

Asamblea Constituyente 2006: ¿misión imposible?

Franz Barrios Villegas

Introducción

La confluencia de múltiples factores puede generar un punto de inflexión histórica trascendental. Éste parece ser el caso de la Asamblea Constituyente que se iniciará en Sucre, el 6 de agosto del 2006, luego de muchas jornadas en las que el pueblo boliviano ha consumido casi todas sus energías.

En 180 años de vida republicana, Bolivia no ha podido culminar su proyecto histórico de hacerse un Estado sólido; sus problemas internos han caído en una profundidad insondable que sólo puede calificarse como una crisis integral que compromete su viabilidad como nación; su vida democrática ha marcado una curva sinuosa entre dictaduras, levantamientos cruentos y recuperaciones esporádicas.

Con la eclosión social de octubre de 2003, el calvario de un período transitorio que no pudo salir del laberinto y el acuerdo de junio de 2005 han cobrado el valor trascendental de un nuevo horizonte para Bolivia, siempre y cuando la Asamblea Constituyente cumpla a cabalidad su misión fundacional.

La dimensión del desafío, los frágiles acuerdos que sustentan la realización de la Asamblea Constituyente, la urgencia de optar por una alternativa adecuada y la enorme responsabilidad que se cierne sobre los 255 “constituyentes”, siembran la duda sobre si esta tarea será o no una misión imposible.

A partir de la reforma constitucional del año 2004 podemos construir un marco referencial muy importante para encarar la reforma total de la CPE, que es la pirámide de soberanía, democracia y participación:

Dadas las actuales circunstancias y el criterio que algunas organizaciones han anticipado sobre el tipo de reforma a encarar, podemos establecer tres alternativas alternativas de cambio en la CPE:

- Reforma total formal de la CPE: Significa que los constituyentes tendrían que abocarse simplemente a una modificación literal de la Constitución llegando, en el mejor de los casos, a un reordenamiento interno de la misma.
- Reforma total y de fondo de la CPE por ejes temáticos: Seguramente ésta será la alternativa elegida, habida cuenta de que muchas instituciones insisten en que la reforma no debe llegar a un cambio radical de la Constitución, aunque deben hacerse modificaciones de fondo en los principales temas que están contemplados en ella: las autonomías, el tema de tierra y territorio, los recursos naturales, etc.
- Reforma total y de fondo para la refundación del Estado y la República: Tiene el propósito de lograr que la CPE refleje las bases de una verdadera refundación del Estado, de crear una Segunda República, construyendo una Constitución nueva, bien articulada y principalmente como la expresión máxima de los cambios que todo el Estado merece en estas circunstancias de cambio histórico.

1. Los pilares básicos para la refundación de la República

1.1 Primer pilar: *infraestructura económica*

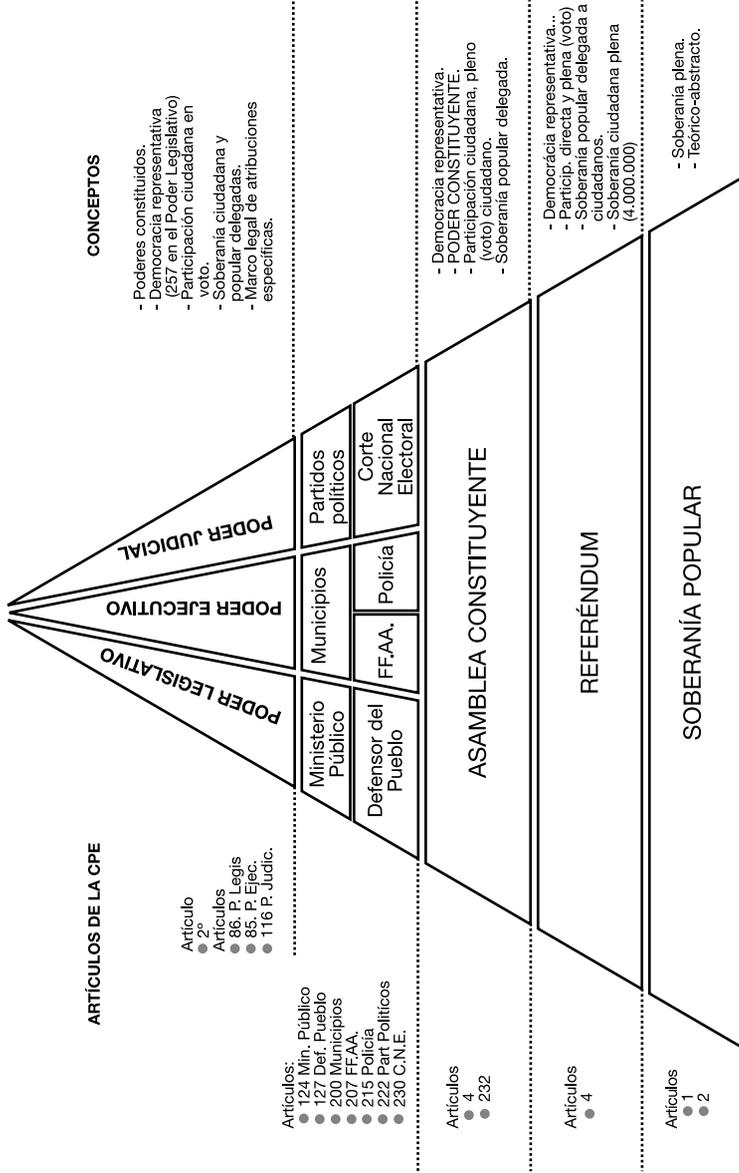
Si el principal argumento para establecer bases fundacionales de un nuevo Estado es acercar éste a la sociedad para que cumpla las funciones fundamentales de organización y conducción de toda la colectividad, este acercamiento tiene que empezar por la relación más importante que la historia ha establecido en todas las sociedades humanas, es decir, por el ordenamiento básico de las relaciones económicas que son determinantes para las otras instancias constitutivas de la formación social concreta.

