**Propuestas de contenido
para la nueva constitución**

El proceso constituyente en Bolivia implica la participación y esfuerzo de todos para viabilizar escenarios de diálogo y concertación, en procura de fijar las bases de un nuevo Pacto Social necesario para la construcción de un nuevo país, sobre los pilares del fortalecimiento de la unidad en la diversidad, administración y control de los recursos naturales estratégicos por el Estado, distribución territorial y funcional del poder público e incorporación de mecanismos de participación ciudadana, de las naciones originarias y pueblos indígenas.



HIVOS



Ibis
Derechos
Educación y Desarrollo



CEJIS
CENTRO DE ESTUDIOS JURÍDICOS
E INVESTIGACIÓN SOCIAL

Separata Número 18 - Revista Artículo Primero

***Insumos para el Debate:
Propuesta de contenido
para la nueva
Constitución***

SEPARATA N° 18

Artículo Primero

Revista de Debate Social y Jurídico
Julio - 2006 - Santa Cruz de la Sierra - Bolivia

Derechos reservados CEJIS
Director Ejecutivo
Carlos Romero Bonifaz
Depósito Legal: 81-1350-06
ISBN: 99905-886-3-5

Redacción de texto:
Programa Investigación CEJIS

Diseño de tapa:
Jose Velasco

Diseño y Diagramación:
Walter Pérez (wapece)

Corrección de Texto:
Magaly Espinoza y Gabriela Huerta

Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social CEJIS
Alfredo Jordán N° 79 • Teléfonos: 3-3532714 - 3-533809 – Fax: 3-535169
Casilla: 2114 • Mail: cejis@scbbs-bo.com • cejis@cejis.org • Portal: www.cejis.org

Publicación auspiciada por:
UE, IBIS-Derechos Educación y Desarrollo, HIVOS, IWGIA.

Los contenidos de esta publicación no comprometen la posición de los auspiciadores.
Se autoriza la utilización de los contenidos citando la fuente.

INDICE

Reconocimientos	7
Presentación	9
Introducción	12

CAPÍTULO I

Consideraciones preliminares.....	21
1. Dimensiones de la crisis del Estado	23
1.1. La crisis institucional del Estado	23
1.2. Agotamiento del modelo socio-económico	23
1.3. Deslegitimación del sistema político	24
1.4. Estructura excluyente del Estado.....	25
2. Antecedentes de las reformas a la Constitución Política del Estado	26
3. Indicadores para la reforma constitucional.....	28
4. De los elementos constitutivos para un nuevo modelo de Estado y Sistema de Gobierno.....	30
4.1. Hacia la configuración de un nuevo modelo de Estado.....	30
4.2. Recomposición del sistema político	32

CAPÍTULO II

Sistema de derechos, deberes y garantías constitucionales.....	37
1. Revalorización de los derechos individuales y reconocimiento de los derechos colectivos.....	39
2. Fundamentos de los derechos humanos, individuales y colectivos en la Constitución	40
3. Cambio en la administración de justicia y los derechos humanos	43
4. Reconocimiento de los derechos humanos fundamentales y modernización de la Constitución.....	45
5. Régimen programático de los derechos constitucionales	46
6. Derechos fundamentales.....	51
6.1. Derechos individuales.....	51

6.2. Derechos sociales y colectivos en el marco del Estado Social y Democrático de Derecho	57
6.3. Derechos colectivos de los pueblos indígenas o nacionalidades originarias.....	59
I Derechos de autonomía.....	59
II Derechos de participación política	62
III Derechos de representación.....	65
IV Derechos territoriales	66
V Derechos sobre recursos naturales.....	69
VI Derechos económicos.....	71
VII Derechos culturales.....	73
VIII Derechos al medio ambiente sano.....	76
6.4. Derechos laborales.....	78
6.5. Derechos de la familia.....	81
6.6. Derechos de la mujer.....	81
6.7. Derechos de la niñez y adolescencia.....	82
6.8. Derechos de la juventud.....	83
6.9. Derechos de la población de la tercera edad.....	83
6.10. Derechos de las personas con capacidades diferenciadas.....	84
7. Deberes	84
7.1 Deberes de la persona.....	85
8. Garantías constitucionales.....	88
8.1 Tipos de garantías constitucionales.....	92
8.1.1 Garantías normativas.....	92
8.1.2 Garantías jurisdiccionales.....	94

CAPÍTULO III

Estructuración del Poder Público.....	97
1. Crisis de Estado y Status de la Asamblea Constituyente.....	99
2. Sistema de democracia alternativa o de consenso.....	102
3. Sistema de pluralismo cultural.....	105
4. Sistema electoral e instituciones de poder compartido	106
5. Sistema de gobierno compartido.....	111
5.1 Elementos configuradores del gobierno compartido.....	114

5.2 Ejercicio y mantenimiento del gobierno compartido.....	118
6. Gobernabilidad del sistema político	123
6.1 Elementos de la gobernabilidad.....	124
6.2 Indicadores de la gobernabilidad.....	124
7. La descentralización.....	132
8. La participación política	133
8.1 La representación política.....	134
8.2 Partidos políticos.....	135
9. Gobierno y Parlamento.....	137
10. Rendimiento del sistema político en relación a las políticas públicas ...	139
11. Caracterización del modelo de Estado.....	142
12. Estructuración del poder público.....	144
13. Conformación de los órganos de poder y entramado institucional	146
13.1 Órgano Ejecutivo	146
13.2 Órgano Legislativo	147
13.3 Órgano Judicial.....	147
13.4 Órgano Electoral.....	148
13.5 Órgano Ciudadano.....	148
Atribuciones programáticas de los órganos de poder	150
14. De la estructura del Estado.....	150
14.1 Definición y características de las autonomías	151
14.2 Conformación de las autonomías indígenas para un desarrollo con identidad y ejercicio pleno de los derechos colectivos.....	154
14.2.1 La posibilidad de vivir en la diferencia con igualdad.....	157
14.3 Conformación de las autonomías departamentales con facultades administrativas y legislativas para diseñar y ejecutar planes de desarrollo regional.....	159
14.4 Fortalecimiento de las autonomías municipales.....	161
15. Un nuevo Estado plurinacional desde abajo para un destino común.....	162

CAPÍTULO IV

Modelo de desarrollo económico – social.....	165
I Gestión de recursos naturales.....	167

1. Análisis del contexto con relación a los recursos naturales.....	167
2. Definiciones del modelo vigente de gestión de recursos naturales	172
2.1 Origen y finalidades de las Superintendencias	173
2.2 La burocracia del costoso sistema regulatorio	176
2.3 El régimen de concesiones	178
3. Lineamientos para un nuevo modelo de gestión de recursos naturales	180
 II DESARROLLO RURAL	184
1. Nuevos factores en la estructura agraria.....	187
1.1 Principios básicos.....	192
1.2 Fundamentos.....	195
 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	200

Reconocimientos

A todas a aquellas personas que dedican un poquito de su valioso tiempo a pensar en mejores días para el país, que lo hicieron en eventos desde sus organizaciones tanto en representación de pueblos indígenas como campesinos de Santa Cruz, Beni, Pando y el Chaco tarijeño, asistiendo a nuestros talleres, entrevistas, conversaciones, en fin; de donde fueron emergiendo insumos importantes para el desarrollo de nuestro trabajo.

A los compañeros del CEJIS, por sus aportes en los debates y sobre todo las reuniones nacionales realizadas del 2004 al 2005, muy importantes porque nos llevan a todas partes, desde un mismo lugar, con las experiencias de trabajo en Santa Cruz, Trinidad, Riberalta, Cobija, La Paz y Concepción y los conocimientos compartidos.

A Carlos Romero Bonifaz, nuestro director ejecutivo en este periodo, por su confianza, apoyo, compañerismo y los innumerables aportes en el debate, así como sus complementaciones y comentarios a los textos que contiene y sustenta la propuesta; a Elva Terceros por el trabajo en desarrollo rural, la base de derechos deberes y garantías y la revisión y complementación del documento in extenso; a Ivan Bascopé, quien fue el encargado de sintetizar las conclusiones de la segunda reunión nacional y redactar parte de la fundamentación y contenidos; a Alfredo Rada, que desde la oficina de enlace de La Paz era el encargado de la parte de gestión de recursos naturales, le sucedió Guadalupe Montenegro y redactó la base para los debates en este tema; a Silvia Mejía, que continuo el trabajo de Ivan en lo referido Modelo de Estado, ordenamiento territorial y estructuración del poder público. También agradecemos los aportes en la revisión a Luís Tejerina y a los compañeros de todos los programas principalmente

Leonardo Tamburini, Niniska Murillo, Claudia Montañó, Lucy Banegas, Guillermo Dalence, Jorge Acuña, Elva Flores, José Maldonado y Gabriela Montañó.

Los compañeros del CEJIS que participaron en las diversas comisiones, no importando el área de trabajo, desde comunicación con Magaly Espinoza, desde Incidencia Política -ya nombrados- desde Investigación y desde el programa Territorio con Deborah Díaz, Adalid Montañó, Javier Aramayo y su propuesta de reforma agraria, importantes aportes que contiene el documento, y por supuesto las oficinas regionales como Trinidad con Cliver Rocha, Miguel Gonzales, Emil Balcazar, Hernán Avila, Rocio Vasquez; de Riberalta Ignacio Franco, Mariel Goda y todos los demás, que de una u otra manera fueron partícipes de este trabajo.

A todos y todas, muchas gracias

Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social
CEJIS

Presentación

Nos permitimos caracterizar el actual periodo histórico por el que atraviesa el país, como un momento constitutivo, dada la complejidad de la crisis estatal que pone de manifiesto el agotamiento de sus estructuras y la necesidad de transformaciones profundas.

Desde nuestra lectura, se trata del tercer momento constitutivo en nuestra vida republicana. La Guerra Federal de 1899 y la Revolución Nacional de 1952, representan los anteriores momentos constitutivos. En ambos eventos se reconfiguró la estructura económica y se recompuso el bloque socio-político de poder. En 1825, cuando se declara la independencia nacional y en 1826, cuando se pone en vigencia su Constitución Política, no se produjo una transformación de las relaciones sociales dominantes, por consiguiente, se reprodujo la estructura colonial bajo un armazón institucional formalmente liberal.

Cabe hacer notar el rol protagónico de los pueblos indígenas en los dos momentos constitutivos anteriores. La rebelión indígena liderada por Willka Zárate y las subversiones indígenas de la década de los 40, representaron el acumulado social que sacudió las estructuras dominantes, sin embargo, no derivaron en una conquista del poder político dados sus límites configurados en la subsunción de la acción política al mapa institucional constituido, a modo de fuente regeneradora del substratum colonial.

Siguiendo a Raúl Prada, la yuxtaposición del mapa institucional colonial sobre el indígena no permitió la concreción de la democracia en nuestro país. Los procesos anteriores no irradiaron la estructura indígena a la organización estatal por lo que, en última instancia, mantuvieron inalte-

rables el esquema colonial. El mismo autor señala que la Asamblea Constituyente que protagonizamos, se debate precisamente entre dos visiones: la reformista que privilegia una reingeniería institucional de transformaciones meramente jurídicas, y la revolucionaria que proyecta sustanciales modificaciones políticas.

Precisamente, el actual proceso constituyente difiere esencialmente de las reformas constitucionales republicanas, por las disputas del poder político por parte de movimientos sociales emergentes a partir de su identidad cultural y élites dominantes. Casi todas las reformas republicanas quedaron atrapadas en abundantes ejercicios de ajustes a la institucionalidad establecida, se trataba de permanentes modificaciones a las funciones del poder público sin afectar su naturaleza organizativa, deviniendo en una suerte de predominio local y entramado social racializado, con débiles mecanismos de cohesión y movilidad.

A su vez, los principales desafíos del actual proceso constituyente se desprenden de la naturaleza de los problemas estructurales que devinieron en el colapso estatal, Nuestra tesis de las cuatro fracturas pretende modestamente contribuir a este debate. El Estado se encuentra desarticulado de los pueblos indígenas, las clases sociales, las regiones y los sectores económicos heterogéneos correspondientes a una realidad multiorganizativa.

Los principales ejes del debate proyectan la concreción de un tipo de Estado plurinacional y multicultural, un sistema de gobierno que articule las estructuras liberales con las originarias; una carta de derechos que privilegie los derechos colectivos en sintonía con nuestras fortalezas comunitaristas y asociativas; una estructuración del poder público que funcionalmente responda a nuestro carácter multiorganizativo y multivilizatorio, y territorialmente proyecte los niveles subnacionales convergiendo al espacio público con la acción ciudadana colectiva; y un modelo de desarrollo económico-social y ambiental que articule las políticas macroeconómicas

a las demandas sociales, que integre la gestión de los recursos naturales y que recupere el control del excedente económico para sentar condiciones materiales redistributivas, equitativas y de acumulación pública.

El Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social CEJIS, ha participado en múltiples espacios de reflexión y proposición acerca de la reorganización integral del Estado, en los dos últimos años ha efectivizado un trabajo interno sostenido para valorar sus experiencias y conocimiento en una contribución modesta al debate de la Asamblea Constituyente. Presentamos este trabajo como testimonio y herramienta para la reflexión y acción colectiva.

Carlos Romero Bonifaz
Director Ejecutivo CEJIS
Santa Cruz, julio de 2006.

Introducción

La incertidumbre sobre el futuro del país, generada, entre otras razones, por la pérdida de credibilidad de la ciudadanía en el sistema político después de 24 años de recuperación de la democracia; la injusta desigualdad en la distribución de la riqueza, producto de la vigencia de un modelo económico que no da lugar al cumplimiento del bienestar social como deber primordial del Estado; la venta del patrimonio de la nación a precios bajísimos mediante la suscripción de contratos lesivos al Estado con la pérdida del excedente económico que genera la explotación de los recursos naturales estratégicos (hidrocarburos y otros); fueron factores que pusieron en evidencia el desajuste estructural del Estado.

Esta crisis estatal generalizada nos convoca a pensar en soluciones integrales, por ello la reforma del ordenamiento jurídico-político del Estado, además de lograr la consolidación de un gobierno moderno, acorde a los estándares internacionales, debe articular las diversas expresiones socio-culturales de la población, encarar los problemas económicos, regionales y políticos que enfrenta el país.

La nueva Constitución Política del Estado deberá estructurarse sobre la base de un pacto social, y una agenda en la que se proyecten las definiciones estratégicas de una nueva visión de Estado democrático y pluralista con justicia económica y social.

Como bolivianos debemos ser partícipes de este cambio histórico donde tendremos la oportunidad de gestar un sentimiento que hasta ahora parece ausente: asumir que somos capaces generar consensos en torno a un "proyecto histórico de poder que busque la construcción del

Estado a partir de referentes nacionales". Para la consecución de este objetivo, es necesario abrir el debate de la estructura jurídico-política del Estado, determinando su carácter, forma de gobierno, la división y funcionalidad de los órganos del poder público, así como definir nuevas atribuciones y competencias de los diferentes niveles territoriales de poder y participación; como también se deberá establecer el nuevo modelo de desarrollo económico y social.

Desde la década de los noventa los movimientos sociales han alcanzado un rol protagónico, demandando a los gobiernos de turno el cambio de sus políticas, toda vez que estas afectaban el ejercicio y reconocimiento de los derechos humanos fundamentales, tanto individuales como de las colectividades. Es en este contexto que el CEJIS, como institución que trabaja en el campo de los Derechos Humanos, apoyó a las organizaciones indígenas y campesinas en la elaboración de propuestas normativas, las mismas que, en lo referido a los derechos indígenas se plasmaron con la incorporación de los artículos 1 y 171 en la reforma constitucional de 1994, la reforma a la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria que contiene el reconocimiento a las tierras comunitarias de origen de los pueblos indígenas (1996), entre otras. Sin embargo, los gobiernos de turno adoptaron políticas contrarias a la efectiva vigencia de los derechos de los pueblos indígenas y campesinos, medidas que imposibilitaron la aplicación eficiente de estas normas.

En el accionar de las organizaciones sociales, el intento de privatización de los servicios básicos como los recursos hídricos¹, fue un factor determinante para que los movimientos sociales denuncien la instrumentalización del aparato del Estado a los intereses de las transnacionales, y terminen por demandar la necesidad de la realización de una Asamblea Nacional Constituyente, para la reconstitución del Estado mediante el establecimiento

¹ El año 2000 durante el gobierno del ex-presidente Hugo Banzer Suárez, estalló la crisis política en el país, que se inició con el alza de tarifas de consumo del agua potable y la licitación para la construcción del proyecto "Misticuni", la misma que fue ilegalmente adjudicada a favor de la transnacional "Aguas del Tunari".

de nuevas reglas que normen un Nuevo Pacto Social y también resolver la credibilidad en las instituciones del Estado.

Es en este nuevo contexto que el CEJIS comenzó a plantear propuestas normativas para viabilizar la Asamblea Constituyente, las mismas que formaron parte de la plataforma de las organizaciones sociales, tales como la propuesta de ley interpretativa del artículo 35 de la Constitución Política del Estado², el proyecto de Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas presentado al Consejo ciudadano de notables y autoridades del gobierno por las organizaciones del Bloque Oriente³, impulsores de la Asamblea Constituyente junto con otras agrupaciones; hasta que el año 2003 lograron que la Asamblea Constituyente se encuentre entre los temas que se debatían en el ámbito nacional y forme parte de la agenda nacional denominada "agenda de octubre"⁴.

En función a esta agenda, el CEJIS ha desarrollado talleres, encuentros, foros y otros eventos con las organizaciones sociales, principalmente las del Bloque Oriente, para construir una propuesta de contenido de la Nueva Carta Magna orientada a reorganizar el Estado. Entre los procesos de capacitación, construcción y socialización propositiva más importantes se encuentran: El proyecto FOSC, ejecutado conjuntamente con la

² "Las declaraciones, derechos y garantías que proclama esta Constitución no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enunciados que nacen de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno".

³ El Bloque Oriente es una instancia de coordinación de las organizaciones rurales indígenas y campesinas de las tierras bajas del país, en la que participa la Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC), organización indígena que el 13 de mayo de 2002 impulsó la IV Marcha por la soberanía popular, el territorio y los recursos naturales", poniendo en conocimiento público el pronunciamiento de denuncia sobre la aprobación de un proyecto de ley de necesidad de reforma constitucional por el que se pretendía reforzar la dependencia de los poderes públicos con relación al sistema político, y restringir las medidas de participación ciudadana, excluyendo a las mayorías nacionales de la definición de la norma constitucional, en síntesis: Subordinar la participación ciudadana a la voluntad del parlamento (Romero, 2005:155).

⁴ Surgida el 2003, después de los trágicos sucesos que provocaron decenas de muertes en la ciudad de El Alto y el Altiplano boliviano, sobre todo, provocando la salida del presidente de la República y el ascenso del Vicepresidente, comprometiéndose a cumplir las demandas centrales de las organizaciones sociales referidos a la problemática del gas y la convocatoria a la asamblea constituyente.

Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC), el auspicio financiero del Fondo para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil (FOSC), el Servicio Holandés de Cooperación para el Desarrollo (SNV) – Pastoral Social (PASOC), ejecutado en las gestiones 2002 - 2003; el Proyecto CORDAID desarrollado en alianza con la Asesoría Legal y Asistencia Social (ALAS) CEJIS y PASOC, que se desarrolló en la gestión 2004 - 2006; el Proyecto Alianza CEJIS, CENDA y CEDIB, dirigido prioritariamente a las organizaciones indígenas y campesinas de tierras bajas, realizado desde la gestión 2004-2006 y el trabajo institucional directo con las organizaciones sociales, fundamentalmente indígenas y campesinas de las tierras bajas del país.

Sobre la base de la sistematización de los resultados de esos talleres y otros eventos realizados con las organizaciones sociales, los debates académicos en los que participó el CEJIS, el conocimiento institucional acumulado y las reuniones internas del personal; se elaboró un documento preliminar con los lineamientos generales de contenido de la nueva Constitución Política del Estado, que fue analizado y complementado por el equipo técnico del CEJIS y en varias reuniones nacionales de la institución, equipo que estuvo conformado por mesas de trabajo interdisciplinarias distribuidas en los siguientes ejes temáticos: modelo de Estado, sistema de gobierno y estructura del poder público; derechos fundamentales, deberes y garantías constitucionales; modelo de gestión de recursos naturales y tierra y desarrollo rural.

Los fundamentos integradores de la propuesta que se pone a consideración, están dados por el establecimiento de un Estado plurinacional, multicultural y plurilingüe que se construya sobre la base del pluralismo, la tolerancia, la solidaridad, la participación y la responsabilidad social y ambiental; con reconocimiento del ejercicio pleno de los derechos colectivos de las nacionalidades originarias para generar su desarrollo con identidad, respetando su propia cosmovisión. También se plantea la distribución del

poder en dos ámbitos: el horizontal que significa el redimensionamiento de los órganos de poder público y de las instituciones políticas; y el vertical que supone el establecimiento de las competencias nacionales y subnacionales dentro de un modelo de autonomías departamentales, indígenas, municipales y regionales, de forma que la nueva estructuración funcional y territorial del Estado responda a los intereses políticos, económicos, sociales y culturales de la comunidad boliviana en su conjunto, donde el acceso y la participación de la ciudadanía y de los pueblos en la definición de políticas públicas forjen el redimensionamiento de los roles del Estado frente a los sujetos sociales, en cuanto asuma la responsabilidad por las acciones u omisiones en que incurran en el ejercicio de la función pública.

De igual manera, se desarrollan y fundamentan los elementos axiológicos de los derechos fundamentales. Siguiendo una clasificación bipartita, se plantea la ampliación de los derechos individuales y el reconocimiento, ampliación y jerarquización de los derechos colectivos, además se definen y desarrollan las garantías constitucionales para alcanzar su respeto con el apoyo de otros mecanismos legales a los ya reconocidos. Otro aspecto fundamental es la constitucionalización de los convenios, tratados y convenciones internacionales que reconocen derechos fundamentales, a los que Bolivia se hubiese adherido y ratificado.

En lo referido al modelo de desarrollo económico y social sugerimos que en la gestión de los recursos naturales, cinco de ellos sean considerados estratégicos para garantizar el desarrollo del Estado y el cumplimiento de los fines de bienestar de la población en general, con un criterio de aprovechamiento sustentable, buscando valor agregado con la industrialización en el país para permitir la redistribución del excedente económico.

Así también, se dedica una parte especial a la temática de la tierra y el desarrollo rural, recurso y actividad de gran importancia en el país, por el nivel de desarrollo en que se encuentran, por lo que la distribución y

redistribución de la tierra no debe salir de la responsabilidad del Estado para garantizar el acceso a este recurso a quienes más lo necesitan. Entre los tipos de propiedad se deben reconocer los territorios indígenas u originarios en su integralidad con sus componentes económicos, culturales y medioambientales, y otros que respondan a la realidad rural boliviana; así también encarar el fomento a la producción con el rescate de conocimiento y el apoyo en la capacitación, el acceso a mercados y la regulación del intercambio equitativo.

Para esta propuesta de Constitución para que sea pluralista y democrática, se desarrolla la siguiente estructura:

1. Disposiciones generales, modelo de Estado y sistema de Gobierno.
2. Derechos, deberes y garantías constitucionales.
3. Estructura del Poder Público.
4. Modelo de desarrollo económico-social:
 - a) Gestión de recursos naturales
 - b) Desarrollo rural

***Insumos para el Debate:
Propuesta de contenido
para la nueva
Constitución.***

Fundamentación

CAPÍTULO I

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

1. Dimensiones de la crisis del Estado

Desarrollar los aspectos fundamentales de la crisis del Estado en sus dimensiones económico – social y jurídico – político, nos permitirá justificar la necesidad de la realización de la Asamblea Constituyente como mecanismo idóneo para la concertación y construcción de un nuevo país, sobre la base de nuevas convergencias y otras reglas.

1.1. La crisis institucional del Estado

La institucionalidad del Estado se fue debilitando en los últimos años (1985 – 2002) debido al copamiento del poder público por los partidos políticos tradicionales, poniendo en evidencia la dependencia y subordinación de los poderes estamentales al poder político – partidista, dando lugar al cuoteo político de las funciones públicas, la manipulación de las leyes y diezmando su adecuada aplicación por la constante vulneración de los postulados constitucionales. De esta manera, hemos sido testigos de cómo la coalición mayoritaria de partidos políticos -producto del ejercicio de la “democracia pactada”⁵- ha favorecido el crecimiento de la corrupción, de forma que el principio de autoridad se encarna en los intereses y no en la Ley, con lo que ésta pierde su real sentido: el de favorecer a toda la colectividad en condiciones de igualdad, equidad y justicia.

1.2. Agotamiento del modelo socio-económico

El modelo neoliberal es causa también de la crisis del Estado, puesto que antes de resolver las grandes diferencias socio-econó-

⁵ El cuoteo partidario para alcanzar gobernabilidad entre las fuerzas políticas con representación parlamentaria.

micas en el país, las ha profundizado. El paso de Estado productor a Estado regulador ha implicado la enajenación de los principales sectores estratégicos de la economía a manos de las transnacionales, que se apropiaron del excedente económico que no fue reinvertido internamente para dinamizar la economía nacional; este hecho encajó las condiciones de vida de los bolivianos, al no crear fuentes de trabajo, generando economías de sobrevivencia, la terciarización de la economía y el deterioro de los términos de intercambio, entre otros.⁶

En este contexto, el Estado perdió la capacidad de definir el curso de su economía, creando altos niveles de dependencia al financiamiento externo para cumplir con sus obligaciones mínimas, tales como salud y educación.

En tales circunstancias, el resultado de la implementación del modelo neoliberal ha profundizado la brecha entre pobres y ricos y por tanto el Estado no garantizó el bienestar de la mayoría de la población.

1.3. Deslegitimación del sistema político

Existe una deslegitimación del sistema político⁶ caracterizada por la disponibilidad social a otras formas de representación y articula-

⁶ Reafirmamos, esta situación no ha cambiado con los resultados de la última elección general, el hecho de que el MAS como partido político hubiese ganado las elecciones con un amplio margen de votación, no significa que estamos dentro de un proceso de "relegitimación del sistema político", ya que el problema de legitimidad radica fundamentalmente en la forma de representación vigente y las nuevas formas de representación que se demandan desde la sociedad civil, ya que dicho resultado expresa el rechazo a la forma de representación tradicional, en pro del reconocimiento de nuevas modalidades de representación que se discutirán en la Asamblea Constituyente.

ción de nuevas demandas en torno a la búsqueda de mejores condiciones de vida, con acceso a: agua, tierra, asistencia, empleo, etc.

Con la aparición de nuevos actores sociales que tienen una manera diferente de hacer política, ha surgido una lucha por el poder económico, por el poder político y por el poder cultural.

1.4. Estructura excluyente del Estado

La fundación del Estado Republicano en 1825, fue obra de un sector minoritario que participó de ese proceso político protegiendo sus intereses e ideas liberales, excluyendo a los pueblos indígenas y originarios que eran las mayorías en el país; es decir, con un carácter patrimonial para unos e instrumento de opresión para otros. Así, la formación social boliviana fue desarrollándose sobre la base de la "negación del otro", es decir, que los segmentos que componen el tejido social no tuvieron la capacidad de fortalecer la nación boliviana, por tanto la relación Estado – sociedad civil estuvo en permanente conflicto por su carencia de legitimidad en la representación del Estado bajo el control de pequeños grupos de élite, incapaces de construir un proyecto de desarrollo de país que beneficie a todos los sectores y regiones del territorio nacional. Estos factores se han constituido en la constante del conflicto entre sociedad civil y Estado.

Pese al reconocimiento del carácter multiétnico y multicultural del Estado en la Constitución de 1994, continúa persistiendo el problema de la exclusión sociocultural. Bolivia tiene que asumir que es una sociedad multiétnica y pluricultural, viable siempre que

se entienda el carácter social intercultural, a través del ejercicio de los derechos colectivos para la reconstitución del Estado.

A esto hay que sumarle la crisis estructural que está atravesando la propia sociedad boliviana, que se encuentra fragmentada y dividida a la hora de arribar a consensos y de promover articulaciones y propuestas para la reforma estructural del Estado.

2. Antecedentes de las reformas a la Constitución Política del Estado

La primera Constitución de nuestro país data de 1826, fue aprobada por una Asamblea Constituyente. Hasta el presente ha sufrido dieciocho reformas, son reformas porque en el fondo los criterios con los que se constituyó el Estado boliviano no han cambiado.

En cuanto al procedimiento de reforma, catorce fueron mediante Asamblea o Convención Constituyente y sólo cuatro veces mediante el procedimiento que se encontraba descrito en la misma Constitución, a través de una ley de necesidad del Congreso en una legislatura y la ley reforma en otra legislatura y sólo de los artículos definidos en la ley de necesidad. En febrero de 2004, fecha de la última reforma constitucional, quedó incluida la Asamblea Constituyente como uno de los procedimientos para reformar parcial o totalmente la Constitución. Ahora estamos en las puertas de la reforma número diecinueve o del cambio de la Constitución, eso dependerá de los acuerdos que se alcancen en la Asamblea Constituyente.

Casi todas las reformas sirvieron para modificar cuestiones de forma, es decir la parte orgánica del Estado, a excepción de algunas reformas de fondo como la de 1831 que introdujo el Referéndum democrático; la de 1938 que establece los regímenes especiales producto de la ola del Estado de bienestar; en tanto que la de 1994 se caracteriza fundamentalmente por el reconocimiento del carácter multiétnico y pluricultural del Estado y la vigencia del Convenio 169 de la OIT como ejercicio de los Derechos Económicos Sociales y Culturales, aunque de aplicación limitada al régimen agrario; y la del año 2004 que incorpora mecanismos de la Democracia Participativa como el Referéndum, la Iniciativa Legislativa Ciudadana y la Asamblea Constituyente⁷.

Debido a la constante inestabilidad política e institucional reflejada por los 200 golpes de Estado, alzamientos armados, intentos de sedición, la Constitución Política del Estado no tuvo vigencia plena y efectiva a lo largo de la vida republicana, ya que su aplicabilidad estuvo sometida a los intereses de los que a su turno detentaron el poder, quienes al ver que dicha norma se contraponía a sus intereses la ignoraron y vulneraron (Rivera y otros, 2005: XVII), de lo que se colige que el ordenamiento jurídico – político del Estado estuvo estructurado sobre la base de la subsistencia de estructuras coloniales, en el que las clases criollas y mestizas sustituyeron a los españoles en el control del poder político, dando lugar a la no participación de las mayorías indígenas en espacios de decisión y control del Estado.

Los debates de los cambios efectuadas dentro del proceso democrático se limitaron a buscar mecanismos idóneos para la reforma a la Constitución, sin abordar los aspectos sustanciales del ordenamiento

⁷Recordemos que esta última reforma se produjo como consecuencia de las demandas de los sectores sociales para iniciar un proceso constituyente que ponga fin a las contradicciones históricas del Estado y la sociedad.

jurídico – político del Estado en forma integral, dando como resultado el funcionamiento de un Estado ambivalente y muchas veces antagónico con los intereses de la sociedad, por lo que nunca fue suficientemente legitimado ante la sociedad civil.

3. Indicadores para la reforma constitucional del Estado

En la actualidad, estamos frente a un periodo constitutivo donde el debate se centra en reformar la Constitución para cambiar el Estado, lo que implica afectar los contenidos sustanciales que hacen al funcionamiento del mismo. En este sentido, los aspectos centrales que se deben discutir en la Asamblea Constituyente deben girar en torno a: La reconstitución del sistema político; el restablecimiento y fortalecimiento del sistema constitucional apostando por una nueva diagramación en la estructura orgánica funcional sobre la base de los principios fundamentales del constitucionalismo moderno (pluralismo y sistema cultural como nuevos elementos constitutivos del Estado), la consolidación de los poderes locales mediante el sistema de autonomías con base territorial y cultural y la definición de un modelo de desarrollo económico-social incluyente.

Por ello la estructura y contenidos de la nueva Constitución Política del Estado debe expresar:

- a.) En cuanto a la forma, obtener una secuencia lógica y coherente entre las normas programáticas y normas orgánicas que la componen
- b.) Incorporar una norma declarativa de los principios fundamentales que regirán la organización de un Estado social de derecho y su relacionamiento externo

- c.) Incorporar los Derechos Humanos individuales, políticos, económicos sociales, culturales y del medio ambiente ordenándolos de manera coherente entre derechos individuales y derechos colectivos, en los que se especifiquen las garantías constitucionales para el goce y disfrute de tales derechos; de igual manera, desarrollar los deberes fundamentales de las personas
- d.) Modificar la estructura del Estado, para que se reconozcan los niveles autonómicos en lo nacional, regional, local y de los pueblos indígenas y nacionalidades originarios y se incorporen elementos que reflejen el pluralismo político, social y jurídico
- e.) Cambiar el sistema de gobierno, incorporando nuevos elementos para que la soberanía popular encuentre en los mecanismos de la democracia participativa y representativa su máxima expresión, que posibilite la participación ciudadana, legitimar la representación y reestablecer la credibilidad en los órganos del poder público

A través de esta nueva estructuración y contenidos de la Constitución Política del Estado, que se desarrolla en la propuesta, intentamos dar respuesta a las demandas de los movimientos sociales por:

- a.) Implementar nuevas formas de relacionamiento entre la sociedad civil, los pueblos indígenas y el Estado
- b.) Mejorar el desempeño del Estado con relación a las políticas públicas, en la medida de contribuir a los intereses de la sociedad y mejorar las condiciones de vida
- c.) Distribuir equitativamente los recursos para que no exista acu-

- mulación en pocas manos y crecimiento de la pobreza en el resto
- d.) Legitimar el gobierno que debe ser de todos
 - e.) Romper el monopolio de la representación de los partidos políticos
 - f.) Acabar la tenencia ilegítima de la tierra y su explotación economicista
 - g.) Evitar la privatización de los recursos naturales y la externalización del excedente
 - h.) Acabar con la monoculturización y encarar procesos civilizatorios, a partir del accionar movilizador y reivindicativo que se constituye en el modelo de integración e interculturalidad del Estado
 - i.) Reconocer los mecanismos democráticos e institucionales con plena participación de los pueblos indígenas y originarios y la sociedad en general
- 4. De los elementos constitutivos para un nuevo modelo de Estado y Sistema de Gobierno**

4.1. Hacia la configuración de un nuevo modelo de Estado

La falta de solución integral a los problemas de discriminación, exclusión social, cultural y económica, el copamiento del control del poder público por quienes tienen el dominio económico, la mercantilización del voto ciudadano por los partidos políticos tradicionales, la ausencia de políticas de desarrollo integral del país que velen por el bienestar de todos los bolivianos asegurando el mejoramiento de su calidad de vida, ha generado la pérdida de credibilidad en la

institucionalidad del poder público y un fuerte cuestionamiento a la estructura de este Estado de derecho vigente, tanto en el ámbito dogmático, político, orgánico, económico y social; por lo tanto, es urgente replantear un nuevo pacto social para la reconfiguración de un Estado social democrático y constitucional de derecho más amplio y plural, buscando:

- a) La democratización de las instancias de gobierno y de Estado, partiendo de la premisa que ya no es posible asumir que la Democracia sólo tiene una forma, sino que se debe considerar el carácter plurinacional y multicultural del Estado dentro del cual es imperativo que se reconozcan y respeten las otras formas de gobierno⁸ que practican las distintas nacionalidades originarias y pueblos indígenas, lo que significa que los sistemas políticos renuncien a las prerrogativas en la toma de decisiones en asuntos de políticas públicas que afecten los derechos fundamentales reconocidos, o tengan que ver con la forma de distribución de los beneficios por la explotación de los recursos naturales en términos de solidaridad y justicia. Para ello, es necesario profundizar los niveles de participación ciudadana.
- b) Pasar de un Estado de Derecho "ficticio" a un Estado Social Democrático y Constitucional de Derecho, implica recuperar los fundamentos del Estado Social Democrático de Derecho, complementando los elementos del pluralismo como principio fundamental para el respeto a las diferencias en el relacionamiento de las nacionalidades originarias y pueblos indígenas con el Estado. En este sentido, el Estado adoptará políticas

⁸ Tradiciones diferenciadas de participación ciudadana en el plano local – comunitario (Buena Ventura Do Santos, 2004: 39).

para normar su acción en una orientación pluralista que combata activamente toda forma de discriminación y segregación, dando cumplimiento al principio fundamental del respeto a la dignidad humana.

- c) Por último, se debe dar la posibilidad de tomar en cuenta las experiencias de otros Estados con el objetivo de buscar apoyos de otros actores – Estados u organismos para fortalecer los mecanismos de la democracia participativa, de manera que desde lo local a lo global se construyan fuerzas contra-hegemónicas de control social para contrarrestar los intereses transnacionales que pongan en riesgo la soberanía e independencia del Estado y la autonomía de los pueblos indígenas.

4.2. **Recomposición del sistema político compartido**

Desde la fundación de la República hasta la vigencia del modelo neoliberal, el escenario socio-político en Bolivia se ha caracterizado por el desgaste de los elementos dogmáticos y orgánicos del Estado, tales como la integración cultural, el sistema democrático, el sistema electoral y de partidos, y el sistema de gobierno.

Por tanto, la ardua tarea de recomposición de éstos elementos hacen al sistema político, primero, deben tomar en cuenta la integración cultural que emerge con la fuerza de presión de los movimientos sociales, constituyéndose en un elemento de poder político que se ejerció desde las calles, con la capacidad de cambiar leyes y modificar las políticas públicas. Esta manifestación de poder marginado del sistema político respaldado por las élites o grupos de

poder económico, ha generado el debilitamiento de las estructuras del Estado neoliberal, lo que demuestra que cuando en el Estado existen varios rasgos de representación a partir de nuevas ideas que se superponen a la modernidad de la globalización, el libre mercado, la inversión externa y la democracia liberal que han generado objetivos nefastos como la nacionalización, capitalización, y recientemente la demanda del régimen de autonomías de tipo excluyente, no responden a las necesidades de las “mayorías” del país, con el tiempo generan crisis, como está sucediendo actualmente.

Ahora, para la reconstrucción del Estado, la Asamblea Constituyente debe plantear una relación dinámica en la correlación de las fuerzas sociales para la caracterización de un nuevo tipo de Estado, fundado y sustentado en nuestros propios principios para la estructuración de los órganos de poder público y para el establecimiento de los derechos colectivos en el marco del sistema constitucional. Los derechos colectivos, establecidos conforme al concepto multidimensional de la diversidad, deben asumirse dando nuevas definiciones al rol del Estado, todo esto para configurar el núcleo del Estado Social Democrático y Constitucional de Derecho.

Entre otros, está el elemento constitutivo de la democracia, la participación que implica sustituir las relaciones de poder de los grupos dominantes y excluyentes por relaciones de todos y cada uno de nosotros, lo que conlleva tomar decisiones que expresen la voluntad de la mayoría de la población boliviana, con esto se busca que la democracia sea compartida y no pactada, es decir una democracia de redistribución de funciones y roles, para que la economía nos favorezca y para fomentar relaciones culturales y de control social.

La democracia compartida no es de oportunismo y de consolidación de coaliciones partidistas, puesto que busca que todos ganen y no solamente unos cuantos, con lo cual se atribuyen las transformaciones de la calidad de la democracia y la vitalidad de un sistema socio-económico que apunta a mejorar las condiciones de vida. Esto demanda amplia participación de los sectores sociales y del gobierno constituido, ya que los mecanismos de control social deben ir en doble vía: en el ejercicio de la ciudadanía en general, hacia la institucionalidad del Estado y en el ejercicio del nuevo Estado sobre la ciudadanía organizada.

Otro elemento es la representación legítima en el sistema electoral, con el objeto de mantener la estabilidad y la gobernabilidad del sistema, es decir, un verdadero gobierno de tipo democrático es sensible a los cambios y demandas del tejido social, pero además es capaz de integrar en el gobierno una forma de administrar el poder de manera compartida, plural y recíproca. Por tanto, se debe incorporar el voto programático para que el sistema electoral sea más participativo, donde todos los actores jueguen un rol de responsabilidad como componentes socio-políticos. Esto no significa otra cosa que devolver la representación al pueblo soberano, de acuerdo a sus legítimas aspiraciones y restablecer credibilidad y legitimidad al sistema político.

Por último, se plantea la necesidad de democratizar el sistema de gobierno, lo que implica hablar de un gobierno que deja de ser de gabinete, y el Presidente gobierna de forma compartida con un Consejo en funciones consultivas sobre los grandes temas de interés nacional, estableciendo el control social y el veto mutuo de la mayoría concurrente que sirve también para la protección de las minorías y la repre-

sentatividad de todos los sectores sociales y culturales, bajo criterios de proporcionalidad y territorialidad, como un medio plural de representación política, que además cimienta, por su funcionamiento, los grados de autonomía territorial. En consecuencia, el gobierno debe ser participativo, descentralizado, deliberativo y responsable ante el ordenamiento político, permitiendo la participación democrática de las nacionalidades originarias y pueblos indígenas y la población boliviana en general.

Por último, es preciso sostener que un sistema de gobierno muestra la forma en que el Estado integra su representación política y establece relaciones entre sus instituciones gubernamentales. El sistema de gobierno conforma junto con el sistema electoral, el sistema cultural, el sistema institucional y el sistema de partidos, y con el sistema de democracia lo que se conoce como sistema político. Este régimen de organización socio-política es la base de la estructuración del Poder Público y de las funciones de los órganos del Estado que se articulan a partir de un sistema de gobierno compartido, de plena integración política, de estabilidad, eficiencia y sobre todo de gobernabilidad, y no así en un sistema que tiene una minoría ejecutiva que media de forma discrecional y poco coordinada con su mayoría parlamentaria.

CAPÍTULO II

SISTEMA DE DERECHOS, DEBERES Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES

1. Revalorización de los derechos individuales y reconocimiento de los derechos colectivos

El sistema constitucional debe ajustarse al sistema político en sintonía con las nuevas normas, disposiciones y principios que se incorporan al texto de la Constitución. En el reconocimiento de los derechos será conveniente incluir los derechos humanos, completar los derechos individuales y sociales y sumar los derechos colectivos, más las garantías de cumplimiento adecuadas para viabilizar el respeto de todos ellos.

En cuanto a los derechos humanos, su interpretación democrática surgió después de la Segunda Guerra Mundial con la aparición de los tribunales internacionales para su defensa, con lo cual su interpretación constitucional no es otra cosa que encontrar el sentido de las normas de derechos humanos más allá del gramatical, esto para ponderar el derecho y encontrar una vía de exigibilidad.

Por su misma naturaleza, los derechos humanos no tienen una lógica sistemática sobre los alcances de su expresión para que sean demandados en situaciones de normalidad bajo el texto declarativo de la Constitución, esto se superará con la definición de los derechos constitucionales y la aplicación de los principios interpretativos para su exigibilidad, como por ejemplo el principio de unidad, integridad, concordancia práctica o falta de contradicción y eficiencia.

El principio de unidad de la Constitución, permite analizarla como un conjunto de normas que deben estar correlacionadas y coordinadas entre sí, de forma que se la entienda de modo integral.

La concordancia práctica en cambio, implica la coherencia o falta de contradicción entre las distintas normas que integran el sistema constitucional.

Por lo que la obligación del Estado respecto a los derechos humanos, es asegurar el respeto y garantía de los derechos descritos en la Constitución por medio de su positivación constitucional y la adopción de medidas legislativas tendientes a hacerlos efectivos, como también de adoptar medidas políticas para prevenir, eliminar y sancionar cualquier tipo de omisión o vulneración de los derechos humanos.

Entonces, la garantía de respeto a los derechos humanos se da por el reconocimiento constitucional, el control tutelar de la constitucionalidad, la protección interna y la protección internacional.

2. Fundamentos de los derechos humanos, individuales y colectivos en la Constitución

La clasificación de los derechos constitucionales en individuales y colectivos, permite comprender el modelo de Estado de tipo plural, social y constitucional que pretendemos adoptar, a través de una nueva Constitución que tiene, respecto a una parte de su contenido, el objetivo de promover y consagrar los principios para la interpretación y el ejercicio pleno de los derechos humanos. Estos son:

- a) El carácter indivisible de los derechos humanos, lo que implica que no hay jerarquía entre ellos, sean individuales o colectivos, civiles o sociales.
- b) La aplicación inmediata o eficacia directa de los derechos hu-

manos, implica que no se requiere de ninguna condición previa para su ejercicio, como por ejemplo de una ley que los desarrolle, basta con que estén taxativamente expresados en la Constitución.

