

CONSTITUCIÓN,
PLURINACIONALIDAD
Y PLURALISMO
JURÍDICO EN BOLIVIA

Albert Noguera Fernández

ÍNDICE

Presentación	7
1. Introducción	13
2. Estado-nación, Derecho y construcción del sujeto: la crisis del monismo jurídico liberal	19
2.1 Socialización (aculturación) jurídica y discurso jurídico en el Estado-nación liberal	19
2.2 Identidad Jurídica y dominación	28
2.3 Monismo jurídico, crisis del Estado de Derecho y búsqueda de nuevas alternativas	34
3. Pluralismo jurídico y emancipación social: proceso constituyente y (neo) constitucionalismo	39
3.1 ¿Qué pluralismo jurídico?	39
3.2 De la Teoría a la Dogmática Constitucional: Asamblea Constituyente y nueva Constitución en Bolivia	43
3.2.1 En su Parte dogmática:	51
3.2.2 En su Parte orgánica:	65

4. Plurinacionalidad y autonomías. Un análisis del nuevo proyecto de Constitución Boliviana.....	71	4.4.1.III El reconocimiento del pluralismo jurídico	93
4.2. El modelo de descentralización territorial en la Constitución boliviana de 2004: el sistema "bigubernativo-bipolar"	76	4.4.1.IV La composición mixta o plurinacional del Tribunal Constitucional	104
4.3. El Proceso constituyente y las nuevas demandas	81	4.4.2 El régimen autonómico y el sistema de distribución de competencias	110
4.3.1 Los pueblos y naciones indígenas y la demanda de Estado plurinacional	81	4.4.2.I El reconocimiento de la autonomía departamental	111
4.3.2 El Comité Cívico de Santa Cruz y la demanda de autonomía	83	4.4.2.II La creación de dos niveles territoriales autónomos nuevos: los territorios indígena originarios campesinos y las regiones	116
4.4. Plurinacionalidad, pluralismo jurídico y autonomías en el nuevo proyecto de Constitución	86	4.4.2.III El sistema de distribución de competencias	126
4.4.1 La plurinacionalidad	87	4.5. La distribución territorial de los recursos públicos	127
4.4.1.I La inclusión de la esfera simbólico-lingüística de los diversos pueblos y naciones en la dimensión ética de legitimación política del Estado	89	5. Los límites y dificultades del proceso constituyente. ¿Hacia donde va el proceso boliviano?	133
4.4.1.II La conformación de la cámara legislativa y su sistema electoral	91	5.1 Los bloqueos procedimentales	133
		5.1.1 El debate político sobre la forma de votación y el carácter de la Asamblea	134

5.1.2 Los problemas del trabajo en comisiones	134
5.1.3 Los bloqueos sustanciales y violentos de los poderes fácticos y actores externos	135
5.2 El papel desestabilizador de los medios de comunicación	135
5.3 El proceso post-constituyente y el futuro de la reforma constitucional	136
6. Conclusiones.....	139
Bibliografía	143

Presentación

Pocas personas he conocido que, como Albert Noguera, sean capaces de convertir y traducir toda una vivencia intensa de procesos sociales y políticos en reflexiones teóricas tan densas y consistentes.

Todos los momentos de la lucha social y política que Albert conoció y compartió con las y los protagonistas del proceso constituyente boliviano, fueron para él, entre muchas otras cosas seguramente, un espacio de validación y construcción teórica que le permitió proponer una reflexión articuladora de sus vastos conocimientos académicos con realidades complejas que se encargó día a día de decodificar e interpretar para re-construirlas en el plano teórico desde una perspectiva política muy comprometida.

Albert presenta una reflexión abiertamente crítica de algunos elementos planteados en el proceso constituyente boliviano, contrastando siempre las propuestas de este proceso con el contenido discursivo del cambio enarbolado por su liderazgo.

La idea del cambio profundo y estructural subyace en su reflexión como una constante con la que se contrasta todo, las preguntas que se hace son siempre conducentes a dilemas estructurales, cuyo contenido tiene mayor significado si se toma en cuenta que sus interrogantes se hacen, en buena

parte, dentro de la ciencia jurídica, disciplina muy poco proclive a los cambios.

El debate radical sucedido en la Asamblea Constituyente boliviana entre dos modelos de Estado: el modelo de Estado-nación neoliberal y el modelo de Estado plurinacional, es un tema que inicia su reflexión remitiéndolo a la caracterización sociológica de la sociedad y a la definición normativa de la estructura del Estado en el nuevo texto constitucional.

Reflexiona respecto a la relación entre Derecho y dominación colonial que -a partir de una socialización (aculturación) jurídica- permite la construcción de una identidad jurídica liberal individualista vinculada con los fenómenos de dominación colonial, de tal manera que "las instituciones del Estado republicano constituyen la legalidad" y "el resto de normas o instituciones no liberales no sólo no son jurídicas, sino que son también antijurídicas". Para Noguera, "el monismo jurídico es uno de los elementos fundamentales" para mantener la hegemonía del modelo liberal colonial.

A partir de esta problemática, el autor busca responder a la pregunta de "¿cómo deconstruir-reconstruir una nueva identidad jurídica desfetichizada (no liberal) y emancipatoria?", sabiendo que "todo proyecto superador del modelo liberal debe partir, entre otros aspectos, de la necesidad de quitar a éste el monopolio de la

legalidad" esto es dando lugar a un pluralismo jurídico "como un proyecto de juridicidad alternativa" donde "la producción normativa o de Derecho pase de los organismos técnico-formales al 'sujeto colectivo participante'" y "el ejercicio de comprensión, interpretación y práctica jurídica deje de ser monopolio de los operadores generales del Derecho para pasar a ser una práctica popular."

Plantea luego una serie de características que debería tener una Constitución "útil para crear un Estado comunitario emancipador" tanto en su parte dogmática (área donde se establecen derechos y obligaciones), refiriéndose por ejemplo al hecho de que el proyecto de Constitución boliviana pone especial hincapié y le da supremacía a los derechos sociales (generalmente relegados por los derechos individuales civiles y políticos); como en su parte orgánica (referida a la forma de organización y funcionamiento del Estado), donde se plantea la necesidad de "reconocer y 'empoderar' a los sujetos colectivos (pueblos indígenas, etc.)" y "redistribuir el poder estatal entre ellos".

Para concluir, Noguera presenta un análisis jurídico del proyecto de Constitución boliviana aprobado por la Asamblea Constituyente en lo relativo al reconocimiento de la plurinacionalidad y a sus aspectos principales: "reconocimiento constitucional explícito del carácter plurinacional del Estado, reconocimiento de autonomía y autogobierno para los departamentos, regiones y pueblos o naciones

existentes en el interior del territorio estatal y establecimiento de mecanismos de participación y protección de estos departamentos, regiones, pueblos y naciones en el gobierno compartido del Estado.”

En cuanto al tema de Estado con autonomías, Noguera, expone una mirada crítica a la calificación de autonomía que se hace en el proyecto de constitución aprobado por la Asamblea, en Oruro, por cuanto considera que si no se otorga facultad de “auto legislación” la forma del Estado es de todas maneras centralista.