- Satisfactores vitales para las necesidades vitales de la sociedad como punto de partida de la economía nacional:

El establecimiento de principios, pautas y líneas generales de acción en torno al desafío inicial y básico de la economía como es la satisfacción para toda la colectividad de todas las necesidades básicas, materiales y espirituales, es el primer imperativo económico.

Esta ecuación fundamental entre necesidades vitales y satisfactores para todo el universo poblacional de la sociedad boliviana implica una primera confrontación ideológico-política que debe dilucidarse en términos básicos en la nueva Constitución. Se trata de una opción para definir el uso prioritario de los recursos económico-financieros del Estado en los requerimientos básicos de la población. La resolución de esta relación se ha dado en los países desarrollados de corte capitalista mediante políticas que han asegurado el ascenso progresivo de la calidad de vida de todos sus

PIRÁMIDE DE SOBERANÍA, DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA



habitantes, aunque al precio social de la pobreza acrecentada de países dependientes o de sectores sociales marginados en sus propias entrañas.



Del mismo modo, en los países de corte socialista, como es el caso de Cuba, esta ecuación se ha hecho una realidad concreta por el destino privilegiado hacia esas necesidades vitales de todo el caudal económico del Estado, como primera prioridad.

- Ordenamiento de la estructura y del sistema económico:

Un segundo componente esencial es la propia estructuración del sistema económico nacional, a partir del adecuado tratamiento de sus principales elementos constitutivos (recursos naturales, fuerza de trabajo, medios de trabajo, producción y mercado).

Dadas las condiciones excepcionales que tiene Bolivia en materia de recursos naturales disponibles, la nueva Constitución tiene que consagrar con toda nitidez y firmeza los principios de preservar todos nuestros recursos naturales (hidrocarburos, agua, bosques, minerales, etc.) como patrimonio del pueblo y a través del Estado. La actual CPE ya consagra estos principios en los artículos 136 al 139, aunque no tiene los refuerzos normativos necesarios para su estricto cumplimiento.

La fuerza de trabajo tiene que ser reconocida, en la Constitución, como el nervio motor de todo el sistema económico nacional, lo que significa un ordenamiento normativo que proteja y privilegie la fuerza de trabajo que esté destinada a la producción material de bienes, así como a los campos complementarios en que esta energía individual y colectiva se destina. El total desorden que existe en el uso de nuestra fuerza de trabajo, inclinada por razones de pobreza e indolencia estatal hacia la economía informal, parasitaria a expensas del erario nacional o incluso hacia actividades ilícitas, tiene que ser cambiado en función de las tareas productivas que generen riqueza.