- c) La aplicación de la norma o interpretación constitucional más favorable al ejercicio de los derechos humanos, indubio pro libertatis, indubio pro cives o indubio pro homine.
- d) El carácter progresivo e irreversible de los derechos humanos, que consiste en la imposibilidad de desconocer la condición de un derecho como inherente a la persona humana, al grupo social -étnico o cultural- o sectores de la sociedad, una vez que el Estado los ha reconocido y establecido en la Constitución.
- e) La posición preferente de los derechos humanos, significa que si una norma sobre derechos humanos se encuentra en conflicto o en contradicción con otra sobre las funciones de los órganos del Estado, el caso debe ser resuelto escogiendo favorablemente la norma sobre derechos humanos.
- f) El principio de no discriminación, que hace al grupo y a la persona en el rol que cumplen al interior del Estado.
- g) El doble carácter de los derechos humanos, implica: el carácter subjetivo como derechos de la persona o como manifestaciones de la libertad individual, y el carácter objetivo, esto es, que son elementos constitutivos del Estado plural, social y constitucional. De ahí que los derechos se constituyen no sólo en libertades públicas, sino que también son el reconocimiento y la garantía de una institución política como la opinión pública libre, indisolublemente ligada al pluralismo político, y requisito constitutivo para la formación del gobierno y el Estado democrático.

Siguiendo las definiciones del artículo 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la ONU⁹, se establece un régimen de realización, efectivización y justicia de los derechos colectivos, considerando la disponibilidad de los recursos existentes de acuerdo a los mandatos establecidos en las atribuciones de los órganos del Poder Público. Al mismo tiempo, se confirma la obligación inmediata de respetar y garantizar los derechos individuales y colectivos y de adoptar las medidas necesarias para lograr un resultado eficiente.

Desde este punto de vista, todo alienta para que el Estado agregue otros derechos en su ordenamiento jurídico nacional, de forma que se amplíe el contenido y los alcances de los derechos enunciados actualmente en la Constitución, fuera del conjunto de derechos que componen los artículos 7 y 171, que constituyen el mínimo exigible del catálogo de derecho del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, para que mejoren las posibilidades de ejercicio y goce de los derechos existentes.

El sistema internacional de promoción y protección de los derechos humanos está diseñado para propender al principio de la progresividad. Esta idea ha sido explícitamente señalada en el artículo 40.1 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de la ONU, que obliga a los Estados partes a informar al Comité de Derechos Humanos -Órgano encargado de vigilar el cumplimiento de las obligaciones que emanan del Pacto- sobre, "el progreso que hayan realizado en cuanto al goce de esos derechos", entre otras cosas.

⁹ "Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias, para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter".

Hay que advertir que la progresividad no implica de ningún modo que las normas de este Pacto, o en su caso de la Convención Americana, no sean inmediatamente exigibles con un contenido que podríamos llamar el mínimo común. El sistema internacional, sin embargo, aspira a mejorar, y por ello pide y espera de los Estados Parte que progresen a partir de ese mínimo consagrado en las normas internacionales.

El sistema de supervisión internacional es subsidiario y presupone la existencia de un sistema nacional de protección de los derechos humanos y de prevención de las violaciones. Así, dentro del Estado debe existir un ordenamiento jurídico que consagre derechos y un recurso rápido y eficaz para reparar las violaciones de los mismos (Medina, 1999: 32-33). Dentro de las propuestas, se indica que: "Los derechos y garantías constitucionales y de los instrumentos internacionales, se aplicarán directamente y con una interpretación que favorezca su efectiva vigencia; tienen rango constitucional y no necesitan regulación previa"

3. Cambio en la administración de justicia y los derechos humanos

En las páginas anteriores encontramos oportunidades y desafíos para la reforma del Estado, ya que los cambios en la concepción de ciudadanía, que en el caso nuestro va al carácter multicultural, equivalen a encarar los problemas de los diversos pueblos indígenas y el resto de la población boliviana no identificada como indígena, donde se recojan las demandas de los primeros, se las asuma y se avance hacia la expansión de la ciudadanía multicultural en el Estado.

Dentro de los aspectos de la globalización económica, la integración política y la ausencia de espacios reales de la globalización ciudadana, existe la necesidad de sentar primariamente un precedente de respeto, garantía y goce efectivo de los derechos humanos y de los derechos de las colectividades, con lo que es posible determinar en la Constitución los diversos patrimonios de identidad étnico-cultural.

Asimismo, se puede lograr una burocratización eficiente, si de eso se trata, sin corrupción de las instituciones públicas. Esto significa reducir, a través de nuevos estándares constitucionales, la multiplicación de las exclusiones; el respeto de los derechos fundamentales de la diversidad; lograr un sistema político de democracia sustantiva y formal; consagrar la igualdad de género; reducir los estándares de pobreza por medio de políticas públicas tendientes a la satisfacción de necesidades básicas y sociales en esencia. Para esto será necesario definir un nuevo rol del mercado en la cobertura de los derechos y la vigilancia del Estado.

Por otro lado, la burocratización de la justicia y el alto nivel de impunidad bloquean las expectativas de establecer no sólo los derechos civiles y políticos, sino también los derechos colectivos; es decir, la amplitud de conciencia de los derechos en la población. De ahí que es urgente reacomodar y articular los diversos sistemas jurídicos vigentes en el país, con el objetivo que puedan acceder al Derecho Judicial Internacional y a los diversos sistemas regionales de protección de los derechos humanos.

Sin duda, todo esto se podrá obtener a partir de la filosofía plural y democrática en la que debe enmarcarse la nueva Constitución.

4. Reconocimiento de los derechos humanos fundamentales y modernización de la Constitución

Primero, se debe modernizar la Constitución a partir del reconocimiento y efectiva vigencia de los derechos humanos y la eficiente distribución. Para este fin, los órganos del poder tendrán atribuciones de tipo programáticas, producto del incremento del rol de control de la ciudadanía a las instancias de poder del Estado, con la redefinición del Estado desde su hipótesis principal: administrar la ciudadanía.

Esta es la necesidad de reescribir la diversidad hacia el Derecho a través de la innovación tecnológica, la reconquista de lo público en el escenario de la justicia, la generación de masa crítica en torno a temas de derecho, política y justicia, las delegaciones administrativas y jurisdiccionales en el plano de lo local mediante planes de gestión social y desarrollo local en lo concerniente a educación, salud, justicia, con nuevos operadores de justicia, seguridad ciudadana, etc.

Lo que sin duda muestra ya los caminos de un desarrollo estatal hacia los derechos de interés público regional, medio ambiente, acceso a la información pública, acceso al sistema de justicia regional, redefinición femenina del concepto de ciudadanía; la consagración de la persona y los sujetos sociales naturales como sujetos de derecho público; la delegación de potestades normativas hacia el nivel regional; el reconocimiento de los idiomas originarios sobre la base de la autonomía; la construcción de procesos locales de exigibilidad de los derechos humanos formando islas de integridad dentro de lo nacional.

Sin duda, todos estos avances constitucionales, que esperamos registrar en un futuro próximo, traen consigo la apertura democrática hacia la consolidación de nuevos derechos por medio de la desregulación de los derechos fundamentales de la actual Constitución y el ingreso del derecho humano primario en el sistema constitucional boliviano.

5. Régimen programático de los derechos constitucionales

Dentro de esta propuesta constitucional, se debería aplicar la siguiente norma que concierne a los derechos: "Son de aplicación inmediata todos los derechos individuales y colectivos, al ser derechos de interés público sobre la estructura del Estado. La falta de ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos".

No obstante, los derechos colectivos para su plena exigibilidad, dependerán de las políticas públicas del Estado establecidas programáticamente en la Constitución sobre la base de las atribuciones de los órganos de poder, que deberán regular estos aspectos en leyes y reglamentos, de forma que estos derechos se materialicen conforme a los mandatos que se otorgan a los órganos de poder por parte del constituyente.

Asimismo, se establece que los demás derechos, es decir parte del Derecho Consuetudinario y/o el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, se registrarán por la cláusula abierta de la Constitución, debiendo quedar claro que los derechos y garantías reconocidos en la Constitución no se entienden como negación de otros derechos y garantías no enunciados, por la auto-aplicación por las autoridades competentes, y según:

- a) El principio de auto-ejecutividad de las normas internacionales que se refieren a derechos humanos, esto es, que se asumirán judicialmente vía interpretación.
- b) El principio de progresividad, que señala que por el grado de evolución de los sistemas jurídicos, un mismo derecho se encuentra regulado simultáneamente en varios instrumentos internacionales, en diversos grados de beneficio a las personas, siempre que en el texto constitucional no se encuentre un reconocimiento mucho más favorable para las personas y los grupos sociales, lo que contribuye a minimizar las posibilidades de conflictos entre instrumentos legales, incluso con la propia Constitución.
Asimismo, contribuye a lograr una mayor coordinación entre tales instrumentos, tanto en la dimensión vertical, en lo que se refiere a los Tratados y al Derecho Interno, como en la dimensión horizontal, es decir entre dos o más Tratados y la Constitución.
- c) El principio de auto-ejecutabilidad, que en nuestro país se aplica sólo vía interpretación judicial para algunos casos donde el carácter *self-executing* de las normas de los tratados son asimilados al caso concreto, pero no así en lo que concierne al derecho interno, pese a que sólo con la ratificación -por ejemplo la Convención Americana- previa aprobación del órgano legislativo, el Tratado adquiere plena validez interna para ser invocado directamente por los interesados ante los tribunales.

Sin embargo, esta forma de aplicación de las normas internacionales no se ha impregnado en el sistema interno, dado el incumplimiento de la Convención, casi siempre por parte de los operadores

de justicia, cuando no de otros funcionarios que interpretan a su manera y con plena discreción, o en el peor de los casos ninguno de ellos la aplica porque los Estados no estarían obligados a respetar y garantizar los derechos humanos que se consagran internacionalmente, a menos que dictaren leyes especiales para tal efecto.

Así, entendemos que el artículo 2 de la Convención Americana que señala: "los Estados se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueran necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades", no se refiere al establecimiento de leyes especiales para cada tipo de derechos, sino a la ampliación del régimen de los derechos en la Constitución, esto como procedimiento legislativo y siguiendo los principios de los derechos humanos, para una aplicación directa por los interesados ante los tribunales, de forma eficiente y con mayor justicia.

El goce y el ejercicio de los derechos humanos es una responsabilidad primaria del Estado -de los Estados en general- y es el que está en mejor posición para asegurar a los individuos, grupos sociales, sectores de la sociedad que puedan ejercer sus derechos de manera cotidiana e inmediata. Sin embargo, la supervisión internacional siempre es tardía y generalmente *ex post*, lo que hace que el Estado sea el llamado a tener un ordenamiento jurídico que armonice con sus preceptos y obligaciones que se sustentan accesoriamente en el Derecho Internacional, consecuentemente, también es su tarea facilitar que ello se cumpla y no dejar su destino a la interpretación judicial.

Por tanto, conforme el artículo 2.2 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de la ONU y el artículo 2 de la Convención Americana, hemos desarrollado una legislación constitucional sobre aquellos derechos que en su formulación interna e internacional carecen de precisión para que puedan ser aplicados por los órganos del Estado y, especialmente para que puedan ser invocados ante los tribunales de justicia.

En el diseño de los derechos constitucionales para la nueva Constitución, no se han desnaturalizado los derechos fundamentales de la actual Constitución, ni se han distorsionado los derechos del catálogo internacional, sino que, sobre la base de una interpretación más favorable al individuo y pueblos indígenas o colectividades, se han afirmado aquellos derechos de la estructura social y la democracia boliviana no sólo para una mejor aplicación por los jueces y por ende una mejor protección, sino como un cambio estructural en el sistema constitucional que facilite la integración con los sistemas internacionales en lo que concierne al desarrollo político y social, adoptando las medidas legislativas y los programas de gobierno necesarios para permitir el pleno uso, goce y mantenimiento, lo que es la progresividad de los derechos humanos, de forma que se aplica:

- a) El principio de la progresividad, que significa acoger la interpretación *pro cives* o *pro libertatis*, es decir la interpretación que resulte más favorable a la persona.
- b) El principio de irreversibilidad, como característica principal de los derechos humanos, consistente en la imposibilidad de desconocer la condición de un derecho como inherente a la persona humana, una vez que el Estado así lo ha hecho en un

instrumento internacional.

Este se refleja en la cláusula abierta de la Constitución, de este modo los derechos humanos quedan incorporados como derechos constitucionales en virtud de su naturaleza inherente a la persona.

- c) El principio de la posición preferente de los derechos humanos sobre el poder, ya que el Estado y sus instituciones se constituyen en función de la dignidad de la persona humana, que es el objetivo y finalidad de toda actuación estatal, por lo que el Poder Público debe estar al servicio del ser humano y de sus derechos.

En consecuencia, cada vez que una norma de derecho se encuentre en conflicto con una norma de poder, el caso debe ser resuelto escogiendo favorablemente las normas de Derecho, que en definitiva orientan y controlan la actuación de los órganos del Poder Público.

Asimismo, dentro de la protección judicial, o la necesaria justicia-bilidad de los derechos humanos en el derecho interno, está la auto-ejecución o auto-aplicación de los derechos humanos, que implica la obligatoria protección de los derechos fundamentales por los órganos del poder judicial, de forma que todo ciudadano debe disponer de medios judiciales efectivos, sencillos y rápidos para la protección de sus derechos (Artículo 25, Convención Americana sobre Derechos Humanos).

Esta obligación del Estado debe llevarse a cabo a través de los medios judiciales del Derecho Interno, y sólo subsidiaria y complementariamente, en el caso que esos medios no existan, no sean idóneos

o efectivos, o se hayan agotado, a través de los mecanismos internacionales.

6. Derechos fundamentales

Contenemos como fundamentales a los derechos individuales y a los derechos colectivos.

6.1. Derechos individuales

Derechos individuales son los que protegen a las personas de los abusos de poder y tienen su fundamento en el derecho natural; son también conocidos como derechos civiles y políticos, llamados de primera generación, a los que luego han sido agregados los derechos sociales o de segunda generación.

Desarrollamos los derechos individuales de la persona, los fundamentales, entre los que se encuentran los civiles y políticos, a saber:

- a) A la vida, la salud y la integridad física, psicológica y social y al libre desarrollo de la personalidad.

Entendiendo que el derecho a la vida implica la protección durante la existencia para que la persona pueda desarrollarse a plenitud. En lo referido a la salud, todos los seres humanos tenemos derecho a gozar de un organismo sano para que pueda desarrollar sus funciones orgánicas, fisiológicas, físicas, mentales y sociales, normalmente. Este derecho incluye también el prevenir enfermedades, la autoestima, la tranquilidad y el respeto, que para ser garantizados precisan de un ambiente apropiado, del

- acceso a servicios básicos, niveles de nutrición adecuados, condiciones sociales, etc.; y el libre desarrollo de la personalidad, que le permita alcanzar plenitud personal sin afectar los derechos de los demás.
- b) A la libertad.
Consistente en la capacidad de realización personal en todos los ámbitos de la vida, en el pensar, el sentir, vivir y actuar por sí mismo.
 - c) A la educación en todos sus niveles y modalidades y a enseñar bajo la tuición del Estado.
La facultad de adquirir conocimiento, conciencia, capacidades y habilidades; debe estar garantizada y ser obligatoria en todos sus niveles, con políticas de Estado que aseguren el aprendizaje efectivo y una educación no discriminatoria, respetuosa de los derechos humanos y con tolerancia para todas las personas, sectores sociales y culturas. Por otro lado, el Estado debe garantizar la formación de profesores, su capacitación permanente y apoyar el desarrollo de sus actividades educantes con políticas de incentivo y formación, así como la provisión de una adecuada infraestructura para el desarrollo de sus funciones.
 - d) A trabajar y dedicarse al comercio, la industria o cualquier otra actividad lícita, en condiciones que no perjudiquen al bien colectivo.
El trabajo puede ser entendido como la facultad y el derecho que tiene toda persona para desarrollar cualquier actividad física o intelectual que le permita su sustento personal y familiar. El comercio, consiste en poner bienes, servicios y otros en circulación, con el fin de generar su sustento; y la industria,

- como realizar actividades de transformación de ciertas materias en otros productos para su circulación y generación de ingresos; estas actividades deben ser desarrolladas en beneficio directo y de la colectividad.
- e) A una remuneración justa por su trabajo.
Dirigido a lograr una equitativa distribución de la riqueza social, donde se cubra el desgaste físico, mental y psíquico del trabajador y se garantice tanto a la persona como a su familia una existencia digna.
 - f) A la seguridad social universal, integral, equitativa y solidaria.
Un sistema que resguarde la salud y la vida de todos los ciudadanos, con protección de la familia, garantizando el descanso y la seguridad económica, que incorpore en su servicio a todos los habitantes del país.
 - g) A la paz.
Este derecho se lo puede garantizar con acciones preventivas, partiendo de identificar las raíces de los problemas y actuando a tiempo, garantizando la estabilidad democrática y la protección ciudadana.
 - h) A la libertad de expresión.
Entendido como el derecho a emitir libremente las ideas y opiniones por cualquier medio de difusión, o a guardar silencio cuando no considere necesario.
 - i) A la información veraz y oportuna.
Es el derecho de conocer lo que realmente sucede y en el momento cuando sucede.
 - j) A reunirse y asociarse para fines lícitos
Implica el derecho a organizar, participar y pertenecer de una

- asociación u organización de carácter político, vecinal, deportivo, laboral, económico, cultural, religioso, etc., con el fin de alcanzar objetivos comunes, estando garantizados siempre que sean lícitos.
- k) A formular peticiones individual o colectivamente, y a recibir una respuesta oportuna.
Es la facultad de pedir atención, así como de presentar oposiciones contra actos o resoluciones de las autoridades que se consideren indebidas o ilegales. También implica pedir el acceso a todo tipo de información, presentar opinión en los asuntos que considere convenientes, y que las autoridades brinden la información completa y oportunamente para que puedan actuar en la defensa de sus derechos -en caso de vulneración- o demandar su cumplimiento, si corresponde, dependiendo de los casos.
- l) A la propiedad privada siempre que no sea perjudicial al interés colectivo.
Es la facultad que tiene toda persona de poseer bienes materiales o inmateriales, con la capacidad de usar y gozar de los mismos, siempre que su ejercicio no afecte a los demás y cumpla una función social.
- m) A la participación política.
Formar parte activa de la vida política del país, según la ciudadanía multicultural que pueda reivindicar cada individuo. Abarca también el derecho a elegir y/o a ser elegidos como representantes, o a decidir sobre un asunto político, sea directamente o por medio de representantes; puesto que cada ciudadano tiene el derecho de participar permanentemente en los asuntos de su comunidad y dentro del Estado.

- n) A la intimidad personal y familiar.
Implica el derecho al respeto de la vida íntima, como la protección de la honra y la buena reputación de las personas y sus familias.
- o) A la igualdad.
Entre personas de diferentes razas, etnias, nacionalidades, género, generaciones, con capacidades diferenciadas, opciones sexuales, formación técnica, lugar de nacimiento o residencia, etc., todas son objeto de protección por parte del Estado y reciben un tratamiento legal que les permite presentarse y actuar en similares condiciones, además que deben complementarse con otras medidas para que se alcance esta igualdad y que tenga plena vigencia para todos.
- p) A la dignidad.
Es el derecho de todo ser humano a ser reconocido como dotado de un fin propio y de determinarse a sí mismo.
- q) A la nacionalidad y a la participación en los asuntos públicos.
La nacionalidad es el vínculo que une a la persona con el Estado; existe la de origen, la del lugar de nacimiento o de los padres, y la optativa en los casos de naturalización. La persona también tiene derecho a ser parte activa en el tratamiento de los asuntos públicos, tanto en la definición de sus representantes, como de forma directa y por los medios más adecuados.
- r) A la libertad de locomoción que le permita ingresar, permanecer y salir del territorio nacional.
Implica la facultad de elegir con libertad el lugar donde se desea vivir o trabajar o simplemente desplazarse.

- s) A la libertad de conciencia.
Facultad que tiene cada persona de asumir la posición que considere mejor, tanto ideológica, social, moral, etc. y de desarrollar sus criterios a plenitud, siempre que se respete el mismo derecho en los demás.
- t) A la identidad y la cultura.
Derecho que tiene todo ser humano a ser uno mismo en su compleja y múltiple diversidad de aspectos, desde el tener un nombre, una nacionalidad, una familia, etc. La cultura implica el derecho de cada persona de tener su propia forma de vida —costumbres, folclore, etc.—, recrearla, protegerla y difundirla; entendida también como la capacidad de cultivar los conocimientos humanos.
- u) A la justicia.
Impulsar su funcionamiento rápido y eficaz con mecanismos adecuados para la resolución de los conflictos, garantizando los derechos de todos en condiciones dignas de seres humanos.
- v) A la equidad en las relaciones de género.
Entendida como el respeto a la igualdad de condiciones tanto del hombre como de la mujer y a la generación de condiciones para que se haga efectiva la igualdad.
- w) Al medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado.
Garantizar un medio ambiente apto para el desarrollo humano, diverso e integral, controlando el adecuado aprovechamiento de los recursos naturales de manera que no comprometa los recursos para el futuro, previniendo su deterioro y exigir la reparación de los afectados.

- x) A la reparación por violación u omisión.
Comprende el reconocimiento de la responsabilidad estatal y privada y la satisfacción pública ante la violación u omisión en el ejercicio o concreción de un derecho fundamental.

6.2. Derechos sociales y colectivos en el marco del Estado Social y Democrático de Derecho

Los derechos fundamentales de la diversidad son entendidos aún en el campo individualista, con lo que no se permite, desde el campo jurisdiccional y político, reivindicar los derechos colectivos. Por lo cual, se han empezado a teorizar los derechos colectivos, más allá de su subjetividad, con el objeto de estructurar el Estado Social Democrático y Constitucional de Derecho.

Los derechos colectivos, tanto en su visión, como en su aplicación conexa, al no estar contemplados dentro de la teoría general de los derechos, no pueden ser objeto de fuerza ni coerción por parte del Estado, puesto que representan una ventaja sistemática para los conglomerados sociales que reivindican una necesidad política, económica, social, cultural, etc.

Desde este punto de vista, los derechos colectivos, si bien son derechos humanos, para su aplicación requieren de la adopción de medidas especiales diferentes a las del derecho común nacional o al denominado Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Así se garantiza el desarrollo de las organizaciones sociales, territoriales y sectores de la sociedad en general.

Se podría decir que los derechos colectivos para hacerse efectivos se vinculan a un derecho derivado, ya que muchos derechos se derivan o se han originado en un derecho de carácter colectivo. Esta situación se explica porque cada derecho colectivo, según su connotación, tiene conexión con otras normas establecidas en los derechos humanos.

Por otro lado, necesitamos precisar el tipo de inclusión política que se les ha otorgado a las organizaciones sociales y territoriales, y especialmente a los pueblos indígenas, con lo que seguramente vamos a concluir que los artículos 1 y 171 de la Constitución, con todo y la intención de reconocer los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas y la diversidad de sistemas jurídicos sobre la base de la multiétnicidad y pluriculturalidad, no incursionan en la definición colectiva de los pueblos indígenas, esto significa que no los menciona como sujetos colectivos de derechos, lo que ha imposibilitado que éstos se expresen libremente dentro del Estado a través de sus derechos especiales.

Según la actual Constitución de raigambre liberal, tanto la persona como los grupos sociales y territoriales son conceptos abstractos. En lo que respecta al individuo, no admite las diferentes etapas de su desarrollo cultural, biológico, político y social, y que en cada una de ellas requiere del auxilio de normas para su protección y desenvolvimiento. Más grave es el caso de los derechos colectivos, pues aunque hayan sido introducidos ilustrativamente e interpretados forzosamente en los regímenes especiales, no pueden ser ejercidos sin su inclusión y descripción material en la Constitución.

Para reemplazar el carácter individual del Estado -en el caso de los derechos humanos- por una sociedad colectiva, donde la persona sea además de miembro del Estado, parte de la sociedad nacional; para la nueva Constitución se proponen los derechos de naturaleza colectiva recogidos de la experiencia y las necesidades de las organizaciones sociales y territoriales de base que desarrollaremos a continuación.

Estos derechos se aplican a una amplia gama de grupos sociales, pueblos indígenas, incluyendo aquellos que no se definen a sí mismos como indígenas ni originarios, colectividades y sectores de la sociedad en general. Estos grupos sin auto-identificación pueden, en efecto, percibir aquellas ventajas que se ofrecen en la Constitución, e incluso definirse como "grupo cultural, grupos minoritarios, grupos raciales o grupos sociales" si los derechos que los vinculan a dicha definición son de mejor calidad de los que actualmente gozan. Lo que equivale, en términos individuales, a asumir un tipo de ciudadanía multicultural para tener acceso a mayores y mejores derechos.

6.3. Derechos colectivos de los pueblos indígenas o nacionalidades originarias

I Derechos de autonomía

La autonomía significa para los pueblos indígenas o nacionalidades originarias, tener la agenda del desarrollo en sus manos y con los recursos necesarios bajo su propio control. Implica también contar con instituciones gobernantes estables y un sistema efectivo

de solución de conflictos; todo dentro de una concepción colectiva con las normales renovaciones y adecuaciones permanentes.

Existe un marco y un límite para la autonomía, ya que los pueblos indígenas deben ejercer ese derecho a través de los sistemas legales y políticos del Estado, y para que eso suceda se requiere que el Estado, por su parte, sea representativo y democrático.

La Constitución debe reconocer un régimen de autogobierno indígena a través de la delimitación territorial y el reconocimiento de áreas indígenas como subdivisiones geográficas de sus sistemas políticos y culturales, inicialmente impulsado por un proceso de des-territorialización.

Entonces, la reestructuración del Estado con carácter pluralista, tiene como fin la satisfacción de las necesidades y el ejercicio de las responsabilidades de sus habitantes, tanto en lo individual como en lo colectivo. Este Estado debe ser defensor y regulador de los derechos indígenas en lo interno y en lo externo, con relación a fuerzas supra-estatales.

La autonomía resulta importante para el pleno goce de los derechos humanos, ya sea dentro de las regiones, departamentos, municipios o pueblos indígenas. El Estado, como sistema político, necesita mejoras de fondo, no sólo cuantitativas mediante la incorporación de nuevas instituciones que sean democráticas y participativas para todo el país, sino como una forma de adoptar cualquier medida legítima encaminada a realizar la autonomía dentro de la unidad del Estado.

La autonomía, entendida como el control sobre el destino de la comunidad, es el derecho fundamental de los pueblos indígenas y del conjunto del pueblo boliviano. El carácter originario de los pueblos indígenas, anteriores al establecimiento de las actuales fronteras estatales, justifica el derecho al territorio tradicional autónomo, puesto que se trata de un derecho originado previamente a la constitución del Estado. Por medio de este derecho los pueblos indígenas pueden ejercer y disfrutar de sus derechos, asegurar su integridad cultural y su supervivencia.

Los límites de la autonomía para los pueblos indígenas y para otros grupos sociales de base territorial, se resumen en la prohibición a la secesión y el desmembramiento territorial, con el objeto de precautelar la unidad del Estado y la integridad territorial nacional.

El reconocimiento de este derecho podría realzar la unidad del Estado y fomentar la cooperación y el entendimiento entre todos los pueblos indígenas y los ámbitos de organización ciudadano, de forma que el pueblo boliviano tenga soberanía permanente sobre sus recursos naturales.

- a) Derecho a conservar y desarrollar su organización social. Comprende la generación y el ejercicio de autoridad para la constitución de autogobiernos regionales, comunales y municipales, o cualesquiera sea la organización política conformada, y promover planes de desarrollo económico y social a través de decisiones políticas y legislativas en coordinación con el gobierno nacional.

Los pueblos indígenas tienen derecho a la autonomía y al autogobierno en cuestiones relacionadas con sus asuntos internos, en particular, sobre la cultura, la religión, la educación, la información, los medios de comunicación, la salud, la vivienda, la alimentación, la vestimenta, el empleo, el bienestar social, las actividades económicas, la gestión de tierras y recursos, el medio ambiente, así como el gasto que debe erogar el Estado para financiar estas funciones autónomas. Implica promover, desarrollar y mantener las estructuras institucionales, las costumbres y los procedimientos propios. Este derecho se constituye en un deber enraizado para precautar la vida social de los pueblos indígenas.

- b) Derecho a mantener y desarrollar sus propios sistemas legales e instituciones.

Significa el respeto a las formas tradicionales de producción, adecuación y administración de la vida al interior de los pueblos indígenas y la jurisdicción especial indígena, la promoción y desarrollo de los derechos indígenas a través de la jurisprudencia que pueda empezar a realizar el Tribunal Constitucional.

II Derechos de participación política

Los derechos de participación política son corolarios de la autonomía en el marco de un orden estatal unitario y pluralista. Suponen principalmente que los pueblos indígenas u originarios participen en la toma de decisiones y que sus puntos de vista, inquietudes y reivindicaciones sean tomados en cuenta por la sociedad nacional. Implica que las preocupaciones de los pueblos indígenas

sean incorporadas y que se conceda a éstos un rol en el desarrollo, implementación y administración de las medidas propuestas.

Sin embargo, esto requiere además del reconocimiento y respeto de la integridad cultural de los pueblos indígenas, la devolución del poder a nivel local, de manera que se pueda determinar un sistema de poder compartido. Los derechos de participación política determinan la calidad de la relación entre los pueblos indígenas y el Estado.

- a) Derecho a la libre expresión.

Para el constitucionalismo liberal, la libre expresión como derecho individual, tenía el sentido de proteger y garantizar el ejercicio de los demás derechos fundamentales. En el plano de los derechos colectivos, éste derecho abarca más allá, puesto que su sentido objetivo es garantizar el ejercicio de la opinión pública para la estructuración del Estado plural, social, democrático y constitucional de Derecho.

- b) Derecho a la consulta pública y a participar, con pleno consentimiento, en la elección y en el planteamiento de la modalidad para la consulta.

Vínculo por el cual los pueblos indígenas y la ciudadanía en general pueden establecer una relación con el Estado y asegurarse, lo más ampliamente posible, que sus derechos, intereses y valores sean respetados. Se presentan casos en los que se debe consensuar el procedimiento de la consulta y las posibles preguntas antes de su ejecución por los órganos del Estado. La consulta debe realizarse mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones representativas, respe-

tando sus tradiciones para conocer la información. Es necesario establecer estos procedimientos para la participación libre y la adopción de decisiones en instancias electivas y organismos administrativos, para el desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos.

La consulta debe hacerse a través de la organización social y/o territorial, ya que sus autoridades naturales son los interlocutores válidos para actuar ante cualquier instancia pública o privada, mediante procedimientos apropiados y debe ser hecha de buena fe, como indica el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, para no perjudicar a los pueblos indígenas y recoger sus propuestas y sus inquietudes. El fin es llegar a un acuerdo efectivo que incluya los reclamos.

- a) Derecho a la información pública oportuna. De manera que los pueblos indígenas tengan acceso a la información en los momentos adecuados.
- b) Derecho al ejercicio del pluralismo jurídico. Se entiende su vigencia, sin que ello ocasione ninguna pérdida de los derechos comunes al resto de los ciudadanos. Este debe ser comprendido como el derecho a la interculturalidad jurídica.
- c) Derecho a la personalidad jurídica. Puesto que los pueblos indígenas, dentro de sus sistemas legales, tienen derecho a que el Estado les reconozca plena personalidad jurídica a través de instrumentos jurídicos e institucionales.
- d) Derecho a la ciudadanía multicultural. La ciudadanía no menoscaba el derecho de las personas indígenas a obtener la ciudadanía cultural en un ámbito de libertad

e identidad, como aquellas que ha establecido uniformemente el Estado.

III Derechos de representación

Sobre la base del derecho a la autonomía, los pueblos indígenas tienen el derecho, a través de la representación de mandatarios afines sociológicamente y responsables con la comunidad, de negociar libremente su status político y cultural con el Estado. Esto significa que se tendrán que ampliar los niveles de representación en el país, desde la democracia electiva hasta una de tipo funcional, que haga posible el control sobre los liderazgos al interior de cada comunidad y no solamente la legitimidad sobre su representatividad.

- a) Derecho a participar en la constitución de los órganos de gobierno. Este derecho permite la participación en contiendas electorales, como en los organismos administrativos de todos los niveles responsables de políticas y programas. El Estado debe garantizar que esa participación sea efectiva y libre, con medidas que permitan su efectiva presencia en las instancias estatales.
- b) Derecho al reconocimiento de las formas de representación política. En aquellas estructuras tradicionales que adoptan los pueblos indígenas.
- c) Derecho a establecer mandatos para los representantes públicos. Los que se aceptan mediante el voto programático, o aquellos definidos entre los electores y el representante.

- d) Derecho a establecer mecanismos de articulación con el Estado y sus autoridades.
La compatibilización de las estructuras de representación, sus normas propias, su modelo de desarrollo y otros, para que sean adecuadamente aceptados y asumidos por el Estado, así como el control de su aplicación.

IV Derechos territoriales

La autonomía se alcanza a través del territorio, un espacio en el que cada pequeña parte de la sociedad desarrolla libremente el conjunto de manifestaciones de su vida y cada expresión de su naturaleza colectiva. Es el ámbito de la libertad sobre el que cada pueblo indígena ejerce su control permitiéndole desarrollar elementos nacionales o étnicos esenciales.

- a) Derecho a la propiedad colectiva de la tierra y el territorio.
El territorio es el elemento fundamental y fuente de vida para los pueblos indígenas, no sólo constituye el espacio físico o material, es el valor simbólico y espiritual del pueblo y su sostenibilidad depende de la relación integral que éste tiene y de los acuerdos de toda la colectividad sobre su uso. Las características del territorio son:
- La integridad; el ámbito territorial está constituido por todas las tierras y elementos que forman parte esencial del hábitat de cada pueblo, comprendiendo las diferentes formas de uso, posesión, manejo, acceso y administración de los recursos naturales. De esta forma, el derecho territorial debe abarcar todos los elementos que integran la naturaleza en ese espacio: la

superficie, las aguas, la fauna y la flora, los recursos genéticos y los diferentes ecosistemas, independientemente de su clasificación económica o de su valor mercantil.

- Los derechos territoriales que poseen los pueblos indígenas son de carácter trans-generacional, dado que se vinculan tanto a los antepasados como a las futuras generaciones. El territorio es por tanto indispensable, inalienable e inembargable para cada generación viva. El territorio indígena, si bien puede tener límites geográficos, que han marcado la organización social, es jurídicamente indivisible, constituye una unidad, por eso es colectivo. Es estable y permanente en el tiempo, es decir que es imprescriptible.
- Dimensión histórica; es el reconocimiento del carácter originario del derecho territorial indígena. Es decir, un derecho tradicional y previo a la constitución del Estado.
- Dimensión socio-cultural; es el significado del territorio para el pueblo indígena, su nexo con los recursos naturales y espirituales que el espacio contiene.
- Dimensión ambiental; la convivencia humano-naturaleza, la interacción que interpretan mutuamente.
- Dimensión económica; es la fuente de vida que contiene el espacio, que le permite la existencia en su interior y la capacidad de desarrollo con su aprovechamiento.
- Los territorios son entidades vivas en relación vital y permanente con los seres humanos y la naturaleza. La posesión de esos territorios propicia el desarrollo de la cultura de los pueblos indígenas. La propiedad de esas tierras debe ser un título inalienable, perpetuo y reconocido. Es necesario lograr el desarrollo ambientalmente sano y sostenible, con énfasis

en el bienestar humano y la participación, antes que en indicadores exclusivamente económicos, como una cuestión que atañe a los derechos humanos.

- b) Derecho a la indemnización por desplazamiento forzado. Puede suceder por un traslado imperativo determinado por intereses estatales o privados, o por la expropiación de tierras indígenas u originarias, salvo casos excepcionales de notoria gravedad, donde corresponde el traslado hacia un nuevo asentamiento y las garantías para la convivencia social en condiciones adecuadas al desarrollo del pueblo.
- c) Derecho a la gestión del territorio con visión integral. La gestión conlleva al control social, espiritual y cultural sobre el territorio y sus recursos. Incluye la protección de los conocimientos propios sobre la diversidad y la libertad para producir nuevos conocimientos y realizar intercambio cultural. Es gestión del control económico en todo lo que pueda afectar las relaciones sociales de producción, reposición y distribución de los recursos. Implica finalmente, un ámbito de jurisdicción sobre el territorio que permite aplicar dentro de él la regulación interna de la tenencia y uso de los recursos, y que esas normas propias y los órganos de la comunidad sean respetados por el Estado.
- Para llegar a la gestión integral del territorio y luego a la autonomía, es preciso profundizar y ampliar las bases jurídicas que permitan el reconocimiento del derecho integral al Territorio Indígena, que comprenda el hábitat tradicional en la medida en que la relación de los pueblos indígenas u originarios con respecto a la tierra no se restringe a la actividad productiva, puesto que la tierra no es concebida como un medio de producción

solamente, sino más bien como un espacio social, económico, cultural y político, por tanto, los derechos reconocidos deben contemplar esta integridad.

- d) A la promoción de políticas territoriales rescatando las prácticas y conocimientos de los pueblos y nacionalidades originarias, para beneficio propio y de la sociedad nacional y al desarrollo de esas prácticas y conocimientos. Significa reconocerles la iniciativa en la decisión y ejecución de programas, instancias políticas y sectoriales. Lo que implica participar plenamente en la elaboración de medidas legislativas y administrativas para su desarrollo integral.

V Derechos sobre recursos naturales

Los recursos naturales susceptibles de aprovechamiento para beneficio humano y para permitir su supervivencia y desarrollo, conocidos en su división por su capacidad de regenerarse o no como recursos naturales renovables los primeros, y no renovables los segundos. Para regular su aprovechamiento, corresponde al Estado fijar las normas que definan derechos e impongan obligaciones.

La posibilidad de aprovechamiento público o privado, dependiendo del tipo de recursos y las condiciones del permiso, deben implicar también proteger el medio ambiente y en caso de ser afectados, adoptar todas las medidas necesarias para mitigar los impactos, donde tenemos el derecho:

- a) Al acceso, uso, manejo y aprovechamiento sostenible de recursos naturales renovables existentes en sus territorios.

Implica la facultad de uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en sus territorios, de acuerdo a las reglas de la comunidad o el pueblo, sus usos y costumbres, sus necesidades y sus formas de uso, sin que implique no cumplimiento de las normas generales de conservación y manejo equilibrado.

- b) A la preservación y conservación de la biodiversidad. Garantizar la protección, manejo, aprovechamiento y desarrollo de los recursos de la biodiversidad en función de la gestión territorial y para fines del bien común.
- c) A la protección, conservación, resguardo y almacenamiento de las semillas, a la vida silvestre de plantas y animales, así como al conocimiento asociado a este manejo y al acceso a beneficios por descubrimientos obtenidos a partir del conocimiento tradicional. Para garantizar su uso y conservación en el tiempo, así como el desarrollo del o los pueblos; y por ser ellos generadores del conocimiento precisan la garantía de su utilización para beneficio de la sociedad nacional en su conjunto.
- d) A la consulta previa, acuerdo y participación en beneficio general por la explotación de los recursos naturales no renovables existentes en sus territorios y al control y seguimiento de su explotación.
Para explotar los recursos naturales no renovables existentes al interior de sus territorios, primero se debe consultar al pueblo para no afectarles. La consulta permite verificar las condiciones de vida del pueblo y que el sistema de explotación le afecte lo menos posible y más bien participe en los beneficios de la explotación, así como en las actividades de seguimiento y control de la explotación.

- e) Derecho a participar, con pleno consentimiento, en la elección y en el planteamiento de la modalidad para la consulta.

Como un vínculo por el cual los pueblos indígenas y la ciudadanía en general pueden establecer una relación con el Estado, y asegurarse, lo más ampliamente posible, que sus derechos, intereses y valores sean respetados. Se debe consensuar el procedimiento de la consulta y las posibles preguntas antes de su ejecución por los órganos del Estado.

La consulta debe realizarse con procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones representativas, los pueblos deben ser consultados cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas que puedan afectarles. Es necesario respetar los mecanismos de la participación libre y la adopción de decisiones en sus instancias propias de organización, cumpliendo procedimientos apropiados. La consulta debe ser hecha de buena fe, como indica el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, con el fin de llegar a un acuerdo efectivo que incluya los reclamos.

VI Derechos económicos

Los derechos económicos comprenden la administración, control y distribución de los recursos del Estado de forma equitativa y legítima para el bienestar de todos los habitantes del país, de los que tenemos:

- a) Al desarrollo con identidad, que les permita desarrollar sus prácticas económicas basadas en la reciprocidad, la solidaridad y el intercambio.

La posibilidad de mejorar sus estilos de desarrollo asumiendo lo bueno de las otras poblaciones, combinándolas tal vez o adoptándolas cuando corresponda. Ese proceso debe partir del respeto a su propio referente y los otros, también pueden adoptar elementos que les sirvan para ir mejorando todos conjuntamente. Además deben recibir apoyo quienes se encuentren en desventaja, por parte de aquellos que estén en mejores condiciones, y los procesos de intercambio deben ser equiparados para garantizar equidad.

- b) A participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes de desarrollo.
Lo que significa otorgarles la iniciativa en lo que respecta a la decisión y ejecución de programas, instancias políticas y sectoriales, conjuntamente el ejercicio de ciertas modalidades de autonomía. Implica participar plenamente en la elaboración de medidas legislativas y administrativas para su desarrollo integral.
- c) A la asistencia técnica, financiera y capacitación para fortalecer sus actividades económicas.
Que se basen en líneas productivas acordes con el conocimiento tradicional, para llevar adelante una nueva propuesta de desarrollo.
- d) A procesos de intercambio con otras economías.
Un país como Bolivia, plurinacional y multicultural, precisa de una relación justa entre las diversas economías que permitan el desarrollo conjunto, sin detener aquellas avanzadas, pero apoyando a las más rezagadas, aprovechando las ventajas que puedan brindar cada una en beneficio de las otras.
- e) A la promoción y mejoramiento de sus prácticas económicas.

Basadas en el conocimiento tradicional y en los valores de reciprocidad, solidaridad e intercambio, que deriven de actividades productivas y de desarrollo.

- f) A medidas de compensación histórica.
Para eliminar las desventajas socioeconómicas. No se trata de otorgar a los pueblos indígenas un trato más favorable respecto a los otros sectores de la sociedad, sino de reconocer sus diferencias culturales y socioeconómicas que reclaman un trato apropiado y específico. Por lo que, en un primer punto, se deben apoyar instancias, instituciones y mecanismos para diseñar y ejecutar programas con plena participación indígena.

VII Derechos culturales

Los derechos culturales dependen de la protección simultánea del grupo o pueblo como un todo, además de sus miembros individuales. Los derechos culturales, al ser derechos colectivos, tienen dos variantes: por una parte, sólo pueden reivindicarse por el grupo, no así por sus miembros individuales, a menos que un individuo hubiera sido designado como representante o hubiera recibido una autorización expresa; y por otra, pueden ser reivindicados por un miembro individual del grupo que actúa por cuenta propia o en compañía de otros miembros afiliados en una causa común o del grupo en su totalidad. En este caso, tanto el grupo como sus miembros individuales pueden ejercer estos derechos o invocarlos. En la primera categoría en cambio, el derecho sólo puede ser invocado por el grupo en su conjunto o mediante su representante, donde vemos los derechos:

- a) A la identidad e integridad étnico-cultural.
Que conlleva desarrollar y participar en la vida cultural de su pueblo y del país. Nadie debe ser discriminado por su cultura.
- b) A la libre circulación de ideas mediante la palabra y la imagen.
Para que las culturas se den a conocer y puedan expresarse. Este derecho está en concordancia con la libertad de expresión y el pluralismo de los medios de comunicación, el acceso a las expresiones artísticas, al saber científico y tecnológico, y el derecho a transmitir estos conocimientos a generaciones futuras como testimonio de la experiencia y de las aspiraciones humanas.
- c) A integrarse con otros pueblos indígenas u originarios.
Con propósitos culturales, políticos, económicos y sociales. El Estado debe asumir medidas eficaces para facilitar el disfrute de este derecho.
- d) Al conocimiento tradicional.
Preservando el conocimiento y las prácticas tradicionales de los pueblos indígenas que permitan la conservación de la biodiversidad, la vida cultural, económica y social del pueblo, como la protección de la medicina tradicional, de los lugares sagrados y ancestrales por su significado religioso, y otros.
- e) A la propiedad intelectual sobre el conocimiento tradicional individual y colectivo.
Para la protección de los conocimientos ancestrales, su valoración, uso y desarrollo que puedan implicar un aporte a la ciencia y la tecnología.
- f) A la prestación de bienes y servicios culturales.