Los resultados de la negociación política posterior a la elaboración del texto de Noguera (realizada en septiembre y octubre de 2008) que otorgan facultades legislativas a las autonomías departamentales, municipales e indígenas, en las materias de su competencia, desde esta perspectiva, podrían ser calificadas como “más consistentes” en esta concepción de “autonomías”.

En general, el análisis de Noguera aporta una mirada técnica estructurada sobre bases políticas claras desarrollando respuestas a los interrogantes más relevantes de la refundación del Estado y en particular sobre el pluralismo jurídico inherente al nuevo Estado. Por eso, El proyecto “Cambios Estructurales en la Constituyente y Políticas Públicas Articuladas” con el apoyo de OXFAM Gran Bretaña, entrega al público y en particular a los lectores académicos, este

texto que sin duda será uno de los más útiles aportes al debate nacional sobre el nuevo Estado y el pluralismo jurídico contenido en el nuevo texto constitucional.

Teresa Morales Olivera

Coordinadora del Proyecto

“Cambios Estructurales en la Constituyente
y Políticas Públicas Articuladas”

1. Introducción

El 9 de diciembre de 2007, la Asamblea Constituyente de Bolivia aprobó en Oruro el proyecto de Constitución, que deberá someterse a referéndum constitucional. El proceso constituyente boliviano está siendo uno de los procesos constituyentes de más larga duración de los últimos años: un año y cuatro meses de trabajo hasta la aprobación del proyecto de Constitución y cinco meses después de ello, todavía no se tiene en claro cuándo podrá realizarse el referendo constitucional que debe suponer, en caso de aprobación, la entrada en vigor de la nueva Carta Magna boliviana.

Uno de los aspectos que generó más discusión a lo largo del debate previo y durante el proceso de elaboración de la Constitución, fue el tratamiento del tema de la plurinacionalidad del Estado. Concretamente, el enfrentamiento entre dos modelos de Estado como expresión de dos modelos político-ideológicos opuestos: el modelo de Estado-nación liberal defendido por los sectores sociales conservadores, y el modelo de Estado plurinacional defendido por la izquierda y el movimiento indígena.

El enfrentamiento entre la noción de Estado-nación liberal y la de Estado plurinacional tiene que ver con dos elementos:

- a) con la caracterización sociológica de la sociedad; y,
- b) con la definición normativa de la estructura del Estado en el nuevo texto constitucional.

Ambos aspectos se tratan en el presente trabajo.

Desde el punto de vista sociológico, la población indígena abarca en Bolivia aproximadamente el 65% de la población del país, sin embargo, ni sus derechos, ni su identidad cultural, ni sus propias formas de organización política, jurídica, económica y social han estado nunca plenamente reconocidos de manera formal. Como señala Luis Tapia, cabe concebir al Estado como un conjunto de instituciones pero también, y sobre todo, como un conjunto de relaciones políticas y sociales. Uno de los principales rasgos del modo en que se ha organizado el Estado en Bolivia, desde su fundación, ha sido el hecho de que se ha constituido en base al formato de las instituciones provenientes de la cultura dominante de los países colonizadores del continente (Estado-nación liberal). En este sentido, el proceso de fundación de los estados latinoamericanos y del boliviano, en particular, ha tenido un fuerte componente de continuidad, ya que si bien ha habido una emancipación en relación a los centros coloniales, las instituciones instituidas continuaban siendo

aquellas impuestas por el dominio colonial.¹ Este dominio colonial se ha hecho a través de diferentes mecanismos, uno de ellos ha sido el Derecho.

En la primera parte de este trabajo se presentan algunas reflexiones entorno a la relación entre Derecho y dominación colonial, reflexiones acerca de la conformación, mediante el proceso de socialización o aculturación jurídica, de la identidad jurídica (liberal-individualista) y su vinculación con los fenómenos sociales de dominación colonial. ¿Qué es la identidad jurídica y cuál es su función en relación al poder? .

En el Estado-nación liberal sólo aquellas normas e instituciones del Estado republicano constituyen la legalidad y por tanto, son las que copan la estructura y el discurso jurídico a partir del cual se despliega el sistema de representaciones que conforman lo legítimo, el resto de normas o instituciones no liberales no sólo no son jurídicas, sino que son también anti-jurídicas. En consecuencia, el monismo jurídico es uno de los elementos fundamentales que les permite blindar la hegemonía del modelo liberal colonial.

Planteado y desarrollado el problema, la segunda parte del trabajo tiene por misión resolverlo, respondiendo a la pregunta: ¿Cómo deconstruir-reconstruir una nueva identidad jurídica desfetichizada (no liberal) y emancipatoria?

¹ L. TAPIA. Gobierno multicultural y democracia directa nacional. Ed. Estrategia. La Paz. Bolivia. 2006. p. 13-14.

No cabe duda que ante los hechos descritos, todo proyecto superador del modelo liberal debe partir, entre otros aspectos, de la necesidad de quitar a éste el monopolio de la legalidad, tanto a nivel institucional como de producción jurídica. Ello hace aparecer, en contraposición al monismo jurídico propio del Estado-nación liberal, el concepto de Estado plurinacional y sus consecuencias con relación al Estado de derecho y a la democracia, tomando en cuenta que su adopción pone en juego aspectos referidos al sistema de representación política, al pluralismo jurídico, a los derechos colectivos de los pueblos indígenas y a la descentralización política mediante autonomías territoriales.

Para enfrentarse y superar este gran desafío, constituye un ejercicio inevitable la exploración de las potencialidades del Derecho Constitucional y de las constituciones. El redescubrimiento de las constituciones es una pieza fundamental para la construcción de una arquitectura de los parámetros objetivos definitorios del derecho que pretendamos aplicar.

Una Constitución es un documento normativo de y para el Estado y la sociedad. Un proceso constituyente y una Constitución representan un momento de redefinición de las relaciones políticas y sociales a desarrollar en una sociedad determinada.

Si bien todo este análisis había sido realizado con anterioridad a la Asamblea Constituyente por los movimientos sociales indígenas existentes en el país,

adoptó su centralidad en el debate público boliviano con la Asamblea Constituyente. Y de hecho, todos estos elementos de pluralidad en las formas de democracia, en los sistemas normativos, en la composición de la estructura general del Estado, etc., son incorporados, en algunos casos con mayor acierto que en otros en cuanto a la regulación que se establece, en el nuevo proyecto de Constitución boliviana.

Al final del trabajo se realiza un análisis jurídico detallado del proyecto de Constitución boliviana en lo relativo al reconocimiento de la plurinacionalidad y a sus aspectos principales:

1. El reconocimiento constitucional explícito del carácter plurinacional del Estado;
2. El reconocimiento de autonomía y autogobierno para los departamentos, regiones y pueblos o naciones existentes en el interior del territorio estatal; y,
3. El establecimiento de mecanismos de participación y protección de estos departamentos, regiones, pueblos y naciones en el gobierno compartido del Estado.