La producción de bienes, tanto aquéllos que tienen un destino directo de uso para los requerimientos de la sociedad como los que generan divisas, tiene que recibir el mayor estímulo estatal, en los marcos del reconocimiento de las diversas formas de organización empresarial, desde las pequeñas unidades productivas del agro, pasando por la pequeña y mediana industria, hasta culminar con una sólida emergencia de la producción empresarial para la exportación y el consumo interno.

La misma inversión privada, tanto nacional como extranjera, tiene que ser considerada como un elemento sustancial para el desarrollo productivo, en un marco racional de justa contribución a la solvencia económico-financiera del Estado.

El mercado interno, que en las actuales circunstancias apenas existe, tendrá que merecer un tratamiento especial de fomento y estructuración, fortaleciendo las relaciones económicas primarias entre demandas vitales y ofertas del mismo orden.

- Soberanía y competitividad en un mundo dependiente:

Señalados estos aspectos esenciales, nuestra Constitución tiene que establecer, igualmente, las bases de soberanía y competitividad de nuestro sistema económico nacional frente al contexto interdependiente de la economía mundial.

Ésta es, probablemente, una de la dimensiones más complejas y difíciles a tratar, no solamente por la desigual relación que existe entre nuestra débil economía interna y la fortaleza y agresividad de nuestros vecinos, sino por el peso casi insignificante de Bolivia en el mundo globalizado del modelo neoliberal.

1.2 Segundo pilar: superestructura jurídica

El nuevo marco normativo que debe tener Bolivia, a partir de una Constitución Política del Estado renovada, significará un esfuerzo extraordinario, por las exigencias técnico-jurídicas que hay que tomar en cuenta y por la coherencia político-ideológica que esta tarea supone en el fondo.

La relación indisoluble y estrecha que tiene a nivel superestructural el sistema jurídico con la estructura estatal tiene que manifestarse con mucha precisión y pertinencia en todas las innovaciones que registre la nueva Constitución. El aparato estatal no puede moverse ni funcionar adecuadamente, no obstante su cambio, si en su interior no existe el sistema jurídico que le dé legitimidad, movilidad y competencia.

Las exigencias de elaborar un nuevo cuerpo normativo en la cúspide de todo el ordenamiento jurídico nacional con las características que se atribuyen a la Constitución, como ley de leyes y en la cima de la pirámide kelseniana, imponen a la Asamblea Constituyente una responsabilidad por demás delicada.

Una primera tarea tendrá que ser la reconstrucción rigurosa de todo el texto constitucional, tanto desde el punto de vista técnico-jurídico, como desde el ángulo esencial de las transformaciones políticas que se aprueben para el redimensionamiento del Estado.

Habrà que superar las actuales insuficiencias de la CPE, a fin de asegurar su coherencia interna y el sentido sustantivo que debe tener en su formulación general, desprendiéndose de aspectos adjetivos o procedimentales que no tienen cabida en este cuerpo supremo.

Un elemento a considerar será el tratamiento del derecho consuetudinario que todavía rige en la vida y organicidad de los pueblos indígenas y originarios, frente al derecho positivo, en tanto marco jurídico nacional y de nivel superior que tiene el Estado.

1.3 Tercer pilar: superestructura política

Es este ámbito el que, seguramente, tendrá que merecer mayor atención y empeño para una reforma a fondo de la Constitución. En la superestructura política se concentra todo el peso institucional del Estado, en tanto que aparato público y como sistema político.

Nuestra propuesta privilegia la necesidad de concentrar los mayores esfuerzos de renovación integral y desde sus cimientos precisamente en esta instancia superestructural.

La modernización del aparato del Estado boliviano: Supone, en primer lugar, una reingeniería a fondo de todo el aparato estatal vigente, por ejemplo, en el Poder Ejecutivo, que hoy es la expresión más visible de un cuerpo obsoleto y centralista al extremo; del Poder Legislativo, hasta en su composición bicameral y en su funcionamiento interno; del Poder Judicial, cuyos avances han sido prácticamente anulados por otros factores; y de todo el aparato administrativo nacional, que se asemeja más a una maraña de cables que a un sistema ordenado y eficaz.

Regeneración del sistema político: El sistema político vigente tiene que ser cambiado desde sus raíces, porque es a este nivel que el Estado ha sufrido el mayor deterioro, debido principalmente al tumor maligno de la corrupción y a la ineptitud. Es un imperativo histórico recuperar el sentido original y preciso del poder político. Los cambios sustanciales del sistema apuntan a la recuperación del verdadero sentido y significado del poder, cuya desnaturalización ha causado los mayores estragos.