- g) Al uso e integridad de símbolos.
Conforme a las costumbres, prácticas, ceremonias sagradas, rituales, expresiones y protocolos espirituales y tradicionales indígenas y originarios.
- h) A la vida cultural que se elija.
Dentro de los límites de los derechos humanos. La conciencia de la identidad indígena marca a los grupos. Cada pueblo tiene diferentes derechos, tradiciones, rituales y creencias que precisa desarrollarlos.
- i) A comprender y ser comprendido en los procesos legales ordinarios.
Para mantener la vigencia de las lenguas tradicionales y los valores étnico-culturales y el respeto a su forma de ser, su identidad.
- j) Derecho a la educación bilingüe e intercultural con la adecuación cultural de los programas oficiales de educación.
Lo que conlleva a la oficialización de los idiomas indígenas y culturales, puesto que los pueblos indígenas y las comunidades campesinas gozan de una lengua tradicional.
- k) A trabajar en las tareas educativas o sanitarias y otros en igualdad de oportunidades y de trato a cualquier otro trabajador.
De forma que se garantice el acceso al trabajo a las personas

indígenas en igualdad de oportunidades y de trato en todas las condiciones de empleo, es decir en la promoción y el ascenso. En el área educativa, que los servicios de educación lleguen a la diversidad de pueblos indígenas con respeto a su identidad cultural, conjugados con los adelantos de la ciencia y la tecnología para garantizar su pleno desarrollo.

- l) A la no discriminación racial.
Lo que conlleva a la no discriminación por razón de raza; implica asimismo, el derecho a gozar de las mismas oportunidades y del mismo trato social que el conjunto de la sociedad nacional.

VIII Derechos al medio ambiente sano

El derecho al medio ambiente sano implica la protección ambiental y el desarrollo sostenible. Hay una conexión entre los derechos de los pueblos indígenas y la protección ambiental. Se reconoce la especial relación de los pueblos indígenas con sus tierras y los recursos naturales.

Los pueblos indígenas tienen derecho a ser protegidos contra toda acción o forma de conducta que pueda tener por resultado la destrucción o degradación de sus territorios, incluidos la tierra, el aire, el agua, la fauna, la flora y otros recursos. La explotación de recursos causa la degradación de las tierras indígenas, por lo tanto, los recursos naturales deben ser tratados como un asunto de derechos humanos. Las actividades que interfieren con los derechos de los pueblos indígenas a controlar sus tierras y recursos y asegurar sus medios de subsistencia, deben ser reguladas conforme a la Constitución, donde tenemos derecho:

- a) A la información sobre la calidad ambiental.
Que sea veraz, oportuna e imparcial, con responsabilidad social sobre su estado y los riesgos a raíz de los impactos medio-ambientales y ecológicos. Este derecho requiere que toda la información importante sobre el impacto ambiental, es decir, sobre las medidas y decisiones que afecten el medio ambiente, estén a disposición de aquellas personas que puedan ser directa o indirectamente afectadas y del público en general. Esta información debe ser presentada en lenguaje sencillo, en los casos que sea extremadamente compleja y técnica.
- b) A la participación pública en la toma de decisiones sobre asuntos ambientales.
De forma que los grupos sociales y los pueblos indígenas gocen de bienes y servicios públicos y privados, para la protección ambiental y de los ecosistemas. Este derecho es también un elemento integral de las estrategias de desarrollo sostenible, por lo que requiere que los afectados por los proyectos de desarrollo tengan participación efectiva en todos los niveles de diseño del mismo, así como en su aplicación y evaluación en todos aquellos aspectos que puedan afectarles.
- c) A la evaluación ambiental y la mitigación por daños.
Puesto que todo grupo social o pueblo indígena tiene derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación. Los exámenes sobre el impacto ambiental adverso para la salud y el bienestar público deberán ser periódicos, de forma que gocen de paz, seguridad, solidaridad y desarrollo sostenible. No obstante, las comunidades locales incluyendo los pueblos indígenas, deben ser consultadas cuando la evaluación ambiental sea realizada con proyectos

- d) que afecten o puedan afectar a sus tierras y territorios.
Derecho a la indemnización por los perjuicios socio-ambientales.
Por todos los daños que se provoquen a los grupos sociales y pueblos indígenas, de manera que puedan encontrar formas de reparar los efectos.
- e) Al aprovechamiento de los recursos naturales sin afectar el derecho de las futuras generaciones.
El aprovechamiento de los recursos naturales debe basarse en la sustentabilidad de los mismos, satisfaciendo las necesidades de la actual generación sin poner en riesgo a las futuras, que el Estado deba implementar políticas de desarrollo considerando la protección ambiental.

6.4. Derechos laborales

Del derecho al trabajo se desprenden el derecho a la organización de los trabajadores en sindicatos o asociaciones, a la huelga, a la negociación colectiva, a un seguro de desempleo, a proteger al empleado de los riesgos profesionales o enfermedades industriales, a una remuneración justa, etc.; los que conllevan a un trabajo digno, tenemos los derechos:

- a) A la formación laboral.
El acceso a programas de formación profesional y de aplicación general, o en su caso de medios especiales de formación hasta asumir progresivamente la responsabilidad de la organización y funcionamiento de tales programas especiales de formación, si así lo deciden.

- b) A la seguridad industrial.
Los empleadores deberán brindar condiciones de trabajo seguro que garanticen la vida y salud del trabajador.
- c) A la negociación colectiva.
Implica el derecho de los trabajadores a negociar con el empleador en conjunto, para hacerlo en mejores condiciones, con un adecuado respaldo legal que les garantice igualdad de condiciones con el empleador.
- d) A la igualdad de oportunidades laborales para hombres, mujeres, jóvenes y adultos y a condiciones de trabajo diferenciado.
Es función del Estado garantizar fuentes de trabajo y condiciones de ocupación diferenciado para permitir su acceso a todos los que necesitan, de acuerdo a sus capacidades, para evitar discriminación por condiciones físicas o falta de experiencia.
- e) A la estabilidad laboral y la protección contra el desempleo.
Es la seguridad que brinda el Estado sobre las fuentes de trabajo, estructurando en su política de gestión la mitigación al desempleo, y en caso de este extremo, medidas que permitan la reinserción laboral.
- f) Al salario mínimo y la jornada máxima.
Por trabajo realizado, el empleador está obligado a compensar el esfuerzo con una justa reenumeración, para lo cual el Estado, de acuerdo a las condiciones del país, fija un salario mínimo que debe recibir el trabajador para garantizar su supervivencia, no permitiendo el pago de una suma menor, y en el caso de la jornada de trabajo, dependiendo del mismo, regula la jornada máxima.
- g) A la remuneración proporcional al trabajo.
Que le permita una existencia digna al trabajador y su familia;

- donde del empleador está obligado a compensar el esfuerzo desplegado en el trabajo con una remuneración proporcional.
- h) Al descanso, la recreación y el deporte.
Para garantizar el buen desarrollo personal y laboral del trabajador.
 - i) Al Aguinaldo, primas y otros sistemas de participación en las utilidades.
Una forma de devolución de beneficios prestados, independientemente de la posición doctrinal que se adopte, es la participación de los trabajadores en los beneficios de su trabajo, que además del sueldo implique recibir las primas y el aguinaldo de fin de año, entre otros.
 - j) A la huelga dentro de las previsiones legales.
Consistente en la suspensión de labores que hacen los trabajadores como medida para la defensa de sus derechos; es una forma de presión para llegar al cumplimiento de sus demandas, pero antes de ejecutarse debe cumplir con el procedimiento legal.
 - k) A la indemnización por tiempo de servicios.
Es un derecho social a favor del trabajador que obliga al empleador a cancelar una compensación por el desgaste físico y mental sufrido por el trabajador en sus servicios.
 - l) A la sindicalización como medio de defensa de los trabajadores, y al fuero sindical como garantía de los dirigentes en sus actividades sindicales.
Los trabajadores pueden constituir sindicatos con el fin de defender sus intereses. En el caso de los dirigentes, el fuero sindical los mantiene en sus funciones para que puedan dedicarse a sus actividades de representación con libertad de acción.

6.5. Derechos de la familia

- a) Protección de la familia como pilar fundamental para el sostenimiento del Estado.
La familia basada en el libre consentimiento de las partes para su constitución, se funda en la igualdad de derechos y obligaciones de los contrayentes y el respeto y apoyo mutuo de sus miembros.
- b) La maternidad y paternidad son protegidos, independientemente del estado civil.
El Estado ampara la maternidad y la paternidad, dando seguridad y derechos tanto a los progenitores como a los hijos sin importar el estado civil de los padres, en igualdad de oportunidades.
- c) Los hijos tienen los mismos derechos independientemente del origen de su filiación.
Para garantizar el desarrollo pleno con el goce de todos los derechos que reconoce la ley a los hijos, independientemente del origen de su relación con los padres.

6.6. Derechos de la mujer

Es necesario equilibrar la situación de la mujer frente a la del varón, aunque su condición al igual que la del hombre, varía de acuerdo a la posición social y el grado de instrucción que tenga. Las mujeres pobres tienen menos posibilidades de ejercer sus derechos, pero si son indígenas o campesinas menos aún. Se trata de evitar la discriminación de la mujer en los ambientes laborales, familiares, etc., por lo que tienen derecho:

- a) A la protección contra toda manifestación de violencia. Es un derecho que las protege para equipararles sus derechos y para superar las desventajas frente a los demás.
- b) Derecho a la maternidad y el subsidio de natalidad. Servicios que garanticen a la familia la posibilidad de la procreación en un marco de libertad. La maternidad debe ser un proceso seguro por lo que la atención del parto debe estar garantizada así como la atención del nuevo ser en salud y alimentación.

6.7. Derechos de la niñez y adolescencia

Al ser un sector en desarrollo y en estado de mayor fragilidad al resto de la población, debido a su condición de crecimiento físico y de desarrollo de la personalidad, precisa de protección especial, por lo que tiene derecho:

- a) A la protección integral. Como no pueden satisfacer una serie de necesidades por sí mismos, precisan de la protección de los adultos. Se debe mantener la integridad de los niños prohibiendo y evitando el maltrato infantil de carácter físico y psicológico. Se debe prohibir el trabajo infantil o en su caso, si es ejercido, debe ser bajo ciertas regulaciones, de forma que no existan situaciones de riesgo para el niño.
- b) A la alimentación equilibrada. Que le permita un adecuado desarrollo físico y psicológico.
- c) A participar de actividades recreativas en forma sana. Los juegos le permiten a los niños conocer mejor el mundo y aprender a relacionarse con los demás, de acuerdo a su desarrollo etareo.

- d) A tener una familia. Es un derecho de los niños al cuidado y el amor de la familia, la educación y la cultura del hogar, prohibiendo toda forma de abandono.
- e) A vivir en libertad. Puesto que no se les deben imponer decisiones o actitudes; los padres deben ejercer autoridad respetando los derechos de la niñez.

6.8. Derechos de la juventud

Al ser un sector especial, precisa protección, asistencia y formación integral y un trato especial en las fuentes de trabajo que les permitan proseguir con sus estudios de profesionalización, por lo que tienen derecho:

- a) Al acceso no discriminatorio a la formación profesional y técnica inicial. Para que les permita su inserción en el campo laboral sin problemas.

6.9. Derechos de la población de la tercera edad

Ellos precisan protección y asistencia, evitando su aislamiento y olvido; teniendo derecho:

- a) A su integración a la vida activa y comunitaria. Reconocer el valor que tienen las personas de la tercera edad, garantizando su integración activa en la vida social como personas dignas, y en la medida que puedan aportar al desarrollo,

de acuerdo a sus posibilidades y capacidades, facilitándoles su accionar.

- b) Al subsidio en caso de necesidad. Aunque está garantizada la seguridad social, por tratarse de un sector especial, hay que considerar su situación para garantizarles la asistencia que les permita una existencia digna.

6.10. Derechos de las personas con capacidades diferenciadas

Este grupo de personas que desde su nacimiento o posteriormente, ha sufrido alguna lesión, pero que no han perdido la aptitud para desarrollarse como seres humanos, siempre que se consideren sus capacidades y reciban la atención necesaria.

- a) A la rehabilitación especial y la reintegración social. El Estado debe crear los mecanismos que permitan integrar a las personas con capacidades diferenciadas, desde educación en centros especializados donde se imparta formación que les permita integrarse, así como facilitar el ejercicio de actividades que les posibilite ejercer sus derechos y que éstos sean respetados, e integrados a la sociedad con dignidad y sin discriminación.

7. Deberes

La exigencia de observar una determinada conducta, que las personas o instancias colectivas adopten un comportamiento determinado frente a otros sujetos o el Estado, son entendidos como deberes. Los deberes son correlativos a los derechos; corresponde a la necesidad de tener un comportamiento positivo o negativo.

Entre los deberes encontramos los que están ante el Estado, dirigidos a garantizar su desarrollo; los deberes con la sociedad para garantizar una adecuada convivencia, ante individuos en particular o ante la persona misma encargada de su cumplimiento, respetando derechos reconocidos por la normativa vigente y referidos a la dignidad humana.

7.1 Deberes de la persona

Los deberes de las personas y colectividades ante la sociedad y el Estado, como la exigencia de observar una debida conducta de acuerdo a la ley, tenemos:

- a) De acatar y cumplir la Constitución y las leyes de la República. Como el respeto y legitimación del orden jurídico instituido en el país.
- b) De trabajar, según su capacidad y posibilidades, en actividades socialmente útiles. Como una de las formas de estimular el desarrollo personal y de contribuir con su actividad al progreso de la sociedad.
- c) De adquirir instrucción en todo el ciclo de formación. El fin, convertirse en una persona útil y aportar al desarrollo de la sociedad en general.
- d) De contribuir, en proporción a su capacidad económica, al sostenimiento de los servicios públicos. Es un deber retribuir por el servicio que se recibe con el pago por los beneficios, de acuerdo al gasto y a su capacidad económica.

- e) De asistir, alimentar y educar a sus hijos menores de edad, así como de proteger y socorrer a sus padres cuando se hallen en situación de enfermedad, miseria o desamparo.
La responsabilidad por sus descendientes menores y ascendientes mayores en el entendido que los primeros todavía no pueden valerse por sí mismos y están en formación general; y, los segundos precisan el auxilio porque van perdiendo paulatinamente sus capacidades o se ven imposibilitados para hacer uso de las mismas.
- f) De prestar los servicios civiles y militares que la Nación requiere para su desarrollo, defensa y conservación.
Como un deber de conservación del Estado.
- g) De cooperar con los órganos del Estado y la Comunidad en el servicio y la seguridad social.
Para que sea brindado este servicio y colaborar en todas aquellas actividades, donde no lo hace el Estado directamente.
- h) De resguardar y proteger los bienes e intereses de la colectividad
Como un servicio social y de apoyo a la vida en común, donde haya cooperación y colaboración mutua en la protección de los bienes de todos.
- i) De respetar los derechos humanos y luchar porque no se los conculque.
Desde las actuaciones individuales y colectivas donde se tenga capacidad de acción hasta accionar para que otros los respeten.
- j) De promover el bien común y anteponer el interés general al interés particular.
En el entendido que el beneficio general tiene prioridad.

- k) De respetar la honra ajena.
Como si se tratara de defender la nuestra, entendiendo que el límite del derecho de uno está en el respeto a los derechos de los demás.
- l) De administrar honradamente el patrimonio público.
Por ser bienes que pertenecen a todos.
- m) De propugnar la unidad en la diversidad, y la relación intercultural.
Al ser una sociedad multicultural con visión plural.
- n) De denunciar y combatir los actos de corrupción.
Es una obligación controlar que los otros respeten las normas de buena administración de los bienes públicos.
- o) De colaborar en el mantenimiento de la paz y la seguridad.
Como uno de los principios para mantener la vida en común.
- p) De preservar el medio ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo sustentable.
Con el fin de garantizar su desarrollo y dejar a las futuras generaciones los recursos que les corresponde.
- q) De defender y conservar el patrimonio cultural y natural del país, cuidando y manteniendo los bienes públicos.
Como una obligación de todos para beneficio de la nación en su conjunto.
- r) De colaborar en la preservación de la independencia, soberanía y unidad del país.
Para garantizar su existencia y desarrollo.
- s) De difundir información veraz y oportuna.
Implica la obligación de dar a conocer lo que realmente sucede cuando se tiene la información.

8. Garantías constitucionales

Las garantías son la protección jurídica para viabilizar el respeto y cumplimiento de los derechos; también tienden a preservar o reparar el daño resultante por el incumplimiento de una obligación. Son "*instituciones jurídico-constitucionales que tienen por finalidad proteger y amparar a las personas en el ejercicio de sus derechos fundamentales, contra cualquier exceso, abuso o arbitrariedad de personas jurídicas o particulares, de autoridades públicas o judiciales*" (Jost y otros, 1998: 49).

Existen dos tipos de garantías Constitucionales divididas por la doctrina: las normativas y las jurisdiccionales. Las primeras están contenidas en las normas fundamentales de la misma Constitución, como fuente que busca garantizar el pleno ejercicio de los derechos fundamentales, y las segundas se contienen en los mecanismos jurisdiccionales conocidos como recursos extraordinarios, que tienen como finalidad otorgar una solución jurídica a un acto ilegal o arbitrario que restrinja o suprima los derechos fundamentales, restableciéndolos en forma rápida y oportuna.

En cuanto a las garantías Constitucionales normativas, actualmente inmersas y vigentes en la Constitución Política del Estado, tenemos:

La prohibición de las detenciones; la obligación de no declarar contra sí mismo en materia penal; la presunción de inocencia; el derecho a la defensa, la publicidad, gratuidad y celeridad en la tramitación de los procesos judiciales; la aplicación de la ley anterior al proceso; la inexistencia de las penas de muerte, infamia y muerte civil, y la

confiscación de bienes como castigo político; la prohibición de alterar los códigos; las garantías contra las leyes, decretos y resoluciones contrarias a la Constitución; la igualdad ante la Ley; la prohibición de trabajos personales sin el consentimiento de uno y la justa remuneración; la igualdad ante las cargas públicas; la igualdad y equidad ante los impuestos y contribuciones; el libre acceso a la función pública (artículos 9 y siguientes, CPE).

Respecto a las garantías constitucionales jurisdiccionales para la protección de los derechos humanos, vigente en el sistema boliviano, contamos con la acción de Amparo Constitucional en general, del Hábeas Corpus para los derechos de libertad y seguridad personal, y el Hábeas Data, para la protección de los datos sensibles y la intimidad en el marco de la circulación informática y el almacenamiento de datos en bancos de información públicos y privados y los recursos de Inconstitucionalidad, contra las autoridades públicas por dictar normas contrarias a la Constitución o querer aplicarlas.

Sin embargo, es preciso contar con otras garantías para el establecimiento de un mejor sistema de protección interna de los derechos, en este caso constitucionales, donde todos los derechos, individuales y colectivos, estén garantizados, tanto en las normativas como en las jurisdiccionales.

Entre las garantías normativas por ejemplo, la aplicación directa, sin necesidad de ley nacional de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos; y en los jurisdiccionales existen dos tipos de garantías específicas, que según el artículo 5 de la Constitución

Política del Brasil, serían idóneos y acomodables ante las necesidades político-jurídicas de estabilidad y democratización del sistema. Estas garantías son:

- a) Los mandatos de *seguranca* colectiva, para el control de los partidos políticos y sindicatos, en cuanto a fines, programas y ejercicio en el poder, aplicables también a toda forma de asociación política.
- b) Los mandatos de *injuncao*, para la protección de las prerrogativas de nacionalidad, ciudadanía multicultural y soberanía.

A esto hay que sumar la necesidad de introducir:

- a) Los recursos de amparo colectivo para la protección de los derechos colectivos, a través de la demanda de exigibilidad de los derechos mediante procesos de objetivación y valoración concreta;
- b) Los recursos de cumplimiento, frente a la inobservancia de normas o actos administrativos por parte de los órganos del poder público.
- c) Recursos populares, para la defensa de los intereses de la sociedad nacional
- d) Recursos de tutela cultural, para proteger los derechos a la diferencia, contra la discriminación.

Sin duda, el nuevo sistema constitucional que presentamos, se ajusta a la protección de todos los derechos constitucionales, tanto individuales, como colectivos. A esto apuntan las prescripciones sobre las nuevas atribuciones de los poderes públicos, quienes tienen

la obligación de cumplimiento, desde las atribuciones programáticas hasta las jurisdiccionales.

Los derechos individuales y colectivos que se establecen en esta propuesta como derechos constitucionales, tienen un doble carácter y finalidad: desde lo subjetivo, para garantizar los derechos de la persona, que son manifestaciones de la libertad individual; y, desde lo objetivo, como derechos colectivos, que son elementos constitutivos del Estado plural, social y constitucional, pues son factores de ejercicio y desarrollo de los sujetos sociales colectivos, como los pueblos indígenas y originarios, y otros segmentos de la población como las mujeres, niños, jóvenes, ancianos, etc.

Los derechos colectivos, al ser derechos humanos, son comunes al resto de las personas y al conjunto de los sujetos sociales. No obstante, hay que decir que éstos se presentan según su caracterización económica, social y étnico-cultural, conforme a la entidad social que los reivindica. Esto significa que los derechos colectivos pueden ser aplicables de forma conexa, ya que al no estar contemplados dentro de la teoría general de los derechos, no pueden ser objeto de fuerza ni coerción por parte del Estado a título de demandar sus límites, puesto que representan una ventaja sistemática para los conglomerados sociales que reivindican mejores condiciones de vida en el escenario político, económico, social y cultural, a través del ejercicio de sus derechos.

En suma, las políticas de Estado deben adoptarse según la concepción propia de los derechos colectivos y sus circunstancias especiales, ello para una protección debida a la sociedad civil.

El ejercicio de los derechos humanos es una responsabilidad primaria del Estado, pues se encuentra en mejor posición para asegurar a los individuos y grupos sociales condiciones dignas y legítimas para su desenvolvimiento. Así, la interpretación de los derechos constitucionales en la nueva Constitución, debe ser tarea de todos y no únicamente labor judicial.

8.1 Tipos de garantías constitucionales

A los dos tipos de garantías que reconoce la Constitución Política del Estado en actual vigencia, hemos incluido otras que avanzan hacia la protección de los derechos humanos y colectivos.

8.1.1 Garantías normativas

Las garantías normativas que amparan, tutelan y brindan protección jurídica para el cumplimiento de los derechos en actual vigencia, las encontramos de los artículos 5 al 35 de la Constitución Política del Estado, a saber:

- a) La prohibición de la servidumbre (Artículo 5).
- b) La igualdad de las personas ante la ley y el respeto a la dignidad y libertad de las personas (Artículos 6 y 24).
- c) La prohibición de las detenciones no ordenadas por autoridad competente (Artículo 9).
- d) La presunción de inocencia, el derecho a la defensa, la publicidad, gratuidad y celeridad en la tramitación de los procesos judiciales y la aplicación de la ley anterior al proceso (Artículos 10, 11 y 16).

- e) La prohibición de tortura y otros tipos de coacciones (Artículo 12).
- f) La seguridad personal (Artículo 13).
- g) La obligación de no declarar contra sí mismo en materia penal o el juzgamiento por tribunales especiales (Artículo 14).
- h) La prohibición de persecución, confinamiento o destierro, o clausuras de medios de expresión, u otros abusos sin Estado de Sitio (Artículo 15).
- i) La inexistencia de las penas de muerte, infamia y de muerte civil (Artículo 17).
- j) La prohibición de incautación de correspondencia y papeles privados, sino por orden de autoridad competente; o interceptación de conversaciones privadas (Artículo 20).
- k) La inviolabilidad del domicilio (Artículo 21).
- l) La garantía de respeto a la propiedad privada siempre que no perjudique el interés colectivo (Artículo 22 y 28).
- m) La inexistencia de la confiscación de bienes como castigo político (Artículo 23).
- n) La igualdad ante las cargas públicas y las establecidas legalmente (Artículo 26 y 27).
- o) La igualdad ante la Ley de todos los estantes en el país (Artículo 5, 6 y 24).
- p) No reconocimiento de bienes a extranjeros a 50 kilómetros de la frontera (Artículo 25).
- q) La prohibición de alterar los códigos (Artículo 29).
- r) Las autoridades sólo deben ejercer las funciones que les competen, no pudiendo delegar más allá de lo que la ley permite (Artículo 30 y 31).
- s) Las garantías contra las leyes, decretos y resoluciones con-

- t) trarias a la Constitución (Artículo 32).
- u) La irretroactividad de la ley (Artículo 33).
- v) La jurisdicción ordinaria a los que vulneren derechos y garantías constitucionales (Artículo 34).
- w) La garantía de respeto a los derechos más allá de los mínimos recogidos en la constitución (Artículo 35).

Las nuevas que se proponen:

- a) Aplicación directa en el país de los instrumentos internacionales de derechos humanos.
- b) Garantía del goce de los derechos humanos.
- c) La imprescriptibilidad de los delitos de lesa humanidad, violaciones graves de los derechos humanos, crímenes de guerra y delitos contra el Estado.
- d) Indemnización a víctimas por violación a derechos humanos.
- e) El acceso de toda persona a la justicia.
- f) Garantía de condiciones para alcanzar igualdad real y efectiva ante la ley.

8.1.2 Garantías jurisdiccionales

Las garantías jurisdiccionales ya existentes en la Constitución:

- a) El recurso de Amparo.
- b) El recurso de Habeas Corpus.
- c) El recurso de Habeas Data.

Las nuevas que se proponen:

- a) Acción de amparo colectivo, para la prevención, protección y restablecimiento de los derechos colectivos a través de las demandas de exigibilidad de esos derechos mediante procesos de objetivación y valoración concreta para casos de exigibilidad conexa.
- b) Recurso de inconstitucionalidad o nulidad de disposiciones legales y actos administrativos, cuando estos fueran dictados no respetando los derechos que reconocen la Constitución y las leyes.
- c) Recursos populares, para enfrentar actos lesivos al patrimonio público, donde haya participación pública o se brinden servicios sociales, así como la defensa del patrimonio histórico y popular y la soberanía.
- d) Acción de tutela cultural para la protección de las prerrogativas de nacionalidad, ciudadanía multicultural y soberanía. Es una garantía que intenta frenar el racismo, la xenofobia y todas las formas de discriminación.
- e) Recursos de cumplimiento, proceden por falta de norma reguladora expresa para que se respeten los derechos reconocidos en la norma fundamental u otras leyes.
- f) Mandatos de intervención para el control de los partidos políticos en cuanto a los fines, programas y para su desenvolvimiento en el poder. En la misma línea, estos mandatos una vez interpuestos, permiten dar seguimiento a los programas políticos, producto de la exhortación a la que pueda arribar la comisión parlamentaria que investiga el caso.

CAPÍTULO III

ESTRUCTURACIÓN DEL PODER PÚBLICO

La institucionalidad democrática entre 1985 y el año 2000, se caracterizó por la subordinación de los órganos del Poder Público al control partidario para hacerse del poder mediante las coaliciones de partidos. Así tenemos que fundamentalmente el Legislativo y el Judicial presentaban dependencia del Ejecutivo; fue lo que se denominó la gobernabilidad pactada, cuyo propósito era dar estabilidad al gobierno a cambio de repartirse cuotas de poder, pasando sobre la institucionalidad democrática.

Ahora, en la reorganización del Estado que nos planteamos, debemos pensar en un diseño que nos garantice independencia y coordinación de los órganos del poder público y el control social para permitir una buena administración del Estado, ideas que desarrollamos a continuación.

1. Crisis de Estado y Status de la Asamblea Constituyente

Para la reestructuración política del Estado deben concurrir ciertos elementos que le den coherencia al proceso constituyente. De ahí que la Asamblea Constituyente debe plantear, una relación dinámica con el campo de fuerzas, con los intereses de las clases sociales y con los pueblos indígenas y nacionalidades originarias, para la transformación del país a través del reconocimiento de los plenos derechos, de la democratización y de la caracterización de un sistema de gobierno compartido, tendiente a descentralizar el poder.

El reto de la Asamblea Constituyente es resolver el conflicto social, desde la estructuración de los poderes públicos y el reconocimiento de los derechos colectivos, a partir de un gran acuerdo

nacional y político que restablezca las relaciones sociales y políticas de convivencia, dentro del Estado, introduciendo el principio de la diversidad cultural, con el objeto de limitar y compensar los poderes de los sectores sociales – poliarquías – con los otros de carácter público.

La Asamblea Constituyente no debe reproducir la estructura de la Constitución actual, sino que debe ser la realización de la sumatoria de los cambios graduales y civilizatorios, que se han dado en el sistema político. Por eso, se debe facilitar la fuerza creativa del poder constituyente y hacerla duradera en el transcurrir histórico, por medio de una Constitución como tratado de paz (Bobbio, 1995), para evitar que el poder constituyente sea expropiado por el aparato constitucional.

Se propone corregir las falencias y las desigualdades estructurales, que atentan al pleno desenvolvimiento de la democracia; de ahí que tiene como primer fundamento, el desarrollo de la democracia a través de un nuevo modelo de Estado, la reestructuración de los órganos de poder y un sistema de gobierno que incluya una democracia de consenso y un régimen de poder compartido.

La Asamblea Constituyente debe destruir las bases desde donde se genera la corrupción que atenta al ejercicio de la democracia y que ha mantenido el ámbito de desigualdades, respecto del monopolio de la representación, el monopolio de las tierras, el monopolio del capital, la privatización de los recursos naturales, el monopolio de la cultura, etc. Así, es necesario redistribuir equitativamente los recursos sociales, culturales, políticos, comunicativos y económicos.

Lo social ha sido subsumido a lo económico, por eso lo económico invade lo político, lo que define a la sociedad nacional como capitalista y al Estado como una simulación política, tanto en las representaciones, que enmarcan la corrupción generalizada de los órganos de poder público, como de las instituciones de la democracia, que son de carácter transnacional. Por tanto, la función política primordial de la Asamblea Constituyente, es la recuperación del ámbito social, esfera que debe ser recobrada no sólo en torno a su autonomía, sino que debe subordinar su ejercicio y su propia expresión a las demandas reivindicativas de la colectividad.

La Asamblea Constituyente debe canalizar la expresión constante de los movimientos sociales, para que, a partir de ella, se institucionalice una forma de participación inclusiva y desarrollista. Este proceso parte de la renovación del poder y su disolución en la gestión social, para estructurar un nuevo Estado verdaderamente plural, social y constitucional, respecto de las formas alternativas de poder y gestión socio-económicas. Poseer las formas de gestión social implica llegar al control social a través de la dinámica de las múltiples asambleas que abarcan a todos los pueblos indígenas, comunidades y organizaciones sociales, así hay que ingresar en la construcción de nuevas geografías políticas, descentralizadas y autónomas, como una forma de afirmación de la ideología social. Es el momento de la integración y de las alianzas en torno a un solo fin: desprender alternativas para el desarrollo político, a partir de las fuerzas de los colectivos.

Para esto, la democracia debe asumir una forma de multiculturalismo, pero esto se dará en la medida en que el actual sistema político renuncie a la prerrogativas en la toma de decisiones, dentro

de los ámbitos de la sociedad. No obstante, después de la Asamblea Constituyente, será necesario -para la pluralización cultural, social, ideológica, étnica, racial y distributiva de la democracia- que se multipliquen las experiencias en el sentido de ampliar la democracia participativa y poder así entablar un gobierno de poder compartido.

2. Sistema de democracia alternativa o de consenso

La democracia del consenso es la solución para la sociedad diversa, ya que democratizar el sistema político implica sustituir las relaciones de poder por relaciones de autoridad compartida, es decir de poder compartido, tomando en cuenta a todos los sectores y organizaciones sociales.

La democracia debe ser un mecanismo de administración y control del poder, y para esto hay que incidir y hacer viables, dentro del marco de la heterogeneidad, las formas de participación ciudadana, por una parte, a favor del consenso sobre el procedimiento en la formación de un gobierno plural y, por otra, en los mecanismos de control por parte de los ciudadanos.

Dentro de la estructura de poder, el poder ciudadano debe estar representado y de acuerdo a atribuciones concretas en el marco del poder constituyente y la democracia participativa, lo que incide en el sistema de gobierno. Las condiciones estructurales para la compatibilidad entre democracia y sistema económico, pasan por incidir en un proceso de compatibilización de las civilizaciones, pueblos y nacionalidades, según los procesos sistemáticos, conforme a las micro democracias o poliarquías; para esto se tendrá que ampliar los nexos

entre sectores urbano-rurales y al interior de estos, como un modo de acercamiento y no de ruptura.

Para democratizar el Estado, hay que transformar las condiciones sociales, económicas, culturales, etc.; y si este es el fin de la reforma estructural del Estado, la democracia debe cumplir ciertos requisitos estructurales, en lo relativo a la redistribución del poder.

Democratizar el Estado implica crear una forma de gobierno estable, con fuertes objetivos programáticos, pues de lo que se trata es de crear un sistema de gobierno, sobre la base de competencias y la representación de todos los sectores sociales, a través de una democracia de poder compartido, de carácter plural, participativo y desarrollista. Todo país, para entrar en un proceso de estructuración, se prepara a través de la democracia.

Es posible la construcción del Estado Plural, Social y Constitucional, sólo a partir de la redistribución de la democracia misma y no a partir de rótulos normativos en la Constitución, ya que el mayor problema de la democracia actual, es el descreimiento cultural de sus instituciones, a raíz de la concepción heterónoma del sistema.

Los criterios democráticos y de consenso para la estructuración del sistema de gobierno compartido, son:

- a) El tipo de democracia debe ser participativo y de amplia redistribución.
- b) La economía debe ser integracionista y no de raigambre capitalista.

- c) Se debe fomentar las relaciones culturales y el control social.
- d) Es necesario estructurar las competencias de la representación.
- e) Hay que redefinir la soberanía interna, como poder constituyente múltiple.
- f) Los derechos colectivos deben estar taxativamente expresados en la Constitución.
- g) Se debe diseñar un plan de redistribución, administración y gestión de los recursos naturales.

Ya no deben ser problemas de entendimiento ni contradicción Constitucional los temas de la movilización y el institucionalismo, puesto que las propias instituciones de gobierno deben dar curso a la movilización en un marco democrático, para el surgimiento de la conciencia nacional en interés del Estado.

El pueblo boliviano debe tener un nivel efectivo de democracia a partir de estándares concretos dentro de la estructura de poder, que sean funcionales en el sistema de gobierno. Esto conlleva a cambiar el diseño electoral y establecer mandatos y normas programáticas que provengan del poder ciudadano. El debate político no debe estar concentrado en un sólo órgano; de ahí que, se debe cambiar el diseño electoral y delinear redes de participación ciudadana e institucionales de poder compartido.

La democratización debe tener un fin constitucional: la acción colectiva en la construcción democrática del Estado, que debe ser constante, aún después de su refundación o instauración, a través de mecanismos societales de participación de tipo orgánico e inorgánico.

El asunto de la diversidad colisiona con el particularismo de las elites económicas, hace al problema entre democracia representativa y democracia participativa, sin embargo, en el país existe diversidad étnica, cultural e ideológica, donde los grupos y pueblos tienen mayor dificultad para acceder a sus derechos originarios o naturales. De ahí que se debe dar curso al reconocimiento de una identidad alternativa e ideológica para la legitimidad de la representación ciudadana.

3. Sistema de pluralismo cultural

La crisis política de las instituciones constitucionales, a raíz de las sucesivas reformas, se ha agudizado con el ejercicio autoritario del poder, que excluye del sistema político a gran parte de las instituciones culturales. Por esta razón se debe avanzar hacia nuevas instituciones provenientes de la estructura social, para diseñar una nueva distribución de los poderes públicos, dada la trascendencia del poder ciudadano en el escenario político que reclama la necesidad de una verdadera carta de derechos colectivos, el concepto multidimensional de la diversidad y nuevas definiciones del rol del Estado, todo esto para configurar el núcleo del Estado Plural, Social y Constitucional de Derecho, para la igualdad real y efectiva.

De ahí que para el fortalecimiento de la democracia, se deben crear niveles de participación en el sistema político, pues no se hizo el tránsito de la democracia representativa, a la democracia participativa, aun falta mucho por ampliar y mejorar en la participación directa en los asuntos públicos, lo mismo para la conformación de la representación nacional en sus diferentes niveles culturales y subsistemas políticos.

La participación, al ser un elemento constitutivo de la democracia, no es ni debe ser una simulación, puesto que cimienta las bases de un orden político adecuado, que procesa las contradicciones y establece un sistema socio-económico inclusivo para alcanzar el bienestar social. La nación, el pacto social y la misma democracia, aunque no siempre van ligados, son conceptos paralelos que se conjugan en la idea de construir un concepto nacional.

4. Sistema electoral e instituciones de poder compartido

A este subsistema se le atribuyen las transformaciones en la calidad de la democracia y en la vitalidad del sistema socio-económico. Pasar de un presidencialismo parlamentario a un presidencialismo compartido, haciendo énfasis en la participación e ingerencia de la ciudadanía, pasando por el sistema electoral y el sistema de partidos. Aquí, la transformación del sistema de partidos en gran parte puede encontrarse en las cláusulas y en los mecanismos del transformado sistema electoral, utilizando la teoría de la representación.

Hemos tenido un parlamentarismo tradicional, con un bicameralismo pero diferenciado, incluso en las sesiones congresales, algo que ha sido poco eficiente, caracterizado por gobiernos multipartidistas, pero de coalición, que hacen un sistema político-institucional débil.

Por eso hay que dar soluciones institucionales en la reforma del Estado, hay que estructurar, desde sustituir el sistema electoral por otro de carácter integral, en sus versiones mayoritaria y proporcional, hasta establecer controles en las atribuciones de los órganos

de poder, para que el sistema político-institucional obtenga estabilidad política y eficacia en la toma de decisiones. Hablamos de la reforma electoral y de la reforma institucional, donde entren en competencia otros grupos políticos y sociales y exista una estabilidad política y una mayor eficiencia en la toma de decisiones de las autoridades y del sistema institucional.

Dentro del sistema electoral lograr representación poblacional y representación territorial; en la representación poblacional, el 50% del número de representantes y que de ese 50% tres cuartas partes se le asigne a los asientos uninominales y una cuarta parte sean asientos exclusivamente para la representación étnica y cultural, de acuerdo a circunscripciones especiales, y el otro 50% sea representación territorial, que puede ingresar proporcionalmente al número de votos obtenidos.

Con la representación territorial, representantes por departamentos, con la modificación de que la elección sea por lista independiente de los candidatos a la primera magistratura y la distribución de escaños sea proporcional, de acuerdo al número de votos obtenidos por fórmula y definido por la cifra repartidora. Este sistema favorece la representación de las minorías en la formación de poderes compartidos y el respecto de la pluralidad y el autocontrol, dando oportunidad para formar alianzas estratégicas y un mayor control social sobre los representantes, esto por la elección separada de los candidatos a la primera magistratura.

En este modelo del sistema político, pierde peso la oposición política, ya que la premisa es la asociación; en el caso de las funciones

de los poderes existe el control, los frenos y contrapesos. Así, hay que definir otras competencias, según qué instituciones, estructuras y mecanismos se presenten para influir sobre este fin. Se trata de hacer yuxtaposiciones entre lo vertical y lo horizontal de la estructura de poder, sobre la base de instituciones y mandatos.

La democracia consensuada funciona mejor que una democracia plena de mayorías, o de mayorías superfluas y poco representativas del mismo orden político, porque es verdaderamente plural en lo que se refiere a las necesidades de los ciudadanos y el control del desorden público y la violencia (Lijphart citado por Pasquino, 2004: 38).

La alternancia entre coaliciones implica dar impulso al sistema socio-económico, lo que requiere de un cambio de régimen, específicamente de las normas constitucionales, las reglas, los procedimientos y las instituciones. Este modelo señala que no es suficiente un sistema electoral de tipo plural y multipartidista, para explicar el gobierno de coalición, sino que es el circuito de electores el que marca el sistema electoral integral: sistema de partidos de alternancia, mayoría parlamentaria y minoría parlamentaria: territorial y poblacional; de bicameralismo asimétrico, del poder de los órganos para fundar un sistema político estable, eficaz y legítimo, además de los órdenes institucionales donde se acomoda la representación y el control social.

Con esto deben ingresar a la descentralización política, tanto el sistema de partidos como el Ejecutivo, que hasta ahora han configurado una situación ciertamente mayoritaria, lo que trae consecuencias a los partidos, las coaliciones, el gobierno, en particular para la competen-

cia étnica y cultural, dentro de las propuestas políticas y la práctica de la integración y la alternancia, así como dentro de ciertos límites en el Poder Ejecutivo.

Las mayorías hacen al control-construcción, por medio de la alternancia. El sistema proporcional, sirve para la productividad del gobierno, respecto de la formación de mayorías autónomas y proporcionales autónomas, esto dentro del sistema consensual para las políticas macroeconómicas, el control social y de la violencia y para llegar a un alto grado de satisfacción de las demandas de los ciudadanos. Este modelo consensual muestra una clara "*predisposición hacia una mayor moderación y serenidad del régimen democrático*" (Lijphart citado por Pasquino, 2004: 43).

"La visión mayoritaria ve en las elecciones instrumentos que ponen a los ciudadanos en condición de elegir directamente, entre gobiernos preferentes (en función o en perspectiva), con el vencedor que entra en funciones y decide las políticas después de las elecciones. La visión proporcionalista ve las elecciones como instrumentos para elegir representantes que puedan negociar, en el interés de sus electores, para la producción post-electoral de políticas" (Powell citado por Pasquino, 2004: 44).

En términos de producción de políticas públicas, la consecuencia más importante de la visión mayoritaria es que habrá allí un predominio del gobierno sobre esas políticas, mientras que en la visión proporcionalista, en la producción de políticas públicas, será admitida una multiplicidad de actores en base a su representación no sólo parlamentaria. Por lo que, en este caso el control es del electorado

sobre la base de la representatividad. En el caso de las mayorías, el control es estatal, o dentro del Estado, por medio de las coaliciones y las instituciones políticas que se manifiestan, gracias a las atribuciones programáticas de los respectivos órganos del poder.

Con los sistemas mayoritarios los ciudadanos ejercen mayor poder en la formación de los gobiernos pluralistas, que tendrán mayores posibilidades de decidir las políticas públicas y que podrán ser fácilmente identificados, como los responsables de lo que han hecho o no. Con los sistemas proporcionales los ciudadanos eligen entre los partidos que se suman después del voto en coaliciones para formar gobiernos, en lo que cada uno de los partidos sólo parcialmente decide las políticas públicas, de modo que los ciudadanos no podrán hacer otra cosa que volver a elegir entre los partidos sin que sea posible atribuir las responsabilidades específicas. Por eso es mejor que, desde el principio, se institucionalicen las colaciones plurales antes de las elecciones para que señalen sus programas de gobierno, que serán reguladas como móviles y representativas.

Así el sistema electoral tiene efectos significativos en los partidos políticos, el Parlamento y el Ejecutivo o gobierno, pero tanto el funcionamiento del gobierno y el Parlamento, como la naturaleza del sistema de partidos, pueden hacer grandes diferencias en la satisfacción de los intereses y las preferencias de los electos, según se estructure el poder público, los órganos y las instituciones.

Antes de desarrollar las instituciones en su estructuración específica y sistémica, el centro de análisis estará constituido por las interacciones, entre las instituciones y para esto es necesario descubrir y analizar

los nexos entre el sistema electoral, el sistema de partidos, la formación del gobierno: Ejecutivo y Legislativo; y por otro lado, identificar las relaciones que median entre el gobierno, su mayoría parlamentaria y su minoría ejecutiva, esto para explicar qué poderes tienen efectivamente el gobierno y cuáles logran ejercer o no. Después recién se podrá estructurar el poder público como una instancia de acomodación del poder.

El sistema electoral permite a los electores orientarse entre las opciones ofrecidas, condicionar el poder de los partidos, pero al mismo tiempo seguir, dentro de ciertos límites, la coordinación de sus comportamientos, determinando al final, entre otras cosas, el resultado del voto, según sus preferencias y conocimientos. Mediante el voto dividido, los electores eligen una variedad de asambleas definidas de distinto modo, Congreso en el caso nuestro, al mismo tiempo que es electiva y representativa.

5. Sistema de gobierno compartido

Si bien el modelo de Estado ha sido agotado, tanto por la crisis de representación, que no supo cómo direccionar el país, como la polarización de las fuerzas políticas y sociales. El proceso de descentralización política que se plantea, tiene el objetivo de distribuir las facultades, poderes y competencias, que provienen el poder central, a las entidades territoriales de orden regional, departamental, municipal e indígena u originaria.

Empero, el sistema de gobierno debe también, en términos de diseño constitucional, promover el desarrollo democrático a partir de las

mismas modalidades, respecto del equilibrio y coordinación de los poderes, los entramados institucionales y los mecanismos electorales que no son acordes a la organización del ordenamiento político.

Así, el sistema presidencialista, que en la actualidad se sobrepone al sistema parlamentario, ha estado vigente en el sistema democrático liberal republicano. Las formas de elección del Ejecutivo obedecen a la separación estricta de los poderes públicos, ya que en más de una ocasión las elecciones han resultado ser de suma cero, y más de una vez se ha llegado a la fragmentación, imposición y preponderancia del sistema de partidos, que hace merecedor del poder a una mayoría después de las elecciones.