2. Estado-nación, Derecho y construcción del sujeto: la crisis del monismo jurídico liberal

2.1.- Socialización (aculturación) jurídica y discurso jurídico en el Estado-nación liberal. 2.2.- Identidad Jurídica y dominación. 2.3.- Monismo jurídico, crisis del Estado de Derecho y búsqueda de nuevas alternativas.

2.1 Socialización (aculturación) jurídica y discurso jurídico en el Estado-nación liberal

Han sido diversas las concepciones y definiciones en torno el término de "socialización jurídica". La gran discusión en esta esfera se ha producido entre la escuela norte-americana y la francesa. La noción de socialización jurídica adoptada por los investigadores franceses² difiere notablemente de la que usaron las investigaciones norteamericanas de finales de los años 60, las cuales crearon el concepto de "*Legal socialization*"³.

² CH. KOURILSKY-AUVEGEN. *Socialisation Juridique et identite du sujet*. En *Revista Droit et Societe*. Núm. 19. Francia. 1991; y, *Socialisation juridique et consciente du droit*. Ed. Réseau Européen Droit et Société. Paris. 1997.

³ R.D. HESS y J.L. TAPP. *Authority, Rules and Agressions: a Cross-National Study of the Socialization of children into Compliance Systems*. Part. I. Washington D.C. US Department of Health, Education and Welfare. 1969; J.L. TAPP. *Socialization, the Law ans Society: Reflections*. *Journal of Social Issues*. 27/2. 1971.

Las primeras investigaciones norte-americanas entienden por socialización un proceso clásico de transmisión, la socialización jurídica hace referencia a una simple interiorización a-crítica de las normas imperativas de la sociedad donde se cree que conduce al respecto de la normatividad y autoridad existente. La no aceptación en ciertos individuos de tales reglas se considera como un "fallo" de la socialización.

El punto de vista de los investigadores franceses, en cambio, es prácticamente opuesto al anterior. Éstos conciben un concepto de socialización jurídica no desde un punto de vista donde el sujeto juega un rol puramente pasivo-receptivo, sino desde una visión mucho más amplia, parten de una concepción inter-accional de la socialización en la que el sujeto juega un rol activo. La socialización jurídica incluye todo el conjunto de procesos e inter-relaciones por las cuales el ser humano deviene un ser social. Esto es, en la producción de la vida social los hombres realizamos cotidianamente una enorme cantidad de actos de sentido y efectos jurídicos, buena parte de los cuales no son "comprendidos" en sus alcances y significaciones legales -de ahí que algunos autores hablen de una *opacidad de lo jurídico*⁴-.⁵ Estos

⁴C.M. CÁRCOVA. Sobre la comprensión del Derecho. En AA.VV. Materiales para una teoría crítica del Derecho. Ed. Abedelo-Perrot. Buenos Aires. 1991.

⁵ Así, actos como viajar en un autobús o en un tren diariamente para cumplir con la rutina laboral o estudiantil, el salir a comer a un restaurant, o de cualquier otro tipo, que son actos de derecho y con efectos jurídicos -contrato de transporte, responsabilidad del transportador, etc.- no son percibidos como tales (R.V. JHERING. El derecho de la vida

actos realizan una acción regularizadora de lo social, extienden un modelo determinado de *conductas-tipo* en todos y cada uno de los actos humanos, generándose un desarrollo dinámico de un tipo concreto de relaciones sociales que por su praxis repetitiva, deviene normatividad y normalidad (cultura).

En efecto, la acción unitaria del Derecho, en tanto conjunto de presiones exteriores del contexto sobre el individuo que se encuentra ante un sistema de esquemas completo de actuar, es interiorizada de forma adaptativa por él, determinando su conducta. El hombre configura para él mismo órdenes normativos cotidianos que reglamentan su actuar en armonía con la vida comunitaria.⁶

Así pues y, a modo de resumen, las diferencias entre ambas concepciones de la socialización jurídica

cotidiana. Ed. Tirant lo Blanch. Valencia. 1993). Como estableció Theodor Geiger en su *Teoría de las normas*, aquello que explica el porqué los sujetos cumplen las disposiciones jurídicas, no es el miedo a una reacción (sanción, coacción), sino lo que llama la "*expectativa típica de conducta*":

"No existe una firme correspondencia entre el origen del contenido de la norma (del modelo) -habitual o estatuido-, por un lado, y la relación del individuo con el modelo $s \rightarrow g$ (situaciones típicas \rightarrow modelos de conducta típicos) consolidado como norma, por el otro. El nuevo miembro individual ejercita quizá el modelo $s \rightarrow g$ originado y acostumbrado en E (orden social), de una manera puramente consuetudinaria, por el ejemplo y la imitación, sin que acaso jamás se dé cuenta conscientemente de que $s \rightarrow g$ es el contenido de una norma. (...) Si el modelo $s \rightarrow g$ está muy profundamente arraigado en E, el individuo por regla general, responderá a s con g irreflexivamente y de manera totalmente automática" (T. GEIRGER. Estudios preliminares de Sociología del Derecho. Ed. Comares. Granada. España. 2001. p. 47-48).

⁶ A. NOGUERA. Derecho y Hegemonía. Un estudio socio-jurídico de la Cuba actual. Ediciones Cooperativas. Buenos Aires. 2007. p. 54.

(norteamericana-francesa) reside en que mientras la primera la considera como un mero proceso de "recepción", la segunda la considera como un proceso de "auto-apropiación", es decir, de asimilación progresiva por parte del sujeto de aquel universo de representaciones y instituciones constitutivas del sistema jurídico que rige su sociedad (normas jurídicas, órganos de poder, derechos y obligaciones, etc.) determinando su sentido de moralidad conforme a tal orden.

Ahora bien, ¿cómo se produce este proceso de auto-apropiación?

La teoría crítica del Derecho⁷ ha dado respuesta a esta pregunta señalando el despliegue en la sociedad de un conjunto de mitos y ficciones jurídicas a través de una elucidación global del discurso jurídico como mecanismo principal de aculturación legal en los individuos. Trataremos entonces de señalar el funcionamiento del discurso legal y su vinculación con el proceso de socialización.

Tomando como punto de arranque el cartesianismo (*cogito ergo sum*) afirmamos que los sujetos "captamos" y "comprendemos" como unívocos aquellos objetos y hechos sociales que observamos, mediante una "conexión con" o reproducción interior inmediata de las operaciones vivenciales o experiencias lógicas

⁷ E. MARÍ, R. ENTELMAN, C.M. CÁRCOVA y A. RUIZ. Materiales para una teoría crítica del Derecho. Ed. Abeledo-Perrot. Buenos Aires. 1991.

que conforman la trama de los mismos.⁸ Weber clasifica tales "conexiones con" en dos grupos:

- *Comprensión actual de sentido.* Conexión con el sentido que a su producción y empleo le presta la acción humana. (A modo de ejemplo, captamos un tenedor en base a su referencia con la vivencia o acción de comer).
- *Comprensión causal-explicativa.* Conexión con los motivos por los que se da el objeto. (Asimismo, captamos un árbol o una sonrisa en base a una vivencia o imputación causal, natural en el primer caso y afectiva en el segundo, que lo fundamenta).⁹

En la inter-relación diaria de los hombres con el mundo, este ejercicio de comprensión por medio de la conexión objetos/hecho social-lógica práctica, se encuentra implícito en el lenguaje, las palabras son a fin de cuentas, este ejercicio¹⁰. Toda palabra lleva implícito un movimiento dialéctico de irradiación de sentido:

- 1) la vivencia o experiencia que tomamos originariamente como enlace o conexión para "comprender" un determinado objeto o hecho, es

⁸ E. HUSSERL. La idea de fenomenología. Cinco lecciones. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1989; G. FUNKE. Fenomenología: ¿metafísica o método?. Ed. Monte Avila. Caracas. 1991.