Renovación de los partidos políticos: La llamada “partidocracia” ha sido, tal vez, el resultado más perverso de toda esta degeneración política en el manejo del poder y del Estado. Los partidos tradicionales que han conducido la nave del Estado por muchas décadas han logrado tejer en casi todas las instancias del aparato estatal y sobre todo en el propio sistema político una especie de telarañas invisibles y perfectas que aseguraban su hegemonía, su impunidad y todos sus privilegios. La redefinición de la naturaleza, del rol y de las responsabilidades del partido político tiene que ser un punto fundamental de cambio y renovación, debiendo merecer una referencia explícita en el marco constitucional.

1.4 Cuarto pilar : superestructura territorial

Si bien el orden territorial del Estado boliviano forma parte de la superestructura jurídico-política del mismo, creemos necesario separar su tratamiento, como un cuarto pilar fundacional, por la importancia estratégica que ha adquirido este eje temático, a partir de la demanda autonomista y el anhelo generalizado de descentralización del poder estatal.

Como plataforma de base y como punto inicial para el debate, hemos rescatado varios trabajos elaborados en este campo por el investigador Franz Xavier Barrios Suvelza¹.

Hablar de superestructura territorial es referirse a una conformación del poder político y del funcionamiento del Estado, en base a la estructura territorial (que no es solamente espacial o geográfica, sino competencial). La división política de Bolivia en departamentos, provincias, secciones de provincia (municipios) y cantones significa este ordenamiento político y administrativo del Estado en términos “territoriales”.

¹ *El Estado triterritorial. Una nueva descentralización para Bolivia*, Edición Plural, 2002; *La descentralización en la Constitución boliviana. Diagnóstico crítico*, UCAC, 2004; *Descentralización y administración pública*, UCAC, 2005; *Propuesta autonómica de Santa Cruz. Balance de fortalezas y debilidades*, Edición Plural, 2005.

Para contextualizar con precisión el ámbito territorial es necesario examinar a fondo el modo de Estado “unitario” que la República de Bolivia ha consagrado desde 1826 en el artículo primero de la CPE (“Bolivia libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural constituida en República unitaria...”), frente a otros modos de Estado como son el federal, el compuesto o el triterritorial.

El eje central del debate no solamente se circunscribe al término “autonomía”, sino se extiende a una mejor comprensión y diferenciación de otras categorías conceptuales, tales como la descentralización política y administrativa, la desconcentración o la elección de un modo de Estado compuesto. A partir de ello, las bases teóricas para una propuesta del modo de Estado triterritorial serían las siguientes:

Superando la disyuntiva entre Estado unitario o federal, la propuesta del Estado triterritorial significa que éste es un nuevo modo de Estado conformado por un sistema de tres niveles territoriales (el nacional o superior, el departamental o meso y el municipal o local), trabados entre sí en estricta coordinación, con un valor constitucional igual (equipolencia constitucional) y cada uno con su propia cualidad gubernativa.

Este nuevo ordenamiento político-territorial en tres niveles tendría que estar definido en base a tres bloques conceptuales: a) la distribución competencial con atribuciones propias para cada nivel y jerarquizadas desde lo nacional a lo local, pasando por el nivel meso; b) la delimitación geográfica o espacial que implique los límites entre territorios, sus organizaciones operativas y el equipamiento de asentamientos y servicios; c) la institucionalización política de los tres niveles, como órganos concatenados en materia de gestión y coerción pública o estatal.

La cualidad gubernativa de cada uno de los tres niveles estaría garantizada por la constitución de órganos de gobierno elegidos en cada nivel, una división horizontal de poderes (tres en el caso nacional y dos en los niveles departamental y municipal –ejecutivo y legislativo), la capacidad constitucional de decidir estrategias propias por cada nivel (autonomía e inmunidad) que sean compatibles con el criterio de unicidad estatal y una facultad tributaria general para el nivel nacional y propia para los niveles departamental y municipal, que sean compatibles, sincronizadas y estables.

La configuración triterritorial del poder político en estos tres niveles (nacional, departamental y municipal) tendría como base institucional la unicidad del Estado boliviano, superando el centralismo que impuso el modelo unitario y llenando el vacío del nivel meso, que hasta hoy simplemente es una extensión del gobierno nacional.