Asimismo, el sistema electoral de segunda vuelta no ayudó a superar las situaciones de empate político, lo que necesariamente no refuerza la legitimidad en la elección del ejecutivo, ya que no genera verdaderas mayorías. El sistema democrático no es integracionista, ni de poder compartido; con todo no existe una democracia de consenso, por lo que también la democracia debe concertar los ámbitos de la política y los aspectos culturales dentro de las elecciones.

Los criterios de eficiencia y eficacia del gobierno, en el sistema presidencial, son casi nulos porque no se combinan con los contextos específicos, para brindar un mayor juego democrático. Por esto, el sistema de gobierno debe apuntar, en tanto régimen democrático, a la satisfacción de las necesidades de la población, sin establecer distinciones y permitiendo la participación directa de los ciudadanos, desde la formación de la representación, hasta la definición de las decisiones públicas en la constitución de las instituciones de poder.

La definición de gobierno presidencial y representativo, es la expresión institucional de la autoridad del Estado, su función consiste en la elaboración, ejecución y sanción de normas jurídicas a través de órganos legalmente constituidos; pero en lo que concierne a la legitimidad no se ha ampliado la estructura del poder público, bajo los principios de la democracia compartida, que conllevan a gobernar a una sociedad plural, a través de la responsabilidad de las instituciones gubernamentales mediante el control institucional.

Aquí, debemos adscribir el problema del acceso al poder que no pasa solamente por la voluntad popular para su formación, como siempre ha sido en el caso de las repúblicas, sino con la concurrencia de la voluntad política dentro de la estructura del poder. Casi todos los sistemas presidenciales democráticos, asumen la noción de repúblicas; no obstante, un sistema de poder compartido se funda en el poder constituyente múltiple.

El gobierno es liberal, tendiente a ejercer ciertas formas de autoritarismo, puesto que existen partidos que compiten entre sí, por el acceso a la representación política en los órganos de poder, sin prever la dación democrática ni la responsabilidad ante el sistema político.

Un gobierno de tipo democrático es aquel que es sensible a los cambios y demandas del tejido social, pero además es capaz de integrar en el gobierno una forma de administrar el poder de manera compartida, plural y recíproca.

El gobierno compartido o de consenso no es de gabinete ya que el funcionamiento y la toma de decisiones es de forma colegiada,

con el apoyo y responsabilidad de las organizaciones sociales, para mantener la estabilidad y la gobernabilidad; de ahí que, el poder compartido implica gobierno participativo, descentralizado, deliberativo y responsable, con todo el ordenamiento político.

5.1 Elementos configuradores del gobierno compartido

El Órgano Ejecutivo está en el centro del sistema político, tanto es así que no puede ser concebido sin entender y explicar su estructuración, selección y funcionamiento.

Según la teoría general de los sistemas, el sistema político se desenvuelve según subsistemas, uno de ellos y el más central, es el sistema de gobierno, que funciona conforme a los elementos sistémicos, de forma que si algo cambia en un subsistema, como en el sistema electoral, es seguro que todo o algo cambia en el sistema de partidos y luego también en el sistema de gobierno.

Esta teoría sistémica tiene dos elementos cruciales para circunscribir el campo de análisis del sistema de gobierno, dentro del sistema político: los límites y los procesos de comunicación, feed back, entre las demandas de los ciudadanos, las respuestas de las autoridades y la evaluación que los ciudadanos hacen de esas respuestas y de sus consecuencias (Easton citado por Pasquino, 2004: 18).

Para esto hay tres componentes cruciales que marcan al sistema político:

- a) La comunidad política, es decir los ciudadanos, grupos socia-

les, étnicos, culturales, y todos aquellos que están expuestos a las decisiones de las autoridades y a las modalidades de funcionamiento del régimen.

- b) El régimen, es decir las normas, reglas, procedimientos de formación y funcionamiento de las instituciones, la Constitución y las instituciones mismas.
- c) Las autoridades, los detentores de los cargos institucionales de representación, gobierno, administración de la justicia y demás cargos públicos.

Hay que definir la comunidad política para que no existan conflictos entre grupos o guerras civiles, incluso la disgregación del sistema político entero, en el proceso de democratización y consolidación estatal que enfrentamos. Por eso, buscamos una comunidad política compartida que tenga impactos en la estabilidad y en el funcionamiento del sistema político.

El régimen es el conjunto de reglas, normas y procedimientos; en general se podría decir la Constitución, que apuntan al funcionamiento de las instituciones y a sus relaciones, a las actividades políticas de la comunidad, a la selección y al comportamiento de las autoridades. El régimen democrático es presidencial y parlamentario, de forma dual. Sin embargo, buscaremos un sistema que otorgue mejor funcionamiento al Ejecutivo y al Legislativo.

Cada régimen tiene principios, instituciones y prestaciones que denotan el rendimiento del régimen (Norris citado por Pasquino, 2004: 21). Los principios son los valores del régimen con respecto a la extensión de la esfera de los derechos civiles, políticos y colec-

tivos; por otro lado, en lo que atañe a las relaciones entre Estado y mercado, entre lo público y lo privado, hasta pasar del intervencionismo al Estado plural, es decir del Estado propietario al Estado compartido.

Un segundo componente del régimen está representado por las instituciones, en sentido específico, las instituciones son las clásicas del republicano: el gobierno, el parlamento y las cortes y tribunales. Sin embargo, en el contexto del régimen entendido como un conjunto de instituciones, resulta oportuno introducir también la distribución de los poderes entre el centro y la periferia, desde la descentralización a la devolución autonómica de las regiones, departamentos, municipios y pueblos indígenas u originarios (Ibid). De esta forma, encontramos en el parlamento representación de las instancias territoriales, por un lado y la representación poblacional, por el otro.

Un tercer componente está representado por las prestaciones del régimen, del rendimiento de las instituciones, que no dependen exclusivamente de las capacidades y la competencia de las autoridades, los gobernantes y los representantes. Por el contrario, algunos órdenes institucionales están mejor armados, en condiciones de reproducir decisiones más eficaces, de manera más transparente y capaces de reformar sus decisiones, con más atención a las necesidades de la ciudadanía. Plantear la reforma de las instituciones, implica la reforma del sistema político, para tener una forma de gobierno más eficiente.

El régimen está compuesto por principios, normas, reglas, procedimientos y valores, donde se ubica la Constitución de manera central. Su rendimiento depende de la actividad efectuada en el ámbito y en

los límites de los principios. Las instituciones conforman la estructura de representación, el Ejecutivo, el Legislativo, la Administración de Justicia y su productividad. Lo que conlleva a insertar controles para aquellos que deciden las asignaciones imperativas de valor.

La autoridad, la clase política, debe cambiar, lo que también incide y hace funcionar el sistema político. Efectivamente, hay que cambiar también el sistema electoral, es decir las modalidades de reclutamiento, selección y promoción de la clase política; así su proveniencia no sólo debe ser de los partidos o frentes políticos, sino también de los grupos étnico-culturales, que tienen pertenencia en el sistema político, para un mayor y mejor funcionamiento del sistema político, es decir que deben participar los diferentes componentes de la comunidad.

El sistema electoral indica el tipo de gobierno, si es un gobierno de colación y multipartidista. Aquí se debe diferenciar el tipo de gobierno respecto al alcance y a la eficacia. Bajo determinadas condiciones, los sistemas mayoritarios a primera vuelta, en colegios uninominales, habitualmente utilizados en los sistemas políticos anglosajones, producen sistemas bipartidistas; mientras que los sistemas electorales proporcionales, también ellos bajo determinadas condiciones, producen, o bien permiten, la aparición de sistemas multipartidistas. Con todo esto hay que integrar otras opciones para que en el caso de los uninominales, no se produzca un régimen totalitario respecto al voto, por lo que se puede promover la lista uninominal; en el segundo caso, para integrar a los pueblos indígenas en las listas electorales.

La democracia consociacional o de poder compartido, como vemos, tiene el fin de no destruir el sistema político, donde las elites

acuerdan, mediante un pacto constitucional, concientemente las reglas para distribuir el poder político recíprocamente, para la satisfacción de las necesidades políticas y sociales y, naturalmente, con la supervivencia del sistema político (Lijphart citado por Pasquino, 2004: 28); para pasar de una democracia segmentada y competitiva a una democracia compartida y pluralista.

Esto implica introducir las modalidades y los límites al gobierno, como la única forma de compartir el poder; y para este fin hay que promover una democracia de plena y constante asociación, pero con el fin de mejorar el rendimiento político-institucional, que se remonta a que la democracia política, es el producto del arte de asociarse. Ser ciudadanos quiere decir compartir las mismas condiciones de vida, un destino, y empeñarse por mejorarlas construyendo asociaciones apropiadas, que se van a traducir en una serie de instituciones para promover las políticas públicas. A su vez, la existencia de asociaciones produce compromiso cívico adicional y facilita el buen rendimiento de las instituciones políticas.

5.2 Ejercicio y mantenimiento del gobierno compartido

Las modalidades de formación y ejercicio de los gobiernos, en referencia a las relaciones que se establecen con el Legislativo que, dependiendo en este caso, deben tener relación con el Ejecutivo, como un componente que reglamente todo su accionar mediante procedimientos de formación y producción de las normas, influenciándolos, condicionándolos y determinándolos.

En las democracias parlamentarias encontramos el fenómeno de las coaliciones sobredimensionadas, aquellas que no son numéricamente superfluas y que buscan, por tanto, la mayoría de las bancadas parlamentarias. Holanda, que es una versión de democracia consociativa, un acuerdo generalizado entre las elites políticas y los partidos de base, para apuntar a mantener las condiciones de una colaboración duradera. Esto se puede regular ya que los partidos no son exclusivamente organizaciones de competencia por lo votos, en esta coyuntura actual han aparecido partidos que a primera luz, no buscan únicamente cargos, sino que persiguen otros objetivos.

De forma que los partidos en este sistema, pueden influenciar en las políticas gubernamentales, apoyando, no destruyendo, al gobierno desde afuera, a cambio, justamente, de políticas convenientes e incluso pueden renunciar a cargos de gobierno, persiguiendo un acrecentamiento futuro de sus votos, con trabajo desde afuera, manteniéndose en la oposición y evitando así cualquier responsabilidad por decisiones improductivas, pero criticando seriamente al gobierno y sugiriendo alternativas. Esto es poder compartido, porque existe retroalimentación del poder, con el voto y el control en los actos de gobierno y en los actos políticos de la comunidad; o bien, incluso, manteniéndose en la oposición, cuando pudiendo ir al gobierno, para mantener la cohesión de la organización de los partidos para evitar y/o aminorar las tensiones, dentro de cada partido que afectan al sistema político.

Se busca un gobierno de estabilidad, de productividad, con calidad de la legislación, capacidad de formular e implementar políticas públicas. Esto depende cómo se articule la coalición de gobierno,

para ejercer coordinación y control sobre dimensiones de la propia mayoría, como de la minoría.

Los sistemas electorales, en cuanto a las coaliciones plurales, no crean por sí mismos gobiernos y gobernantes estables, pero pueden con pocas diferencias, entre sistema mayoritario y sistema proporcional -mientras sean correctos y equilibrados- guiar a la competencia e integración política, e inmediatamente después, la contraposición parlamentaria en sentido bipolar. En efecto, tanto la competencia estrictamente bipartidista como la competencia bipolar entre dos coaliciones, que presentan como alternativas la oportunidad de "estructurar de manera eficiente" (Bagehot citado por Pasquino, 2004: 120) la relación entre Ejecutivo y Legislativo, pero también una mayoría parlamentaria y representativa, que apoye a su gobierno y se haga conducir por él, con una oposición parlamentaria que la contraste.

¿Se debe contar con mecanismos de persistencia y autorregulación en el sistema de gobierno?, pero ¿cómo y por qué funciona, persiste y, eventualmente, se autorregula, lo que equilibra, el sistema político?

El presidente acepta todas las cláusulas constitucionales y todos los frenos y contrapesos políticos, ejerciendo un liderazgo que, de ahora en más, se definirá como consensual. El otro modelo es que ejerza con su equipo incisivamente su liderazgo, contando con las reglas de la mayoría y con una asunción de responsabilidades de su partido, pero sobre todo con la sociedad y los electores.

Se necesitan de instituciones que regulen el gobierno dividido para ir al gobierno de tipo compartido, primero con la rendición de cuentas

del presidente, pero no como una forma de *accountability* congresal, sino de un control social que provenga de instituciones democráticas que hagan eficientemente esta labor, lo que influye en las urnas cada vez que se quiera votar, como un precedente político directo, o postular. Sirve también como un método de intervención, para que el elector sepa a quien premiar y a quien castigar. El defecto más grave del gobierno dividido, es que cuando termina en la siempre posible parálisis institucional, impide una limpia atribución de responsabilidades y, por lo tanto, complica la tarea de evaluación de lo realizado por el presidente y los representantes por parte del electorado.

De ser un problema institucional, el gobierno dividido, siempre corre el riesgo de transformarse en un problema democrático, ya que la frecuencia con que dan lugar coincide, o bien acompaña, a una creciente desafección y desconfianza en relación con las instituciones (Lipset y Schneider citados por Pasquino, 2004: 132).

La inestabilidad del gobierno por la deslegitimación de las autoridades e instituciones, de la probable falta de decisión de tiempo e incapacidad en la toma de decisiones. La dificultad de decidir las políticas públicas, por lo tanto la variabilidad de las políticas o bien de los compromisos en las políticas. Debe haber el compromiso de los partidos y de las coaliciones de diluir sus preferencias programáticas para establecer un solo programa.

La ausencia de mandato explícito, para el gobierno se supera con:

- a) La rotación de partidos y coaliciones y la duración de ministros idóneos, y

b) La continuidad efectiva de las políticas públicas.

Gobierno significa el restablecimiento o la obtención de sintonía con un electorado que cambia, y donde el recambio, ya sea de los ministros, significa también reducción de las tensiones políticas y partidistas.

Democracia consensual significa la ausencia de insatisfacción relativamente creciente, en relación a las autoridades y a las prestaciones de las instituciones.

Los gobiernos de coalición harían posible cualquier referencia a los mandatos electorales y a las rendiciones de cuentas.

Ahora existe disminución de la participación política, por parte de un electorado, que inevitablemente resulta más confuso en la elección en juego y menos convencido que su voto hará la diferencia.

Se debe buscar mayorías no sobre los partidos solamente, sino allanar las posibilidades de lograr una mayoría cohesionada y de consenso. Se debe pasar de una mayoría de gobierno a otra de tipo parcial y consensual, representativa temporáneamente, donde se garantice la rotación y la técnica de la eficiencia.

Desde el punto de vista de la reforma institucional, deben estar bien planteadas las políticas públicas en la Constitución, donde el problema del cumplimiento se enmarque en el mandato político-electoral y de la evaluación de los gobernantes en funciones.

6. Gobernabilidad del sistema político

“El fenómeno de la gobernabilidad es inherente a la democracia representativa por el desfase que ésta conlleva en el momento de trasladar el mandato electoral en políticas que pudieran ponerse en marcha de una manera concreta, con unos resultados determinados” (Peters citado por Alcántara; 2004: 15). Empero, bajo condiciones democráticas, la gobernabilidad es una grave problemática, debido a la alternancia de los partidos políticos en el gobierno y del hecho que la reproducción del orden democrático en el tiempo, exige la preservación de esa posibilidad.

Algo constante, sin duda, por la falta de identidad social que persiguen los partidos, en el mismo camino que incurren las agrupaciones ciudadanas. A su vez, la gobernabilidad en el sistema democrático, representa una situación especial, por cuanto a la democracia respecta una lógica de igualdad política, mientras que a la gobernabilidad respecta lo concerniente al poder (Coppedge citado por Alcántara, 2004: 16).

Las condiciones políticas que afectan la acción de gobierno se encuentran en el seno del propio gobierno, por cuanto son parte de su propio funcionamiento y, asimismo, aparecen en el entorno del mismo.

Las primeras se refieren al modo en que se conforma el gobierno, mediante la ubicación de los órganos de poder, desde la perspectiva del sistema electoral y el proceso de toma de decisiones, donde concurren las relaciones entre los órganos de poder del Estado, el estilo

de las políticas públicas, programáticas, y el acceso de diferentes grupos sociales.

Las segundas comportan un conjunto de elementos integrados por la historia de la sociedad, la composición de las rupturas políticas y coyunturales, las características de la estructura económica y su relación con el escenario internacional.

La gobernabilidad, entonces, es el producto de las fuerzas diversas, que se van conformando tanto por las consecuencias que trae el accionar del gobierno en forma de políticas públicas, como por las respuestas que éste recibe de la sociedad, especialmente por los estratos de individuos organizados.

6.1 Elementos de la gobernabilidad

Existen dos elementos que se relacionan con la gobernabilidad, por ser de la propia consolidación, cuya característica fundamental es su interacción. El primero de ellos, sin establecer orden de prelación alguno, es la legitimidad del sistema político, sus instituciones, por las que el gobierno exige obediencia. En segundo término, está la eficiencia que sirve para encontrar soluciones a problemas, en cuanto a la idoneidad de las políticas públicas diseñadas por el gobierno para reducir al mínimo el conflicto, para asegurar una tendencia a la repartición de la riqueza y propiciar su incremento y, con respecto a la capacidad operativa del gobierno, de actuar sin sobresaltos, pudiendo realizar sus programas sin presiones o no estando sujeto a elementos disfuncionales.

La gobernabilidad no es sólo estabilidad para el Estado, esta definición ha adquirido una notable connotación socioeconómica de manera que los factores políticos de la misma, se contemplen, generalmente, en su capacidad de producir resultados económicos que aseguren el crecimiento y la superación de la marginación social y de la pobreza.

De forma que, estabilidad política, según Ersson y Lane (Citados por Alcántara: 2004: 25), sería:

- a) Ausencia de violencia.
- b) Duración gubernamental.
- c) Existencia de un régimen constitucional legítimo.
- d) Ausencia de cambio estructural y
- e) Atributo de una sociedad multifacética.

A los elementos citados, hay que añadirle otros aspectos económicos, como:

- a) El déficit del sector público.
- b) La inflación.
- c) La violencia.
- d) La volatilidad.
- e) La estabilidad gubernamental y
- f) La potestad civil.

De forma que las actitudes de la población hacia la autoridad política contribuyen a la estabilidad o a la inestabilidad. La estabilidad depende del gobierno y del régimen, en cada uno de ellos el com-

portamiento social afecta la estabilidad. Así que, el cambio político que se aplique afectará al grado de estabilidad política. Pero para esto hay que analizar el contexto del sistema y del momento en que ocurriría, las características estructurales y los impactos de los actos políticos.

La estabilidad es un indicador para evaluar el rendimiento del sistema político, asimismo, necesaria para un buen rendimiento de las instituciones, ya que cuando hay funcionamiento institucional hay estabilidad gubernamental, entendida en cuanto a la duración del gobierno y al grado de control del Ejecutivo; y, por la violencia política, en cuanto a incapacidad del sistema político para institucionalizar, el conflicto medido por los indicadores, que representan el número y el tipo de manifestaciones de protesta y de demanda.

Los resultados del ámbito de la política económica se calibran por el índice anual de crecimiento del producto interno bruto, el índice anual de desempleo, la inflación anual, el índice anual de disconformidad –índice de desempleo más índice de inflación–, la cantidad de días de trabajo perdidos por huelgas y paros y el nivel de endeudamiento público.

6.2 Indicadores de la gobernabilidad

Las relaciones al interior del sistema político son complejas, lo que influye en la gobernabilidad, momento en que se debe dar una orientación desde la misma Constitución, hasta lo que son los actos políticos. ¿Cuáles son los problemas actuales de la gobernabilidad?

Por una parte, los grupos con cierto poder que afectan el orden de las reglas establecidas de manera formal e informal, de modo que, resulta fundamental el estudio de la manera en que el gobierno se ocupa y desarrolla sus funciones, así como su relación con la sociedad, en un sistema político que se conforma de manera abigarrada.

Existen cuatro puntos que caracterizan la situación de ingobernabilidad:

- a) La indisciplina de determinados ciudadanos, que se movilizan para influir en las decisiones públicas, con métodos violentos, ilegales y autónomos.
- b) La inestabilidad, en cuanto al fracaso de los intentos de las elites de poder para conservar sus posiciones de dominio o para producir modelos de poder a su favor.
- c) La ineficiencia, entendida como la disminución de la capacidad de los políticos para alcanzar los objetivos deseados y asegurar el acatamiento de ellos, por medio de medidas de coordinación obligatorias o de decisiones emanadas de la autoridad del Estado, y
- d) La igualdad, es decir, los esfuerzos realizados por los poseedores de un poder corporativo de alto nivel para evadir restricciones legales y constitucionales en su búsqueda de ventajas ilegítimas e incluso para su propia supervivencia (Schmitter citado Alcántara, 2004: 30).

De igual forma, podemos nombrar algunas características que afectan la capacidad del gobierno:

- a) El grado de calidad de la administración pública, si tiene asesoramiento, liderazgo en el proceso de formulación y puesta en marcha de las políticas programáticas.
- b) El compromiso de la administración pública con los objetivos del gobierno, en contraposición con sus intereses en tanto a organizaciones e individuos.
- c) El entorno institucional en el proceso de gestación de políticas por parte del gobierno pueden influir, igualmente, en la gobernabilidad; lo mismo que el sistema de partidos; de ahí que es preciso poner en marcha mandatos claros de acción (Sundquist citado por Alcántara, 2004: 30).

Igualmente, para llegar a un alto grado de gobernabilidad, es necesario el fortalecimiento de la sociedad civil y la evolución de la cultura política, la orientación y el comportamiento de la economía social, y la integración de sectores cada vez más amplios de la sociedad al sistema productivo.

El dilema legitimidad-eficacia es difícil de visualizar con respecto a las presiones y demandas del entorno gubernamental, donde la carga de responsabilidades debe darse a partir de la reestructuración corporativa de la sociedad civil.

Para este fin, la calidad de liderazgo tiene que ver con las preferencias políticas, la ideología prevaleciente, el grado de armonía inter-élites; por esta razón el diseño de las instituciones políticas debe obedecer a una lógica sistemática, desde la reforma del sistema de partidos y las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo, y fundamentalmente sobre el papel del Estado como responsable

primordial del desarrollo socioeconómico (Kohli citado Alcántara, 2004: 37).

Dentro de los aspectos de la gobernabilidad, también se puede evidenciar que existe desequilibrio en las relaciones de poder entre grupos e instituciones, ya que la gobernabilidad es la situación en que concurren un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno, de carácter medio-ambiental o intrínseco a éste. La ingobernabilidad, por el contrario, es una situación disfuncional que dificulta la actividad y la capacidad gubernamental, que pasa por el diseño de los órganos de poder y sus relaciones de coordinación o funciones.

La gobernabilidad es la acción del gobierno que se le puede dar un carácter positivo, de adoptar un comportamiento conforme a las reglas del buen gobierno (Leca citado por Alcántara, 2004: 39). Por ende, es la interacción entre gobernantes y gobernados, entre capacidades de gobierno y demandas políticas de gobierno, lo que hace referencia a la tensión que existe entre las dos partes y pone en cuestión el sistema de gobierno como productor de decisiones políticas y encargado de su ejecución, y su capacidad para estar a la altura de los problemas a resolver (Nohlen, op cit.: 39).

Todos hablan de eficacia, pero si complementariamente, el gobierno del que se está hablando requiere de un tipo definido de apoyo y de aceptación social, ya que el marco que introduce es el de la legitimidad, esto para que funcione el aparato formal del sistema político, el gobierno y el rendimiento de la política económica.

Un gobierno, para su gobernabilidad, debe quedar asegurado en la medida en que pueda simultáneamente, mantener la legitimidad y promover el desarrollo socioeconómico para el fortalecimiento del sistema político con legitimidad y de las instituciones estatales, y el desarrollo de la eficacia de las políticas públicas e instrumentadas por el Estado (Mayorga citado por Alcántara, 2004: 42).

Existen siete aproximaciones para entender el sistema político:

- a) La funcional.
- b) La cultural.
- c) La elección racional.
- d) La organización político-social.
- e) El conflicto intergrupos.
- f) El Estado céntrico e institucional.

Los elementos del sistema político:

- a) Los factores institucionales o régimen político, que representa los poderes políticos y sus reglas de interacción para consigo mismo y para con la sociedad, pero también a las normas escritas o consuetudinarias que hacen referencia a las formas de tenencia de la propiedad, a su transición, a su enajenación y sus constricciones.
- b) Los actores institucionalizados, ya que la sociedad se organiza de manera activa o pasiva, para transmitir sus demandas, re-fluir y modificar en mayor o menor medida en las decisiones del gobierno.
- c) Los valores de los individuos y de los grupos sociales que

componen la sociedad en cuanto a la comprensión de la actividad política se refiere, derivados tanto de los elementos estrictamente culturales, como de experiencias históricas.

- d) Finalmente, debe señalarse que la existencia de un sistema político de carácter racional, se encuentra inmerso en el entramado institucional, del cual puede recibir influencias.

El estudio de la gobernabilidad puede realizarse teniendo en cuenta, cada uno de los campos y sus elementos integrantes, que se resumen en: el régimen político integrado por el Estado, sus órganos y el entramado institucional, la Constitución y las leyes fundamentales, reguladoras de la política, la sociedad y la economía; los actores sociales, en los que se dan cabida los partidos políticos, las agrupaciones civiles, los pueblos indígenas y originarios, los grupos de presión y los movimientos sociales; la cultura política, y el escenario de interacción política y cultural.

La gobernabilidad dependerá del grado de operatividad procedimental, es decir de la manera en que funcione el régimen político y de la forma en que éste aborde diferentes problemas, muchas veces surgidos de su propia naturaleza. De forma que, los efectos sobre la gobernabilidad, surgen de las políticas públicas.

Hay cuatro escenarios en los que la operatividad de un elemento institucional del sistema político, llega a crear un problema de gobernabilidad. Estos son los escenarios relativos a los procesos de descentralización, el sistema electoral, a la naturaleza de los partidos, y al propio carácter de la forma de gobierno (Alcántara, 2004: 61).

Para tener gobernabilidad del sistema político, hay que manejar las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo y la participación política, a través de las elecciones y otras formas democráticas. Ambos tienen elementos constitutivos que tienen implicancias con respecto a la gobernabilidad.

7. La descentralización

La descentralización a través de los procesos de representación y de participación, ha tenido éxito en la conformación de ámbitos locales, municipales, provinciales y regionales, reconociéndose y dándose paso a sistemas políticos en escala micro que introduce una nueva dinámica. La configuración de una nueva forma de Estado, produce un efecto también en el sistema político, ya que una crisis de gobernabilidad puede ocasionar el cambio del Estado y la emergencia de un nuevo Estado. El surgimiento de comités y comisiones de la sociedad civil, del poder ciudadano, se presentan hoy como instituciones políticas en desarrollo.

Desde el punto de vista de la gobernabilidad, se destaca la capacidad para establecer con éxito microsistemas políticos, en cada una de las comunidades autónomas, cuyo grado de operatividad debe ser razonablemente bueno.

El principal escenario de discusión se centra en el sistema de distribución de competencias desde el Estado, que es desigual de unas comunidades a otras y en el techo que debe alcanzar. Es, posiblemente, la descentralización fiscal, adoptada constitucionalmente como uno de los componentes fundamentales del régimen

político, lo que produce situaciones de conflicto (Alcántara, 2004: 65). En los criterios que regulan la distribución debe ser central en el margen de disponibilidad para comunidades autónomas, lo que trae sensibilidad a la gobernabilidad del sistema, en este caso de descentralización.

8. La participación política

Sus dimensiones tienen un papel relevante en el desenvolvimiento de la democracia y del sistema político, -por mediación de los partidos políticos y otros grupos sociales en elecciones, e incluso individualmente en algunos casos- y sus efectos en la gobernabilidad del sistema. De forma que el tema de la participación política tiene incidencia en el control de los políticos y las decisiones, o en procesos similares, significa la incorporación al proceso de desarrollo de las políticas públicas (Parry citado por Alcántara, 2004: 67). El punto de unión de ambas esferas se centra en la efectividad de la participación ciudadana que es esencial para entender la política democrática, puesto que cuando hay mayor participación en las decisiones hay mayor democracia (Verba y Nie citados por Alcántara, 2004: 67). Así, se deben dar canales de participación donde el individuo contribuya directamente en una situación política y no sea solamente un espectador de la política o un simple activista dentro de su organización. Esto significa, incluir instituciones políticas y mejorar las existentes.

Sea cual fuese la dimensión de la participación escogida, ésta tiene efecto sobre la gobernabilidad, ya que la participación es una variable independiente que afecta a la acción de gobierno; por lo

cual los ciudadanos tienen que incluirse y participar en la construcción del tipo de Estado y en el sistema político, a través de las diversas instituciones.

8.1 La representación política

Uno de los aspectos más atractivos del estudio de la representación política, es el de su relación con el mantenimiento de las pautas de la poliarquía en un sistema democrático. Entonces, se debe promover la capacidad para trascender la dimensión sub-cultural a nivel de la elite; en segundo término, a la capacidad de elaborar las soluciones más adecuadas a las demandas de las sub-culturas (Lijphart citado por Alcántara, 2004: 69).

Esta proposición general indica el peligro que significa para el orden democrático, - en cuanto a la gobernabilidad del mismo - la existencia de profundas divisiones en la elite política según criterios sub-culturales, porque éstos se apropian del discurso político y hacen crecer el regionalismo. Esta es la incapacidad de aportar esperanzas a sectores sub-culturales sub-representados o, incluso, no representados.

Hay tres instrumentos cuya combinación es garantía del mantenimiento de la gobernabilidad del sistema. En primer lugar, se debe tener en cuenta el nivel de ingeniería política que hace alusión al diseño de garantías constitucionales que aseguren el ejercicio de los derechos constitucionales; a la generación de espacios de representación regional por criterios proporcionales no restrictivos; y a la valoración política de las minorías, mediante la dotación de

elementos institucionales complementarios, para que no primen acciones contrarias. En segundo término, ciertas políticas públicas tendientes a estar formuladas con criterios integradores, de suerte que favorezcan la ruptura de muros socioculturales interiores, lo que supone la existencia de un Estado eficaz, que ayude a fomentar y redistribuir no sólo los recursos naturales o bienes económicos, sino también los valores socioculturales. En tercer lugar, el clima económico nacional presupone una relación directamente proporcional entre crecimiento, el éxito final de las empresas, así como de los poderes sociales.

La representación de los distintos intereses sociales debe repercutir en el sistema, de forma de equilibrar las condiciones y tener gobernabilidad y estabilidad política.

8.2 Partidos políticos

Los partidos han desempeñado un papel fundamental: vincular la estructura formal del sistema político con los distintos elementos de la sociedad civil, sean ciudadanos individuales o integrados en los muchos grupos constituidos según criterios económicos, culturales, religiosos, raciales, etc.

Los partidos deben tener las siguientes prerrogativas en su papel dentro del sistema político: de representación, conversión, agrupación, integración -participación, socialización y movilización-, persuasión, reclutamiento, elección de líderes, deliberación pública, formulación de políticas y control del gobierno (Macridis citado por Alcántara, 2004: 73).

Asimismo, existen dos funciones genéricas de los partidos políticos: de tipo social y de tipo institucional. Las primeras abarcan la socialización política, la movilización de la opinión pública, la representación de intereses y la legitimación del sistema político; mientras que las segundas se refieren al reclutamiento y selección de elites, a la organización de elecciones, a la organización y composición del Parlamento y a su composición y al funcionamiento del gobierno (Lotarelo citado por Alcántara, 2004: 74).

Según su naturaleza, los partidos políticos pueden destacar dos aspectos que tienden a conducir a una crisis de gobernabilidad y que varían en función del grado de consolidación de un sistema político: su naturaleza clientelar y su incapacidad de acoplarse a las variadas fracturas o dimensiones de una sociedad compleja por lo plural. Tampoco entran en consonancia con los diferentes grupos sociales, por lo que no llevan a cabo funciones de intermediación en el sistema político. No hace integración política, puede ser por la forma del liderazgo o por el diseño institucional deficiente que no hace viable, impide y distorsiona la representación multicultural.

El sistema electoral se ha señalado como una explicación complementaria y responsable de los problemas de gobernabilidad. Su efecto más relevante en un sistema político se realiza sobre los partidos a quienes confiere representación efectiva en los distintos órganos de gobierno. Así, se distingue los efectos relevantes del sistema electoral sobre la gobernabilidad: el efecto reductivo obtenido por la comparación entre el número de partidos que compiten y el de partidos que obtienen mandatos parlamentarios y ejecutivos; y el proceso de formación de mayorías, tanto en su vertiente estrictamente

tamente parlamentaria como en la presidencial, esto es, del mismo color político que el Presidente (Nohlen citado por Alcántara, 2004: 87).

Sobre los efectos, entonces, los partidos y las elecciones representan un binomio indisoluble, ya que en su seno se lleva a cabo una dimensión muy relevante de la representación de la sociedad en el régimen político. A su vez, aspectos institucionales de carácter normativo emanan de éste, afectan decisivamente la correlación entre partidos y elecciones; ambas circunstancias hacen que se conforme un circuito cerrado de indudable trascendencia sistémica a la política dentro del Estado.

9. Gobierno y Parlamento

El núcleo de todo sistema político se encuentra formado por los órganos del poder Ejecutivo y Legislativo, puesto que es el lugar donde se realiza por excelencia el proceso de asignación de recursos. Para esto hay que legitimar a la autoridad para que puedan hacerlo a través de procedimientos aceptados por la mayoría de la sociedad. De esta manera, el Estado se define tanto por un determinado modelo de políticas públicas, como por lo que en sí mismo es mediante las instituciones públicas (Alcántara, 2004: 88).

Las relaciones entre estos dos órganos de poder representan el incremento y refinamiento de las formas de participación de la sociedad plural, lo que hace a los problemas de estabilidad política y, por ende, de gobernabilidad, para la consolidación del sistema político democrático.

En el sistema presidencial, la votación es doble, de manera separada. La convocatoria a elecciones es potestad del jefe del gobierno, en el sistema parlamentario, por un período máximo de vigencia del Parlamento elegido y en el caso presidencial obedeciendo plazos y fechas preestablecidas constitucionalmente.

El sistema electoral presenta una diferencia básica entre los dos sistemas -con independencia de cuál sea la fórmula adoptada para la conformación del Legislativo- y es que toda elección se encuentra sujeta a una lógica suma cero mediante la cual sólo podía haber un único ganador.

Las relaciones con el sistema de partidos presuponen que el jefe de gobierno, en el sistema parlamentario, como líder de la fracción mayoritaria del Parlamento era, a su vez, líder del partido nacional mayoritario, era como una correa de transmisión entre éste y el gobierno.

En el sistema presidencial no tiene que ser necesariamente el líder del partido mayoritario porque hay coaliciones, con lo que hay frustración entre los partidos que se ven relegados a un lugar secundario en el sistema político. Esta medida supone, igualmente, la renovación periódica, en bloque, de la elite gubernamental coincidiendo con los momentos de cambio presidencial.

“El reconocimiento de tener que tratar con sociedades plurales divididas por clivajes y por actitudes diferentes, derivadas de una situación compleja de identidades y lealtades, múltiples, en un medio poliárquico en el que se deba la cooperación inter-élites, conducía

a la teorización por parte de Lijphart de la democracia consociacional” (Alcántara, 2004: 96), con las características de: un gobierno constituido por una gran colación de líderes políticos de todos los segmentos significativos de la sociedad conformada según características plurales, en diferentes formas:

- a) Gabinete de gran colación, en sistemas parlamentarios.
- b) Gran consejo o comité en funciones consultivas importantes, medio electivo que no superó nada.
- c) Gran coalición del Presidente y otros cargos descentralizados, sistema presidencialista.

Los otros tres elementos básicos de la democracia consociacional son:

- a) Control social, veto mutuo o regla de la mayoría concurrente, para la protección de minorías.
- b) La proporcionalidad como el principal nivel de representación política.
- c) De los nombramientos de la administración pública y de la asignación de fondos públicos.
- d) Un alto grado de autonomía para cada segmento territorial, para conducir sus propios asuntos internos.

10. Rendimiento del sistema político en relación a las políticas públicas

Las políticas públicas también son elementos institucionalizados del sistema político. Estas pueden llegar a generar situaciones donde

la gobernabilidad se encuentre al borde de una crisis. Las políticas públicas deben estar en la Constitución, como operatividad procedimental del Estado, y su ejecución, como resultados, dependerá de las normas programáticas establecidas en las atribuciones de los órganos de poder.

Hay estilos de políticas o estilos de acción de gobierno y la gobernabilidad de un sistema político, en especial cuando éste se encuentra inserto en un proceso de transición política con implicaciones en la reforma del Estado. La acción del gobierno tiene el efecto de canalizar los conflictos políticos de enseñar a los actores políticos donde se localiza en realidad el poder (Pereira citado por Alcántara, 2004: 106).

Las políticas públicas son flujos del régimen político hacia la sociedad, entonces, las políticas públicas pueden definirse en términos del uso estratégico de recursos para aliviar los procesos nacionales (Chandler y Plano citados por Alcántara, 2004: 106); o como el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos.

Las políticas públicas afectan, bien por su contenido o por su efecto, a un público muy diferente compuesto por individuos, grupos u organizaciones de manera extremadamente heterogénea. Las decisiones gubernamentales se alcanzan con las estructuras del Estado y los procesos institucionales. La relación de las políticas públicas, con el sistema político, no deja de situarse sino en el ámbito de la dicotomía entre administración, entendida como el proceso mediante el que se llevan a cabo decisiones y políticas.

Usamos y proponemos para el estudio de la administración pública, dejando de lado esa separación estricta entre Administración Pública y Política, para acentuar el carácter normativo como resultado del Derecho Administrativo: La Gestión Pública proviene de la influencia de la teoría de la gestión de la empresa privada de manera que integra a la orientación normativa de la tradición de la administración pública clásica, con la aproximación instrumental de la gestión empresarial.

Como ya no hay diferencia entre administración y política, el conglomerado que representa la administración pública debe ser encuadrado en el sistema político. Sin embargo, para la ejecución, la Administración Pública se encuentra subordinada al régimen político, en diferente grado según sus componentes, aunque representa una realidad organizativa distinta a las estructuras políticas de éste (Alcántara, 2004: 113).

Si las políticas públicas están señaladas en la Constitución, tienen un grado más efectivo para resolver problemas sociales, pero además este trabajo gubernamental está sujeto al control de la ciudadanía; en otras palabras las políticas públicas permanecen en la esfera de los políticos.

La actividad administrativa debe ser controlada por la actividad política, por la actividad soberana y por el gobierno. Si la política del gobierno es descentralizada, la administración también será descentralizada, y a esto no hay que temer, ya que es un tema de participación y control, sobre todo, eficiente de las políticas públicas. Aquí no se mueve el eje del gobierno que hace la política, lo que es

novedoso es el eje o los ejes que la administran. Lo interesante es el movimiento autónomo generado por la administración descentralizada para presionar a favor de un proceso también descentralizado a la hora de hacer política, que de seguro cuando se adquiere mayor conciencia y práctica política sea posible en su factibilidad. Por el momento es acción política centralizada del gobierno con la administración descentralizada de la misma.

¿Qué tipo de políticas públicas se establecen en la Constitución como normas programáticas? Políticas sociales que se centran en el interés gubernamental de garantizar igual acceso a los derechos, de ahí que cada atribución será de hacer de los órganos de poder.

11. Caracterización del modelo de Estado

Respecto a su papel en el sistema político, las transformaciones del Estado deben apuntar a mejorar los niveles de gobernabilidad, ya que el Estado ha venido estableciendo líneas maestras de cambio socioeconómico, pero a la hora de ejecutarlas no ha promovido el desarrollo y ni acomodado los intereses diversos en la sociedad. De ahí que, la gobernabilidad se encuentra relacionada con el grado de consolidación del sistema político, que en el caso nuestro se ha notado insuficiente, tanto en el sistema democrático, institucional y electoral.

La propuesta del tipo de Estado Plural, Social y Constitucional que planteamos, además de establecer un nuevo sistema político por el que se determina la organización social y el papel que debe cumplir el Estado, permite constituir una adecuada conformación

de los órganos de poder para alcanzar las metas planteadas por el nuevo Estado, en la medida de definir políticas programáticas desde la Constitución, las que se traducen en mandatos imperativos para establecer una coordinación entre órganos, la eficacia y la gobernabilidad con plena inclusión, participación, representatividad, responsabilidad y sobre todo interacción entre la sociedad civil y el Poder Público, mediante los nexos institucionales, esto con la participación activa de las organizaciones sociales.

Se propone construir un nuevo sistema de gobierno basado en la democracia compartida, de la cual emerjan cinco órganos del Poder Público: Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Ciudadano y Electoral.

Los poderes que se configuren a partir de la nueva Constitución deben buscar la mayor coordinación política, eficacia y estabilidad gubernamental de ahí que deben funcionar bajo determinadas políticas programáticas basadas en una política estatal de funcionamiento orgánico. Así:

- a) El Órgano Ejecutivo debe funcionar sobre la base de una política de redistribución.
- b) El Órgano Legislativo debe trabajar sobre la base de una política de representación poblacional y territorial incluyente y proporcional, para que se produzcan leyes en consulta con el pueblo y se lo represente de manera responsable.
- c) El Órgano Judicial debe sustentarse en el pluralismo jurídico de nuestra nación, destinado a mejorar el acceso a la justicia, la promoción y protección de los derechos individuales y colectivos.

- d) El Órgano Ciudadano debe constituirse a partir de la fuerza y organización de lo social, establecido para gestionar, articular y controlar a los otros órganos de poder público.
- e) El Órgano Electoral, deberá tener la función primordial de promover la participación política de la comunidad, a través de mecanismos de consulta, control, revocatoria del mandato y elección de representantes.

La división del poder político-administrativo debe incorporar a las autonomías, asumiendo una fórmula mixta para alcanzar equilibrios y consensos sobre la base del reconocimiento de cuatro sujetos autonómicos: regiones, conforme a los pisos ecológicos, referentes culturales, etc.; departamentos, mancomunidades municipales y pueblos indígenas.

12. Estructuración del poder público

Está por demás señalar que tenemos desajustes institucionales que hacen al enfrentamiento entre los órganos de poder del Estado, fruto de un diseño de políticas inadecuadas, cuando no demasiado costosas e ineficientes, lo que influye directamente en la incapacidad a la hora de tomar decisiones que resuelvan los problemas de la sociedad. A esto también hay que sumarle la disfuncionalidad de la representación en el sistema político que agudiza el descrédito de la política, puesto que es considerada como nicho generador de la corrupción y principal causa de la violación de los derechos humanos.

Con estos patrones se encuentra hoy consolidado el sistema de gobierno que, dentro de la crisis de gobernabilidad, presenta una

crisis de democracia, es decir en el rendimiento del sistema político, tanto en el ámbito socioeconómico como en el institucional; una crisis de Estado, puesto que la coordinación de órganos de poder no funciona, y por tanto no hay eficacia ni eficiencia gubernamental; y un agotamiento en el modelo de gestión de recursos naturales y de desarrollo económico.

Estos tres elementos muestran la crisis de gobernabilidad y el vacío de políticas públicas, producto del sistema, para contrarrestar los factores contraproducentes, en la medida en que puedan contribuir a la resolución de los problemas reales de la sociedad alimentando la legitimidad del sistema (Alcántara, 2004: 11).

De esta forma, es posible subsanar, al menos inicialmente, los niveles procedimentales del sistema político y los problemas de mal funcionamiento de los procesos de descentralización, del sistema electoral, de la naturaleza y los fines de los partidos y el propio carácter de la forma de gobierno.

Establecer los órganos de poder, el poder ciudadano y sus alcances que deberán ser distintos. Articular la forma vertical con la horizontal de los poderes públicos, compatibilizar con las atribuciones y medios de cooperación. La actual estructura es horizontal y funcional, entre comillas.

El objetivo de esto debe ser la desconcentración del poder, un sistema más participativo, redistribuciones de funciones a los órganos, para una mayor eficiencia, no debe haber sistemas o funciones extraordinarias, qué funciones del pueblo se delegan bajo mandato programá-

tico, el poder soberano recupera su poder constituyente y delega con mandatos ciertas facultades especiales, se trata de cruzar esta forma, la forma horizontal con la forma vertical de organización del Estado, asumiendo el principio del pluralismo.

13. Conformación de los órganos de poder y entramado institucional

13.1 Órgano Ejecutivo

- a) Presidencia
- b) Vicepresidencia
- c) Ministerios
- d) Consejo Nacional de Desarrollo Económico - Social.

Para el Ejecutivo: políticas redistributivas clasifican a las personas según criterios que les dan o no acceso a ventajas, se pueden llevar a cabo mediante instrumentos fiscales y posteriormente los impuestos son canalizados en programas de asistencia pública (Loti citado por Alcántara, 2004: 115). Sobre políticas locales: para las autonomías, con este antecedente.