⁹ M. WEBER. Economía y sociedad. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1969. p. 9-10.

¹⁰ J. DERRIDA. La voz y el fenómeno. Ed. Pre-textos. Valencia. 1985

la que otorga significado a la palabra (la palabra es su correlato), es el significado de la palabra. Y, al mismo tiempo,

- 2) la palabra, una vez integrada como parte de nuestro vocabulario común, cada vez que es pronunciada está reafirmando o re-asegurando por ella misma tal significado como válido para conexiones posteriores.¹¹

En consecuencia, no podemos considerar a las palabras como simples códigos inertes de comunicación, sino como *objetivaciones de sentido* que convierten (y reproducen constantemente, mediante su significado) formas histórico-concretas de lo social en "sentido común". La reproducción de un tipo concreto de racionalidad se instaura pues en el lenguaje mismo que, mediante *ciclos continuos de consagración de significados-evidencias*, nos crea una estructura mental de la organización social legitimadora del orden (realiza una función de "sujeción").

Pero vista esta "fenomenología" del lenguaje, y yendo al origen de las palabras, ni ellas ni sus significados son algo "a-histórico" y "natural", sino que son construcciones humanas o sociales. En la evolución histórico-política de occidente se comprueba que, en cada época y en cada lugar, un determinado lenguaje jurídico reproduce idealizaciones formales, montajes

¹¹ J.T. DESANTI. Fenomenología y praxis. Ed. Caldén. Buenos Aires. 1970.

y representaciones míticas propias del orden dominante. "En toda sociedad se presenta una relación de influencia recíproca entre discursos y focos de poder: los primeros surgen en función de los segundos y éstos se constituyen y fortalecen gracias a aquellos"¹². No cabe duda que la llegada del Estado-nación, y con él el establecimiento de un monopolio del derecho estatal-positivista liberal¹³, supone la creación de un discurso jurídico hegemónico con conceptos-matriz como: deudor, acreedor, derechos, obligaciones, contrato, poder legislativo, poder ejecutivo, poder judicial, el propio concepto de "sujeto", Ley, código, reglamento, mayoría de edad, incapacitado, decreto, etc. que ponen en funcionamiento nuevas representaciones imaginarias de los hombres respecto de sí mismos y de sus relaciones con los demás, creando una nueva subjetividad (sentido común) de lo social.

La importancia del discurso jurídico en la validación cotidiana del orden social viene dada por el hecho de que mediante lo que Ricardo Entelman llama sus tres

¹² M. FOUCAULT. Surveiller et punir. Ed. Gallimard. Paris. 1975. p. 72.

¹³ Durante la Edad Media existían diferentes órdenes normativos con rango de Derecho, como eran el Derecho señorial, el Derecho canónico, el Derecho burgués o el Derecho real. Ninguno tenía el monopolio de la producción jurídica. Durante los siglos XVII y XVIII, los diferentes sistemas legales se fueron integrando en una legislación común con el desarrollo del estado unificado y centralizador. Fue en ese período cuando se va pasando a una autoridad de la Ley, de la legalidad. (D. SANCHEZ RUBIO. Pluralismo jurídico y emancipación social. Ponencia presentada en el Workshop: "¿Hacia un paradigma cosmopolita del Derecho? Pluralismo jurídico, ciudadanía y resolución de conflictos". Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati (Guipúzcoa). España. 27-28 de abril 2006.)

niveles, éste cubre, determina y establece la totalidad de relaciones de creación, aplicación y funcionamiento de la normatividad social. Fijémonos en estos tres niveles del discurso jurídico, éstos son¹⁴:

1. El primero de ellos, nivel básico de formación del discurso del derecho y sobre el que pivotean los dos restantes, hace referencia a los órganos y personas autorizadas para dictar la normatividad en una sociedad. Palabras como: Constitución, Normas, Reglamentos, Decretos, Edictos, sentencias, etc.; mediante los significados que ellos reproducen, consagran un imaginario social de quiénes "están autorizados", y quiénes no, para imprimir sentido jurídico a sus actos y palabras y, por tanto, a determinar lo que está permitido y prohibido en la sociedad.
2. El segundo nivel hace referencia a los órganos y personas autorizadas para interpretar, opinar y aplicar la normatividad dictada por el primer nivel. Palabras como: abogado, juez, inspector de seguros, etc. (operadores del Derecho en general); consagran los mitos y ficciones en torno a quiénes pueden y quienes no elaborar teorías, doctrinas y opiniones sobre el sistema jurídico, así como usar y manipular las normas.

¹⁴ R. ENTELMAN. Discurso normativo y organización del poder. La distribución del poder a través de la distribución de la palabra. En *Crítica Jurídica*. UNAM. No. 4. 1986. p. 115.

3. Finalmente, el tercer nivel del discurso jurídico hace referencia a las interacciones entre los usuarios del Derecho. Conceptos como: contrato, acreedor, deudor, incapacitado, mayor de edad, sujeto de derecho, etc.; consagra unas y no otras formas de organización social.

El haber podido establecer, mediante estos tres niveles del discurso jurídico, una red "racional" de ficciones, mitos y creencias (construcción del imaginario social) en torno a la creación (autoridades-súbditos), aplicación y funcionamiento de la normatividad social, permite crear una construcción metonímica "autosuficiente" y "autorregulada" generadora de un "orden" que oculta el "poder". El discurso jurídico transforma el "poder" en "orden" de la manera más perfecta; sacraliza, ritualiza, resignifica cada acto, cada palabra, y así los distancia de la violencia original. La aprehensión de este "orden" como verdad objetiva y su internalización en la realidad subjetiva de cada uno, constituye el proceso de socialización jurídica.

La principal manifestación del proceso de socialización jurídica será la *identidad jurídica*, la cual constituye la base en torno a la que todo sistema jurídico-político construye el consenso. Detengámonos ahora más detalladamente en la noción de identidad jurídica.

2.2 Identidad Jurídica y dominación

La identidad jurídica es tratada generalmente en su acepción puramente normativa en el marco del derecho positivo, correspondiendo su desarrollo a dos campos normativos: en primer lugar, el que corresponde al derecho constitucional y que obra o se manifiesta como un derecho político inherente al ser humano. Al respecto la Constitución política de México, señala en su artículo 30:

Art. 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización:

A) Son mexicanos por nacimiento:

I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.

II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional.

III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización.

IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

B) Son mexicanos por nacimiento y por naturalización:

I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.

II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, y tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la Ley.

Este derecho político es el que corresponde a la identidad propiamente dicha y que permite contar con una nacionalidad y con un nombre, acto jurídico que deriva del nacimiento de una persona en un territorio (Estado) y tiempo determinado (*Ius Soli*), o por el reconocimiento al derecho de sangre (*Ius sanguinis*).

Así, la identidad corresponde a aquellas personas a quienes se les reconocen determinados derechos y obligaciones en virtud de haber nacido en el marco del Estado nacional.

El segundo campo normativo del problema en cuestión se expresa fundamentalmente a partir del derecho civil. Encontramos que de dicha identidad jurídica anterior (nacionalidad) se desprende su realización como persona mediante la ejecución de diversos actos jurídicos o de la participación en diversas relaciones sociales.¹⁵

Diferenciamos pues dos elementos distintos de la identidad aunque ligados en su pretensión: por una parte el del derecho originario, que corresponde a la identidad jurídica, es decir, el derecho a la nacionalidad y a un nombre; por la otra, la certeza jurídica, que consiste en la realización de la persona y en la ejecución de diversos actos jurídicos. De acuerdo con

¹⁵ CH. DURAND, A.O. SÁNCHEZ, M. LOZA, M.D. JIMÉNEZ, A. CÓRDOBA y V.CAMPOS. Prospección del programa de identidad jurídica. En Política y Cultura. Núm. 20. México. 2003.

esto, podemos afirmar que la identidad jurídica se compone de dos (sub) identidades:

1. La identidad *constitutiva* (la noción de "sujeto de derecho"):

La noción de sujeto es la ficción fundante de todo sistema jurídico. La estructura del derecho moderno se organiza y se sostiene en torno a la categoría de sujeto, el Derecho siempre interpela a un "hombre". Ahora bien, es mediante el discurso jurídico que se explica cómo el Derecho interpela al sujeto que este hombre se constituye (identidad). Es mediante la institución jurídica que los hombres toman conciencia de sí y se ven siendo como lo que el Derecho les dice que son¹⁶. La Constitución y el Código Civil establecen quiénes son personas (esto es sujetos de derecho), tipo y extensión de su capacidad, cualidades y atributos tales como el nombre, el domicilio, los requisitos que deben cumplir para la realización de hechos y actos jurídicos, etc.. Es a partir de mirarse y reconocerse en ese modelo que aparece la imagen de cada uno en el espejo (la imagen que cada hombre tenga de su propia existencia depende del modelo de hombre implicado en el discurso jurídico). Sin identificación no hay identidad.

En consecuencia, los hombres no inventan el Derecho después de estar constituidos como sujetos

¹⁶ A. RUIZ. La categoría del sujeto de Derecho. En E. MARÍ, R. ENTELMAN, C.M. CÁRCOVA y A. RUIZ. Materiales para una teoría crítica del Derecho. Ob. Cit.

sino que es el Derecho el que inventa el sujeto (en el discurso liberal sujeto como "ente susceptible de adquirir derechos y contraer obligaciones"), lo que significa que es desde el poder que se constituye el "sujeto de derecho", que se dota de identidad a todo aquel al que instituye como tal.

2. La identidad *interpelativa* (la noción de "sujeto con derechos"):

Una vez el derecho constituye el "sujeto", lo interpela. La Ley lo alude, le habla, lo autoriza, lo interdicta, le prohíbe, le establece algún lugar en el campo de la legitimidad o lo excluye de él, le otorga la palabra o le priva de ella, etc.. Cada una de estas interpelaciones está orientada hacia ciertos individuos que, supuestamente, ya están constituidos como sujetos de derecho.¹⁷

Mediante las interpelaciones del discurso jurídico (se nombra a los individuos como sujetos específicos y no como sujetos en general: "acreedor", "deudor", "homicida", "pródigo", "buen padre de familia", etc.), el Derecho establece las inter-relaciones entre los sujetos de derecho que permiten a éstos, constituir un sistema de relaciones sociales auto-reproductivo, dentro del cual se sienten provenientes y reproductores de sí mismos, herederos, transmisores y actores de una determinada manera de estructurar su espacio (identidad).

¹⁷ Ibidem.

A pesar de esta separación metodológica, la identidad jurídica es una, no pueden en la práctica separarse o marcar una frontera entre la (sub)identidad constitutiva y la interpelativa en cada sujeto. Existe una "simultaneidad" en el hecho de constituirse como sujeto de derecho y establecer inter-relaciones jurídicas. Adquirir la condición de sujeto supone reconocimiento de la existencia de un cierto tipo de relaciones con otros y, al mismo tiempo, ocupar un lugar determinado para el cruce de relaciones me constituye como sujeto al interpelarme.

Evidentemente, no cabe duda que toda noción de sujeto constituido-interpelado (en el discurso jurídico liberal-individualista, el sujeto de derecho "libre" y "autónomo") constituye una ficción fundante a partir de la cual se ordena una sociedad históricamente determinada y la vida de los individuos que viven en ella, en tanto se vuelve una clave interpretativa fundamental de la organización social, política y económica (a cada manera de conceptualizar, mediante el Derecho, al "sujeto" y su naturaleza corresponden formas definidas de mentar los actos acordes a las necesidades del poder que lo instituye como tal). Toda construcción histórica de una noción constitutivo-interpelativa de sujeto va acompañada pues, de la creación de un imaginario simbólico-racional tendiente a justificar y legitimar las instituciones y estructura social de la formación socio-histórica en cuestión, su funcionamiento, su origen, su organización y sus objetivos.

Y esto nos lleva a otra definición, no positivista, de identidad jurídica. Denominaré "identidad jurídica" *al conjunto de normas jurídicas, órganos y formas de organización del poder, derechos y obligaciones, mecanismos de resolución de conflictos declarados en la sociedad, etc. que, resultado de la creación mediante el Derecho de una determinada noción de sujeto constituido-interpelado, constituyen un determinado vivir "asumido" colectivamente de manera diferenciada por un grupo social concreto.*

Será a partir de la creación de esta identidad jurídica como espacio de reproducción dialéctica entre la esfera del "ser" (pensamiento) y la esfera del "hacer" (acción) que un sistema socio-económico en cuestión se convierte en una realidad "naturalizante" (concebida como "natural" y "necesaria") y por tanto, en hegemónica políticamente.

En el Estado-nación occidental, la construcción de la identidad jurídica se ha hecho alrededor del modelo jurídico dominante, el positivismo jurídico de raíz liberal y su propia noción de sujeto, lo que ha llevado a un "blindaje" de la forma Estado-nación moderna.

Ahora bien, afirmar que tal identidad jurídica y forma política sea dominante y hegemónica no quiere decir que sea exclusiva, en muchas sociedades existen diversos sistemas jurídico-normativos, especialmente en las sociedades latino-americanas aunque también en Europa, paralelos al derecho positivo-estatal. *La des-juridificación/re-juridificación*, en estas sociedades, de

las relaciones sociales en base a los conceptos y lenguaje, no de un monismo jurídico, sino de un pluralismo jurídico, se conforma como una alternativa nada despreciable para pensar nuevos procesos de emancipación social.