Los catálogos competenciales que distribuyan facultades propias y convergentes para cada nivel estarían construyendo hacia el futuro una plataforma más sólida en materia de estrategias complementarias y concurrentes, por un lado, y garantizando la equipotencia constitucional de los tres niveles, sin comprometer la unidad nacional.



De este modo, la autonomía departamental se consolidaría simplemente como la facultad legislativa de cada gobierno departamental para darse los atributos políticos y administrativos propios, es decir, una efectiva descentralización político-administrativa.

Finalmente, la asignación constitucional de competencias claras y específicas para cada nivel otorgaría un extraordinario dinamismo sincronizado del Estado, como aparato que debe responder a las reales exigencias históricas del conjunto de la sociedad. Estas competencias podrían, por ejemplo, distribuirse en los siguientes ámbitos concurrentes y no antagónicos:

A nivel nacional: independencia, soberanía y seguridad de la nación

- resguardo y manejo de los recursos naturales.
- política exterior en todos los campos de orden nacional (diplomacia, relaciones, comercio exterior, endeudamiento, etc.).
- política económico-financiera del Estado boliviano.
- planificación del desarrollo económico y social, etc.

A nivel departamental:

- desarrollo integral en sus componentes: humano (o social), económico-productivo, medio ambiental e institucional.
- administración descentralizada (con leyes propias) de los recursos asignados por el Estado y los propios, etc.

A nivel municipal:

- atención directa e integral a los requerimientos fundamentales de la sociedad civil en materia de necesidades vitales y derechos fundamentales de la persona humana.
- políticas públicas en torno a salud, educación, servicios básicos y desarrollo local, etc.
- administración descentralizada o autónoma (con leyes propias) de los recursos asignados por el Estado y de los propios.

1.5 Quinto pilar: superestructura ideológica

Si entendemos por superestructura ideológica toda la compleja articulación del conocimiento humano en términos de ideas, valores, principios, creencias, ciencia, actitudes y conductas que hacen al grado de desarrollo de una sociedad determinada, lo que queda por hacer y consagrar en una nueva Constitución es algo mucho más trascendente que la simple reforma educativa.

Se trata básicamente de asegurar constitucionalmente que la conciencia colectiva del pueblo boliviano merezca toda la atención del caso. Por ejemplo, tienen que estar fijadas las políticas de Estado que disipen la neblina ideológica de una conciencia colectiva que sigue manteniéndose en niveles históricos de relación natural.

Los procesos de socialización, sea en los sistemas formales de la educación o en otros alternativos, tienen que canalizar todas las adquisiciones universales

del conocimiento y toda nuestra energía cognoscitiva hacia el fortalecimiento de nuestra fuerza material y espiritual, a fin de cambiar nuestra historia en sus distintos ámbitos y niveles.

Las llamadas regiones ideológicas (familia, escuela, religión, cultura, medios de comunicación, ciencia, etc.) tienen que merecer un tratamiento cuidadoso y constante, dada la delicada misión que tienen en la conformación de la personalidad de base de la Nación boliviana.

Nuestras culturas tienen que estar registradas constitucionalmente en toda su fortaleza y proyección como energías invaluableles para construir una mentalidad colectiva de extraordinarios alcances.

El actual régimen cultural de la CPE tiene que ser sustituido por un planteamiento mucho más amplio y sólido a nivel de la superestructura ideológica de la sociedad boliviana, abarcando los siguientes elementos estratégicos:

- La conciencia colectiva, directamente relacionada con el mundo real de la formación social boliviana, tiene que disipar la ideología natural, espontánea y bloqueada que la cubre. Se tienen que sentar las bases estratégicas para convertirla en conciencia crítica que se abra a las adquisiciones universales del conocimiento y a los grandes principios y postulados que deben inspirar a la nación en su proyecto histórico de reconstrucción.
- Los procesos de socialización tienen que estar debidamente articulados y dispuestos a una gigantesca tarea de construcción ideológica en términos modernos, positivos y creativos para que la energía colectiva sea el principal motor de desarrollo integral de toda la Nación.
- El sistema de educación formal tiene que sufrir una nueva reforma de adecuación y cambio, dada la experiencia fallida de la última reforma educativa.
- Hay una necesidad estratégica de armonizar los diferentes segmentos o regiones de la ideología nacional, principalmente de aquellos que tienen la delicada responsabilidad de producir y dirigir la producción ideológica del país, como es el caso de los medios de comunicación.
- La cultura nacional en toda su riqueza y diversidad tiene que ser considerada como un factor estratégico de fortalecimiento ideológico integrador y competitivo, antes que convertirse en una trinchera de división interna y radicalismo autodestructivo.
- El país tiene que abrirse a las fuerzas renovadoras de la ciencia, con la sola prevención de no caer en la dependencia cultural, científica o tecnológica que afecta directamente a la personalidad colectiva.