Se trata de inferir en la gobernabilidad del sistema, con políticas de hacer y no hacer. De establecer una relación ante la gobernabilidad y un determinado estilo de políticas y conformar así la tipología del sistema político. Son políticas de consenso.

Por una parte debe existir una aproximación con respecto al tipo de política del Estado, que debe interactuar con la relación que se

puede dar entre el gobierno y los actores del proceso constituyente y del proceso de la política en general. De forma que, las variables anticipatorio-activas y de consenso tienen un perfil favorable a la gobernabilidad.

13.2 Órgano Legislativo

- a) Asamblea Nacional Legislativa
- b) Comisiones

Para el Legislativo: políticas regulatorias o reglamentarias que establecen las reglas de comportamiento, cuya principal herramienta es la legislación, se basan en aspectos disuasorios tales como multas o incluso privación de libertad para poner en vigor el acatamiento con los patrones prevalecientes de conducta.

13.3 Órgano Judicial

- a) Tribunal Constitucional (Legislador positivo) – Tribunal de Justicia Comunal
- b) Corte Suprema de Justicia
- c) Cortes Superiores
- d) Consejo de la Judicatura

Políticas de resultado, para descongestionar los procesos, promover la celeridad y probidad o igual acceso a los recursos.

13.4 Órgano Electoral

- a) Corte Nacional Electoral
- b) Cortes Departamentales Electorales
- c) Registros Civiles

Comité de Participación Ciudadana: Control sobre consultas y sobre la representación, tanto en el acceso como en el ejercicio de los mandatos constitucionales.

13.5 Órgano Ciudadano

- a) Consejo de Control Ciudadano
- b) Consejo de Control Gubernamental
 - Contralor General de la República
 - Defensor del Pueblo
 - Fiscalía General de la República

Entrelazar el poder a entes colectivos en lo vertical y horizontal, el horizonte es el pluralismo, Estado Plural y de Poder Compartido. En un sentido autonómico, no tradicional, sino como un sistema: procedimientos de combinación en base al método de la teoría general de sistemas.

Mecanismo de integración, para la conformación del Poder Ciudadano.

Las autonomías están en lo vertical, no hacer otro mapa, ya que con departamentos, y secciones de provincia (municipio), eliminar

el cantón, esto para darle viabilidad a la autonomía indígena, desde las comunidades.

Se abriría la ventana desde la Constitución y los indígenas tendrían que construir su entidad autonómica indígena, a partir de formaciones territoriales o societales sobre la base de sus comunidades o territorios.

Una de las vías pasa por reconocer al municipio indígena autónomo, con atribuciones distintas al municipio no indígena, porque se trata, en líneas generales, de una autonomía que se reconoce mediante autonomías territoriales.

La otra es de los territorios indígenas, que deben ser parte de la autonomía territorial; sin embargo esta dentro de los parámetros de la autonomía regional.

La participación de los ciudadanos debe estar abocada por el control del poder desde abajo extendiéndolo de los órganos de decisión política a los órganos de decisión económica, consiguiendo el paso del autogobierno a la autogestión, ya que existe una clase política que detenta el poder efectivo de manera continuada, aunque se aplicasen los métodos representativos y de participación más refinados; de otra forma no se podrá democratizar el Estado; la democracia no puede basarse en los arreglos políticos que se dan producto de una competencia desempeñada por el liderazgo económico.

Atribuciones programáticas de los órganos de poder

Estas deben ser desarrolladas antes que las atribuciones de los poderes públicos, y deben ser compatibilizadas con la carta de derechos individuales y colectivos. Normas programáticas afines a la política del Estado que garantizan la efectiva política del Estado a través de programas de gobierno, esta vez constitucionalmente inscrito desde la filosofía del Estado.

Para este fin el poder debe subordinarse a la norma de carácter programático, según la estructura de poder.

14. De la estructura del Estado

Es el momento de la integración y de las alianzas en torno a un sólo fin: promover alternativas para el desarrollo político a partir de la fuerza de lo colectivo; no obstante, para esto, hay que democratizar las instancias del gobierno y del Estado, mediante la participación ciudadana y el ejercicio de los derechos colectivos.

La implementación de un modelo de Estado unitario con descentralización y reconocimiento de las unidades territoriales autónomas, debe garantizar la unidad del país reconociendo las autonomías en sus diferentes niveles, dirigidas estas a revertir los índices de pobreza, exclusión y discriminación social, así como también equilibrar los niveles de desarrollo económico y social de las distintas regiones y comunidades indígenas, originarias y campesinas, impulsando el ejercicio pleno de sus derechos colectivos, la implementación y perfeccionamiento de sus propios sistemas económicos y formas organizativas y gene-

rando procesos de articulación con otros modelos convencionales, de forma que se vayan perfeccionando los niveles de participación ciudadana y de los pueblos indígenas, originarios y campesinos, y el control social (Romero, 2005: 677-8).

La consolidación de las autonomías requiere de especificaciones mínimas respecto a sus competencias dentro del marco de profundización de la descentralización político – administrativa, de manera que también garantice las reciprocidades y complementariedades entre las diferentes expresiones étnico - culturales que permitan afectar la estructura del poder, a través de la integración de las nacionalidades originarias y de los pueblos indígenas al Estado, respetando sus usos y costumbres.

14.1 Definición y características de las autonomías

Una verdadera autonomía debe ser producto de un pacto social con participación de la diversidad, integración y correspondencia indígena y originaria, ya que la construcción de nuevas geografías políticas, descentralizadas y autónomas, debe ser una forma de afirmación de la ideología social, pero también un medio de reconstitución de las identidades asociadas al territorio. Entonces, las autonomías no implicaran autoexclusión, sino un sentido de pertenencia con el territorio y el ejercicio de los derechos de la auto-identificación. De esta forma, las propuestas autonómicas pueden representar una de las alternativas a la crisis institucional del Estado, sobre todo si las consideramos buscando que apuntalen la configuración de un modelo estatal pluralista que responda a las condiciones de heterogeneidad cultural, ambiental y económica que caracterizan al país (Ibid: 682).

Las autonomías deben tener un objetivo de país, donde la distribución de los beneficios por la explotación de los recursos naturales se dé en términos de solidaridad y justicia, de manera que las autonomías que se formen dentro del Estado mantengan la unidad del Estado y ejerzan el poder que les corresponde a través de competencias en algunos casos compartidas, y en otras concurrentes con el nivel nacional.

Los fines de la autonomía constituyen el epicentro que sostendrá sus diferentes versiones integrales, sus principales roles son generar mecanismos eficientes de administración pública para superar el burocratismo, la ineficiencia y la duplicidad de actuaciones y procedimientos administrativos (Ibid: 683), para ello los distintos niveles autónomos deberán aplicar formas que garanticen la eficiencia, transparencia y agilidad de los actos administrativos, así como motivar la participación ciudadana y de los pueblos indígenas, originarios y campesinos en la toma de decisiones y el ejercicio del control social.

Siguiendo con Carlos Romero (Ibid: 677), quien describe las autonomías como un proceso de descentralización político-administrativa con transferencia de competencias desde el Estado nacional hacia niveles subnacionales, incluyendo, entre éstos, a las jurisdicciones de los pueblos indígenas y nacionalidades originarias y luego desarrolla una serie de componentes que caracterizan las autonomías, entre las que se encuentran:

- a) El componente de integración, como estrategia para garantizar la unidad nacional a partir de la promoción de la articu-

lación de las regiones y de los pueblos indígenas al Estado, y el respeto a las especificidades locales y a las diferencias culturales.

- b) El componente de descentralización, entendido como un proceso con una dimensión mayor a la simple delegación de funciones desde el poder central, pero no asimilable a la toma de decisiones independientes, descoordinados y hasta contrarios a los fines del Estado Nacional con relación de un plan de desarrollo nacional integral y sostenible.
- c) El componente político - administrativo, en el sentido que se deben constituir en verdaderas instancias subnacionales institucionalizadas como entidades político-administrativas, lo que significa el ejercicio de sus competencias gubernativas y legislativas.
- d) La dimensión étnica como componente central, con el reconocimiento de autonomías indígenas con base territorial y concreción de derechos colectivos, fundamentalmente en cuanto a la instauración de sus propias formas organizativas y perfeccionamiento de sus propias visiones de desarrollo con identidad.
- e) El componente de compatibilización de iniciativas, tanto regionales como étnicas, significa que los sujetos autonómicos podrían ser los departamentos, municipios, entidades indígenas y las mismas regiones, a través de la formación de mancomunidades.

Los elementos necesarios para la estructuración de las autonomías serían:

- a) Autogobierno, expresado en la elección directa de los representantes y el empleo de mecanismos democráticos para promover la participación ciudadana, de los pueblos indígenas y las nacionalidades originarias en la toma de decisiones y el ejercicio del control social.
- b) Ejercicio de competencias normativas y administrativas delegadas desde el nivel nacional, y establecidas en la ley, reguladas en sus estatutos orgánicos o en las normas derivadas de sus usos y costumbres, sean éstas compartidas y concurrentes con las competencias nacionales.
- c) Administración de recursos fiscales asignados por el nivel nacional y los generados dentro de su jurisdicción, según las normas reglamentarias establecidas en sus estatutos concordantes con la legislación nacional.
- d) Participación en las rentas nacionales, de acuerdo al porcentaje que les asigne el nivel nacional en el marco de la legislación que regula la administración de los recursos nacionales.
- e) Control constitucional sobre el ejercicio de las competencias de las unidades territoriales autónomas, es decir, que se habilite al Tribunal Constitucional para que tenga competencia en resolver conflictos competenciales que se susciten entre sí y éstos con el Estado nacional.

14.2 Conformación de las autonomías indígenas para un desarrollo con identidad y ejercicio pleno de los derechos colectivos

Las autonomías indígenas permitirán que el sistema de gobierno cuente con equilibrio de poder dentro de un sistema intercultural,

dada su participación institucional, a su vez, las autonomías permitirán que la relación ciudad-campo se articule a través de engranajes de las distintas formas organizativas que se adoptan, permitiendo constituir y consolidar redes de integración socio-culturales para evitar el desplazamiento del territorio originario o tradicional. Para ello es fundamental el reconocimiento de la ciudadanía multicultural y la igualdad en el ejercicio de los derechos políticos y ciudadanos.

Entonces las razones para constituir las autonomías indígenas son: 1) Reconocer los derechos colectivos y garantizar su ejercicio pleno; 2) Promover la articulación con otros grupos sociales, como los urbanos, para fortalecer la integración y la unidad nacional; 3) Consolidar la autonomía con el reconocimiento de sus formas de gobierno y la ejecución de planes de desarrollo con identidad y sostenibilidad, para mejorar las condiciones de vida; 4) Institucionalizar los cabildos a nivel urbano, tal como sucede en el caso de los pueblos y comunidades indígenas y; 5) Romper la visión dominante de la Bolivia de la desigualdad histórica que se ha mantenido a lo largo del tiempo.

De esta manera, la conformación y consolidación de las autonomías indígenas según sus capacidades y especificidades particulares por un lado, y para casos concretos, precisan de la reconstitución de su territorialidad en todos sus contextos, lo que implica una reorganización de la estructura del poder público, ya no con criterios funcionales, sino territoriales, existiendo la posibilidad que a través de las mancomunidades departamentales y municipales, se consoliden las unidades territoriales indígenas autónomas con carácter de regionales. Sin embargo, es menester tomar en cuenta que su con-

formación debe ser paulatina y progresiva, según cumplan los criterios mínimos como la compatibilidad cultural de sus integrantes, la sostenibilidad de sus sistemas económicos, la unidad y continuidad de su territorialidad (Ibid: 682)¹⁰.

Por otro lado, en territorios indígenas discontinuos se plantea la conformación de los municipios indígenas, teniendo como referencia los municipios actuales pero adaptándolos a sus propias formas de gobierno de acuerdo a sus expresiones identitarias, por eso se requerirá de una ley especial que regule sus competencias y delimite su jurisdicción. Este modelo tiene como base la delimitación de las Tierras Comunitarias de Origen y comunidades indígenas que tengan características de discontinuidad y con poblaciones pequeñas. La conformación y estructura territorial de estas dos formas de autonomías indígenas, deberán ser normadas por una ley de ordenamiento territorial.

La autonomía indígena debe reconocer ciertos principios rectores, como el de subsidiaridad desde abajo, porque es descentralizada; el principio de participación, que debe ser de todos, con una visión comunal; el de solidaridad; entre regiones, municipios, localidades, etc.; y la complementariedad recíproca como el hilo conductor para un relacionamiento de las unidades territoriales indígenas autónomas con el Estado, es decir un efecto de ida y vuelta expresado mediante el cumplimiento de deberes y el ejercicio de derechos.

¹⁰ Este modelo de autonomía indígena forma parte del planteamiento de las naciones originarias del occidente, puesto que sostienen que "la conformación de las regiones autónomas será más realista que la actual y es acorde a la constitución de un Estado plurinacional-pluriétnico" (ILDIS, 2005: 12).

14.2.1 La posibilidad de vivir en la diferencia con igualdad

Que todos seamos verdaderos ciudadanos y tengamos las mismas opciones, significa vivir en la diversidad, pero con total igualdad. La visión indígena es de una sola Bolivia, de mayorías y minorías. Fausto Reinaga en 1970, señalaba que había una minoría de blancos que tienen todas las condiciones y el poder y una mayoría de indios que no tienen el poder ni condiciones para sobrevivir. Para erradicar estas desigualdades es preciso reconocer claramente que la economía indígena no sólo debe ser una economía comunal, sino societal, con ciertos niveles de hegemonía por medio del control social del mercado, que beneficia muy poco a la sociedad en su conjunto, mientras unos pocos consiguen mucho.

Debe complementarse la economía urbana con la economía rural, la propiedad debe ser colectiva de las comunidades, con posibilidad de manejar sus ecosistemas completos, como tierra de todos, puesto que la propiedad la distribuyen internamente de acuerdo a las necesidades y condiciones de la misma para su utilización, dependiendo de la actividad a desarrollar y la capacidad del suelo.

Del modo de trabajo se pasa a la tierra como medio de asentamiento de los pueblos, para determinar quien define la administración de los recursos naturales en torno a mejorar las condiciones de vida. Entonces estamos frente a una demanda por el espacio territorial para recuperar los recursos naturales, bajo el control del pueblo, por lo que hay que reivindicar la posesión y la tenencia de tierras. La autonomía también es la capacidad de decisión y control propio de la gestión del territorio, en lo económico, lo social y lo po-

lítico, con el reconocimiento de autoridades propias, sin exclusión ni separatismo, sino en convivencia con la sociedad nacional.

Finalmente, el reconocimiento y conformación de las autonomías indígenas en el marco de su relacionamiento con el Estado, requiere la creación de una instancia de coordinación con los diferentes niveles subnacionales y nacional, para generar la integración de las naciones originarias e indígenas al Estado y la articulación socio-cultural, dentro del marco del respeto a la diversidad y la interculturalidad. A su vez, la ejecución de planes de manejo integral de los recursos naturales, que sea concordante con un modelo de gestión de recursos naturales y con la condición que la explotación de los recursos estratégicos no renovables no borre la territorialidad indígena y originaria.

En cuanto a las relaciones entre la ciudadanía nacional y la ciudadanía multicultural, éstas deben ser complementarias, en función que de la gestión territorial indígena requiere del ejercicio de los derechos políticos y civiles, para garantizar la coexistencia de los municipios, departamentos, regiones autónomas y del propio Estado nacional, permitiendo satisfacer las necesidades básicas primordialmente a las comunidades y regiones más atrasadas.

Por otro lado, también es necesario construir un desarrollo integral y local con calidad, con participación democrática y con gestión de los recursos, lo que permitirá el ejercicio de los derechos individuales y colectivos bajo los principios de concertación, gobierno regional, decisión autónoma indígena y unión con el gobierno central, para que el Estado nacional pueda diseñar y ejecutar un plan de

desarrollo integral en el marco de un modelo de desarrollo económico - social.

Del mismo modo, las autonomías requieren que se reconozca la aplicación de un sistema jurídico dentro del ámbito jurisdiccional de su territorio, compatibilizándolo con el derecho ordinario y limitado al respeto de los derechos humanos.

14.3 Conformación de las autonomías departamentales con facultades administrativas y legislativas para diseñar y ejecutar planes de desarrollo regional

Entre las razones que justifican su conformación se destaca que los departamentos deben tener el rol fundamental de impulsar procesos de integración, inclusión y cohesión social que elimine las expresiones de segregación, exclusión y discriminación étnico-cultural y de género; para forjar una visión de desarrollo de la región con equidad, reciprocidad, solidaridad, complementariedad y responsabilidad social que logre revertir los índices de pobreza eliminando las causas de la desigualdad socio-económica (CEPROLAI, 2005: 35). El ejercicio de las autonomías departamentales debe estar en concomitancia con las políticas macro a ser diseñadas y ejecutadas por el nivel nacional, de manera que coadyuven en la construcción de la unidad nacional respetando las diferentes expresiones identitarias y culturales de los pueblos y naciones originarias.

Los diferentes planteamientos sobre la consolidación de las autonomías departamentales coinciden en que éstas deben expresar la profundización del procesos de descentralización político - admi-

nistrativa, entendiendo que la descentralización antes de un hecho administrativo, es un proceso de construcción de planes de desarrollo que requiere la creación de sus propias instituciones, que se constituye en un medio para lograr mejorar las condiciones de vida, profundizando la democracia con más desarrollo con productividad, promoviendo la tolerancia y el ejercicio de la interculturalidad (Ibid: 50).

En consecuencia, las competencias de las autonomías departamentales deben estar enfocadas a cumplir los roles ya mencionados, en función de coadyuvar con el fortalecimiento y desarrollo de sus propias comunidades, promoviendo su integración hacia la conformación -de manera progresiva y natural- de las regiones autónomas, tomando en cuenta la mancomunidad de municipios y/o de los territorios indígenas autónomos, las necesidades y condiciones para generar un desarrollo común y las afinidades culturales entre sus miembros. Dichas competencias, sean compartidas o concurrentes, se desarrollarán atendiendo los siguientes temas:

- a) Organización propia, mediante la definición de sus estructuras orgánicas.
- b) Administración de los recursos financieros, los que sean provenientes del Tesoro General de la Nación y los provenientes de ingresos propios generados a través de la prestación de servicios, inversión y recaudación de tasas y patentes bajo criterios de transparencia en su manejo y de redistribución de acuerdo a las necesidades básicas de la población.
- c) Normas reglamentarias de ámbito regional, no privativas del gobierno nacional, es decir la elaboración y aprobación de sus

- d) Estatutos Autonómicos y sus respectivos reglamentos.
- d) Planificación y desarrollo para el crecimiento regional, que consiste en diseñar y ejecutar planes integrales de desarrollo con participación de la ciudadanía, en la toma de decisiones y control social, respecto a políticas de promoción y ordenación del turismo y fomento a la productividad agropecuaria bajo los criterios de la sostenibilidad y responsabilidad social.
- e) Servicios básicos, traducidos en la implementación de infraestructura y recursos humanos relacionados con la salud, educación, vivienda, transporte, para que en forma compartida con los otros niveles territoriales se logre la satisfacción de las necesidades básicas.
- f) Servicios de protección para niños/as, madres y ancianos/as.
- g) Derecho de participación en la explotación de los hidrocarburos y de otros recursos no renovables estratégicos,
- h) Protección del medio ambiente y el patrimonio regional y nacional, en concurrencia con el nivel nacional y complementariedad con las competencias de los otros niveles subnacionales.

14.4 Fortalecimiento de las autonomías municipales

Los municipios son el primer nivel de expresión de la descentralización, su estructura y forma de gobierno cuenta con demasiadas atribuciones, cuyo incumplimiento proviene de la falta de recursos, en consecuencia, se plantea redefinir sus competencias en el marco de los objetivos que deben alcanzar los municipios como es de prestar servicios eficientes, ágiles y eficaces. Para ello se plantea:

- a) El catastro urbano, que significa la implementación de modelos catastrales que diseñen el ordenamiento territorial dentro de su jurisdicción bajo los criterios de respeto al medio ambiente, correspondencia territorial y armonía.
- b) Mejorar el sistema de recaudación mediante la adopción de políticas fiscales emanadas desde el municipio, en complementariedad con las políticas fiscales del nivel nacional.
- c) Perfeccionar las instancias de control social sobre el ejercicio de las atribuciones y funciones del alcalde y funcionarios públicos, para erradicar la corrupción y la malversación.
- d) Desarrollar instancias de diálogo y coordinación para la elaboración de planes de desarrollo local, tendientes a mejorar las condiciones de vida de sus habitantes en función a la asistencia técnica sobre producción, fomento a la microempresa y acceso a los servicios de infraestructura para generar actividades productivas coherentes con las características del ámbito de su jurisdicción.

15. Un nuevo Estado plurinacional desde abajo para un destino común

Construir un proyecto de país con participación de toda la ciudadanía, las naciones originarias y pueblos indígenas, implica llegar a un acuerdo de unidad nacional con visión de desarrollo integral, donde la heterogeneidad económica, geográfica y cultural se complemente y actúe como un ente compacto para avanzar hacia un mejor destino. En este entendido, reestructurar el Estado se traduce en definir las competencias del nivel nacional de manera que las decisiones sobre políticas públicas concernientes a la soberanía, segu-

ridad y unidad nacional del Estado, así como el diseño y aplicación de políticas públicas sobre educación, salud, economía, relaciones exteriores, creación de nuevas unidades territoriales autónomas, la protección y respeto de los derechos fundamentales y las garantías de su cumplimiento, formen parte de la consolidación de un Estado Plurinacional como solución a los problemas de discriminación, exclusión en una sociedad monocultural y hegemónica, a las políticas de saqueo y despilfarro del patrimonio nacional.

CAPÍTULO IV

MODELO DE DESARROLLO ECONÓMICO – SOCIAL

Se debe compatibilizar la gestión de los recursos naturales, con una política económica, social y ambiental, pero desde la estructura pública de los órganos de poder. Ver la posibilidad de establecer un mecanismo de protección y regulación que resulte de la asimetría de los sistemas económicos distintos. Lo mismo para el caso de la tierra y el territorio, en la medida de proyectar el desarrollo rural, no con fórmulas que reencaucen el proceso agrario, sino a través de normas programáticas y mandatos para los poderes públicos.

Siguiendo el trabajo que hace el CEJIS, aquí vamos a desarrollar algunas ideas dirigidas a la gestión de recursos naturales y del recurso tierra dirigida al desarrollo rural.

I GESTIÓN DE RECURSOS NATURALES

1. Análisis del contexto con relación a los recursos naturales

El Estado boliviano en su fase neoliberal, ha orientado el cumplimiento de su función reguladora de los procesos económicos, hacia la estructuración de un modelo de gestión de los recursos naturales favorables a la valorización del capital de las empresas transnacionales. Para ello, ha elaborado políticas públicas que asignaron el rol protagónico en el desarrollo de los sectores extractivos a la inversión directa extranjera, transfiriendo la propiedad real de los recursos naturales mediante contratos y concesiones, otorgando garantías a la inversión y la repatriación de utilidades y facilitando mecanismos para la generación de elevados beneficios.

Este modelo de gestión de los recursos naturales, ha supuesto, consecuentemente, la exclusión del Estado de las actividades productivas

y el debilitamiento de sus funciones fiscalizadoras, ocasionando una reducción relativa de la renta estatal y la presencia de efectos negativos sobre las condiciones de producción y los estándares de vida de amplios sectores de la población.

No fueron ajenas a estos cambios las industrias extractivas de recursos naturales renovables y no renovables. Ya durante la primera mitad de la década de 1990, se establecieron nuevas condiciones que privilegiaron las inversiones de capitales privados, nacionales y extranjeros, en áreas estratégicas como la actividad forestal, petrolera y minera. La prioridad estatal pasó entonces a ser la atracción y protección de capitales -otorgando "seguridad jurídica"- a esas inversiones en los sectores de explotación y comercialización de los recursos naturales. Con este lineamiento fueron aprobadas, en 1996, la Ley Forestal y la Ley General de Hidrocarburos y al siguiente año (1997), el Código de Minería. Se proyectaron también, entre 1996 y el 2003, varias normas que no llegaron a ser aprobadas, como el proyecto de ley del recurso agua, el proyecto de ley de la biodiversidad o el proyecto de ley de áreas protegidas.

Esta orientación de las políticas estatales ha profundizado la histórica exclusión de los indígenas, campesinos y sectores laborales, de los procesos de definición y aplicación de las políticas públicas relativas al acceso, uso y control de los recursos naturales, permitiendo la concentración del excedente económico y el acrecentamiento de la influencia política a los capitales privados y transnacionales en el país (Romero, 2005: 516 - 517).

La reciente evolución de los mercados internacionales da cuenta de la subida importante en la cotización del petróleo, de los principales mi-

nerales y de otras materias primas, que conforman la oferta exportable boliviana y el gran valor comercial que están adquiriendo los productos de la biodiversidad para las nuevas industrias, así como el aire limpio, las maderas y otros.

Esta alentadora situación se debe a varios factores, diferentes en cada caso. Empero, la mayoría están relacionados con las expectativas de recuperación de la economía mundial, explicadas por la mejoría mostrada por la economía de los Estados Unidos - impulsada por políticas tributarias que favorecen el consumo de los hogares y medidas dispuestas para alentar el crédito-, el crecimiento importante de la economía china y la recuperación de las exportaciones del Japón. En algunos casos han influido también la incertidumbre creciente en los mercados financieros y el debilitamiento del dólar estadounidense, que ha servido para impulsar las exportaciones de ese país. Estos hechos se han reflejado en el aumento de la demanda de materias primas y la consecuente elevación de sus precios internacionales.

Este comportamiento de los mercados internacionales, ha despertado la esperanza en los bolivianos en que sus condiciones de vida pueden mejorar en el futuro cercano. Del mismo modo, ha repercutido en las expectativas del Gobierno Nacional asediado por la virtual quiebra fiscal, que ha visto este fenómeno como una oportunidad para mejorar su capacidad financiera y de inversión pública. De manera más concreta, esas perspectivas se basan en la posibilidad de incrementar la producción de hidrocarburos, para cubrir la demanda de mercados regionales, ávidos de energéticos y de reactivar varios proyectos mineros postergados por la baja cotización de la mayoría de los minerales, en anteriores décadas.

La situación de crisis energética inminente en Chile y las expectativas pesimistas sobre la oferta gasífera de Argentina, que afecta también a países como Uruguay y Paraguay, marcan un contexto regional favorable al desarrollo del sector hidrocarburífero en el país.

De ahí proviene el enorme interés de los inversionistas extranjeros para tener regulación favorable a sus intereses. En otro sentido, la expectativa de amplios sectores de la población boliviana, se funda en la posibilidad de alcanzar mejores condiciones para la apropiación de la renta petrolera por parte del Estado, que revierta la situación de subordinación de los intereses nacionales al interés de las empresas transnacionales. La concreción de esas expectativas, están sujetas fundamentalmente, a las definiciones que adopte la Asamblea Constituyente, que asuma reformas importantes para el Estado Nacional.

En el caso de la minería, proyectos como los de San Cristóbal y San Bartolomé, podrían acelerar su concreción, realizando importantes inversiones destinadas a producir mayores volúmenes de plata, zinc, plomo y estaño, para su exportación sin valor agregado. Asimismo, la elevación de los precios del oro podría materializar proyectos como el de Kori Chaka en Oruro y alentar la explotación de Amayapampa por parte de la empresa Vista Gold, en Potosí, así como el hierro del Mutún. Todos ellos permitirían la generación de una nueva dinámica económica en tres regiones, dos de ellas en el occidente boliviano y la otra en el oriente. En esta perspectiva, desde el Estado se ha revitalizado el interés por contar con una política de desarrollo minero, que facilite la introducción de nuevas inver-

siones para desarrollar los yacimientos conocidos y para ampliar las actividades de exploración.

También desde los sectores sociales, la nueva situación es vista como una oportunidad real para alcanzar mayores beneficios económicos para las arcas fiscales, por lo que algunas organizaciones laborales, han adelantado su interés en la formulación de una política minera que revierta la orientación del Código Minero aprobado en el primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (1997), incrementando las obligaciones tributarias de las empresas privadas, bajo la forma de regalías mayores.

Finalmente, la creciente explotación de productos maderables y la búsqueda de energías alternativas con investigaciones en el campo de la medicina y otros, basadas en los recursos naturales, ocasionaron como en el caso de la madera, - en los programas de competitividad y el "Plan Bolivia Competitiva y Solidaria"-, que el sector forestal tenga interés prioritario. Las proyecciones gubernamentales que han destacado la importancia de esta industria, particularmente en el ámbito de las exportaciones, se han basado, entre otras consideraciones, en la existencia de las mayores reservas forestales certificadas a nivel mundial que ostenta el país y la megadiversidad en productos naturales renovables. En este sentido, la preocupación de las poblaciones indígenas y de grupos conservacionistas, se ha puesto de manifiesto alertando sobre los enormes perjuicios que una política de acelerada explotación forestal podría implicar, no sólo para el medio ambiente sino, fundamentalmente, respecto de los derechos de las poblaciones indígenas, dadas las circunstancias que rodean actualmente a aspectos tales como los derechos propie-

tarios sobre el territorio y el régimen de concesiones sobre recursos naturales.

2. Definiciones del modelo vigente de gestión de recursos naturales

El concepto de "modelo económico" puede entenderse como un ordenador de la vida social desde la economía, en el sentido de que los ámbitos más importantes de la actividad productiva y la realización de servicios, son condicionados por las reglas establecidas para el funcionamiento general del sistema económico. En el caso boliviano, luego de aplicarse el programa de estabilización macroeconómica, en agosto de 1985, con el nefasto y célebre Decreto Supremo 21060, comenzó a implementarse el "Programa de Ajuste Estructural"¹¹, cuyo objetivo era cambiar el estatismo prevaleciente hasta entonces, promoviendo un nuevo sistema basado en las premisas de libre mercado y economía abierta.

Si hacemos una lectura comparada de todas las leyes y proyectos puestos en vigencia para la aplicación del modelo, encontraremos aspectos comunes que son los componentes centrales del modelo de gestión de los recursos naturales,¹² liberal, que opera en Bolivia desde 1995. Esos componentes son: 1) Régimen de entrega de derechos por el Estado a empresas privadas, a través de Concesiones.

¹¹ "El denominado Programa de Ajuste Estructural (PAE), aplicado en Bolivia a partir de 1985, es el intento más importante de reestructuración de la economía nacional desde la experiencia nacionalista de 1952, y constituye la imposición de un nuevo estilo de desarrollo basado en la preeminencia de las fuerzas de libre mercado, la apertura de la economía y la drástica reducción del papel del Estado en la economía" (CEDLA, 1993)

¹² Denominamos Modelo de Gestión de Recursos Naturales al conjunto de aspectos normativos y administrativos vinculados al ejercicio de las atribuciones estatales referidas al uso, aprovechamiento y preservación de los recursos naturales renovables y no renovables.

2) Sistema de regulación de esos derechos a través de entidades denominadas Superintendencias.

Veamos ambos aspectos, comenzando por el institucional.

2.1 Origen y finalidades de las Superintendencias

El momento constitutivo de las Superintendencias en Bolivia, muestra que estas instituciones no tienen precisamente un carácter neutral¹³. La creación y fortalecimiento del sistema regulatorio, fue parte de los Programas de Ajuste Estructural diseñados por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional, e implementados por los gobiernos de Paz Estenssoro (1985-1989), Paz Zamora (1989-1993), Sánchez de Lozada (1993-1997), Bánzer Suárez (1997-2001) y Quiroga Ramírez (2001-2002).

Bajo el argumento que ya era hora de transitar del "Estado administrador" al "Estado regulador"¹⁴, las Superintendencias fueron creadas en octubre de 1994, a través de la Ley del Sistema de Re-

¹³ En la revista "ABC Economía y Finanzas" de enero de 2003, el economista Alberto Bonadona afirmaba: "El marco regulador no es malo ni bueno en sí mismo. Es como un lápiz bien afilado que sirve para dibujar una fina línea en mano de un hábil dibujante o, puede ser utilizado como arma punzante para atravesar una yugular en medio de un asalto". Por simpática que parezca, esta metáfora de artistas y ladrones es engañosa, ya que pretende mostrar a las Superintendencias como entidades de signo neutro que son válidas para cualquier modelo económico.

¹⁴ "El Estado antes de la reforma era el productor, el normador y el regulador de los servicios; normar y regular eran dos actividades que teóricamente existían pero que no se practicaban, ya que es muy difícil normarse y regularse a sí mismo. A partir de la reforma, el sector privado asume la responsabilidad de prestar los servicios, el Estado retiene para sí mismo la de normar que es su función primordial y fundamental, es decir, establecer políticas y reglas de juego, y delega a una entidad independiente del Estado la aplicación de las reglas del juego, con el concepto básico de que la regulación tiene que cumplir y hacer cumplir la ley" (Besse, 2000).

gulación Sectorial (SIRESE¹⁵). No es casual que la conformación de las más importantes Superintendencias, entre ese año y 1997, precedió por poco o coincidió con el período de privatización de las más importantes empresas estatales (YPFB, COMIBOL, LAB, ENTEL, ENDE, ENFE). Por tanto, el sistema regulatorio surgió en nuestro país como parte del conjunto de reformas del Estado boliviano, para establecer el marco institucional necesario a la nueva lógica de privatización y liberalización en la administración lucrativa de los servicios básicos, el funcionamiento del sistema financiero y la explotación comercial de los recursos naturales.

Finanzas, Servicios Básicos y Recursos Naturales, son justamente los tres ámbitos en los que se divide el sistema que cuenta con 16 Superintendencias divididas en tres áreas: 1) Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE), encargado de los servicios básicos, 2) Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables (SIRENARE)¹⁶ y 3) Sistema de Regulación Financiera (SIREFI)¹⁷. Existe también un Sistema de Regulación Minera¹⁸.

Cualquier estudioso de la economía sabe que para el correcto funcionamiento de un sistema regulatorio se necesita un Estado fuerte, una gestión pública transparente y credibilidad ciudadana en el sistema. Son condiciones que se dan en países capitalistas altamente desarrollados, pero ninguna de las tres condiciones existía en Bolivia.

¹⁵ La Ley del SIRESE o Ley 1600 fue aprobada el 28 de octubre de 1994. Su primer artículo indica: "Crease el Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE), cuyo objetivo es regular, controlar y supervisar aquellas actividades de los sectores de telecomunicaciones, electricidad, hidrocarburos, transportes, aguas y las de otros sectores que mediante ley sean incorporados al sistema y que se encuentren sometidas a regulación conforme a las respectivas normas legales sectoriales".

¹⁶ El SIRENARE se creó mediante la Ley 1700 de 12 de julio de 1996, o Ley Forestal. Todo indica que a partir del año 2005 dejará de funcionar y desaparecerá.

¹⁷ El SIREFI se crea mediante la Ley No. 2427 de 28 de noviembre de 2002, o Ley del Bonosol.

¹⁸ Creado mediante la Ley No. 1777 de 17 de marzo de 1997, o Código de Minería.

Nuestra capacidad estatal normativa y operativa era débil, corrupta e ineficiente, lo cual iba como anillo al dedo a los capitales transnacionales que, de a poco, se han ido adueñando de los sectores estratégicos de nuestro aparato económico. En cuanto a la transparencia, a juzgar por la escandalosa revelación del confidencial Anexo 4¹⁹ de los Contratos de Riesgo Compartido, suscritos entre las empresas petroleras transnacionales y YPFB, queda claro que no existió. Y sobre la credibilidad, ésta se redujo a unos pocos círculos sociales beneficiarios del modelo neoliberal, en tanto que para la inmensa mayoría de la población, el sistema regulatorio es un injerto, extraño y desconfiable.

Precisamente la falta de transparencia se ha convertido en la característica del funcionamiento de un sistema de Superintendencias como el que tenemos en el país. Ese fenómeno se debe a las ilegalidades y vicios estructurales con que se efectuaron en Bolivia los procesos de privatización, empezando por el tramposo eufemismo de "capitalización" utilizado por sus gestores, para hacer potable la idea ante la población. Está claro que si se abren las compuertas del sistema regulatorio, inmediatamente aflorarán todos esos vicios, con lo que puede derrumbarse la estantería de la denominada "seguridad jurídica", para las inversiones externas. El infierno antes que eso, dirán para sí mismos, los neoliberales.

Las Superintendencias tienen la característica de concentrar el poder de decisión (en la entrega de derechos, la fiscalización y las sanciones), en una sola autoridad denominada "superintendente".

¹⁹ El Anexo 4 forma parte de los Contratos de Riesgo Compartido, y fija un "aporte" oculto de las empresas petroleras a YPFB que luego se destina al funcionamiento de las instituciones estatales del sector hidrocarburos, entre ellas la Superintendencia de Hidrocarburos. Este aspecto ha roto por el eje uno de los principios de todo sistema regulatorio: la absoluta independencia del regulador respecto del regulado.

Estas entidades no tienen ningún tipo de control social y son sumamente jerarquizadas, ya que los superintendentes sectoriales, tienen por encima, únicamente a los superintendentes generales, y ni siquiera el Congreso Nacional o el Presidente de la República, pueden destituirlos, si bien es en el poder legislativo y en el poder ejecutivo que se origina su selección y designación²⁰. Otro aspecto llamativo es que los superintendentes sólo pueden ser sometidos a juicio de responsabilidades en la Corte Suprema de Justicia, por lo que tienen inmunidad.

En lo referido a la gestión de recursos naturales, la experiencia de estos diez años muestra que un sistema diseñado para regular los factores (Estado, Empresas, Usuarios) del mercado financiero y de servicios, no es precisamente el más adecuado para el control de los derechos de uso y explotación de los recursos hidrocarbúricos, minerales, forestales, hídricos o de la biodiversidad.

2.2 La burocracia del costoso sistema regulatorio

Además de resultar altamente costoso para Bolivia mantener esta estructura regulatoria altamente burocrática, no funciona. No sirvió para evitar la especulación que efectuaron las entidades financieras con el micro-crédito y que llevó, el año 2000, a la toma violenta de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, por desesperados pequeños prestatarios en La Paz. No sirvió para frenar el abusivo incremento tarifario de la empresa "Aguas del Tunari", que el año 2000 desencadenó la guerra del agua en Cochabamba, epi-

²⁰ El nombramiento de los Superintendentes se efectúa por designación del Presidente de la República de una terna propuesta por dos tercios de votos de los miembros presentes de la Cámara de Senadores (artículos 2, 4 y 8 de la Ley 1600)

sodio en el cual la Superintendencia de Saneamiento Básico, tuvo un rol vergonzoso. Tan vergonzoso como el de la Superintendencia de Telecomunicaciones, el año 2002, en el conflicto que tuvo la Cooperativa de Telecomunicaciones (COTEL), en La Paz, con la inversora alemana DETECOM.

No resulta efectivo el sistema, para que la Superintendencia de Pensiones controle y sancione a las empresas que descuentan a sus empleados los aportes laborales a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y que después no realizan los depósitos correspondientes. No es útil para que la Superintendencia Forestal impida la deforestación que ocasionan las empresas madereras y los pirateros (taladores de madera ilegales) en varias zonas boscosas del país. O para que la Superintendencia Agraria reduzca los chequeos que se efectúan cada año, para ampliar la frontera agropecuaria, a expensas de los bosques en Beni, Pando y Santa Cruz. El sistema es impotente para sancionar a las empresas petroleras que incurrieron en prácticas lesivas al interés nacional, como al fijar precios altos para los energéticos en el mercado interno boliviano²¹. Existen más razones para justificar su anulación.

Se entiende entonces que varios sectores sociales demanden la eliminación de las Superintendencias, reemplazándolas por otras formas de gestión social (que significa mucho más que regulación)

²¹ A finales de octubre de 2004, la Superintendencia de Hidrocarburos (SH) declaró probados los cargos formulados en contra de la Empresa Boliviana de Refinación S.A. (EBR), Petrobras Bolivia S.A. (PEBO), Petrobras Energía S.A. (PESA), Maxus Bolivia Inc. (Maxus), Empresa Petrolera Andina S.A. (Andina), BHP Billiton Inc. (BHP) y Empresa Petrolera Chaco (CHACO), por acuerdos anticompetitivos y prácticas abusivas, que promovieron el año 2003, para comercializar hidrocarburos en Bolivia, fijando precios altos del crudo para el mercado interno y optando luego por exportar su producción, poniendo en riesgo el abastecimiento en el país. A pesar de esto la SH no determinó ningún tipo de responsabilidad.

tanto de los principales sectores de nuestra economía, de los servicios públicos y, por supuesto, de nuestros recursos naturales renovables y no renovables. Dicha demanda, que cada vez adquiere más fuerza, se expresó el año 2002, en la cerrada oposición social que llevó al fracaso la propuesta de reforma constitucional,²² que pretendía incorporar el sistema regulatorio en la Constitución Política del Estado. Luego, desde el año 2003, a propósito del conflicto en la empresa minera Huanuni, se escucharon voces que planteaban la desaparición de la Superintendencia de Minas.

2.3 El régimen de concesiones

El artículo 136 de la actual Constitución Política del Estado, establece en el párrafo I que *"Son de dominio originario del Estado, además de los bienes a los que la Ley les da esa calidad, el suelo y el subsuelo con todas sus riquezas naturales, las aguas lacustres, fluviales y medicinales, así como los elementos susceptibles de aprovechamiento"*. El párrafo II determina que *"La Ley establecerá las condiciones de este dominio, así como las de su concesión y adjudicación a los particulares"*. La norma constitucional de este artículo instituye al Estado como propietario originario de los recursos naturales, pero establece la posibilidad de conceder y adjudicar, a los particulares y empresas privadas, previo cumplimiento de las condiciones fijadas por las respectivas leyes sectoriales (Código de Minería, Ley General de Hidrocarburos, Ley Forestal, Ley INRA, Ley de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario, Ley de Electricidad).

²² Se trataba de la propuesta de reforma constitucional de orientación neoliberal elaborada por el "Consejo Ciudadano" conformado el año 2001, por el gobierno de Jorge Quiroga, con los siguientes ciudadanos: Carlos Mesa, Luis Ossio, Juan Carlos Urenda, Martha Urioste, Waldo Albarracín, Pablo Dermizaky, Carlos Gerke, Jorge Asbún y María Antonieta Pizza

Dentro del modelo liberal, la concesión²³ es la entrega por el Estado de derechos temporales, de uso, aprovechamiento y explotación de recursos naturales, a personas jurídicas o naturales, nacionales y extranjeras, bajo ciertas condiciones y a cambio del pago de una patente anual diferenciada por sector. La duración de esos derechos varía de sector a sector, pues en el caso de la actividad forestal y petrolera es de 40 años renovables, mientras que para las actividades mineras, el Código de Minería establece un tiempo indefinido para las concesiones.

Justamente en el caso de la minería e hidrocarburos, las limitaciones previstas en los artículos 138 y 139 de la Constitución Política del Estado, prohíben otorgar cualquier tipo de concesión, adjudicación o contrato sobre los yacimientos mineros (nacionalizados, según el artículo 138), de gas y petróleo; sin embargo el régimen concesional opera de manera camuflada con los denominados "Contratos de Riesgo Compartido". A este respecto Alejandro Almaraz indica que *"...con la denominación de contrato de riesgo compartido, cuya traducción y fuente jurídica es el contrato de joint venture, se ha restituido, en lo fundamental, la relación jurídica de concesión para la exploración y explotación de hidrocarburos"* (2001: 129). Por medio de esos contratos se burla la prohibición constitucional y se incorpora una fantasmal presencia del Estado, como "socio" de las empresas transnacionales, a las que luego se les transfiere el derecho de propiedad sobre los hidrocarburos y minerales extraídos a la superficie.

²³ "En Derecho Público, la palabra concesión se aplica a los actos de la autoridad soberana, por los cuales se otorga a un particular (llamado concesionario) o una empresa (entonces concesionaria), determinado derecho o privilegio para la explotación de un territorio o de una fuente de riqueza, la prestación de un servicio o la ejecución de las obras convenidas" (Cabanelas, 1993).

Volviendo al modelo liberal de gestión de los recursos naturales, sus preceptos se concretizan en disposiciones -presentes en todas las leyes sectoriales que hicimos referencia- que autorizan la libre transferencia²⁴ y pignoración²⁵ de las concesiones y de los derechos establecidos en los contratos de riesgo compartido, con lo que se van conformando verdaderos mercados de derechos, sobre recursos naturales en Bolivia. Es evidente que, de esta forma, bienes sociales de dominio público se convierten, en los hechos, en bienes de propiedad privada. En ese contexto, resulta sencillo entender que se privatizó el acceso, uso y explotación de los recursos naturales estratégicos para los bolivianos, con las consecuencias negativas, de carácter social y ambiental.