2.3 Monismo jurídico, crisis del Estado de Derecho y búsqueda de nuevas alternativas

No es nada desconocido por nadie la existencia en el interior del territorio de diversos Estados, Bolivia entre ellos, de dos o más órdenes normativos, que pueden articularse de modo distinto en cada uno de estos países (confrontación, interpenetración, yuxtaposición, dominación). En otras palabras, que junto al Estado hay ordenes normativos paralelos, y que podemos atrever-nos, desde un punto de vista científico, a denominarlos como sistemas "jurídicos" en el sentido de que, además de contar con el rasgo decisivo de su carácter socialmente vinculante (de la fuerza de la conciencia de obligatoriedad que conllevan: es decir, producen obligación jurídica), cuentan con los elementos para resolver los problemas relacionados con tal obligatoriedad: no sólo tienen normas primarias, sino también algunas secundarias (sistemas de resolución de conflictos, sanciones propias formales o informales). Esto nos podría llevar a hablar, en tales países, de "pluralismo jurídico"^{18, 19}

¹⁸ J. DE LUCAS: Pluralismo jurídico, multiculturalismo y conflictos de derechos. En AA.VV. El desarrollo y la aplicación de la Sociología Jurídica en España. Ed. IISJ. Oñati Proceedings. No. 19. Oñati (Guipúzcoa). España. 1995.

No obstante, la interpretación tradicional de la Teoría General del Derecho (TGD) hacia la "juridicidad" del conjunto de sistemas normativos que coexisten en el interior de los Estados con el Derecho positivo estatal, ha sido otra. Una norma es "jurídica" -dice la TGD- sólo cuando su autor ha sido autorizado para producirla por otra norma anterior y además, que la prescripción generada es la misma que la norma anterior autoriza y no ninguna otra -que sería "abuso de autoridad"- . De acuerdo con esto, si nos ponemos a buscar las normas superiores que validan o autorizan la producción de sus inferiores, iniciamos un proceso de "subida" en la escalera hasta que llegamos a la norma fundante y autorizante de todas las demás, la Constitución, que a la vez, es autorizada por la *Grundnorm* o regla de reconocimiento^{20, 21}. De acuerdo con esto:

¹⁹ En América Latina existen alrededor de 400 comunidades indígenas, que agrupan a varias decenas de millones de personas y que poseen un sistema normativo de regulación de sus relaciones de manera distinta a lo ordenado por el sistema normativo constitucional o estatal. En México, por ejemplo, existen comunidades que, además de su propio idioma, tienen: sus propios procedimientos para producir normas, sus propios jueces, su sistema de elección de autoridades, sus policías (en la mayoría de los casos desarmados), sus prisiones, etc. Pero también hay comunidades que no son indígenas y que administran su territorio según sus propias normas, territorios bajo el control de fuerzas insurgentes que disputan el poder a los gobiernos estatales, como sucedía hace algunos años en Perú, Colombia, Guatemala, etc. Esta situación se repetía también fuera de América Latina, en el Irak kurdo desde hace años, en Chechenia, en la antigua Bosnia, en Afganistán y en otras partes del planeta. (O. CORREAS, Pluralismo jurídico y Teoría General del Derecho. En Revista Derechos y Libertades. No. 5. Madrid. 1995. p. 222).

²⁰ La norma de reconocimiento hace referencia a la creencia de los ciudadanos de que la norma Constitucional en cuestión es "buena" y hay que obedecerla. El porqué creen que hay que obedecerla, deriva de un mito de origen inculcado

- es "Derecho" de un país el constituido por las normas dictadas por los "órganos" del Estado, establecidos por la Constitución;
- es "Estado" un personaje de semblante difuso, que, si se pregunta más a fondo, se identifica con los funcionarios creados por la Constitución;
- es "Constitución" un cuerpo normativo que, conforme con lo que se aprende en la cátedra de derecho constitucional, ha sido el producto de un "poder constituyente" que, en definitiva, se identifica con alguna guerra civil ganada por el grupo de "los buenos", o bien con un "proceso democrático" (transición a la democracia) que aparece como "bueno";
- el Estado es "soberano", con lo cual se quiere decir que solamente los funcionarios designados para ello por la Constitución, pueden establecer las normas del país.;²²

En consecuencia, sólo aquellas normas dictadas por los funcionarios/políticos del Estado constituyen un

por el grupo dominante, y puede ser de distintos tipos: porque los héroes nos dieron la libertad (en el caso de procesos de descolonización), porque es la única manera de vivir en paz (después de una guerra), porque si no caeríamos en la anarquía, o simplemente porque sí, porque finalmente nadie consigue ya recordar el origen, o nadie se pregunta por él. (Ibidem. p. 234).

²¹ H. KELSEN. Teoría pura del Derecho. Ed. Universitaria de Buenos Aires. Buenos Aires. 1960.

²² O. CORREAS. Ideología jurídica, Derecho alternativo y Democracia. En Crítica Jurídica. Núm. 16. México. 1995. p. 105.

sistema jurídico, y por tanto, son sus conceptos los que hegemonizan el discurso jurídico a partir del cual se inicia el proceso dialéctico de validación cotidiana del sistema de racionalidades (generación de formas y representaciones simbólicas) legitimadoras y reproductoras del statu-quo.

Esto lo que supone es que los otros sistemas normativos, no sólo no tengan la categoría de "juridicidad", sean *no-jurídicos*, sino que además, en tanto alguna de sus normas establezca una conducta que, conforme con alguna norma del otro sistema, pueda verse como infracción de este último, pasan a ser delito, usurpaciones de funciones o sistemas normativos *anti-jurídicos* y por tanto, perseguibles mediante la violencia "legítima" del Estado.

Al ser el Estado la única fuente de producción de juridicidad y discurso jurídico es también la única fuente de despliegue en la sociedad del sistema de representaciones que conforman "lo legítimo", lo cual blindará su reproducción. Ante este hecho, no cabe duda que cualquier proyecto de emancipación social o de construcción de una sociedad superadora del Estado-nación liberal, debe partir de la necesidad de desmonopolizar a éste de la función de producción jurídica (la ampliación de los márgenes de lo "pensable" jurídicamente más allá de las fronteras de lo estatal constituye una importante amenaza para la producción de representaciones simbólicas del Estado). Ello hace aparecer lleno de significado en la

escena política, especialmente hoy en día en Bolivia y en Latinoamérica, y en contraposición al monismo jurídico, el concepto de "pluralismo jurídico".

3. Pluralismo jurídico y emancipación social: proceso constituyente y (neo) constitucionalismo

3.1.- ¿Qué pluralismo jurídico?. 3.2.- De la Teoría a la Dogmática Constitucional: Asamblea Constituyente y nueva Constitución en Bolivia. 3.2.1 Parte dogmática. 3.2.2.- Parte orgánica.

3.1 ¿Qué pluralismo jurídico?