1.6 Sexto pilar: estructura social

Si bien la estructura social es una categoría conceptual de conjunto, es decir, que incorpora como sus elementos constitutivos a las tres instancias fundamentales de toda formación social concreta (infraestructura económica y superestructuras jurídico-política e ideológica) conviene un tratamiento

separado en tanto pilar de sustentación por sus connotaciones sociales específicas. Es en este ámbito en el que se deberían articular constitucionalmente todos los aspectos esenciales inherentes a la persona humana, tanto en su especificidad individual como en su sentido colectivo o social.

La separación abismal que todos constatamos entre el Estado y la sociedad se evidencia con mayor énfasis en los efectos sociales que este distanciamiento provoca. El grado de inanición en que se debate la sociedad boliviana desde el punto de vista social no es sino el efecto de la situación de colapso económico, de desmoronamiento político y de bloqueo ideológico que acusa nuestra crisis integral.

La nueva Constitución tiene que privilegiar el tratamiento del ámbito social, no solamente porque se trata de la persona humana, razón de ser de la propia existencia del Estado, sino porque la misma justificación de una refundación no podría entenderse si no es tomando este eje central como la principal misión política de un poder constituyente.

La incorporación y articulación de los principales ejes temáticos de lo social, aunque sólo sea a título indicativo, son:

- La plena vigencia de los derechos fundamentales de la persona humana.
- La calificación de prioridad absoluta para las políticas públicas que se orienten al nivel y calidad de vida de toda la población.
- El reconocimiento de la equidad de género en todos los aspectos fundamentales de la organización estatal.
- La vigencia plena de los principios de inclusión social y participación decisional de la ciudadanía en todas las instancias públicas que sean pertinentes.
- La incorporación de la juventud en los derechos y los deberes que deben asumir todos los bolivianos.
- La implementación constitucional de políticas de Estado en cuanto a la seguridad ciudadana y al cuidado social que merecen los sectores menos protegidos.
- Un eje central de tratamiento estratégico para el síndrome de la pobreza, como la principal misión del Estado.
- El tratamiento prioritario y sostenido para un cambio de la conciencia colectiva hacia objetivos de reconstrucción y cambio, etc.

1.7 Séptimo pilar: estructura pluricultural y multiétnica

Existen dos razones para considerar que la situación cultural y étnica debe ser calificada como un pilar fundacional de la nueva República: la primera es histórica, por cuanto la formación social concreta boliviana desde su creación como República no aceptó ni reconoció esta realidad compleja, diversa y fundamental de la Nación boliviana; la segunda es de carácter sociológico, ya que esta calidad pluri-multi en el ámbito de la conformación social boliviana es no sólo excepcional frente a otros países de América Latina sino que puede convertirse en una fuerza motriz de grandes proyecciones.

Las movilizaciones de los pueblos indígenas demandando su legítimo reconocimiento apenas han logrado una inclusión textual en el artículo primero de la CPE. De lo que ahora se trata es de consolidar este reconocimiento en todo el ordenamiento estructural y funcional del Estado Boliviano, como un ingrediente legítimo e imprescindible.

En el rediseño de la nueva Constitución tendrán que tomarse en cuenta, como temas imprescindibles, aquéllos que tienen que ver con la compleja diversidad social y étnico-cultural que tiene el país. Por ejemplo:

- El estudio en profundidad del reconocimiento constitucional del territorio, en la concepción de instancia política, que acoge a los pueblos originarios, particularmente de aquéllos que todavía se encuentran enclaustrados en su propio mundo natural, sin que este reconocimiento cuestione la unidad del territorio nacional como expresión política de la unicidad del Estado boliviano.
- La legítima participación en derechos y deberes de los pueblos originarios e indígenas en todas las instancias económicas, sociales y jurídico-políticas a reconstruirse en un Estado mucho más integrado y participativo.
- El reconocimiento de la complejidad que supone la Nación boliviana, tanto desde el punto de vista cultural como étnico, preservando las cualidades más relevantes de estas naciones dentro de la Nación, principalmente en el orden ideológico, es decir, cultural.