3. Lineamientos para un nuevo modelo de gestión de recursos naturales

En esta perspectiva, desde el Estado se ha revitalizado el interés por contar con una política de desarrollo sustentable basada en los recursos naturales renovables y no renovables, que facilite la introducción de nuevas inversiones desde un ámbito social participativo e integral. Un recuento de las demandas de las organizaciones campesinas e indígenas de Bolivia sobre el tema de recursos naturales, muestra que se orientan a la profundización y al ejercicio pleno de sus derechos territoriales, derechos que deben abarcar no solamente la tenencia de tierras, sino también el hábitat en su conjunto (Romero, 2005: 510 – 511).

Este planteamiento apunta a un dominio local sobre los recursos naturales, ejercido por pueblos indígenas y comunidades que viven

²⁴ Transferencia es la enajenación de una propiedad o de una posesión.

²⁵ Pignoración es la acción o efecto de preñar o empeñar un bien.

en las mismas regiones donde se encuentran estos recursos, tomando en cuenta la relación de reciprocidad y convivencia de los pueblos indígenas, originarios y comunidades campesinas con la naturaleza que les ha permitido desarrollar una serie de conocimientos, habilidades y prácticas, generalmente compatibles con la conservación de la biodiversidad (CEDIB, 2005: 94), que los lleva a la demanda por recuperar el acceso, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales en el marco de un nuevo modelo de gestión, que combine lo normativo - estatal con lo administrativo - local, siguiendo el ejemplo del régimen especial de las áreas protegidas, que se basa en dicha combinación y que está vigente en Bolivia.

En una nueva Constitución Política del Estado -cuya elaboración y aprobación dependen de la Asamblea Constituyente- se deben buscar alternativas que, respondiendo al clamor de las comunidades locales por tener libre acceso a los recursos naturales existentes en sus regiones, así como a los beneficios que reportan las actividades extractivas, resuelva también el problema de seguir contando con un nivel central del Estado fortalecido, que tenga roles normativos y de fiscalización en la gestión de los recursos naturales.

Acudiendo a la legislación comparada -normas vigentes en países como el Ecuador, Colombia y Brasil- sería posible establecer, para las comunidades indígenas y campesino-originarias, distintos niveles de derecho sobre los recursos naturales, diferenciando los que son renovables de los que no son renovables. Los derechos a reconocerse pueden ser: a) Derecho exclusivo, b) Derecho compartido, c) Derecho preferente.

Subyace en las comunidades indígenas y originarias, la desconfianza hacia el Estado y las formas de gobierno central, a los cuales se consideran entes ajenos, carentes de representación en vastas regiones rurales de Bolivia. Una de las grandes tareas de la Asamblea Constituyente, será lograr que las comunidades indígenas y originarias, comiencen a ser parte de un Estado incluyente, de carácter plurinacional y con amplia base democrática territorial, que aplique políticas de justicia y equidad.

Este enfoque plantea distintos desafíos para una profunda reforma constitucional con la Asamblea Constituyente, que entre otras cosas, debe sentar las bases jurídicas para un nuevo modelo de gestión de los recursos naturales, tomando en cuenta los siguientes aspectos interrelacionados:

- a. Definición de un carácter plurinacional del Estado, que reconozca las autonomías de los pueblos indígenas o nacionalidades originarias, las departamentales y otras.
- b) Adecuación del ordenamiento político-administrativo estatal, incluyendo al sistema tradicional socio-cultural indígena u originario, respetando su territorialidad.
- c). Cambio del régimen de gestión de los recursos naturales renovables y no renovables, del sistema de concesiones al manejo del Estado y los derechos de uso de recursos naturales a particulares mediante contratos, garantizando respeto a los derechos y al control social.
- d) Cambio del marco institucional, encargado de administrar los recursos naturales, comenzando por el cierre de las Superintendencias de Hidrocarburos, de Minas, Forestal y Agraria. La

- conformación de nuevas entidades en el nivel departamental que podrían denominarse "Consejos de desarrollo económico social", en los que se debe articular la participación social de las comunidades locales, con el rol técnico de las autoridades estatales para efectuar un manejo integral y sustentable de los recursos naturales y un efectivo monitoreo socio ambiental.
- e) Incorporación a la Constitución Política del Estado de los derechos de consulta previa é informada, participación en beneficios, compensación por daños emergentes de actividades extractivas, administración, preservación y conservación de recursos naturales, previstos en el Convenio 169 "Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes" de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Convenio que fue homologado en Bolivia a través de la Ley 1257.
 - f) Incorporación de aspectos protectivos del medio ambiente en la Constitución Política del Estado, salvando de esta forma uno de los grandes vacíos que actualmente tiene nuestra normativa constitucional
 - g) El desarrollo sustentable debe tener una visión integral que incluya el fin económico, social, ambiental, cultural, regionalmente equilibrado, equitativo, solidario y participativo, porque su objetivo es mejorar la calidad de vida de la población actual y el de las futuras generaciones.
 - h) Los recursos naturales, como los hidrocarburos, recursos hídricos, biodiversidad, minerales y el oxígeno, deben ser declarados estratégicos, por cuanto coadyuvan al desarrollo económico y social del país y promueven el desarrollo integral sustentable y equitativo, y por el beneficio e importancia que tienen para el sostenimiento y desarrollo de los servicios que brinda el Estado.

- i) La nueva regulación tiene que considerar los problemas ambientales ocasionados por el uso de los recursos naturales, que en pos del desarrollo generan su agotamiento, ocasionan efectos dañinos a los ecosistemas, ponen en riesgo el desarrollo de la presente y futura generación, razón por lo que hay que regular el uso sustentable de los recursos naturales, en la generación del desarrollo.
- j) Monitoreo socio- ambiental a los proyectos de explotación de cualquier recurso natural, garantizando el control social.

II DESARROLLO RURAL

A mediados del siglo XX la revolución nacional y la puesta en vigencia de la reforma agraria, afectaron el régimen de tenencia de la tierra en Bolivia buscando dar fin a las relaciones servidumbrales, sistema heredado desde el régimen colonial. Las poblaciones campesinas e indígenas de la región (valles y altiplano) iniciaron el proceso de afectación de las grandes haciendas y la redistribución de la tierra, luego se vieron beneficiadas con la redistribución de tierra, contemplada en la reforma agraria. Ésta situación que no perduró por mucho tiempo y cambió debido al crecimiento demográfico poblacional, generó una excesiva parcelación de las tierras ocasionando primeramente el surgimiento del minifundio y la migración de gran parte de las familias campesinas a los centros urbanos y hacia el oriente en búsqueda de nuevas alternativas económicas (Falcoff, 2003: 1).

A diferencia de lo que ocurrió en occidente, en el oriente, debido a las relaciones económicas y de poder existentes, las políti-

cas definidas con la reforma agraria de conversión de los latifundios en empresas agropecuarias y el reconocimiento de otras nuevas, la mayor existencia de tierras fiscales para distribución, a las que no tenían acceso- y las características propias de las organizaciones sociales, no generaron una adecuada redistribución de la tierra. Las políticas y las condiciones socio-económicas condujeron a la consolidación y el reconocimiento de grandes propiedades, paralelamente a la distribución de tierras a los pequeños propietarios. Estas relaciones fueron también permitidas mayormente, durante los regímenes autoritarios, la corrupción y los beneficios alcanzados alrededor de los mismos, llevaron a crear las condiciones para la explotación y el aprovechamiento, casi monopólico, de las riquezas generadas por el control de la tierra y de los recursos naturales en la región (Romero, 2003: 54).

Esta estructura de tenencia de la tierra, dice Romero, expresa el carácter de las relaciones sociales imperantes en el oriente de Bolivia, que sustenta un sistema de explotación económica, exclusión política y opresión cultural:

- a) “La explotación económica reflejada en el acaparamiento y concentración de la tierra, el aprovechamiento casi monopólico e inequitativo de las riquezas naturales y de la fuerza laboral de los trabajadores agrícolas.
- b) La exclusión política traducida en el control de los instrumentos de gestión pública por élites de terratenientes, y en su funcionalización corporativa al servicio de los intereses y privilegios de estos grupos dominantes, condicionando el ejercicio de los derechos políticos de indígenas y campesinos.

- c) La opresión cultural, dirigida a esconder y relativizar la identidad étnica y el desarrollo de su institucionalidad, pretendiendo moldearla a sistemas homogeneizantes en dirección a restringir el alcance de los derechos colectivos y a eludir las responsabilidades y obligaciones estatales emergentes de los mismos”.

Por lo expuesto líneas arriba, podemos ver que en el país se ha configurado una estructura agraria dual en la que el latifundio imperante en tierras bajas, pervive junto al minifundio generado en occidente, y que se está expandiendo también en tierras bajas, en los sectores de pequeños productores campesinos e indígenas. Ambos sistemas constituyen los dos tipos de propiedad agraria predominantes en el país; en el oriente podemos advertir que las relaciones sociales, entre los actores, tienen carácter dominante. Por consiguiente, la estructura de poder económico y político se sustenta en el control hegemónico de la tierra y los recursos naturales. A su vez, el escaso desarrollo de las fuerzas productivas y la pervivencia de un conjunto de resabios feudales, constituye una estructura económica heterogénea y un sistema político, monopolizado por grupos corporativos, carentes de suficientes niveles de pluralidad, que permitan su proyección hacia un verdadero sistema democrático.

Continuar con un sistema de distribución y redistribución de tierras, bajo formas tradicionales de propiedad, con la aplicación inequitativa de sistemas económicos de producción, que privilegia a pocos y empobrece a muchos; significaría profundizar la problemática de tierras que, desde el siglo pasado ha generado innumerables conflictos llegando hasta la violencia en el área rural;

significaría forzar la migración masiva a las áreas urbanas despojando comunidades rurales, y por último, ingresar a un proceso expansionista con tendencias al monocultivo en el sector agro-exportador (2005).

1. Nuevos factores en la estructura agraria

Según Carlos Romero, tradicionalmente el orden y disposición de los distintos actores, con relación al control de la tierra y el territorio, determina las características de la estructura agraria, y contemporáneamente, la creciente interrelación entre el derecho agrario y los derechos humanos, exige la incorporación de otros factores en virtud del carácter integral de la cuestión agraria.

Desde el momento en que se concibe la transición de la economía de subsistencia a la economía de mercado, adquiere fuerza la noción de la tierra, como factor de producción al que se asocia el derecho propietario privado; empero, cuando se limita el alcance del derecho propietario al cumplimiento de una función social, se construye la categoría de función económico-social, articulando las dimensiones económicas y sociales de la cuestión agraria.

Más adelante, en concordancia con la evolución de los procesos sociales, cuando como derechos humanos se admiten derechos, de ejercicio también colectivo, se reconocen los derechos ambientales y los que corresponden a los pueblos indígenas y a la sociedad en general, de tal manera que con relación a la cuestión agraria, se plantea la necesidad de incorporar en la estructura agraria los factores ambiental y étnico.

Esta concepción parte del criterio que la tierra, el agua y el aire, son indispensables para la vida humana, y que los sistemas de gestión integrada de estos recursos practicados por los pueblos indígenas, resultan apropiados para su conservación, por lo tanto deben recuperarse como un aspecto fundamental, en virtud del cual se promoverán, en mejores términos, las posibilidades de impulsar el desarrollo sostenible. Se plantea entonces la importancia de reconocer los derechos a las tierras que desde sus ancestros ocupan los pueblos indígenas u originarios.

Siguiendo en esta línea, otro derecho colectivo fundamental para las colectividades, es el derecho al desarrollo. La etapa superior de la Reforma Agraria supone el desarrollo sostenible de la estructura agraria considerando todos sus componentes, entre los que están el económico, social, ambiental y étnico-cultural, entre otros.

Esta lógica progresista sin embargo, será muy pronto contrarrestada en el contexto internacional, a partir de la Ronda de Uruguay de 1993, la que concertó los acuerdos del GATT²⁶, en virtud de los cuales se establece un sistema mundial de comercio más abierto expresado en diversos procesos de liberalización comercial, que impactan drásticamente contra los pequeños productores. Asimismo, en la última década las crisis ambientales que se han presentado en distintos lugares del planeta, han exigido la adopción de compromisos internacionales dirigidos a la preservación del medio ambiente. Se han identificado zonas estratégicas para la conservación de los recursos naturales, con la declaración de áreas protegidas. A su vez, la identificación de ecosistemas estratégicos constituye también ob-

²⁶ General Agreement on Tariffs and Trade, Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, 1947.

jeto de apetencia del capital transnacional, que encuentra en esta nueva fuente, importantes posibilidades para su reproducción.

El desarrollo de la biotecnología, como instrumento para el biocomercio impulsado por la OMC²⁷ para el siglo XXI, incorpora nuevos elementos a la cuestión agraria, entre éstos se destacan las actividades de conservación de la biodiversidad, la investigación, el eco y etno-turismo, especialmente en áreas de riqueza de biodiversidad y paisajes exóticos, lo que plantea la definición de derechos, la participación en beneficios y la gestión de estos recursos, tanto desde el Estado como desde las poblaciones asentadas en esas áreas.

Otro derecho humano fundamental todavía no resuelto y que debe ser encarado buscando mejores resultados a los alcanzados hasta el presente, es el derecho a la alimentación que implica, en la práctica, la garantía de acceso a los recursos de producción alimentaria, en particular a la tierra. Eso indica que para empezar, la reforma agraria debería tener prioridad en el Estado, sobre cualquier otro componente en el programa de desarrollo rural, ya que es casi imposible la aplicación de otros recursos para la producción, con una base amplia, si no está resuelto el problema de acceso a la tierra, sobre todo en países como el nuestro, de un limitado desarrollo industrial.

El acceso a la tierra sigue teniendo una importancia vital, ya que se trata de un activo esencial para la producción de alimentos y un factor básico desde el punto de vista de la vivienda y el desarrollo de un sector amplio de la población nacional, que influye grandemente en el bienestar de otros sectores no ligados directamente a la tierra,

²⁷ Organización Mundial de Comercio.

la producción y aprovechamiento de ésta y los recursos naturales, por las condiciones de acceso a los productos generados por los primeros y las condiciones de desarrollo, alcanzados en el país.

La seguridad alimentaria depende, en gran parte, de la garantía y mejoramiento de oportunidades de acceso a la tierra. Se puede estimular un crecimiento económico más rápido y de base más amplia, con un acceso más equitativo a la tierra, además sumado a otros activos para la producción, como el acceso a mercados, a créditos, a semillas, al agua y la tecnología, entre otros.

Considerando la inequitativa distribución de tierras realizada en el país, a pesar y como efecto de la aplicación de la reforma agraria, para garantizar un acceso más equitativo, con la redistribución para los que no la tiene corresponde generar políticas dirigidas a la recuperación de las tierras cedidas o tomadas que se encuentran concentradas en pocas manos y de aquellas superficies que van más allá del límite reconocido para cada tipo de propiedad y que no se encuentran cumpliendo la función económico-social.

Que este sistema respete las posibilidades de acceso, según formas tradicionales, individuales, familiares, comunales, colectivas u otras y que permita la participación de las mujeres; sistema que limite el acaparamiento de tierras, con control y regulación de la compra-venta de tierras, sobre todo a extranjeros, en las zonas fronterizas, para garantizar la soberanía nacional.

Para la conservación de la tierra, los recursos naturales y el desarrollo rural, también es necesario generar políticas de apoyo y control al

trabajo de la tierra, respetando su capacidad de uso, la recuperación de suelos degradados y el mantenimiento y control de zonas frágiles. Para lo cual es conveniente recuperar y promocionar formas tradicionales de manejo de la tierra, sobre todo para occidente, como los sistemas de terrazas u otros medios para el desarrollo de la agricultura, e incluso, otras alternativas para las tierras bajas, como los sistemas de riego.

El derecho a la tierra, debe ser reconocido como un derecho integral que considere tierra productiva y aprovechamiento de los otros recursos asociados a ella. Así se recoge el criterio de integridad jurídica en el uso del suelo, dirigido a respetar el carácter integral de la naturaleza, cuyos elementos actúan de manera articulada y concatenada, realidad que debe reflejarse jurídicamente como base necesaria para garantizar el equilibrio ecológico, el uso integral de la tierra y el desarrollo sostenible.

Garantizar el mantenimiento y la recuperación de conocimientos productivos de los pueblos indígenas y comunidades locales, su protección y la capacitación técnica para ampliar sus conocimientos o adquirir nuevos, y apoyar la transición a prácticas agrícolas sustentables y ecológicas, que permitan construir economías locales y nacionales fuertes.

Asistencia pública para recuperar, fortalecer y mejorar sistemas de comercialización. Organización y fortalecimiento del mercado interno para garantizar a los productores campesinos locales el acceso pleno a los mercados. Control de las importaciones para la estabilización de los precios internos que cubran los costos de producción, y control de la producción a nivel nacional, para evitar la sobreproducción.

Acuerdos internacionales sobre productos básicos a escala internacional para controlar la oferta y garantizar precios justos a productores campesinos, de cultivos de exportación. Las medidas para mejorar precios y apoyar la diversificación agrícola, en lugar de la consolidación de los monocultivos.

1.1 Principios básicos

Se debe plantear un sistema alternativo en lo social y en lo económico, las propuestas de reforma sobre política de tierras y desarrollo rural, deben tomar en cuenta los siguientes criterios:

- a) Se debe mantener el principio que el trabajo es la única fuente para adquirir y conservar la propiedad agraria, ya que el trabajo (en su concepción amplia) justifica el ejercicio del derecho a la tierra desde sus dos dimensiones: La producción agraria, debe garantizar el acceso a fuentes de trabajo e implementación de tecnología, en actividades de gran escala, sin perjuicio de las pequeñas y medianas propiedades, quienes deben sostenerse a base del trabajo, ya sea familiar o colectivo, que garantice la subsistencia, así como el derecho a la asistencia en capacitación técnica y acceso a la tecnología. La otra dimensión es la reconstitución de la territorialidad de las naciones originarias y pueblos indígenas, sobre la base del ejercicio de sus actividades tradicionales, para que con el concurso de sus integrantes aúnén esfuerzos para ejecutar sus planes de desarrollo, partiendo de su identidad étnica, dirigido a elevar sus condiciones de vida en el ámbito de sus propias cosmovisiones.

- b) El Estado debe desarrollar mecanismos dirigidos a garantizar la distribución y redistribución de la tierra, posibilitando el acceso de sectores sociales mayoritarios y diversos de la sociedad boliviana, entendiendo que la propiedad de la tierra, es un medio fundamental para garantizar su existencia.
- c) El latifundio es incompatible con el interés social y el desarrollo económico, por lo que los procesos de reversión y expropiación son fundamentales. La reversión corre sin indemnización, debido al incumplimiento parcial o total de la función social o económico-social, el uso insostenible de la tierra y/o sus recursos naturales que garanticen su aprovechamiento integral, de acuerdo a las estrategias de desarrollo sostenible. El arrendamiento, en el entendido que la tierra es para trabajarla y no un bien para la generación de ingresos por sí misma, sin darle el valor de la producción y el incumplimiento de obligaciones impositivas relacionadas con la propiedad rústica, por dos o más gestiones consecutivas. En el caso de la expropiación, una venta forzosa a la que se ve obligado el titular de un predio, por utilidad pública, entre cuyas causas se encuentra el reagrupamiento para la redistribución y obras de interés público.
- d) La expropiación puede ocurrir por incumplimiento de una de las causales y proceder de oficio o a denuncia de cualquier persona, con lo que se garantiza el control social, lo que va permitir la distribución y redistribución de la tierra continuando la nación como su propietaria y el Estado encargado de su administración, que debe controlar el cumplimiento de las obligaciones por el derecho a la propiedad de la tierra. El Esta-

do debe mantener el control, ya que la propiedad de la tierra no debe ser entendida con un carácter absoluto.

- e) La explotación racional de la tierra implica la obligación de proteger los recursos naturales, debiendo el propietario conservar espacios cubiertos de bosques, haciendo un uso y manejo sostenible de los recursos naturales.
- f) La función social de la propiedad, entendida como un medio que permite a sectores más vulnerables o que tengan insuficiente tierra, hacer uso de la misma, en la medida que les permita garantizar su existencia. Estos derechos se establecen para acceder a la tierra, por la condición de pobladores del área rural, que precisan de un espacio para vivir, sin tener la obligación de trabajar a gran escala o hacer llegar al mercado sus productos, sino garantizar la subsistencia de su propietario.

En cuanto a los pueblos indígenas u originarios, la función social debe entenderse como el uso o aprovechamiento de la tierra o los recursos naturales, según los patrones culturales y espirituales del pueblo indígena u originario dueño del área, que contempla las áreas de residencia, aprovechamiento económico y áreas de uso tradicional y cultural.

- g) La función económica y social de la propiedad, se expresa en la imposición de límites a propietarios de fundos agrarios, en tanto trabajen la tierra, con producción dirigida al mercado, generando empleo y desarrollo, con la tecnificación

de las actividades productivas. Entendida además como un concepto integral, con áreas de trabajo aprovechadas y otras de protección del medio ambiente.

- h) El derecho a la propiedad de la tierra no es absoluta, garantizando que esta exista, en la medida en que cumpla la función económico-social y el respeto de las normas de uso. Existe la posibilidad de acceso a la tierra de aquellos que no la tienen o la tienen en superficies insuficientes, por el sometimiento a la reversión, en el entendido que la nación es la que tiene el dominio de la tierra y el Estado la entrega a particulares, siempre que cumplan con las obligaciones que manda la Ley.

1.2. Fundamentos

La propuesta se la formula considerando la actual estructura de concentración de tierras, con el propósito de lograr mayor equidad en la estructura de la tenencia de tierras, a través del acceso exclusivo a las de carácter fiscal disponible, por indígenas y campesinos que no la tienen o la tienen insuficiente, con el fin de garantizar el acceso a la tierra a aquellos que quedaron rezagados en la distribución de tierras, con la reforma agraria y tengan acceso a la misma, en áreas de posesión actual o en áreas fiscales, vía dotación.

Ciertamente que lo ideal es la titulación colectiva, como una forma de preservación de las comunidades y pueblos, especialmente con relación a la viabilización de estrategias de gestión territorial, las mismas que suponen la acción colectiva a partir del ejercicio de derechos, con el mismo alcance y/o en las superficies y condicio-

nes que respete la capacidad de uso y las características de cada zona.

Los aspectos de orden económico y ecológico deben ser considerados para un desarrollo rural sostenible, donde la economía sea un componente integral de la biosfera. Diseñar programas de desarrollo integral para asegurar la satisfacción de las necesidades del presente, sin comprometer el futuro de las generaciones venideras. Garantizar un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

El Estado debe impulsar una agricultura sustentable que garantice la seguridad alimentaria, significa no sólo la posibilidad de acceso a la tierra, sino a medios necesarios para la producción agrícola, que garanticen la soberanía alimentaria.

En cuanto a la justicia, lo que se plantea es la unificación de la jurisdicción agraria y ambiental, como instrumento para lograr la protección adecuada de los recursos naturales y el medio ambiente. Establecer competencias que hagan prevalecer una concepción más amplia, que permita garantizar la protección de los recursos naturales, los recursos hídricos, los conocimientos tradicionales, tierras y territorios, establezca delitos agro-ambientales, etc. En cuanto al proceso, debe primar la aplicación de la oralidad, con celeridad, concentración, identidad física del juzgado, derecho a la defensa, como única instancia; incorporar el pluralismo jurídico, respetando las normas propias de las comunidades indígenas y locales.

En lo referido a la solidaridad, son importantes las campañas nacionales e internacionales que el Estado debe desplegar para

mostrar la riqueza biológica del país, y el apoyo a las compras de productos ecológicos a un precio más competitivo.

El fomento a la producción agraria y la distribución equitativa de sus productos, que se traduce en una norma programática, que obliga al Estado a fomentar la producción agraria y el crecimiento económico, con un adecuado reparto de la riqueza, que incluye la tierra y otros bienes de producción, y por otro lado, a generar un modelo económico – social incluyente y en armonía con la naturaleza. Así los valores de justicia social y solidaridad en el agro, se materializan con la aplicación de los principios de la justa distribución de la tierra y de productos agrícolas, al igual que el reconocimiento del valor del trabajo agrícola (Ulate, 2001: 7).

Recuperación de conocimientos y la capacitación técnica. Lo que se pretende es lograr una reforma agraria integral, donde el campesino no solamente tenga tierra, sino también asistencia técnica, crédito, procesamiento, comercialización y otros incentivos sociales, para que se desarrolle económicamente e intervenga en la cadena productiva en mejores condiciones. Para ello será necesario, incentivar, apoyar y/o crear formas alternativas de producción comunitaria y asociativa.

Profundizar y ampliar las bases jurídicas que permitan el reconocimiento al derecho integral al territorio indígena. Se trata de comprender el hábitat tradicional en la medida en que la relación de los pueblos indígenas u originarios, con respecto a la tierra, no se restringe a la actividad productiva, puesto que la tierra no es concebida como un medio de producción solamente, sino más bien

como un espacio social, económico, cultural y político, por tanto, los derechos reconocidos deben contemplar esta integridad.

El derecho exclusivo de uso y aprovechamiento de recursos naturales renovables y aplicación de normas propias en su administración, la consulta y participación de las tierras comunarias o territorios indígenas, estableciendo que los dueños de estas tienen derecho exclusivo de uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables. Que la administración y gestión territorial se regirá por las reglas de la comunidad o el pueblo, de acuerdo a sus usos y costumbres; el derecho a consulta previa e informada y la participación en los beneficios, gestión y control de los recursos naturales no renovables existentes en sus tierras, con acceso a las instancias de gestión o dirección de esas actividades, no significa renunciar al control social sobre las mismas; el reconocimiento del derecho preferente, para la explotación a favor de sus titulares.

Respecto al derecho de aprovechamiento de los recursos naturales y la administración y gestión territorial en propiedades comunarias y tierras comunitarias de origen, de acuerdo a los usos y costumbres de los pueblos indígenas y originarios y de las comunidades campesinas. Se trata que el derecho a los territorios indígenas y a las propiedades comunarias, trascienda los límites estrictamente agraristas y avance en el reconocimiento de las mismas como espacios de autonomía territorial y económica, que permita a los pueblos indígenas desarrollarse con identidad, garantizando la vigencia plena de sus sistemas económicos tradicionales y de sus prácticas propias, que aseguren su reproducción cultural.

Este último elemento, representa un aspecto cualitativamente fundamental para sentar las bases jurídicas imprescindibles, dirigidas a garantizar la viabilidad de los territorios indígenas y propiedades comunarias, a los efectos de permitir el manejo, por parte de sus beneficiarios, en términos que aseguren la más amplia manifestación de los patrones de uso, aprovechamiento y ordenamiento espacial en su conjunto, de conformidad a sus sistemas tradicionales propios.

Ejecutar programas de redistribución poblacional a zonas productivas. Diseñar un plan de clasificación de aptitud del uso del suelo, que sirva para la implementación de programas de asentamientos humanos, priorizando las áreas fronterizas, fomentando la diversificación agraria, de acuerdo a la aptitud de la tierra a ocuparse.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALCÁNTARA, Manuel

- 2004 Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio. Fondo de Cultura Económica. México.

ALMARAZ, Alejandro

- 2001 El esquema jurídico de la privatización de los hidrocarburos en Bolivia. En: Temas Sociales No. 22. Revista de sociología – UMSA. La Paz: Instituto de Investigaciones Sociológicas.

ASSIES, Willem; VAN DER HAAR, Gemma y HOEKEMA, André
1999 El reto de la diversidad. El Colegio de Michoacán. México.

BESSE, Claude (Superintendente General del SIRESE)

- 2000 Capitalización, concesionamiento y privatización. Cochabamba.

Bobbio, Norberto

- 1995 Dreta i esquerra. Raons i significats d'una distinció política. Barcelona: Afers.

BOLIVIA: Leyes, Decretos

- 2004 Ley No. 2650 del 13 de abril, Constitución Política del Estado.
1992 Ley No. 1333 del 27 de abril, Ley del Medio Ambiente.
1997 D. S. No. 24781 del 31 de julio, Reglamento General de Áreas protegidas.
1996 Ley N° 1700 de 12 de julio de 1996, Ley Forestal.
1996 Ley N° 1689 de 30 de abril de 1996, Ley General de Hidrocarburos.
1997 Ley N° 1777 de 17 de marzo de 1997, Código de Minería el año 1997.

BRASIL

- 1988 Constitución de la Republica Federativa del Brasil.

BUENA VENTURA, Do Santos

- 2004 Democracia de alta intensidad – Apuntes para democratizar la democracia – Cuadernos de diálogo y concertación, Bolivia: Corte Nacional Electoral.

CEDIB

- 2005 Datos de la gestión de los recursos naturales renovables de Bolivia – Serie No. 1, Recursos naturales renovables. Cochabamba: CEDIB, Alianza Interinstitucional CENDA – CEJIS – CEDIB.

CABANELLAS, Guillermo

- 1993 Diccionario Jurídico Elemental. Buenos Aires.

CEDLA

- 1993 Serie: Programa de Ajuste Estructural, No. 5. La Paz: CEDLA.

CEPAL

- 2000 Equidad, desarrollo y ciudadanía. Visión Global. Tomo I. Alfaomega. Colombia: CEPAL.

CEPROLAI

- 2005 La Prefectura de La Paz, importancia, retos y desafíos a partir del año 2005 – Cuadernos de análisis de la realidad No. 4, La Paz: CEPROLAI.

COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS

- 1994 Lecturas Constitucionales Andinas N° 3. Publicaciones Especiales. Lima.

COMISIÓN DE EMERGENCIA ASAHÁNINKA - C.E.A.; GRUPO DE TRABAJO RACIMOS DE UNGURAHUI

- 1996 Derechos Indígenas. Territorio I y II. Ibis - Dinamarca. Lima.

CONFERENCIA GENERAL DE LA UNESCO

- 2001 Declaración Universal de la UNESCO sobre Diversidad Cultural.

ECUADOR

1998 Constitución Política de la República del Ecuador.

FALCOFF, Markus

Una rebelión que no lleva a ninguna parte. Artículo de opinión. www.cadal.org/autores/default.asp?id_autor=68 (10-01-2006).

FORERO, Claudia H.

1988 Principios constitucionales: manifestación positiva de los principios generales del Derecho. En: Revista telemática de filosofía del derecho (RTFD), ISSN 1575-7382, N° 6, 2002. <http://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart?codigo=643473>. (12-01-2006).

GARCÍA, Pedro; HVALKOF, Soren y GRAY, Andrew

1998 Liberación y Derechos Territoriales. IWGIA. Copenhagen.

GRAU, María Amparo

s/f Conferencia sobre "Los intereses colectivos y difusos", dictada en jornadas sobre "Los derechos económicos, sociales y culturales" organizadas por PROVEA. www.badellgrau.com/confintereses.htm (27-1-2006).

GUEVARA PEREZ, Edilberto

1999 Ética Ambiental y Políticas de Conservación de los Recursos Naturales Venezuela: Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico Carabobo, CDCH-UC.

ILDIS

2005 Memoria del Seminario Taller: Visiones indígenas sobre descentralización. Organizado por FES – ILDIS y Apostemos de Bolivia, en Huajchilla – La Paz, el 24 de febrero de 2005.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL DE MÉXICO.

Sistemas De Gobierno y Democracia. Autor: Javier Hurtado. Cuaderno de divulgación de la cultura democrática, serie 19.

JOST, y otros

1998 Constitución Política del Estado. Comentario crítico. Stefan Jost, José Antonio Rivera, Gonzalo Molina Rivero y Huascar Cajías. La Paz: Fundación Konrad Adenauer.

RIVERA, José Antonio y otros

2005 La Constitución Política del Estado, Comentario crítico. José Antonio Rivera, Stefan Jost, Gonzalo Molina Rivero y Huascar Cajías. 3° Edición actualizada con las reformas de 2004. La Paz: Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung E V.

MARINISSEN, Judith

1998 Legislación Boliviana y Pueblos Indígenas, Inventario y Análisis en la Perspectiva de las Demandas Indígenas. Segunda Edición. SNV-CEJIS Santa Cruz.

MACKAY, Fergus

1999 Los derechos de los pueblos indígenas en el Sistema Internacional. Asociación Pro Derechos Humanos (APRIDEH) - Federación Internacional de Derechos Humanos (fidh). Lima.

2002 Guía para los Pueblos Indígenas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

MEDINA, Tamer

1999: Derechos Humanos: Discurso y realidad en Bolivia. Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. La Paz.

OEA

1969 Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en la Conferencia especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica, del 7 al 22 de noviembre de 1969.

OIT

1989 Convenio 169 "Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países independientes" de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado

en Bolivia a Ley No. 1257 de fecha 11 de julio 1991.

ONU

1948 Declaración Universal de Derechos Humanos. Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III) de 10 de diciembre de 1948.

1946 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la ONU. Adoptado por resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General, el 16 de diciembre de 1966.

PASQUINO, Gianfranco

2004 Sistemas políticos comparados. Bononiae Libris. Buenos Aires.

PROGRAMA DE PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS
- OFICINA DE ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA
LOS DERECHOS HUMANOS - PNUD - MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

2000 Compendio de Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos. La Paz – Bolivia.

ROMERO BONIFAZ, Carlos

2003 Reforma agraria, 50 años. En: Artículo Primero, revista de debate social y jurídico, año VII, N° 14, octubre 2003. Santa Cruz: CEJIS.

2005 El proceso constituyente boliviano. El hito de la cuarta marcha. Santa Cruz: Centro de Estudios Jurídicos e investigación Social – CEJIS.

SÁNCHEZ, Enrique

1996 Derechos de los pueblos indígenas en las Constituciones de América Latina. Coama - Disloque. Santafé de Bogotá.

SANDOVAL, R. Isaac

2000 Nación y Estado en Bolivia. Segunda Edición. Santa Cruz.

TRIGO, Cinthia

1997 Compendio de disposiciones relativas a derechos indígenas en la legis-

lación nacional. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Vicepresidencia de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios y Servicio de Asistencia Jurídica a Pueblos Indígenas. La Paz.

ULATE, Enrique

Los Principios constitucionales para el desarrollo sostenible y la justicia agraria en Latinoamérica (Estudio comparado), ponencia presentada en el Congreso Internacional de Derecho Agrario. Caracas – Venezuela.

UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES

1996 Sistema Jurídico y Derechos Humanos. Serie Cuadernos de Análisis Jurídico N° 6. Publicaciones Especiales. Santiago.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

2001 Modernidades, Nueva Constitución y Poderes Constituyentes. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales – Instituto Unidad de Investigaciones Socio-Jurídicas y Políticas “Gerardo Molina”. Editor: Miguel Ángel Herrera Zgaib. Serie Teoría Política y Jurídica.

VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE BOLIVIA

1997 Legislación Indígena, Compilación 1991 – 1997. Compilador: Jorge Luis Vacaflor Gonzáles. OIT, Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe. La Paz.

***Insumos para el Debate:
Propuesta de contenido
para la nueva
Constitución***

Formulación Normativa

CONTENIDO

Exposición de motivos	211
Disposiciones generales.....	219
Derechos, deberes y garantías, derechos fundamentales	
de la persona	222
Derechos colectivos	223
Derechos sociales y colectivos.....	226
Deberes.....	229
Garantías constitucionales, garantías normativas.....	230
Garantías jurisdiccionales	239
Organización territorial del Estado	245
De las autonomías	246
Competencias del Poder Público Nacional	248
Estructura del Poder Público Nacional.....	252
Órgano Legislativo.....	252
Órgano Ejecutivo.....	259
Órgano Judicial.....	263
Órgano Ciudadano.....	264
Órgano Electoral.....	265
Órganos del Poder Público Departamental.....	269

Gobiernos Municipales.....	273
Territorios indígenas o nacionalidades originarias.....	278
Modelo de desarrollo económico y social	280
Desarrollo rural.....	289

Exposición de motivos

El proceso constituyente en Bolivia implica la participación y esfuerzos de todos para viabilizar escenarios de concertación y diálogo, en procura de fijar las bases de un nuevo Pacto Social necesario para la construcción de un nuevo Estado sobre los pilares del fortalecimiento de la unidad en la diversidad, administración y control de los recursos naturales estratégicos, distribución territorial y funcional del Poder Público e incorporación de mecanismos de participación ciudadana, de las naciones originarias y pueblos indígenas, para adoptar decisiones sobre políticas públicas.

El planteamiento de estos fundamentos debe devolver la credibilidad y la confianza de la población boliviana en el sistema político, erradicar los índices de pobreza, fruto de la desigualdad en la distribución de la riqueza y la enajenación del patrimonio nacional como resultado de la implementación del modelo neoliberal. Con miras a alcanzar soluciones integrales al desajuste estructural del Estado, la reforma del ordenamiento jurídico-político debe dar como resultado la articulación de las diversas expresiones socio-culturales de la población, la consolidación de un gobierno representativo, legítimo y moderno, el control de los recursos del Estado, encarar los problemas económicos y superar los problemas regionales.

Por ello, la presente propuesta de contenido de la nueva Constitución Política del Estado, trata de llenar algunos vacíos salvando las contradicciones referidas a elementos fundamentales de la estructura, organización y funcionamiento del Estado. En ella se desarrollan los principios constitutivos de su organización interna.

En cuanto a su estructura, los fundamentos integradores de esta propuesta están dados por la reubicación de los órganos de Poder Público y de las instituciones políticas, de forma que respondan a los intereses políticos, económicos, sociales y culturales de la comunidad boliviana, con la importancia que tiene la responsabilidad del Estado frente a los sujetos sociales, esto es, la responsabilidad por las acciones u omisiones en las que se incurrieren por el ejercicio de las funciones públicas.

En la parte dogmática se desarrollan los aspectos fundamentales que definen el modelo de Estado, estableciendo su carácter plurinacional y multicultural, sustentado en el reconocimiento del pluralismo como uno de los principios constitutivos de este nuevo ordenamiento, además de la reciprocidad, complementariedad e interculturalidad, el respeto a los derechos humanos y la solidaridad. También se indican cuáles deben ser los fines del Estado, como garantizar la soberanía del país, la satisfacción de las necesidades de la población mediante políticas públicas de interés general, la unidad nacional promoviendo la integración de las diferentes regiones, la conformación de las autonomías indígenas, el ejercicio pleno de los derechos colectivos de las naciones originarias, indígenas y campesinos, así como la adopción de políticas de protección y conservación en la gestión del medio ambiente y la biodiversidad.

Respecto a la forma de gobierno y el ejercicio de la soberanía, se plantea el sistema presidencial mixto, democrático representativo y participativo, cuyas características son la implementación de mecanismos de control social a través del voto programático y la revocatoria de mandato, así como la participación ciudadana, de las naciones originarias y pueblos indígenas en las decisiones sobre políticas públicas mediante la Asamblea Constituyente, el referéndum, el plebiscito, la iniciativa legislativa ciudadana y otros mecanismos de control social. Así también, el planteamiento de un Estado plurilingüe pasa porque los idiomas de las naciones originarias e indígenas y el castellano sean oficiales.

En lo referido al reconocimiento de derechos, siguiendo una clasificación bipartita entre individuales y colectivos, y en el caso de éstos últimos reconociéndolos en su calidad de derechos fundamentales para equipararlos a los derechos individuales; la propuesta también amplía y precisa los derechos individuales, de igual manera desarrolla los derechos colectivos, sub-clasificando los conexos.

Una obligación importante del Estado, es asegurar el respeto a los derechos humanos a través de la adopción de medidas legislativas tendientes a hacerlos efectivos, como también adoptar medidas políticas para prevenir, eliminar y sancionar cualquier tipo de omisión o vulneración de los derechos humanos; por ello, en la propuesta se establecen garantías constitucionales para viabilizar el cumplimiento de los derechos fundamentales reconocidos. Además de las ya reconocidas en la actual Constitución, se incluyen otras para facilitar el respeto a los derechos fundamentales y viabilizar el respeto de los derechos colectivos, tales como el amparo colectivo,

los recursos de cumplimiento, los mandatos de intervención, y la acción de tutela.

En lo orgánico, se plantea una estructuración del poder articulando lo vertical y lo horizontal, redimensionando las funciones de los poderes públicos se incorporan nuevos mecanismos de control social sobre el ejercicio de sus funciones a través de la revocatoria de mandato para aquellos cargos elegibles por voto directo, y la fiscalización y seguimiento a las instituciones de control para darle efectividad y eficiencia de sus funciones, de manera que a través del órgano ciudadano, las organizaciones representativas y legítimas de la sociedad civil tengan acceso directo al control social.

Producto de un proceso de reflexión sobre la importancia del proceso electoral, se sugiere la incorporación del órgano electoral para garantizar la independencia de la Corte Nacional Electoral, con el objeto de que sus funciones respondan a los principios de eficiencia, equidad y transparencia del sistema electoral, para asegurar proporcionalidad y legitimidad en la representación, así como una información oportuna e imparcial para la capacitación de la sociedad civil sobre formas de participación democrática.

Los tres órganos de poder vigentes en la actual Constitución, también son objeto de cambios trascendentales como la incorporación de la segunda vuelta, la revocatoria del mandato y la creación de un (consejo nacional de Desarrollo Económico - Social) que reforzaría las funciones del Órgano Ejecutivo en cuanto a su obligación de buscar una mayor participación de la sociedad civil con control social y responsabilidad administrativa. El Órgano Legislativo, sufre también

cambios estructurales, se propone la Asamblea Nacional Legislativa bajo el sistema unicameral, con el funcionamiento de comisiones para tratar temas generales y especiales. La forma de elección que se plantea obedece a la necesidad de garantizar la representación poblacional y territorial a través de circunscripciones electorales, además que incorpora la representación indígena/originaria.

Las reformas al Órgano Judicial, consisten en la incorporación del pluralismo jurídico a través de la compatibilización del sistema jurídico indígena con el sistema de justicia formal ordinaria, la incorporación del control social en los mecanismos de selección y designación de las autoridades judiciales, así como el planteamiento de que el Tribunal Constitucional sea el ente que encabece este órgano, precisamente por su rol de controlar el cumplimiento a las normas constitucionales y el respeto a los derechos fundamentales por parte de las autoridades de esta instancia y los que integran el Poder Público, así como de la sociedad civil.

En la división territorial y administrativa del Estado, un régimen horizontal de autonomías dentro de un Estado plurinacional y unitario, supone la conformación de regiones autónomas de acuerdo al nivel de cumplimiento de los criterios que se plantean en la propuesta, independientemente de las autonomías departamentales, se sugieren las autonomías indígenas y se refuerzan las autonomías municipales con el criterio que las autonomías deben viabilizar medidas de solución a la desigualdad en el desarrollo de las regiones con el fin de mejorar la calidad de vida de la población. Asimismo, en el mediano y largo plazo, las autonomías también deberán coadyuvar en la modificación de los límites territoriales, dando lugar

a un nuevo reordenamiento territorial más equitativo y coherente con las distintas identidades culturales y en correspondencia con las eco-regiones existentes en el territorio nacional.

Por último, la estructuración horizontal del poder, también supone que en la Constitución se debe especificar claramente las competencias y atribuciones exclusivas del nivel nacional en relación a la propiedad y definición de políticas sobre los recursos naturales y los sectores estratégicos de la economía, al igual que la definición de políticas de desarrollo integral que fomenten el desarrollo equitativo de las regiones y la inclusión de los sectores sociales históricamente excluidos a la definición de políticas fiscales, de seguridad externa e interna, entre las más importantes.

En el modelo de desarrollo económico-social se plantea que la gestión de los recursos naturales estratégicos, como los hidrocarburos, el agua, la biodiversidad, los minerales y el aire, sean declarados patrimonio nacional bajo tuición estatal para garantizar su adecuada explotación y su industrialización en el país, para darles valor agregado, controlar el excedente económico que generen y redistribuir los beneficios a favor de toda la población; además de garantizar el desarrollo de otros rubros de la economía, la distribución equitativa a todas las regiones y los servicios sociales a toda la población, con sistemas de educación, salud y seguridad social universal, entre otros.

Y como somos un país que tiene una importante base agrícola, es prioritario que el Estado encare el problema del acceso a la tierra y el desarrollo rural, por lo que se plantea que la tierra, otro recurso

estratégico, sea de dominio del Estado y se relance la reforma agraria en su integralidad para garantizar la distribución y redistribución de la tierra a todos los que la necesiten y las hagan producir de acuerdo a su capacidad de uso y las necesidades del país. Asimismo, el Estado debe promover el desarrollo rural con políticas de incentivo a la producción además de los programas de capacitación, rescate y promoción del conocimiento tradicional y la búsqueda de mercados, regulando las relaciones de intercambio campo ciudad y las diferentes economías que conviven en el país.

Disposiciones Generales

Tipo de Estado

Bolivia, un Estado libre, independiente, soberano, unitario, plurinacional y multicultural, descentralizado, que reconoce las autonomías de sus entidades territoriales y de los pueblos indígenas y nacionalidades originarias, de carácter social, democrático y constitucional de derecho.