La expresión "pluralismo jurídico" es un ejemplo claro de polisemia. Fenómenos muy diversos se han nombrado con ella: la coexistencia, en la mundialización, con el derecho estatal de una nueva *lex mercatoria* privada emanada de las empresas transnacionales, la diversidad de soluciones judiciales en los distintos niveles, la pluralidad de leyes -propias y autóctonas- de los países en vías de descolonización, incluso el caso de los Estados confederales, el de la pluralidad de fuentes jurídicas, etc.²³ Aquí pero, al

²³ Sobre las diferentes definiciones de pluralismo jurídico versee: J. GRIFFITHS. What is legal pluralism?. En Journal of legal pluralism and Unofficial Law. Núm. 24. 1986; F. SNYDER. Global Economic Networks and Global Legal Pluralism. En EUI WP Law. Núm. 99/6. Firenze: European University Institute. 1999; G. TEUBNER. Global private regims: Neospontaneous Law and dual constitution of autonomous sectors in World society?. En K.H. LADEUR (Hg.). Globalization and Public Governance.

referirme al pluralismo jurídico como un proyecto de juridicidad alternativa estoy refiriéndome a un "pluralismo jurídico emancipatorio" o a lo que Antonio Carlos Wolkmer denomina *Derecho Comunitario Participativo*²⁴. A un nuevo paradigma social de producción normativa y participación que, rompiendo las dos reglas básicas en torno a las que el monismo jurídico define lo "pensable" jurídicamente:

- a) preeminencia de la "teoría" sobre la "praxis", del "derecho que se dice" sobre el "derecho que se hace", del "texto" sobre su "práctica"; y,
- b) preeminencia de la "norma" sobre el "hecho", del "deber ser" sobre el "ser";²⁵

permita repensar, recrear, sistematizar y reconocer un nuevo Derecho sobre la base de incluir dentro del sistema de derecho, las experiencias cotidianas de las múltiples manifestaciones normativas no estatales, propias de los segmentos populares y de los nuevos

Cambridge University Press. 2000; P. CASANOVAS. Dimensiones del pluralismo jurídico. En Actas del VIII Congreso Internacional de Antropología de Barcelona. 2002; K.V. BENDA-BECKMANN. Globalisation and legal pluralism. En Internacional Law Forum du droit international. Núm. 4. 2002.

²⁴ C.A. WOLKMER. Teoría crítica e pluralismo jurídico. En Direito Alternativo. Seminário Nacional sobre o uso alternativo do direito. Rio de Janeiro (Brasil). 1993. p. 54.

²⁵ C.A. LISTA. La construcción de la conciencia jurídica: los objetivos educativos y la formación del abogado. En Anuario de Filosofía jurídica y social. Universidad de Córdoba. Núm. V. Argentina. 1999-2000. p. 402.

sujetos colectivos de base (movimientos sociales, sindicatos, movimiento indígena y campesino, etc.).

Incuestionable y obligatoriamente, la constitución de este tipo determinado de pluralismo jurídico generaría una discusión y re-conceptualización de algunos aspectos fundamentales de los tres niveles del discurso jurídico, señalados anteriormente, y su racionalidad, como:

1. la reordenación del espacio público participativo en el contexto de las nuevas formas de organización y participación social, lo que conlleva la redefinición de un nuevo "sujeto de derecho" creador de una nueva mentalidad y cultura jurídico-política (sustitución del tradicional sujeto individual abstracto liberal por nuevos sujetos colectivos participantes)^{26, 27} La producción normativa o de Derecho deja de corresponder a organismos técnico-formales separados de la población (instituciones y órganos representativos de monopolio estatal)

²⁶ I. SCHERER-WARREN y P.J. KRISCHKE. Uma Revolução no Cotidiano. Sao Paulo. 1987; T. VIGEVANI. Movimentos Sociais na Trasição Brasileira: A Dificultade de Elaboração de Projeto. En Lua Nova: Revista de Cultura e Política. No. 17. Sao Paulo. 1989.

²⁷ La oposición al modelo de monopolio del derecho estatal y la propuesta de reconocimiento de fuentes alternativas de producción normativa en el ámbito infra-estatal (grupos micro-sociales insurgentes) fue puesta de manifiesto ya, entre finales del siglo XIX y mediados del XX, por parte de las doctrinas pluralistas como las de Gierke, Haurior, Santi Romano, Del Vecchio, Ehrlich, Gurvitch, Griffiths, Thome, Roulard, Sally Falk Moore, Masaje Chiba y Vanderlinden, entre muchos otros.

para pasar a un nuevo e histórico “*sujeto colectivo participante*” conformado tanto por masas no organizadas como por organizaciones populares (sindicatos, etc.) o movimientos sociales (campesinos sin tierra, movimientos indígenas, originarios y campesinos, etc.).

2. la construcción de un ejercicio de comprensión, interpretación y práctica jurídica pluralista que saca el Derecho del restringido ámbito de actuación de profesionales y operadores jurídicos (abogados y jueces, principalmente) y lo pasa al conocimiento y práctica popular. Ahora son los miembros de la comunidad en sus luchas por sus reivindicaciones los usuarios directos del Derecho, quienes adoptan mecanismos para la defensa de sus propios intereses, quienes participan directamente en la solución de sus necesidades y en la organización de la sociedad, etc.²⁸

La reconfiguración de estos dos primeros niveles del discurso jurídico lleva a una reconfiguración de la *identidad jurídica constitutiva* de los sujetos.

3. la aceptación como fuente generadora de derecho de nuevas prácticas sociales infra-estatales propias de los movimientos sociales (prácticas de economía popular o de democracia asamblearia basadas en la búsqueda de consenso de las que se

deriva una dinámica fluctuante en la praxis de lo cotidiano asentadas sobre nuevos valores como la denominada “ética de la alteridad”²⁹, etc.); lo que conlleva la redefinición de la ordenación práctico-procedimental de las relaciones entre unos y otros sobre la base de una nueva ética política de responsabilidad comunitaria.

La reconfiguración de este tercer nivel del discurso jurídico lleva a una reconfiguración de la *identidad jurídica interpelativa* de los sujetos.

Parece evidente pues la importancia del establecimiento del pluralismo jurídico, entendido como Derecho comunitario participativo, para la desacralización y desmitificación de las bases del poder, así como para la construcción de una nueva noción constitutivo-interpelativa de sujeto emancipatoria.

3.2 De la Teoría a la Dogmática Constitucional: Asamblea Constituyente y nueva Constitución en Bolivia

Partiendo de la sociología jurídica, la filosofía jurídica, la teoría marxista, la teoría del leguaje, la ciencia política, etc., he establecido hasta aquí, una formulación teórica inter-disciplinar comprometida en torno al proceso de aculturación jurídica/dominación y a sus formas de

²⁸ E. DUSSEL. *Ética Comunitaria*. Ediciones Paulinas, Madrid. 1986; Debate en torno a la ética del discurso de Apel. *Diálogo filosófico Norte-Sur desde América Latina*. Ed. Siglo XXI. México. 1994; E. DUSSEL y K.O. APEL. *Fundamentación de la ética y Filosofía de la Liberación*. Ed. Siglo XXI. México. 1992.