Sistema de gobierno

Un sistema de gobierno democrático, participativo y representativo, fundado en la unidad en la diversidad, la solidaridad, la justicia social y el respeto a los derechos humanos y su progresividad.

Principios constitutivos

Respeto y protección a la vida, la libertad, la igualdad, la justicia, la reciprocidad, la tolerancia, la solidaridad, la complementariedad, la interculturalidad y la responsabilidad social y ambiental.

La integración latinoamericana, sobre la base de la independencia y soberanía del país.

Fines del Estado¹

Son fines primordiales del Estado:

- a) Asegurar la vigencia plena de los derechos humanos individuales y colectivos, las libertades fundamentales de mujeres y hombres.
- b) Defender la soberanía y la unidad nacional.
- c) Proteger el patrimonio nacional y los recursos naturales.
- d) Garantizar el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, asegurando la educación, salud, trabajo y seguridad social a través de la promoción y ejecución de planes de desarrollo integrales, sostenibles y equitativos.
- e) Mantener la integridad territorial de la república y promover la integración de las diferentes regiones, la autonomía de los pueblos indígenas y nacionalidades originarias, fortaleciendo la unidad nacional.
- f) Promover el desarrollo y la articulación de las zonas fronterizas a través de políticas integrales de desarrollo para su resguardo y control de manejo de los recursos naturales.
- g) Proteger y gestionar la conservación de la biodiversidad, el medio ambiente y el patrimonio cultural y natural del país, así como sancionar los daños.

Características de la soberanía

La soberanía reside en el pueblo; es indivisible, inalienable e imprescriptible de la que emana el Poder Público. El pueblo la ejerce

¹ Siguiendo el ejemplo del artículo 44 de la Constitución de Perú, se considera necesario incorporar los fines del Estado.

directamente mediante la Asamblea Constituyente, la Iniciativa Legislativa Ciudadana, el Referéndum, la Revocatoria del Mandato, los Cabildos o Asambleas y otros mecanismos de consulta y participación; e indirectamente, mediante el sufragio, para la integración de los órganos del Poder Público.

Mecanismos de participación ciudadana

La reestructuración total del Estado y la forma de gobierno es potestad originaria expresada a través de la Asamblea Constituyente.

La Iniciativa Legislativa Ciudadana, es el mecanismo por el que los ciudadanos presentan proyectos de ley para ser tratados en la Asamblea Nacional Legislativa.

La decisión sobre asuntos de interés público estratégico nacional o regional, así como la revocatoria del mandato, transcurrida media gestión de las autoridades elegidas por votación popular, podrá ser ejercida por el pueblo boliviano mediante el Referéndum.

Las resoluciones de Cabildos o Asambleas y otros, basados en usos y costumbres, tienen carácter consultivo.

Idiomas oficiales

Son idiomas oficiales el castellano y aquellos de los pueblos indígenas y nacionalidades originarias que habitan el territorio nacional, a los cuales el Estado protege, fomenta, difunde y garantiza su desarrollo, siendo patrimonio cultural e intangible de la República.

Derechos, deberes y garantías

Derechos fundamentales de la persona

Derechos fundamentales de la persona

Toda persona tiene los siguientes derechos fundamentales:

- a) A la vida, la salud y la integridad física, psicológica y social y al libre desarrollo de su personalidad.
- b) A la libertad.
- c) A la educación integral en todos sus niveles y modalidades y a enseñar bajo la tuición del Estado.
- d) A trabajar y dedicarse al comercio, la industria o a cualquier actividad lícita, en condiciones que no perjudiquen al bien colectivo.
- e) A una remuneración justa por su trabajo.
- f) A la seguridad social universal, integral, equitativa y solidaria.
- g) A la paz.
- h) A la libertad de expresión.
- i) A la información veraz y oportuna.
- j) A reunirse y asociarse para fines lícitos.
- k) A formular peticiones individual o colectivamente, y a recibir respuesta oportuna.
- l) A la propiedad privada siempre que no sea perjudicial al interés colectivo.
- m) A la participación política.
- n) A la intimidad personal y familiar.
- o) A la igualdad.

- p) A la dignidad.
- q) A la nacionalidad y a la participación en los asuntos públicos.
- r) A la libertad de locomoción que le permita ingresar, permanecer y salir del territorio nacional.
- s) A la libertad de conciencia.
- t) A la identidad y la cultura.
- u) A la justicia.
- v) A la equidad en las relaciones de género.
- w) Al medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado.
- x) A la reparación por violación u omisión.

Derechos colectivos

Derechos colectivos de los pueblos indígenas o nacionalidades originarias

I Derechos de autonomía

- a) A conservar y desarrollar su organización social y la generación y el ejercicio de autoridad.
- b) A mantener y desarrollar sus propios sistemas legales e instituciones.

II Derechos de participación política

- a) A la libre expresión.
- b) A la consulta pública y a participar con pleno consentimiento en la elección y definición de la modalidad para la consulta.
- c) A la información pública externa

- d) Al ejercicio del pluralismo jurídico – político.
- e) A la personalidad jurídica.
- f) A la ciudadanía multicultural.

III Derechos de representación

- a) A participar en la constitución de los órganos de gobierno.
- b) Al reconocimiento de sus formas de representación política.
- c) A establecer mandatos para los representantes públicos.
- d) A establecer mecanismos de articulación con el Estado y sus autoridades.

IV Derechos territoriales

- a) A la propiedad colectiva de la tierra y el territorio.
- b) A la indemnización por desplazamiento forzado.
- c) A la gestión del territorio con su visión integral.
- d) A la promoción de políticas territoriales rescatando las prácticas y conocimientos de los pueblos y nacionalidades originarias, para beneficio propio y de la sociedad nacional y al desarrollo de esas prácticas y conocimientos.

V Derechos sobre los recursos naturales

- a) Al acceso, uso, manejo y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables existentes en sus territorios.
- b) A la preservación y conservación de la biodiversidad.
- c) A la protección, conservación, resguardo y almacenamiento de las semillas, a la vida silvestre de plantas y animales así como

al conocimiento asociado a este manejo y al acceso a beneficios por descubrimientos obtenidos a partir del conocimiento tradicional.

- d) A la consulta previa, acuerdo y participación en los beneficios por la explotación de los recursos naturales no renovables existentes en sus territorios y al control y seguimiento de su explotación.

VI Derechos económicos

- a) Al desarrollo con identidad, que les permita desarrollar sus prácticas económicas basadas en la reciprocidad, la solidaridad y el intercambio.
- b) A participar y compatibilizar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes de desarrollo.
- c) A la asistencia técnica, financiera y la capacitación para fortalecer sus actividades económicas y a los procesos de intercambio con otras economías.
- d) A procesos de intercambio con otras economías.
- e) A la promoción y mejoramiento de sus prácticas económicas.
- f) A medidas de compensación histórica.

VII Derechos culturales

- a) A la identidad e integridad étnico-cultural.
- b) A la libre circulación de ideas mediante la palabra y la imagen.
- c) A integrarse con otros pueblos indígenas u originarios.
- d) Al conocimiento tradicional.

- e) A la propiedad intelectual sobre el conocimiento tradicional individual y colectivo.
- f) A la prestación de bienes y servicios culturales.
- g) Al uso e integridad de símbolos.
- h) A la vida cultural que se elija.
- i) A comprender y ser comprendido en los procesos legales ordinarios.
- j) A la educación bilingüe e intercultural con la adecuación cultural de los programas oficiales de educación.
- k) A trabajar en las tareas educativas o sanitarias y otras en igualdad de oportunidades y de trato que cualquier otro trabajador.
- l) A la no discriminación racial.

Derechos sociales y colectivos

I Derechos al medio ambiente

- a) A la información sobre la calidad ambiental.
- b) A la participación pública en la toma de decisiones sobre asuntos ambientales.
- c) A la evaluación ambiental y la mitigación por daños.
- d) A la indemnización por los perjuicios socio-ambientales.
- e) Al aprovechamiento de los recursos naturales sin afectar el derecho de las futuras generaciones.

II Derechos laborales

- a) A la formación laboral.
- b) Seguridad industrial.

- c) A la negociación colectiva e individual.
- d) A la igualdad de oportunidades laborales para hombres, mujeres, jóvenes y adultos y a condiciones de trabajo diferenciado.
- e) A la estabilidad laboral y la protección contra el desempleo.
- f) Al salario mínimo y la jornada máxima.
- g) A la remuneración proporcional al trabajo.
- h) Al descanso, la recreación y el deporte.
- i) Aguinaldo, primas y otros sistemas de participación en las utilidades.
- j) A la huelga dentro de las previsiones legales.
- k) A la indemnización por tiempo de servicios.
- l) A la sindicalización como medio de defensa de los trabajadores y al fuero sindical como garantía de los dirigentes en sus actividades sindicales.

III Derechos de la familia

- a) Protección de la familia como pilar fundamental para el sostenimiento del Estado.
- b) La maternidad y paternidad son protegidos, independientemente del estado civil.
- c) Los hijos tienen los mismos derechos, independientemente del origen de su filiación.

IV Derechos de la mujer

- a. A la protección contra toda manifestación de violencia.
- b. A la maternidad y el subsidio de natalidad.

V Derechos de la niñez y adolescencia

- a) A la protección integral.
- b) A la alimentación equilibrada.
- c) A participar de actividades recreativas, en forma sana.
- d) A tener una familia.
- e) A vivir en libertad.

VI Derechos de la juventud

- a) Al acceso no discriminatorio a la formación profesional y técnica inicial.

VII Derechos de la población de la tercera edad

- a) A su integración a la vida activa y comunitaria.
- b) Al subsidio en caso de necesidad.

VIII Derechos de las personas con capacidades diferenciadas

- a) A la rehabilitación especial y la reintegración social.

Deberes

Deberes

Toda persona tiene los siguientes deberes fundamentales:

- a) De acatar y cumplir la Constitución y las leyes de la República.
- b) De trabajar, según su capacidad y posibilidades, en actividades socialmente útiles.
- c) De adquirir instrucción, por lo menos primaria.
- d) De contribuir, en proporción a su capacidad económica, al sostenimiento de los servicios públicos.
- e) De asistir, alimentar y educar a sus hijos menores de edad, así como de proteger y socorrer a sus padres cuando se hallen en situación de enfermedad, miseria o desamparo.
- f) De prestar los servicios civiles y militares que el Estado requiera para su desarrollo, defensa y conservación.
- g) De cooperar con los órganos del Estado y la Comunidad en el servicio y la seguridad social.
- h) De resguardar y proteger los bienes e intereses de la colectividad.
- i) De respetar los derechos humanos y luchar porque no se los conculque.
- j) De promover el bien común y anteponer el interés general al interés particular.
- k) De respetar la honra ajena.
- l) De administrar honradamente el patrimonio público.
- m) De propugnar la unidad en la diversidad y la relación intercultural.

- n) De denunciar y combatir los actos de corrupción.
- o) De colaborar en el mantenimiento de la paz y la seguridad.
- p) De preservar el medio ambiente sano y utilizar los recursos naturales de manera sustentable.
- q) De defender y conservar el patrimonio cultural y natural del país, y cuidar y mantener los bienes públicos.
- r) De colaborar en la preservación de la independencia, soberanía y unidad del país.
- s) De difundir información veraz y oportuna.

Garantías constitucionales

Garantías normativas

De respeto a los derechos humanos

Los derechos y garantías constitucionales y de los instrumentos internacionales se aplicarán directamente y con una interpretación que favorezca su efectiva vigencia, tienen rango constitucional y no necesitan regulación previa².

Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, que fueren suscritos por Bolivia, no precisan ser ratificados para tener plena vigencia en el país, en la medida en que contengan normas sobre goce y ejercicio más favorables a las normas ya existentes y no sean contrarias a las establecidas en la Constitución y las leyes de la República³.

² Basado en el artículo 22, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

³ Basado en el artículo 23, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

El Estado garantiza a toda persona, conforme al principio de progresividad y sin discriminación alguna, el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos. Su respeto y garantía son obligatorios para los órganos del Poder Público de conformidad con la Constitución, los Tratados sobre Derechos Humanos suscritos por la República y las leyes que los desarrollan⁴.

Las acciones para sancionar los delitos de lesa humanidad, violaciones graves a los derechos humanos, los crímenes de guerra y los delitos contra el Estado son imprescriptibles⁵.

Las violaciones de derechos humanos y los delitos de lesa humanidad serán investigados y juzgados de oficio por los tribunales ordinarios. Estos delitos quedan excluidos de los beneficios que puedan conllevar su impunidad, incluidos el indulto y la amnistía⁶.

El Estado tendrá la obligación de indemnizar integralmente a las víctimas por violaciones a los derechos humanos que le sean imputables, y a sus derechohabientes, incluido el pago de daños y perjuicios.

Son de aplicación inmediata todos los derechos individuales y colectivos, al ser derechos de interés público sobre la estructura del Estado. La falta de ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos.

⁴ Basado en el artículo 19, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

⁵ Basado en el artículo 29, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

⁶ (Ibid).

Toda persona tiene acceso a los órganos de administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses individuales y colectivos, a la tutela efectiva de los mismos y a obtener con prontitud la decisión correspondiente⁷.

La ley garantizará las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad ante la ley sea real y efectiva; adoptará medidas positivas a favor de personas o grupos que puedan sufrir discriminación, marginación o sean vulnerables; protegerá especialmente a aquellas personas o grupos que por alguna de las condiciones antes especificadas se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que en contra de ellos se cometen⁸.

De respeto a la dignidad humana

Todo ser humano tiene personalidad y capacidad jurídica con arreglo a las leyes. Goza de los derechos, libertades y garantías reconocidos por la Constitución, sin distinción de edad, raza, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen, condición económica o social, u otra cualquiera⁹.

No se reconoce ningún género de servidumbre y nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin su pleno consentimiento y justa retribución. Los servicios personales sólo podrán ser exigibles cuando así lo establezcan las leyes¹⁰.

⁷ Basado en el artículo 30, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

⁸ Basado en el artículo 21 numeral 2, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

⁹ Basado en el artículo 6 parágrafo I, Constitución Política del Estado.

¹⁰ Artículo 5, Constitución Política del Estado.

La dignidad y la libertad de la persona son inviolables. Respetarlas y protegerlas es deber primordial del Estado¹¹.

Queda prohibida toda especie de torturas, coacciones, exacciones o cualquier forma de violencia física o moral, bajo pena de destitución inmediata y sin perjuicio de las sanciones a que se harán pasibles quienes las aplicaren, ordenaren, instigaren o consintieren¹².

Los atentados contra la seguridad personal hacen responsables a sus autores, sin que pueda servirles de excusa el haberlos cometido por orden superior¹³.

De administración de justicia

La ley sólo dispone para lo venidero y no tiene efecto retroactivo, excepto en materia social cuando lo determine expresamente, y en materia penal cuando beneficie al delincuente¹⁴.

Nadie puede ser detenido, arrestado ni puesto en prisión sino en los casos y según las formas dispuestas por ley, requiriéndose para la ejecución del respectivo mandamiento emanado de autoridad competente e intimado por escrito. La incomunicación no podrá imponerse sino en casos de notoria gravedad y de ningún modo por más de 24 horas¹⁵.

Todo delincuente "in fraganti", puede ser aprehendido, aún sin mandamiento, por cualquier persona, para el único objeto de ser

¹¹ Artículo 6 parágrafo II, Constitución Política del Estado.

¹² Artículo 12, Constitución Política del Estado.

¹³ Artículo 13, Constitución Política del Estado.

¹⁴ Artículo 33, Constitución Política del Estado.

¹⁵ Artículo 9, Constitución Política del Estado.

conducido ante la autoridad o el juez competente, quien deberá tomarle su declaración en el plazo máximo de 24 horas¹⁶.

Los encargados de las prisiones no recibirán a nadie como detenido, arrestado o preso sin copiar en su registro el mandamiento correspondiente. Podrán, sin embargo, recibir en el recinto de la prisión a los conducidos con el objeto de ser presentados al juez competente, en el plazo máximo de 24 horas¹⁷.

Nadie puede ser juzgado por comisiones especiales o sometido a otros jueces que los designados con anterioridad al hecho, ni se lo podrá obligar a declarar contra sí mismo en materia penal o contra sus parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, o sus afines hasta el segundo, de acuerdo al cómputo civil¹⁸.

Nadie puede ser condenado a pena alguna sin haber sido oído y juzgado previamente en proceso legal; ni la sufrirá si no ha sido impuesta por sentencia ejecutoriada y por autoridad competente. La condena penal debe fundarse en una ley anterior al proceso y sólo se aplicarán las leyes posteriores cuando sean más favorables al encausado¹⁹.

Los funcionarios públicos que, sin haberse dictado el estado de sitio, adopten medidas de persecución, confinamiento o destierro de ciudadanos y las hagan ejecutar, así como los que clausuren imprentas y otros medios de expresión del pensamiento e incurran en depredaciones u otro género de abusos, están sujetos al pago de

¹⁶ Artículo 10, Constitución Política del Estado.

¹⁷ Artículo 11, Constitución Política del Estado.

¹⁸ Artículo 14, Constitución Política del Estado.

¹⁹ Artículo 16 parágrafo IV, Constitución Política del Estado.

una indemnización por daños y perjuicios, siempre que se compruebe, dentro de juicio civil, que podrá seguirse independientemente de la acción penal que corresponda, que tales medidas o hechos se adoptaron en contravención a los derechos y garantías que establece la Constitución²⁰.

Se presume la inocencia de la persona mientras no se pruebe su culpabilidad. El derecho de defensa de la persona en juicio es inviolable. Desde el momento de su detención o apresamiento, los detenidos tienen derecho a ser asistidos por un defensor²¹.

No existe la pena de muerte ni de cadena perpetua, aplicándose como pena máxima los 30 años de presidio, sin derecho a indulto.

De respeto a los derechos civiles

Son inviolables la correspondencia y los documentos privados que circulen por cualquier medio, los cuales no podrán ser incautados, sino en los casos determinados por las leyes y en virtud de orden escrita y motivada de autoridad competente. No producen efecto legal los documentos privados que fueren violados o sustraídos²². Ni la autoridad pública, ni persona u organismo alguno podrán interceptar conversaciones y comunicaciones privadas mediante instalación que las controle o centralice²³.

Toda casa es un asilo inviolable; de noche no se podrá entrar en ella sin el consentimiento del que la habita, y de día sólo a requi-

²⁰ Artículo 15, Constitución Política del Estado.

²¹ Artículo 16 parágrafos I-III, Constitución Política del Estado.

²² Artículo 20 parágrafo I, Constitución Política del Estado.

²³ Artículo 20 parágrafo II, Constitución Política del Estado.

sición escrita y motivada de autoridad competente, salvo caso de delito "in fraganti"²⁴.

Se garantiza la propiedad privada siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo²⁵. La expropiación se impone por causa de utilidad pública o cuando la propiedad no cumple una función social, calificada conforme a ley y previa indemnización justa²⁶.

Jamás se aplicará la confiscación de bienes como castigo político²⁷.

Las empresas y ciudadanos extranjeros con residencia en el país están sometidos a las leyes bolivianas, sin que en ningún caso puedan invocar situación excepcional ni apelar a reclamaciones diplomáticas²⁸.

Dentro de los 50 kilómetros de las fronteras, los extranjeros no pueden adquirir ni poseer, por ningún título, suelo ni subsuelo, directa o indirectamente, individualmente o en sociedad, bajo pena de perder, en beneficio del Estado, la propiedad adquirida, excepto el caso de necesidad nacional declarada por ley expresa²⁹.

Los impuestos y demás cargas públicas obligan igualmente a todos. Su creación, distribución y supresión tendrán carácter general, debiendo determinarse con relación a un sacrificio igual de los con-

²⁴ Artículo 21, Constitución Política del Estado.

²⁵ Artículo 22 párrafo I, Constitución Política del Estado.

²⁶ Artículo 22 párrafo II, Constitución Política del Estado.

²⁷ Artículo 23, Constitución Política del Estado.

²⁸ Artículo 24, Constitución Política del Estado.

²⁹ Artículo 25, Constitución Política del Estado.

tribuyentes, en forma proporcional o progresiva a su capacidad de ingresos, según los casos³⁰.

Ningún impuesto es obligatorio, sino cuando ha sido establecido conforme a las prescripciones constitucionales. Los perjudicados pueden interponer recursos ante la Corte Suprema de Justicia contra los impuestos considerados ilegales.

Los impuestos municipales son obligatorios cuando en su creación han observado los requisitos constitucionales³¹.

De administración pública

Los poderes públicos no podrán delegar las facultades que les confiere la Constitución, ni atribuir al Poder Ejecutivo otras a las expresamente acordadas por ella³².

Sólo el Poder Legislativo tiene facultad para alterar y modificar los Códigos, así como para dictar reglamentos y disposiciones sobre procedimientos judiciales³³.

Son nulos los actos de los que usurpen funciones que no les competen, así como los actos de los que ejerzan jurisdicción o potestad que no emane de la ley³⁴.

Los funcionarios públicos que incurran en abuso de poder, violen la Constitución y las leyes, o afecten el patrimonio del Estado

³⁰ Artículo 27, Constitución Política del Estado.

³¹ Artículo 26, Constitución Política del Estado.

³² Artículo 30, Constitución Política del Estado.

³³ Artículo 29, Constitución Política del Estado.

³⁴ Artículo 31, Constitución Política del Estado.

o de los particulares, además de la responsabilidad penal que les corresponda, deberán resarcir daños y perjuicios, salvo que estos hayan sido causados en cumplimiento de un deber, casos donde el Estado asumirá la responsabilidad³⁵.

Nadie será obligado a hacer lo que la Constitución y las leyes no manden, ni a privarse de lo que ellas no prohíban³⁶.

Los que vulneren derechos y garantías constitucionales quedan sujetos a la jurisdicción ordinaria³⁷.

Las declaraciones, derechos y garantías que proclama esta Constitución no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enunciados que nacen de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno³⁸.

Garantías jurisdiccionales

Habeas Corpus

Toda persona que creyere estar indebida o ilegalmente perseguida, detenida, procesada o presa podrá recurrir, por sí o por cualquiera a su nombre, con poder notariado o sin él, ante la Corte Superior del Distrito o ante cualquier Juez, a elección suya, en demanda de que se guarden las formalidades legales.

³⁵ Basado en el artículo 140 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

³⁶ Artículo 32, Constitución Política del Estado.

³⁷ Artículo 34, Constitución Política del Estado.

³⁸ Artículo 35, Constitución Política del Estado.

La autoridad judicial señalará de inmediato día y hora de audiencia pública, disponiendo que el actor sea conducido a su presencia. Con dicha orden se practicará citación personal o por cédula en la oficina de la autoridad demandada, orden que será obedecida sin observación ni excusa, tanto por aquélla cuanto por los encargados de las cárceles o lugares de detención sin que éstos, una vez citados, puedan desobedecer arguyendo orden superior.

En ningún caso podrá suspenderse la audiencia, instruida de los antecedentes la autoridad judicial dictará sentencia en la misma audiencia, ordenando la libertad, haciendo que se reparen los defectos legales o poniendo al demandante a disposición del juez competente. El fallo deberá ejecutarse en el acto. La decisión se elevará en revisión, de oficio, ante el Tribunal Constitucional, en el plazo de veinticuatro horas, sin que por ello, se suspenda la ejecución del fallo.

Si el demandado después de asistir a la audiencia la abandona antes de escuchar la sentencia, ésta será notificada válidamente en estrados. Si no concurriere, la audiencia se llevará a efecto en su rebeldía, y oída la exposición del actor o su representante, se dictará sentencia.

Los funcionarios públicos o personas particulares que resistan las decisiones judiciales, en los casos previstos por este artículo, serán remitidos, por orden de la autoridad que conoció del "Habeas Corpus", ante el Juez en lo penal para su juzgamiento como reos de atentado contra las garantías constitucionales³⁹.

³⁹ Artículo 18, Constitución Política del Estado.

La autoridad judicial que no procediera conforme a lo dispuesto por este artículo, será suspendida de su cargo, por decisión de dos tercios de votos de la Corte Suprema de Justicia, previo proceso penal.

Amparo Constitucional

El recurso de amparo procede contra los actos ilegales o las omisiones indebidas de los funcionarios o particulares que restrinjan, supriman o amenacen restringir o suprimir los derechos y garantías de la persona reconocidos por la Constitución y las leyes y podrá ser interpuesto aunque no hayan sido agotados otros recursos que les franquea la Ley, en caso de peligro de perjuicio irremediable por la persona que se creyera agraviada o por otra a su nombre con poder suficiente, ante las Cortes Superiores en las capitales de Departamento y ante los Jueces en otros lugares. Tramitándose en forma sumarísima. El Ministerio Público podrá también interponer de oficio este recurso cuando no lo hiciere o no pudiese hacerlo la persona afectada.

La autoridad o la persona demandada, será citada en la forma prevista por el artículo anterior a objeto de que preste información y presente, en su caso, los actuados concernientes al hecho denunciado, en el plazo máximo de 48 horas.

La resolución final se pronunciará en audiencia pública inmediatamente de recibida la información del denunciado y, a falta de ella, lo hará sobre la base de la prueba que ofrezca el recurrente. La autoridad judicial examinará la competencia del funcionario o

los actos del particular y, encontrando cierta y efectiva la denuncia, concederá el amparo solicitado siempre que no hubiere otro medio o recurso legal para la protección inmediata de los derechos y garantías restringidos, suprimidos o amenazados, elevando de oficio su resolución ante el Tribunal Constitucional para su revisión, en el plazo de 24 horas.

Las determinaciones previas de la autoridad judicial y la decisión final que conceda el amparo serán ejecutadas inmediatamente y sin observación⁴⁰.

Amparo Colectivo

Se instaura para la defensa de los derechos e intereses colectivos relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el medio ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza, así como también regulará las acciones originadas por los daños ocasionados a un número plural de personas; cuando haya resultado ineficaz el reclamo ante otras autoridades en la protección de un derecho determinado y cierto, cuando el responsable por la ilegalidad o abuso de poder fuese una autoridad o un agente de persona jurídica en el ejercicio de atribuciones del Poder Público y cuando no se hubieran agotado las otras instancias y hubieren indicios de perjuicios irremediables.

El recurso de Amparo Colectivo puede ser interpuesto por representantes de personas colectivas; partidos políticos con repre-

⁴⁰ Artículo 19, Constitución Política del Estado.

sentación parlamentaria, organizaciones sindicales o asociaciones legalmente constituidas ante las mismas instancias y bajo el mismo procedimiento del Amparo Constitucional.

La ley establecerá los casos en los que el Amparo Colectivo procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión⁴¹.

Habeas Data

Toda persona que creyere estar indebida o ilegalmente impedida de conocer, objetar u obtener la eliminación o rectificación de los datos registrados por cualquier medio físico, electrónico, magnético o informático en archivos o bancos de datos públicos o privados que afecten su derecho fundamental a la intimidad y privacidad personal y familiar, a su imagen, honra y reputación reconocidos en la Constitución, podrá interponer el recurso de Habeas Data ante la Corte Superior del Distrito o ante cualquier Juez de Partido a elección suya.

Si el Tribunal o Juez competente declara procedente el recurso, ordenará la revelación, eliminación o rectificación de los datos personales cuyo registro fue impugnado. La decisión que se pronuncie se elevará en revisión, de oficio ante el Tribunal Constitucional, en el plazo de veinticuatro horas, sin que por ello se suspenda la ejecución del fallo.

⁴¹ Basado en el artículo 86, 88, Constitución Política de Colombia y el artículo 5 párrafo LXX, Constitución de la República Federativa de Brasil.

El recurso de Habeas Data no procederá para levantar el secreto en materia de prensa.

El recurso de Habeas Data se tramitará conforme al procedimiento establecido para el Recurso de Amparo Constitucional⁴².

Recursos de Inconstitucionalidad o Nulidad, disposiciones legales y actos administrativos

Este recurso procede contra cualquier autoridad que hubiere dictado una ley, decreto o resolución, contraria a la Constitución o cuando una norma o acto administrativo viole derechos reconocidos por la Constitución y las leyes, puede ser interpuesto por quien se creyere agraviado o por cualquier ciudadano o representantes de personas colectivas, en beneficio individual o el interés colectivo, ante el Tribunal Constitucional.

Recursos populares

Procede contra los actos lesivos al patrimonio público o a una entidad en que el Estado participa o instituciones que brindan servicios públicos por el Estado, o el patrimonio histórico y cultural del país y la soberanía de Estado, cuanto no procede el amparo. Puede ser interpuesto por cualquier ciudadano o representantes de personas colectivas, organizaciones sindicales o asociaciones legalmente constituidas que se creyeran agraviadas, ante las Cortes Superiores de Distrito o jueces de partido, quedando el autor, salvo mala fe comprobada, exento de las costas judiciales⁴³. La sentencia será enviada a revisión ante el Tribunal Constitucional.

⁴² Artículo 23, Constitución Política del Estado.

⁴³ Artículo 88, Constitución Política de Colombia.

Recurso de tutela cultural

Acción que se plantea para la protección de las prerrogativas de nacionalidad, ciudadanía multicultural, soberanía, ante el racismo, la xenofobia y todas las formas de discriminación. Puede ser interpuesto cualquier ciudadano o representantes de personas colectivas; partidos políticos con representación parlamentaria, organizaciones sindicales o asociaciones legalmente constituidas ante las mismas instancias y bajo el mismo procedimiento del Amparo Constitucional.

Recursos de cumplimiento

Este recurso procede siempre que por falta de una norma reguladora, se torne inviable el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales y de las prerrogativas inherentes a la naturaleza, a la soberanía y a la ciudadanía⁴⁴; asimismo, procede con el fin de hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo, de una autoridad pública o institución privada que brinda un servicio público; en caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad recurrida el cumplimiento del deber omitido⁴⁵.

El recurso puede ser interpuesto por cualquier ciudadano o representantes de personas colectivas que se creyeren agraviadas, ante las Cortes Superiores de Distrito o jueces de partido. La sentencia será enviada a revisión ante el Tribunal Constitucional.

⁴⁴ Artículo 5 parágrafo LXXI, Constitución de la República Federativa de Brasil.

⁴⁵ Artículo 87, Constitución Política de Colombia

Los mandatos de intervención

Acciones que se pueden interponer contra el partido político en función de gobierno, para el cumplimiento de sus programas de gobierno ofertados en la etapa electoral, para que sean intimados a frenar o deponer hechos contrarios, exigiéndoles dar seguimiento a sus programas políticos. El recurso puede ser interpuesto por cualquier ciudadano o representantes de personas colectivas, organizaciones sindicales o asociaciones legalmente constituidas que se creyeren agraviadas, ante el Tribunal Constitucional.

Organización territorial del Estado

Del territorio nacional y las autonomías

El Estado boliviano se organiza territorialmente en departamentos, municipios y pueblos indígenas o nacionalidades originarias. La Asamblea Nacional Legislativa es la instancia que podrá modificar la división político-administrativa del país, estableciendo un régimen de regiones, departamentos, municipios, o cualquier otro sistema, cuando sea necesario, para facilitar la mejor administración del Estado.

El Estado reconoce autonomías a departamentos, municipios y pueblos originarios y la conformación de regiones autónomas sobre la base de la mancomunidad de municipios, de acuerdo con criterios de afinidad étnico-cultural, continuidad y caracterización territorial y necesidades de desarrollo económico-social. Estas regiones tendrán como fin, buscar la integración y desarrollo de las zonas con menor

crecimiento económico y demográfico, bajo principios de reciprocidad, solidaridad y equidad.

De las autonomías

Las autonomías como descentración político-administrativa

Las autonomías se deben entender como un proceso de descentralización político-administrativa, con transferencia de competencias, desde el Estado Nacional, hacia niveles subnacionales, incluyendo las jurisdicciones indígenas y nacionalidades originarias.

Características de las autonomías

El régimen de autonomías se caracteriza por:

- a) Promover la articulación de las regiones y de los pueblos indígenas o nacionalidades originarias al Estado.
- b) Garantizar la unidad nacional
- c) Garantizar el respeto a las especificidades locales y a las diferencias culturales
- d) Compatibilizar iniciativas regionales y étnicas
- e) Reconocer la dimensión étnica como componente central, para el reconocimiento de las autonomías indígenas con base territorial y concreción de los derechos colectivos.

Competencias⁴⁶

Las zonas autonómicas:

⁴⁶ Basado en el artículo 287 de la Constitución de Colombia.

- a) Tendrán sus propias autoridades, elegidas directamente por la población de su jurisdicción.
- b) Ejercerán sus competencias de conformidad a lo establecido en la Constitución, las leyes nacionales y sus estatutos orgánicos o normas derivadas por sus usos y costumbres.
- c) Administrarán los recursos fiscales que les sean asignados, con participación en las rentas nacionales.

Principios para el ejercicio de las competencias de las entidades territoriales autónomas⁴⁷

- a) Unidad nacional; a través de la coordinación de competencias entre los niveles subnacionales y el nacional
- b) Solidaridad; para armonizar el desarrollo nacional, de los pueblos indígenas o naciones originarias y de las regiones más vulnerables, las que deben recibir compensaciones y complementariedades
- c) Reciprocidad; mediante acciones de colaboración equitativa que regule el intercambio para erradicar las condiciones de desigualdad social.
- d) Pluralismo; para proyectar un modelo de Estado y un sistema político flexible, capaz de reflejar y tolerar las expresiones heterogéneas del país.
- e) Participación; para que la ciudadanía esté directamente involucrada en la gestión de los asuntos públicos.
- f) Eficiencia; para acelerar y simplificar los trámites y procedimientos burocráticos.
- g) Avocación; para que el nivel nacional tenga conocimiento y competencia sobre asuntos que son de atribución de los nive-

⁴⁷ Carlos Romero, enumera algunos principios y adicionalmente incorporamos otros para que sean cumplidos por los distintos niveles territoriales autonómicos, son los que asumimos (2005: 678).

- les autonómicos, subnacionales, cuando haya necesidad o por contravención de éstas a las normas generales.
- h) Control y fiscalización; mediante la ampliación de los mecanismos de control social y fiscalización pública, sobre los asuntos de su competencia.
 - i) Subsidiaridad; para optimizar las decisiones operativas, el gobierno central delega facultades administrativas, a entidades autónomas departamentales, locales y regionales.

Equilibrio

Las diferencias entre las entidades territoriales Autonómicas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales. El Estado velará por la instauración de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas zonas del territorio boliviano, y atenderá las particularidades de las comunidades indígenas/originarias.

La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales, en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales autónomas.

Competencias del Poder Público Nacional

Competencias del Poder Público Nacional⁴⁸

El Poder Público Nacional tiene las siguientes competencias:

- a) Conocer los asuntos del Estado, en las Relaciones Exteriores.
- b) Defender y vigilar el interés general del Estado, la aplicación

⁴⁸ Basado en el artículo 156 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

- de la Ley y la conservación de la paz, en todo el territorio nacional.
- c) Diseñar políticas de desarrollo integral sostenible, que beneficien a toda la población y la integración de las regiones, en condiciones de equidad y progreso, con responsabilidad social y ambiental.
 - d) Dirigir la política monetaria fiscal, de fomento a la industria, producción y exportaciones.
 - e) Modificar y ejecutar políticas de reforma agraria, tenencia de la tierra y territorio.
 - f) Definir y ejecutar políticas de defensa y seguridad nacional, a través de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.
 - g) Ejecutar planes de ordenamiento territorial nacional, en coordinación con las entidades autónomas.
 - h) Diseñar y ejecutar proyectos de servicios públicos y sociales.
 - i) Organizar y administrar justicia.
 - j) Otros que le corresponda de acuerdo a ley

Administración pública

La administración pública es el conjunto de actividades orientadas a satisfacer el interés colectivo de la población boliviana. La función de los servidores públicos se desarrollará bajo los principios de igualdad, ética, eficacia, economía, participación, rendición de cuentas, legalidad, celeridad, imparcialidad, publicidad y responsabilidad, en observancia plena a la Constitución y las leyes.

Los administradores públicos tienen el deber de informar a los ciudadanos interesados de manera veraz y oportuna del estado de

sus actuaciones y dar publicidad de las resoluciones definitivas que adopten. Asimismo, tienen el deber de permitir el acceso a los archivos y registros administrativos, excepto de los asuntos relativos a la seguridad interior y exterior del Estado, la investigación criminal y la intimidad de la vida privada, a no ser que se demuestre interés legítimo. Salvando estas excepciones, los funcionarios públicos que informen sobre asuntos de su responsabilidad, no podrán ser sometidos a sanción alguna.

La administración pública que se ejerza, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones, tendrá un control interno que se aplicará en los términos que señale la Constitución y las normas reglamentarias, que por Ley se establezcan.

Función pública

Los funcionarios públicos responden al interés colectivo de la nación. Su nombramiento y remoción serán determinados de acuerdo a su capacidad y compromiso, debiendo cumplir con las siguientes prescripciones:

- a) Los funcionarios públicos son servidores exclusivos de los intereses de la colectividad y el Estado. Para el ejercicio de sus funciones están obligados a respetar los principios fundamentales de la administración pública, para salvaguardar la continuidad, eficiencia y adaptación a todo cambio en el régimen legal o en las necesidades sociales que satisfagan, además de ejercer el principio de la igualdad de trato a todas las personas, sean estas individuales o colectivas, garantizando esa igualdad

- b) considerando las condiciones de cada uno. Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad delegada por la voluntad soberana del pueblo, por tanto no pueden arrogarse facultades que la ley no les concede, en consecuencia están obligados a actuar con apego a la Constitución y las leyes de la República.
- c) El funcionario público que en el desempeño de su función, por acción u omisión, culpa o negligencia, ocasione trabas u obstáculos injustificados o arbitrarios, en el ejercicio de los derechos de las personas, será pasible a sanción disciplinaria, de conformidad a las disposiciones establecidas en la Constitución y las leyes de la República.
- d) Todo funcionario público, civil o militar, está obligado, para tomar posesión de un cargo, declarar expresa y específicamente, los bienes o rentas que posea, las mismas que serán verificadas en la forma que determine la Ley, antes, durante y por un periodo después de su gestión.
- e) El ingreso, incorporación a la seguridad social, ascenso, traslado, suspensión y retiro de los funcionarios públicos, serán establecidos en una Ley.
- f) El ingreso de los funcionarios públicos a los cargos de carrera será por concurso público, tomando en cuenta la honestidad, idoneidad y eficiencia. Para el ascenso se aplicará el sistema de méritos, en tanto que el traslado, suspensión y retiro será de acuerdo a su desempeño.
- g) La Ley establecerá los derechos y deberes de los funcionarios y empleados de la Administración Pública y contendrá las disposiciones que garanticen la carrera administrativa, así como la dignidad y eficacia de la función pública.

- h) Todo funcionario público, está prohibido de celebrar contrato alguno con entidades estatales y demás personas jurídicas de derecho público o de derecho privado, ni por sí ni por interpuesta persona, ni en representación de otro u otra, salvo las excepciones que establezca la ley.
- i) Ningún funcionario público, podrá desempeñar más de una función en la administración pública, ni percibir más de una remuneración, proveniente de fondos públicos administrados por el Estado, salvo el ejercicio de la docencia universitaria.

Estructura del Poder Público Nacional

El Poder Público Nacional está compuesto por los órganos Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Electoral y Ciudadano. La división, independencia y coordinación de los órganos del poder público, es el principio conservador de los derechos y de las garantías fundamentales que la Constitución reconoce.

Órgano Legislativo

Composición de Órgano Legislativo

El Órgano Legislativo será unicameral, funcionará a través de la Asamblea Nacional Legislativa, que reconoce el funcionamiento de comisiones.

Criterios de elección de asambleístas

Los asambleístas serán elegidos por votación directa, universal y

secreta. Los criterios de elección garantizarán la representación proporcional que busque compensar los desequilibrios demográficos, y; por otro lado, la representación territorial, que incluya a todas las regiones y a los sectores sociales excluidos.

Se elegirá el 50% de los representantes, de representación poblacional, de los cuales tres cuartos será por asientos uninominales y un cuarto sera en asientos exclusivamente para la representación étnica y cultural, de acuerdo a circunscripciones especiales; y el otro 50% será por representación territorial, por representación mayoritaria y minoritaria, proporcional al número de votos obtenidos.

Directiva de la Asamblea Nacional Legislativa

La presidencia nata de la Asamblea Nacional Legislativa la ejerce el titular de la Vicepresidencia de la República, que será elegido, de manera conjunta con la Presidencia de la República.

En la primera sesión de la Asamblea Nacional Legislativa, se elegirá la directiva que estará constituida por una Presidencia, dos Vicepresidencias, una Secretaría y una Subsecretaría.

Mecanismos de control de las funciones de los asambleístas

Los asambleístas ejercen sus funciones bajo control ciudadano, pudiendo perder su mandato por una revocatoria, mediante referéndum, debido a ineficiencia en el cumplimiento de sus funciones; estando obligados a presentar informes permanentes y consolidados anuales de sus actividades, a sus electores, utilizarlo medios de

difusión masiva y otros que sean aconsejables.

Atribuciones de la Asamblea Nacional Legislativa

La Asamblea Nacional Legislativa tiene las siguientes atribuciones:

- a) Legislar en materias de competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Público Nacional.
- b) Las sesiones ordinarias de la Asamblea Nacional Legislativa serán 150, las que podrán ampliarse a 180, en caso de necesidad. Asimismo podrá sesionar en forma extraordinaria, cuando así lo determinen las circunstancias.
- c) Nombrar comisiones de entre sus miembros, para que investiguen cualquier asunto que la Asamblea les encomiende, así como presentar el informe correspondiente.
- d) Formular interpelaciones a los ministros de Estado, censurarlos por dos tercios de votos, cuando a juicio de la Asamblea sean responsables, por actos inconstitucionales o ilegales, o de errores graves que causen o puedan causar daño al interés público.
- e) Aprobar o rechazar los convenios internacionales, tratados públicos o concordatos. Los tratados públicos y convenios internacionales, que atribuyan o transfieran determinadas competencias, a un ordenamiento jurídico comunitario, con el propósito de cumplir objetivos regionales y comunes, requerirán la aprobación de la Asamblea Nacional Legislativa, por votación no menor de los dos tercios, de la totalidad de sus miembros.

No requerirán aprobación legislativa, los protocolos de menor rango, derivados de tratados públicos o convenios internacionales, aprobados por la Asamblea, cuando estos instrumentos autoricen de modo expreso tal derivación.

- f) A iniciativa del Órgano Ejecutivo, asignar contribuciones de cualquier clase o naturaleza, suprimir las existentes y determinar su carácter nacional, departamental, municipal o universitario, así como aprobar los gastos fiscales.
- g) Fijar para cada gestión financiera los gastos de la Administración Pública, previa presentación del proyecto de presupuesto general de la Nación, por el Órgano Ejecutivo.
- h) Aprobar los lineamientos generales de los planes de desarrollo económico – social, presentados por el Ejecutivo y velar la concordancia con los planes de desarrollo de los niveles subnacionales y locales.
- i) Autorizar la celebración de contratos de interés nacional y de los que comprometan el patrimonio nacional. Todos los contratos por los que el Estado contraiga obligaciones con entidades privadas nacionales, extranjeras u organismos internacionales, deben ser revisados para su aprobación, enmienda, aclaración o rechazo, por la Asamblea Nacional Legislativa, en cuanto a la constitucionalidad de su objeto y contenidos, los que en ningún momento podrán afectar la soberanía del Estado y el ejercicio y goce de los derechos humanos fundamentales reconocidos por la Constitución y por los tratados internacionales.
- j) Conceder subvenciones o garantías de interés, para la realización de obras públicas y de necesidad social.
- k) Autorizar la enajenación de bienes nacionales, departamen-

tales, municipales, universitarios y de todos los que sean de dominio público, a excepción de aquellas que son patrimonio de las entidades autónomas.

- l) Autorizar al Ejecutivo la adquisición de bienes inmuebles.
- m) Autorizar a las universidades la contratación de empréstitos.
- n) Establecer el sistema monetario y el de pesas y medidas.
- o) Ejercitar influencia diplomática sobre actos no consumados o compromisos internacionales, del Órgano Ejecutivo.
- p) Aprobar, en cada legislatura, la fuerza militar que ha de mantenerse en tiempos de paz.
- q) Permitir el tránsito de tropas extranjeras, por el territorio de la República, determinando el tiempo de su permanencia.
- r) Autorizar la salida de tropas nacionales, del territorio de la República, determinando el tiempo de su ausencia.
- s) A iniciativa del órgano Ejecutivo, crear y suprimir empleos públicos, señalar sus atribuciones y fijar sus emolumentos. El Órgano Legislativo podrá aprobar, rechazar o disminuir los servicios, empleos o emolumentos propuestos, pero no podrá aumentarlos, salvo los que correspondan a la Asamblea Nacional Legislativa.
- t) Aprobar planes de ordenamiento territorial nacional, en el que se reconozcan las entidades territoriales autónomas, en los niveles regionales, departamentales e indígenas.
- u) Crear nuevas entidades territoriales autónomas en los niveles Regional, Departamental, Municipal e indígena u originario, estableciendo sus límites, de conformidad a la Constitución y las condiciones y requisitos establecidos por Ley.
- v) Decretar amnistía, por delitos políticos y conceder indulto, previo informe de la Corte Suprema de Justicia.
- w) Nombrar en sesión plenaria, a los Ministros de la Corte Suprema

de Justicia, a los Magistrados del Tribunal Constitucional, a los Consejeros de la Judicatura, al Fiscal General de la República, Contralor General de la República y Defensor del Pueblo, por dos tercios de votos de sus miembros, de conformidad a la tema elevada por el Órgano Ciudadano.

- x) Resolver las dudas que ocurran en caso de incapacidad física o mental, de quien ejerza la presidencia de la República, y declarar si debe llamarse al ejercicio del poder a quien deba sustituirlo.
- y) Admitir o no las acusaciones que se interpongan contra quien ejerza la Presidencia de la República, Vicepresidencia, miembros de los supremos poderes, ministros y diplomáticos, declarando por simple mayoría de votos, del total de la Asamblea, si hay o no lugar a formación de causa, contra ellos, poniéndoles, en caso afirmativo, a disposición de la Corte Suprema de Justicia para su juzgamiento.
- z) Ejercer, a través de las Comisiones, la facultad de fiscalización, sobre las entidades autónomas, autárquicas, semi-autárquicas y sociedades de economía mixta.
- a) Autorizar al órgano Ejecutivo, para declarar el estado de defensa nacional y para concertar la paz.

Comisiones permanentes y especiales

La Asamblea Nacional Legislativa conformará comisiones permanentes para la atención de los temas más importantes que hacen a su actividad legislativa. En casos de necesidad, conformará comisiones especiales para tratar temas temporales⁴⁹.

⁴⁹ Basado en el artículo 193 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Las comisiones funcionaran en conformidad al reglamento de funcionamiento de la Asamblea Nacional Legislativa

Mientras la Asamblea Nacional Legislativa se encuentre en receso, funcionará una comisión de fiscalización legislativa.

Requisitos para ser candidato Asambleísta

Para ser candidato a Asambleísta se requiere:

1. Ser boliviana o boliviano de nacimiento.
2. Haber cumplido los deberes militares, en el caso de los hombres.
3. Haber cumplido veinticinco años de edad, al día de la elección.
4. No haber sido condenado a pena corporal, salvo rehabilitación concedida por la Asamblea Nacional Legislativa, ni tener pliego de cargo o auto de culpa ejecutoriados.
5. No estar comprendido en los casos de exclusión y de incompatibilidad, establecidos por Ley.

Casos de exclusión o incompatibilidad para ser candidato a Asambleísta

No pueden ser candidatos a Asambleístas, los ministros, viceministros de Estado, magistrados del Órgano Judicial y Electoral, autoridades de la Contraloría General de la República, Defensor del Pueblo, Fiscalía General de la República y Alcaldías, a menos que renuncien a su cargo noventa días antes al día de la elección.

Órgano Ejecutivo

Composición del Órgano Ejecutivo

El Órgano Ejecutivo está compuesto la Presidencia, Vicepresidencia, Ministerios de Estado y el Consejo Nacional de Desarrollo Económico - Social.

Modalidad de elección de la Presidencia y Vicepresidencia de la República

La presidencia de la República dirige el Órgano Ejecutivo. La Presidencia y el Vicepresidente serán elegidas mediante voto universal, directo y secreto. Para su elección directa requieren el 50% más uno, del total de votos emitidos. En caso de no obtener la mayoría absoluta, se establece la segunda vuelta electoral, entre las dos candidaturas más votadas. La segunda vuelta se realizará, dos meses después de tener conocimiento oficial de los resultados electorales, a cargo del Órgano Electoral.

La Vicepresidencia asumirá la Presidencia de la República en caso de ausencia de la Presidencia. Su función principal es ser Presidenta nata de la Asamblea Nacional Legislativa, teniendo como misión fundamental la coordinación, entre los Órganos Ejecutivo y el Legislativo.

Atribuciones de la Presidencia:

Son Atribuciones de la Presidencia:

- a) Cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República.
- b) Gestionar y suscribir contratos, convenios, tratados y concordatos, con Estados extranjeros, instituciones privadas nacionales y extranjeras, así como organismos internacionales, previa autorización y/o ratificación de la Asamblea Nacional Legislativa.
- c) Manejar las relaciones exteriores, nombrando funcionarios diplomáticos y organizando las instancias diplomáticas.
- d) Promulgar las leyes de la República, sancionadas por la Asamblea Nacional Legislativa.
- e) Coordinar con los niveles subnacionales y locales, la elaboración de proyectos de Desarrollo urbano – rural, para su aprobación por la Asamblea Nacional Legislativa.
- f) Presentar el presupuesto nacional a la Asamblea Nacional Legislativa.
- g) Presentar proyectos de leyes, a la Asamblea Nacional Legislativa.
- h) Presentar a la Asamblea Nacional Legislativa, informe ejecutivo sobre el curso y estado de los negocios de la administración nacional.
- i) Prestar colaboración a las comisiones legislativas, mediante los informes de los ministerios requeridos, salvando aquellas negociaciones diplomáticas que considere reservadas.
- j) Definir las políticas económicas y fiscales nacionales, para su ratificación por la Asamblea Nacional Legislativa.
- k) Designar a funcionarias colaboradoras del Órgano Ejecutivo.
- l) Asumir el mando militar, en calidad de Capitana General de las Fuerzas Armadas.
- m) Avocarse el conocimiento y competencia, en asuntos asignados inicialmente a los niveles autonómicos, en caso de necesidad na-

cional o por franca contravención de las autoridades, a las normas nacionales⁵⁰.

Niveles de coordinación territorial

El Órgano Ejecutivo contará con una instancia de coordinación, en los niveles territoriales nacional y regional.

El Consejo Nacional de Desarrollo Económico-Social, será la instancia donde tendrán participación y representación las entidades autónomas y los pueblos indígenas o naciones originarias, así como de los diversos sectores sociales, sin exclusión ni discriminación, dado el carácter plurinacional, multicultural y plurilingüe del Estado.

Funcionamiento del Consejo Nacional de Desarrollo Económico - Social

Su funcionamiento tendrá en cuenta los principios constitucionales de igualdad, dignidad, equidad, solidaridad y convivencia pacífica, en el marco de la democracia participativa, para los procesos de definición, en la planificación y ejecución de políticas públicas de desarrollo integral y sustentable.

Funciones del Consejo Nacional de Desarrollo Económico - Social

El Consejo Nacional de Desarrollo Económico - Social tiene las siguientes funciones:

⁵⁰ Romero, 2005: 678.

- a) Promover las relaciones interculturales en armonía y consenso, respetando las diferentes nacionalidades, que conviven en la República.
- b) Promover procesos de democracia participativa, en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades, de los pueblos o naciones originarias y la población en general, sin discriminación alguna, en los procesos que ejecuta.
- c) Conservar y mantener el equilibrio ambiental y el desarrollo humano, con base en las cosmovisiones de los pueblos o naciones originarias y la población en su conjunto.
- d) Fomentar la equidad de género, permitiendo la participación efectiva de mujeres y hombres, en plena igualdad de condiciones.

Instancias del Consejo Nacional de Desarrollo Económico Social

El Consejo Nacional de Desarrollo Económico - Social, se encarga de la formulación de las políticas de desarrollo económico - social y el ordenamiento territorial. Estará integrado por la Presidencia de la República, los representantes de las unidades autonómicas y representantes de las organizaciones sociales.

Los Consejos Regionales de Desarrollo Económico - Social, estarán conformados por un delegada presidencial, por los gobernadoras de los departamentos, los representantes de las mancomunidades de municipios y los representantes de las entidades territoriales indígenas.

La organización y alcance de sus atribuciones, se definirán en ley expresa.

Órgano Judicial

Composición del Órgano Judicial

La administración de justicia se ejerce mediante el Órgano Judicial. Está constituido por sus diferentes órganos jerárquicos, con arreglo a la Constitución y las leyes, y se ejerce sobre la base del reconocimiento del pluralismo jurídico, de la nación, para garantizar el acceso a la justicia y la promoción y protección de los derechos individuales y colectivos.

Modalidad de elección de las máximas autoridades del Órgano Judicial

Para la designación de los altos funcionarios del Órgano Judicial, el Órgano Ciudadano tendrá la facultad de dirigir una comisión evaluadora, que se encargará de definir el procedimiento de calificación, que estará integrada por un representante del Órgano Legislativo, un representante del Ejecutivo, un representante del Electoral y un representante del Ciudadano, dos representantes de las entidades colegiadas de la sociedad civil, relacionadas con la administración de justicia y dos delegados por las organizaciones sociales, legal y legítimamente representativas.

El Poder Ciudadano será el encargado de elevar temas a la Asamblea Nacional Legislativa, para la elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Ministros del Tribunal Constitucional y miembros del Consejo de la Judicatura.

Características del Órgano Judicial

El Órgano Judicial promoverá la descentralización de la justicia y asignará funcionarios, en la cantidad proporcional a la densidad y crecimiento demográfico.

El Consejo de la Judicatura tendrá como función primordial la vigilancia y control de las actividades administrativas del Órgano Judicial.

Se reconocen los sistemas jurídicos indígenas y comunitarios, bajo control constitucional de respeto a los derechos humanos y con independencia de las instancias jurisdiccionales ordinarias, para la emisión de sus resoluciones y la aplicación de las sanciones.

Se instituyen los centros integrados de justicia, como instancias para la resolución alternativa de conflictos.

La judicatura agraria-medioambiental forma parte de la estructura jurisdiccional ordinaria.

Órgano Ciudadano⁵¹

Instancia constituida de la organización de lo social, con el fin de gestionar, articular y controlar a los otros órganos del poder público.

Funciones del Órgano Ciudadano

El Órgano Ciudadano tendrá la función de articular el control gubernamental con el control ciudadano, a efectos de vigilar, fiscalizar,

⁵¹ Basado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela artículos...

investigar y prevenir actos que atenten contra la ética y moral de la gestión administrativa y los intereses del Estado y de los actos que resulten violatorios de los derechos humanos.

Asuntos de su competencia

Es competencia del Órgano Ciudadano:

- a) Impulsar y promover juicios de responsabilidades de altos dignatarios de Estado, por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones.
- b) Promover el ejercicio de la revocatoria de mandato, en los casos que corresponda.
- c) Promover el seguimiento y control de la legalidad, en la administración pública.
- d) Participar en los procesos de selección de autoridades del Órgano Judicial, el Órgano Electoral y de los órganos de control gubernamental.

Conformación del Órgano Ciudadano

El Órgano Ciudadano estará integrado por dos instancias, el Consejo de Control Ciudadano y el Consejo de Control Gubernamental.

- a) El Consejo de Control Ciudadano, se conformará por representantes de organizaciones sociales, que tengan interés directo en impulsar el ejercicio eficiente de las funciones del control gubernamental, pudiendo promover acciones de denuncia, impugnación y revocatoria del ejercicio de la función pública, contra autorida-

des y funcionarios que obstaculicen los procesos de control, fiscalización y defensa de los intereses del Estado y el respeto a los derechos humanos.

- b) El Consejo de Control Gubernamental, estará constituido por el Contralor General de la República, el Defensor del Pueblo y el Fiscal General de la Nación.

Modalidad de designación y/o elección de los miembros del Órgano Ciudadano

- I Los miembros del Consejo de Control Ciudadano serán acreditados por sus organizaciones sociales ante el Órgano Electoral, con la presentación de la Personalidad Jurídica de la organización que representan y el acta que acredite su delegación. El Órgano Electoral los acreditará, previa comprobación de la legalidad de su elección.

Los miembros del Consejo de Control Ciudadano, durarán en sus funciones el tiempo que sean acreditados por sus organizaciones, por un lapso no mayor a dos años.

- II Los miembros del Consejo de Control Gubernamental serán elegidos mediante sufragio universal, directo y secreto, en circunscripciones nacionales por simple mayoría de votos.
 - a) Para su habilitación como candidatos, el Consejo Ciudadano, presidirá una comisión pre-calificadora integrada por sus miembros y dos delegados del Órgano Legislativo, dos delegados del Órgano Ejecutivo y dos delegados del Órgano Judicial, para

analizar la idoneidad y experiencia de cada postulante, según los criterios de precalificación establecidos por Ley. El Consejo Ciudadano remitirá, al Órgano Electoral, una lista de las personas con mejor perfil, para que sean habilitados como candidatos.

El periodo de duración del Contralor General de la República, del Defensor del Pueblo y el Fiscal General de la Nación, será de diez años, sin perjuicio de ser sometidos al recurso de revocatoria de mandato. Al final de cada gestión anual, presentaran un informe sobre el desarrollo de sus funciones, ante la Asamblea Nacional Legislativa, con un contrainforme del Consejo Ciudadano, para su conocimiento y este difundirá los resultados a la población en general.

Atribuciones del Órgano Ciudadano

Son atribuciones del Órgano Ciudadano:

- a) Vigilar, investigar y prevenir los actos que atenten contra la ética administrativa.
- b) Velar por la buena gestión y legalidad de los gastos de la administración pública.
- c) Promover la educación cívica ciudadana, sobre los principios democráticos.
- d) Vigilar el respeto de los derechos humanos y recepcionar las denuncias de violación a los derechos humanos, contra los administradores públicos

Órgano Electoral

El Órgano Electoral constituidos con la función primordial de promover la participación política de la comunidad, a través de mecanismos de consulta, control, revocatoria del mandato y elección de representantes.

Composición y periodo de funciones

El Órgano Electoral está compuesto por la Corte Nacional Electoral, como órgano rector, el Consejo de Control Ciudadano, como órgano veedor independiente y la Dirección Nacional de Registro Civil, como órgano encargado de otorgar los documentos de identificación, a las personas.

Los miembros de la Corte Nacional Electoral, serán elegidos por la Asamblea Nacional Legislativa, por un periodo de diez años.

Funciones del Órgano Electoral

Es función primordial del Órgano Electoral, promover la participación política de la comunidad, a través del mecanismo de votación en elecciones y los referéndums, ejerciendo la vigilancia y control de los procesos electorales de los poderes públicos. Actuará también como veedor en la elección de los representantes, de las entidades colegiadas, organizaciones cívicas y sociales, pudiendo coadyuvar en la organización de los comicios electorales.

El Órgano Electoral deberá acreditar la legalidad y legitimidad de los mecanismos de elección que adopten las organizaciones cívicas y sociales.

Órganos del Poder Público Departamental

Competencias de los Departamentos

Los Departamentos tienen autonomía política y administrativa, para la administración de los asuntos de su jurisdicción territorial, en los términos que establece la Constitución.

Las competencias de los Departamentos autónomos serán ejercidas para:

- a) Proyectar y ejecutar las políticas de desarrollo económico y social, correspondientes a su jurisdicción, en concordancia con las políticas de desarrollo nacional.
- b) Coordinar la implementación de políticas públicas nacionales.
- c) Organizar y dirigir los servicios públicos, en los niveles correspondientes a su jurisdicción.
- d) Estructurar y dirigir las funciones administrativas, correspondientes a su jurisdicción.
- e) Definir políticas de ordenamiento territorial, en concurrencia con los municipios y en coordinación con el Gobierno Nacional.

Estructura de los órganos del gobierno departamental

Cada Departamento se regirá mediante un gobierno constituido por un Gobernador, con facultades administrativas y una Asamblea Departamental con facultades legislativas.

Los Gobernadores y los miembros de la Asamblea Departamental, serán elegidos por la jurisdicción departamental, mediante voto directo, universal y secreto, con arreglo a las normas del sufragio establecido en la Constitución y bajo la gestión y control del Órgano Electoral. Procede para estas autoridades el recurso de revocatoria de mandato.

La candidatura que obtenga el cincuenta por ciento más uno del total de votos válidos, será elegido Gobernador. De no obtener la mayoría absoluta de votos, se realizará una segunda vuelta, con los dos candidatos más votados, 60 días después de conocerse los resultados oficiales.

Los miembros de la Asamblea Departamental, también serán elegidos por voto directo en circunscripciones uninominales del Departamento y por usos y costumbres, en circunscripciones indígenas. Los criterios de elección deberán garantizar la representación de los sectores sociales y las distintas regiones; con los mismos criterios que para la elección de la Asamblea Nacional Legislativa.

El periodo de mandato del gobernador y miembros de la Asamblea Departamental, será de cinco años.

De la Asamblea Departamental

La Asamblea Departamental tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Elaborar y aprobar el Estatuto Autónomo de conformidad con la Constitución.

- b) Dictar las normas que regulen las actividades que corresponden a la competencia de los gobiernos departamentales.
- c) Aprobar el presupuesto anual departamental y fiscalizar los ingresos y egresos departamentales, mediante la aprobación del informe de auditoria anual.
- d) Aprobar los planes y programas de desarrollo económico – social y de obras públicas del departamento, tomando en cuenta los principios rectores de los planes de desarrollo nacional.
- e) Autorizar al Gobernador la celebración de contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes relativos al ámbito de su jurisdicción y competencia, previa realización de consulta ciudadana vinculante, con excepción de aquellos bienes declarados patrimonio nacional por esta Constitución.
- f) Regular, en concurrencia con el municipio y las entidades territoriales indígenas, sobre deportes, educación y salud, en los términos que determina la Ley.
- g) Solicitar informes sobre el ejercicio de funciones, a Directores, Jefes Administrativos e Institutos descentralizados, del orden departamental.
- h) Determinar la estructura de su dependencia y designar a su personal.

Los gobernadores

En cada uno de los departamentos habrá un Gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del Departamento.

Atribuciones del gobernador

El gobernador tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los decretos y otras disposiciones emanadas del Gobierno nacional, así como las de carácter departamental.
- b) Dirigir y coordinar la acción administrativa del Departamento y actuar en su representación, como promotor del desarrollo integral de su jurisdicción.
- c) Presentar oportunamente proyectos de ordenanzas, sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas y presupuesto anual de rentas y gastos.
- d) Fomentar de acuerdo con los planes y programas generales, las empresas, industrias y actividades convenientes al desarrollo cultural, social y económico del departamento, que no correspondan a la Nación y a los municipios.
- e) Crear, suprimir y fusionar los empleos de sus dependencias, señalar sus funciones y fijar sus emolumentos, con sujeción a la ley y a las ordenanzas respectivas. Con cargo al tesoro departamental no podrá crear obligaciones que excedan al monto global fijado para el respectivo servicio, en el presupuesto aprobado.
- f) Objetar, por motivos de inconstitucionalidad, ilegalidad o inconveniencia, los proyectos de ordenanzas, o sancionarlos y promulgarlos.
- g) Velar por la exacta recaudación de las rentas departamentales, de las entidades descentralizadas y las que sean objeto de transferencias por la el estado.
- h) Convocar a sesiones extraordinarias, a la Asamblea Departamen-

tal, en las que sólo se ocupará de los temas y materias para las cuales fue convocada.

- i) Ejercer las funciones administrativas que le delegue el gobierno nacional.
- j) Las demás que le señale la Constitución, las leyes y las ordenanzas.

Mecanismo de control ciudadano al ejercicio del mandato de gobernador

El ejercicio de las funciones y atribuciones del gobernador, estarán sometidos al control ciudadano, mediante la revocatoria de mandato, la que procederá cuando el informe realizado en forma anual, no sea de satisfacción de la población y no se hubiese dado cumplimiento, con el programa de gobierno ofertado durante su campaña. En este caso, se requerirá la convocatoria de un referéndum departamental.

La ley fijará las calidades, requisitos, inhabilidades e incompatibilidades de los gobernadores; reglamentará su elección; determinará sus faltas, y las disposiciones necesarias para el normal desempeño de sus funciones.

Gobiernos Municipales

Gobiernos Municipales

Las municipalidades son comunidades autónomas de derecho público, y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesi-

dades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna.

La ley podrá establecer categorías de municipios, de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica y cultural, señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración.

Las municipalidades gozan de autonomía, para la administración de sus finanzas.

Principios y competencias del municipio

Son principios y competencias del municipio:

- a) Diseñar planes de ordenamiento territorial, dentro del ámbito de su jurisdicción.
- b) Administrar sistemas de registros y padrones.
- c) Promover el desarrollo local.
- d) Administrar equipamientos e infraestructura.
- e) Dotar de servicios básicos a la población.
- f) Responder al control social de las organizaciones de la sociedad civil.
- g) Otros que la constitución y la ley le asignen.

Órganos de gobierno municipal

Son órganos de gobierno municipal:

- a) Concejo Municipal, constituido en Órgano Legislativo.
- b) Alcalde Municipal, ejecutivo del Órgano Administrativo.
- c) Unidad de Gestión Territorial o instancia de carácter técnico.

Concejo Municipal

En cada municipio habrá un Concejo Municipal elegido por votación universal, directa y secreta, para períodos de cinco años. El Concejo Municipal es un ente colegiado, que está integrado por una cantidad variable de concejales, cantidad determinada según la densidad demográfica del municipio.

El Concejo Municipal es el órgano encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local. Ejerce funciones normativas, resolutivas, fiscalizadoras y otras atribuciones determinadas por ley.

La ley determinará las calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los concejales y la época de sesiones ordinarias de los concejos. Los concejales no tendrán la calidad de funcionarios públicos. El ejercicio de su investidura es incompatible, con cualquier otra función pública, salvo la docencia universitaria.

Competencias de los Concejos Municipales

Los concejos municipales tienen las siguientes competencias:

- a) Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios, a cargo del municipio.
- b) Adoptar los planes y programas de desarrollo económico, social

- y de obras públicas.
- c) Disponer las normas orgánicas del municipio y definir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.
 - d) Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependientes y las escalas de remuneración correspondiente a las distintas categorías de empleos.
 - e) Crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.
 - f) Reglamentar los usos del suelo, dentro de los límites que fije la ley. Vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.
 - g) Elegir personeros para el período que fije la ley y los demás funcionarios que ésta determine.
 - h) Elaborar las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.
 - i) Las demás que la Constitución y la ley le asignen.

Alcalde Municipal

En cada municipio habrá un Alcalde, que será elegido por voto universal, directo y secreto, para períodos de cinco años, y no podrá ser reelegido, sino pasado un período.

Atribuciones del Alcalde Municipal:

Son atribuciones del Alcalde Municipal:

- a) Cumplir y hacer cumplir la Constitución y las disposiciones emanadas del gobierno nacional, así como las ordenanzas y los

- b) acuerdos aprobados por el Concejo Municipal.
- b) Conservar el orden público en el municipio, de conformidad a la ley.
- c) Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones legales
- d) Suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos adoptados.
- e) Presentar oportunamente al Concejo Municipal, los proyectos de planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes, para la buena marcha del municipio.
- f) Sancionar y promulgar los acuerdos que hubiera aprobado el Concejo Municipal y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico.
- g) Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos, con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal, en el presupuesto aprobado.
- h) Colaborar con el Concejo Municipal, para el buen desempeño de sus funciones, presentarle informes generales sobre su administración y convocar a sesiones extraordinarias, en las que sólo se tratarán los temas y materias para los cuales fue convocado.
- i) Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de in-

- versión y el presupuesto aprobado.
- j) Las demás que la Constitución y la ley le señalen.

Competencias de las Unidades de Gestión territorial

Es competencia de la Unidad de Gestión Territorial:

- a) Participar en la elaboración de los planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas del municipio.
- b) Vigilar y controlar la prestación de servicios municipales y las inversiones que se realicen con recursos públicos.
- c) Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales, encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión.
- d) Distribuir las partidas globales, asignadas en el presupuesto municipal.
- e) Ejercer las funciones delegadas por el Concejo Municipal y otras autoridades locales.

Territorios indígenas o nacionalidades originarias

Los territorios indígenas o nacionalidades originarias

Aquellos territorios que constituyen entidades vivas, donde existe una relación vital y permanente entre los seres humanos y la naturaleza, que son necesarios para el desarrollo integral y con identidad de los pueblos indígenas o nacionalidades originarias, son reconocidos en su autonomía, para que dentro de su jurisdicción territorial, los pueblos indígenas o nacionalidades originarias, en ejercicio de sus

derechos colectivos, puedan administrar sus recursos, según los usos y costumbres, en observancia a la Constitución.

Estructura de gobierno y competencia en los Territorios Indígenas

Los territorios indígenas estarán gobernados por Consejos o Cabildos u otro tipo de representación, conformados y reglamentados según sus usos y costumbres.

Funciones:

Las autoridades de los territorios indígenas tienen las siguientes funciones:

- a) Velar la aplicación de normas sobre usos del suelo y distribución poblacional, al interior de sus territorios, de conformidad a criterios de armonía, con el espacio vital y la biodiversidad.
- b) Elaborar planes de desarrollo integral, con identidad, para su aplicación dentro de su jurisdicción, con observancia de las políticas nacionales de desarrollo.
- c) Cuando por políticas estratégicas pre-definidas, participativamente se hubiera establecido promover inversiones públicas dentro de sus territorios, velar por su ejecución, tomando en cuenta la conservación de su cultura, el uso y aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales, así como la conservación de la biodiversidad.
- d) Coordinar programas y proyectos promovidos, participativamente, por las diferentes comunidades, dentro de su jurisdicción.

- e) Administrar justicia de acuerdo a sus propios sistemas jurídicos, precautelando los derechos humanos.
- f) Ejercer representación ante las autoridades del Gobierno Nacional, Departamental y demás entidades nacionales o extranjeras.
- g) Participar en la definición de políticas públicas, sobre la gestión de los recursos naturales, de uso y aprovechamiento, velando por que la elaboración y ejecución de proyectos y programas, en estas materias, no vulneren el ejercicio de sus derechos colectivos, reconocidos en la Constitución
- h) Gestionar ante el Gobierno Nacional, los recursos emergentes del derecho de participación, que les asiste, por la explotación de los recursos naturales no renovables, que se ejecuten dentro de su territorio.
- i) Las demás competencias que determine la Constitución, las Leyes y sus normas internas.

Modelo de desarrollo económico y social

Gestión de recursos naturales

Dominio originario del Estado sobre los recursos naturales

Son de dominio originario del Estado los recursos naturales de la biodiversidad, hidrocarburos, minerales, hídricos, aire y todos los elementos y fuerzas físicas susceptibles de aprovechamiento, cualquiera sea el estado en que se encuentren.

Estos recursos naturales se declaran patrimonio del Estado y es su deber garantizar el aprovechamiento sustentable para beneficio de la presente y las futuras generaciones.

Constituyen recursos naturales estratégicos porque coadyuvan con los objetivos de desarrollo económico y social del país. Su aprovechamiento deberá promover el desarrollo integral sustentable y equitativo. Por constituirse en propiedad pública y social inviolable, es deber del Estado y de todo habitante del territorio nacional, respetarlos y protegerlos.

Políticas de desarrollo

El Estado formulará políticas de desarrollo integral y gestión para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, garantizando mejorar la calidad de los mismos mediante su transformación y su industrialización, para generar valor agregado y rescatar potencialidades, de las regiones, naciones y/o pueblos indígenas u originarios.

Derecho de los pueblos indígenas u originarios y comunidades campesinas sobre recursos naturales

El Estado garantiza a los pueblos originarios y comunidades campesinas, la propiedad y el aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes al interior de sus tierras y territorios.

Asimismo el Estado garantiza la consulta previa e informada y la participación en beneficios, por el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales no renovables, en cualquiera de sus fases, cuando estas se efectúen dentro de sus territorios y en áreas de influencia.

Dimensiones del derecho de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales

La relación del dominio estatal sobre los recursos naturales, con los derechos de acceso, manejo, uso y aprovechamiento sustentable por particulares, pueblos indígenas u originarios, campesinos y colectividades sociales, se enmarcará en las siguientes dimensiones:

- a) El derecho exclusivo de propiedad de los pueblos originarios y comunidades campesinas, sobre los recursos naturales renovables vinculados a la tenencia colectiva de la tierra y el territorio.
- b) El derecho de los pueblos originarios y comunidades campesinas sobre los recursos naturales, debe basarse en el principio de reciprocidad, subsidiariedad y competitividad.
- c) El derecho de consulta y previo acuerdo, participación en beneficios a largo plazo, indemnización y compensación de los pueblos originarios y comunidades campesinas, en caso de impactos ambientales que afecten su patrimonio biológico y la forma de vida tradicional.
- d) El respeto y protección de los conocimientos tradicionales y asociados, compensación por beneficios obtenidos a partir de los mismos, su industrialización y comercio.

Explotación de los recursos naturales por particulares

El Estado otorgará derecho de acceso, uso, manejo y aprovechamiento sustentable, de los recursos naturales, a particulares, estableciendo en los contratos u otras modalidades, el uso, aprovecha-

miento y las condiciones requeridas, para garantizar el desarrollo del país.

Ningún derecho de acceso, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales otorgado por el Estado conferirá a los particulares, derecho propietario sobre los mismos, no pudiendo aquellos ser transferidos o adjudicados en propiedad privada.

Prevención y mitigación de impactos socio-ambientales

Es deber del Estado y los particulares, que se encuentren aprovechando un recurso natural, la prevención contra la contaminación socio-ambiental y las medidas de mitigación de los impactos que se ocasionen.

Conservación de la vida silvestre

Es obligación de todo ciudadano boliviano, proteger, conservar y preservar la vida silvestre, por ser patrimonio natural del país. El Estado combatirá el tráfico y comercio ilegal, de toda especie protegida por ley.

El Estado regulará y controlará las salidas de los recursos naturales, del país precautelando el interés nacional.

Material tóxico

Se prohíbe la introducción, transporte y depósitos de materiales tóxicos, radioactivos, metales pesados y organismos genéticamente

modificados, nocivos para la salud y el medio ambiente, en todo el territorio nacional.

Principios y fines de gestión de los recursos naturales

La gestión de los recursos naturales se rige por los principios de transparencia, responsabilidad individual y colectiva, uso sustentable, distribución justa y equitativa de beneficios resultantes de su aprovechamiento y base científica.

El desarrollo sustentable de los recursos naturales debe tener fines económicos, sociales, ambientales y culturales, regionalmente equilibrados, equitativos, solidarios y participativos, para que en el marco de lograr la unidad nacional, por mejorar la calidad de vida de la población actual y no afectar el derecho de las futuras generaciones.

La protección de los recursos endémicos u originarios del territorio nacional y el manejo sustentable y la adaptación de los recursos naturales.

Gestión y destino del aprovechamiento de los recursos naturales

Los recursos naturales estratégicos, son gestionados para:

- I Los yacimientos hidrocarburíferos y mineros están destinados a generar el desarrollo económico de la integralidad diversificada del país.

Por razones de soberanía económica, gestión política y estrategia nacional, estos recursos deberán ser gestionados, operados y administrados por una empresa estatal, que podrá suscribir contratos con particulares, sin que ello suponga la pérdida o transferencia de la propiedad estatal, ni traspaso total o parcial de sus atribuciones.

La política hidrocarburífera y minera nacional, deberá promover la industrialización de los hidrocarburos y minerales en el territorio boliviano y fomentar la instalación de servicios a la población nacional; la gestión de estos recursos deben estar dirigidas al desarrollo sustentable de toda la nación y servir a los intereses nacionales.

- II Los recursos hídricos cualquiera sea el estado en que se encuentren, constituyen un recurso natural básico y prioritario en beneficio de la colectividad.

El Estado promoverá la planificación del acceso, uso, manejo y aprovechamiento sustentable de estos recursos así como su protección y conservación integral, en el manejo de cuencas, donde nacen o se encuentran.

La gestión adecuada de los recursos hídricos debe tener como principios la protección humana, el medio ambiente y maximizar en forma equilibrada, los beneficios sociales, económicos y ambientales que se puedan obtener con su aprovechamiento. El Estado garantizará la protección de los bosques y ecosistemas acuícolas recolectores de agua, porque constituyen servi-

cios ambientales de prioridad para la conservación de los recursos hídricos.

- III El recurso aire, constituye la base de vida de todo ser, por tanto es deber del Estado y la sociedad mantener en condiciones óptimas y saludables la atmósfera.

Es prioridad para el Estado y sus organismos competentes normar y controlar mediante disposiciones regulatorias, los niveles de contaminación atmosférica con el objetivo de garantizar la calidad y pureza del aire.

- IV- La biodiversidad es la variedad de seres vivos, integra también el patrimonio genético existente y los ecosistemas, ambos tienen importancia ambiental, social, cultural y económica para el país.

El Estado compatibilizará el acceso, uso manejo y aprovechamiento sustentable de estos recursos con los derechos de los pueblos indígenas, comunidades campesinas y originarios, precautelando su conservación y desarrollo, a través de una estrategia de protección, que deberá ser socializada y compartida con los sectores sociales.

Áreas protegidas

Las áreas naturales protegidas o espacios geográficos con manejo especial por su importancia biológica, ecosistémica y de servicio ambiental, cumplen un rol social y económico. Las actividades de explotación de recursos naturales no renovables o proyectos que

alteren sus condiciones naturales con caminos, tendidos eléctricos y otros, no podrán efectuarse dentro de las áreas protegidas, si ponen en riesgo los objetivos de conservación y preservación por los que fueron creadas.

El Estado viabilizará e implementará proyectos de desarrollo alternativo a la recolección de recursos naturales en áreas protegidas, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población local.

El Estado promocionará el ecoturismo comunitario, cultural y tradicional, en áreas protegidas, administrados por las comunidades locales.

Las comunidades indígenas, originarias y campesinas que se encuentren dentro de un área protegida deberán participar de manera exclusiva o compartida con el Estado, en la gestión integral de esos espacios naturales.

El Estado promoverá la educación ambiental con la difusión y campañas de concienciación en todos los niveles.

Requisitos para la explotación de recursos naturales

Previa a la explotación de cualquier recurso natural, se realizará el Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental, con participación de los sectores sociales involucrados, garantizando el control social.

El Estado en los contratos, exigirá e impondrá a las empresas que exploten recursos naturales y los procesen, una cláusula expresa

que determine un fondo económico por indemnización y compensación estatal, para las poblaciones locales, así como la restauración del lugar que sea afectado por cualquier tipo de explotación.

Ante cualquier contingencia, se realizara la Evaluación del Impacto Ambiental, que determinará el daño ocasionado al medio ambiente y se asumirán las medidas restauradoras.

El Estado establecerá el monitoreo socio-ambiental a todo tipo de explotación de los recursos naturales, garantizando la participación de representantes de la población local, con el objetivo de mantener un medio ambiente ecológicamente equilibrado y sustentable.

El Estado, a través de sus diversas instancias, debe promover que el régimen ambiental se estructure dentro del poder judicial, contribuyendo a la gestión y protección de los recursos naturales.

Unidades de gestión de los recursos naturales

Las unidades de gestión de los recursos naturales renovables y no renovables, serán las regiones definidas mediante Ley de Ordenamiento Territorial, en función de criterios ecológicos y étnico-culturales.

La instancia nacional de planificación, será el Consejo Nacional de Desarrollo económico - social, conformado por autoridades estatales en materia de desarrollo económico - social, desarrollo sustentable, minería, petróleo, transportes, comunicaciones y representantes de las colectividades que forman parte de los Consejos de gestión Territorial.

Responsabilidades ambientales

Los impactos ambientales ocasionados, por estas actividades de desarrollo económico, son de responsabilidad de las empresas, quienes deberán compensar a los afectados y restaurar el ecosistema, según lo establecido en una ley especial.

El Estado fiscalizará y sancionará, a través de la instancia correspondiente, a funcionarios públicos que en el desempeño de sus roles y funciones, relacionados a la gestión, acceso, uso y manejo de los recursos naturales, cometan daños, acciones, omisiones o uso indebido, correspondiendo responsabilidad civil y penal.

Desarrollo rural

Dominio originario del Estado sobre las tierras

Las tierras son del dominio originario del Estado, por tanto le corresponde su distribución, reagrupamiento y redistribución, conforme a las necesidades económico-sociales, ambientales y de desarrollo rural⁵².

Acceso y conservación de la propiedad agraria

El trabajo y la producción, son la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria, entendidos como el uso y aprovechamiento de la tierra, con producción ecológicamente sustentable, la generación de fuentes de empleo y de procesos de desarrollo tecnológico, que deben cumplir, la mediana propiedad y

⁵²Artículo 165, Constitución Política del Estado.

la empresa agropecuaria y constituirse en fuente de subsistencia y espacio de desarrollo socio-cultural, en los otros tipos de propiedad individual y colectiva⁵³.

Distribución y redistribución de tierras

Es deber del Estado promover el acceso progresivo del campesino-indígena a la propiedad de la tierra, en forma individual, asociativa o colectiva y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicación, comercialización y asistencia técnica, con el fin de mejorar su ingreso y su calidad de vida.

La instancia administrativa nacional es la encargada de coordinar las políticas de desarrollo rural y de distribuir y redistribuir las tierras, así como normar el uso y aprovechamiento adecuado del recurso tierra, de acuerdo a su aptitud de uso.

Dotación de tierras, privilegiando la función social

Se determina la preeminencia de la dotación, frente a la adjudicación de tierras fiscales, otorgando privilegio a la función social, frente a la función económico-social, como garantía de la vocación del Estado boliviano.

Derecho integral al territorio

Se reconoce la integralidad del derecho al territorio originario, que incluye el derecho a la tierra, la administración y uso exclusivo

⁵³ Con base en el artículo 166, Constitución Política del Estado.

de los recursos naturales renovables, la consulta previa e informada y la participación en los beneficios en la explotación de los recursos naturales no renovables; la facultad de aplicar sus normas propias al interior de esos espacios, para regular su uso, administrados por sus estructuras de representación propias y definir su desarrollo, de acuerdo a sus criterios culturales⁵⁴.

El territorio originario comprende, además de las áreas de producción, áreas de generación y desarrollo de los recursos naturales y áreas espirituales.

La ley regulará la forma de reconocimiento y formalización de los derechos colectivos, sobre territorios ancestrales o reconstituciones territoriales originarias, mediante procedimientos que garanticen su acceso y control, a favor de los pueblos indígenas.

Tipos de propiedades

El solar campesino y la pequeña propiedad, se declaran indivisibles; constituyen el mínimo vital y tienen el carácter de patrimonio familiar inembargable, de acuerdo a ley; igualmente las propiedades comunarias y los territorios originarios, son indivisibles, inalienables, inembargables e imprescriptibles⁵⁵.

La mediana propiedad y la empresa agropecuaria, reconocidas por ley, gozan de la protección del Estado, en tanto cumplan la función económico-social, de acuerdo con los planes de desarrollo.

⁵⁴ Con base en el artículo 171, Constitución Política del Estado.

⁵⁵ Artículo 169, Constitución Política del Estado.

La ley fijará los límites y la extensión de la propiedad agraria, con el fin de frenar la concentración de tierras, así como la actividad agropecuaria extensiva; estableciendo las superficies indispensables, de acuerdo a las zonas agro-ecológicas, la capacidad de uso mayor de la tierra y su productividad, para el desarrollo agropecuario, garantizando el acceso a tierras para la vivienda, el desarrollo y la producción, a la población boliviana.

Asentamientos humanos

El Estado fomentará planes de asentamientos humanos para alcanzar una racional distribución demográfica nacional, una mejor explotación de la tierra y los recursos naturales, contemplando prioritariamente las áreas fronterizas y otorgando a los nuevos asentados, facilidades de acceso a educación, salud, seguridad alimentaria y producción⁵⁶.

No se reconoce el latifundio

El Estado no reconoce el latifundio, entendiéndolo como la concentración de tierra improductiva, en una persona natural o jurídica; la tierra debe cumplir una función productiva, integral para gozar de la protección del Estado.

Se establece la reversión como medio de recuperación de tierras, en caso de demostrarse abandono parcial o total de la tierra, por incumplimiento de una función productiva.

Se reconoce la necesidad de la expropiación por interés social, como causa de necesidad y utilidad pública, o cuando la tierra se

⁵⁶ Artículo 172, Constitución Política del Estado.

encuentre concentrada para su redistribución en unidades económico-productivas.

Fomento al desarrollo rural

El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, incluyente, justo y solidario, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina, un nivel adecuado de bienestar, así como su incorporación al desarrollo nacional. Igualmente, fomentará la actividad agrícola y el uso óptimo de la tierra, mediante dotación de obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica; promoverá y protegerá la producción nacional, teniendo como principio la soberanía alimentaria, el respeto al medio ambiente y la salud de los consumidores.

El Estado planificará y fomentará el desarrollo económico y social de las comunidades, pueblos indígenas y cooperativas agropecuarias, protegerá y promoverá las formas colectivas, asociativas y particulares de producción agrícola.

Incentivo a la producción sustentable

El desarrollo productivo debe ser sustentable e integral, tanto de la tierra como de los recursos naturales.

Es deber del Estado incentivar la producción agropecuaria sustentable, impulsando políticas arancelarias ventajosas, créditos a los pequeños productores y protegiendo los precios a la producción na-

cional, brindar servicios de crédito, capacitación técnica, infraestructura y maquinaria para el aumento de la producción agropecuaria

Producción interna como medida de la soberanía y seguridad alimentaria

La producción de alimentos es de interés nacional y fundamental al desarrollo económico y social de la Nación. A tales fines, el Estado dictará las medidas de orden financiera, comercial, transferencia tecnológica, acceso a la tierra, infraestructura, capacitación de mano de obra y otras que fueran necesarias, para alcanzar niveles de autoabastecimiento y soberanía alimentaria.

La seguridad alimentaria deberá alcanzarse desarrollando y privilegiando la producción agropecuaria interna, entendiéndose como tal la proveniente de las actividades agrícolas, pecuarias y otras; así como la soberanía alimentaria, garantizando la producción nacional.

Políticas de fomento para alcanzar soberanía alimentaria

El Estado definirá políticas de fomento a la producción sostenible, sobre la base del principio de soberanía alimentaria, dirigidas a:

- a) Garantizar el acceso de campesinos u originarios a la tierra, agua, semillas y aprovechamiento de recursos naturales renovables.
- b) Promover la diversificación productiva.
- c) Priorizar la producción agropecuaria, para el abastecimiento del mercado interno.

- d) Promover la participación de los productores y consumidores, en la definición de políticas agrarias, referidas a la generación de alimentos sanos y ecológicamente producidos.
- e) Incentivar la recuperación y uso de prácticas tradicionales de uso y aprovechamiento de la tierra y los recursos naturales.
- f) Limitar mecanismos de libre mercado, que faciliten el desarrollo de la producción agraria sostenible y evite la sobreproducción derivada de la competencia.
- g) Proteger a productores y consumidores, en la importación de productos agrícolas y alimentos nocivos, a la salud y al medio ambiente.
- h) Reconocer el derecho a la alimentación y al desarrollo sostenible, como derechos fundamentales.

Apoyo financiero para garantizar seguridad alimentaria

De considerarse necesarios, el Estado asignará fondos públicos para financiar investigación, asistencia técnica, transferencia tecnológica y otras actividades, que promuevan la productividad y la competitividad del sector agrícola, con el fin de garantizar la seguridad alimentaria de la población; entendida como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente a éstos, por parte del público consumidor.

Protección de la producción nacional

El Estado promoverá acciones en el marco de la economía nacional e internacional, para compensar las desventajas propias de

la actividad agrícola, con el fin de proteger la producción nacional y su competitividad.

Regulación del recurso tierra

El Estado velará por la ordenación sustentable de las tierras, definiendo las aptas para producción agrícola, forestal u otras actividades productivas o de protección y definirá normas de uso de acuerdo a su potencial.

La producción está garantizada, siempre que se haga de acuerdo a la capacidad del suelo y se respete el medio ambiente, para garantizar su conservación y desarrollo.

Es deber el Estado, recuperar zonas degradadas, para su habilitación como tierras productivas o de protección.

Administración de tierras

El Servicio Nacional de Reforma Agraria, tiene jurisdicción nacional y es la instancia encargada de la administración del recurso tierra en el país.

Justicia agraria

El sistema de administración de justicia agraria y ambiental, con competencias que hacen prevalecer una concepción amplia, que garantiza la protección de los recursos naturales, los recursos hídricos, los conocimientos tradicionales, tierras, territorios y el medio ambiente.

Los procesos deben cumplir con los principios de oralidad, celeridad, concentración, identidad física del juzgado y derecho a la defensa; respetando el pluralismo jurídico, con la vigencia de las normas propias y autoridades de las comunidades indígenas, originarias o locales.

Este libro
se terminó de imprimir
en el mes de julio del 2006 en
los talleres gráficos de Editorial EL PAÍS
calle José Cronenbold N° 6
Santa Cruz de la Sierra
Bolivia