²⁸ J.A. MUÑOZ GÓMEZ. Reflexiones sobre el uso alternativo del Derecho. En *El Otro Derecho*. No. 1. Bogotá (Colombia). 1988. p. 59.

liberación. No obstante, la construcción en nuestras sociedades de procesos emancipatorios requiere no quedarse sólo en planteamientos metafísicos. No basta con el discurso-denuncia, no habrá cambio en la sociedad si no somos capaces de dar un paso más y pasar de la teoría a la dogmática jurídica, de ofrecer en el campo del derecho positivo nuevas soluciones, nuevas fórmulas, nuevas interpretaciones y nuevas construcciones conceptuales que permitan consolidar jurídicamente las posiciones alcanzadas a través de la acción política³⁰. Éste es el gran desafío de los nuevos movimientos sociales, especialmente en Bolivia. La batalla dentro del campo jurídico, tomado hasta ahora por las fuerzas conservadoras, se vuelve pues inevitable. Hay que bajar al mundo del derecho positivo, que no es lo mismo, dice Clèmerson Merlin Clève, que el positivismo^{31,32}.

Para enfrentarse y superar este gran desafío, constituye un ejercicio inevitable la exploración de las

³⁰ Como establece J.J. Canotilho: "nao basta, porém, a emotio de uma narrativa emancipatorio-constitucional; e necesario revisitar o tema o defrontarmo-nos com a crueza de ratio jurídico-dogmatica". (J.J. CANOTILHO. Tomemos a sério o silêncio dos poderes publicos - o direito à emancipação de normas jurídicas e a proteção judicial contra as omissões normativas. En Figueredo Teixeira, S. As garantias do cidadão na justiça. Sao Paulo: Saraiva. 1993. p. 357).

³¹ C. MERLIN CLÈVE. A Teoria constitucional e o direito alternativo. En Direito Alternativo. Seminario Nacional sobre o uso alternativo do direito. Rio de Janeiro. 1993; B. DE SOUSA SANTOS. Poderá o direito se emancipatório?. En Revista Crítica de Ciencias Sociais. No. 65. Coimbra (Portugal). 2003.

³² El positivismo constituye una lectura, una forma de comprender el derecho positivo basada en los postulados de la neutralidad, la

potencialidades del Derecho Constitucional y de las constituciones. El redescubrimiento de las constituciones es una pieza fundamental para la construcción de una arquitectura de los parámetros objetivos definitorios del derecho que pretendamos aplicar.

Una Constitución es un documento normativo de y para el Estado y la sociedad. Un proceso constituyente y una Constitución representan un momento de redefinición de las relaciones políticas y sociales a desarrollar en una sociedad determinada. Por tanto, las Asambleas Constituyentes y las Constituciones en tanto permiten constituir una auténtica dogmática de efectividad dotada con:

- a) el principio de "soberanía" y de "supremacía".
- b) El principio de "seguridad final" del sistema al contener las "llaves" que, en caso de emergencia, el Estado debe emplear a fin de mantener el orden incluso por medio de la violencia física;
- c) El principio de "raíz", es decir, que ninguna otra norma del país puede ir contra el tenor del texto supremo en el marco de una concatenación de

imparcialidad, el apego al legalismo estricto, la inexistencia de "voluntad" en el acto de aplicación de la Ley, inexistencia de creatividad en los actos de los operadores científicos, etc. Por el contrario, el derecho positivo para la nueva dogmática jurídica debe constituir, no una cosa dada que puede ser aprendida, sino un fenómeno en constante evolución y en estrecha inter-relación con la acción política de los movimientos sociales. Se trata ahora de crear lo que Miguel Pressburguer y Hamilton Bueno de Carvalho llaman un "positivismo de combate".

normas que se produce por lo que puede llamarse un principio de concentricidad territorial normativa y por efecto de la pirámide normativa;³³

son, actualmente, un gran espacio o un gran "locus" desde donde operar los procesos de *desjuridificación/re-juridificación* de la sociedad.

En este sentido, el ejemplo del actual proceso constituyente en Bolivia, liderado por el primer presidente indígena de la historia de América Latina, Evo Morales, se constituye como una esperanza y como un posible precedente para la creación de un modelo de pluralismo jurídico realmente emancipador.

Una de las reivindicaciones fundamentales de los movimientos indígenas y sociales en Bolivia desde el 2000, ha sido la convocatoria de una Asamblea Constituyente que refunde las bases del país³⁴. La razón de esta demanda la encontramos en la actual incapacidad de la forma Estado-nación republicano para constituirse como marco de regulación social en el país.

³³ F. BARRIOS. El Estado triterritorial. Ed. Plural Ediciones. La Paz. Bolivia. 2002. p. 146.

³⁴ El 13 de mayo de 2002, desde Santa Cruz, partió la IV marcha indígena-campesina de tierras bajas demandando la convocatoria de una Asamblea Constituyente para reformar integralmente la Constitución boliviana y transformar estructuralmente el país con la participación de todos los sectores sociales. La marcha constituyó un acontecimiento de gran proyección histórica, ella representó la articulación estratégica de un conjunto de sectores sociales rurales e indígenas, conformando un verdadero bloque socio-político en favor de la Asamblea Constituyente. (C. ROMERO. El proceso constituyente boliviano. El hito de la cuarta marcha de tierras bajas. Ed. CEJIS. Santa Cruz. 2005. p.31-32).

El intento, desde la Revolución del 52, de construcción en Bolivia de un ideario republicano de Estado y de un sujeto nacional mestizo como su símbolo, ha llevado implícita la exclusión de la condición de "ciudadanos" a una gran cantidad de grupos étnicos y sociales con formas organizativas comunales, normas y valores propios.

En este contexto, no tiene ningún sentido la lucha de todos los "ciudadanos" por el bien común, ni la lucha por las definiciones alternativas de ese bien (reformismo). Al margen del Estado, todos estos grupos étnicos han ido construyendo un conjunto híbrido de modelos organizativos, flujos y redes en las que se combinan y solapan elementos estatales y no estatales, lo que ha llevado a:

1. una pérdida de centralidad o declive del poder regulador del Estado: despolitización y desestatalización de la regulación social; y,
2. la desorganización del Derecho oficial al tener que coexistir con un Derecho no oficial dictado por múltiples legisladores fácticos.

El proceso de vaciamiento de las propias estructuras jurídicas estatales conlleva, a la postre, un vaciamiento del propio orden constitucional que queda desprovisto de fuerza normativa para regular las complejas y conflictivas interacciones sociales³⁵. Esta pérdida de

³⁵ A. JULIOS-CAMPUZANO. Globalización y modernidad: la vía del constitucionalismo cosmopolita. En Anuario de Filosofía del Derecho. T. XIX. 2002. p. 29.

protagonismo, o crisis, del Estado-nación tradicional es lo que ha hecho plantear la idea de una necesidad de reconversión de la rígida materialidad institucional y burocrática poseedora del monopolio regulador característica del Estado republicano, a una forma de Estado concebido como espacio de participación democrática y coordinación de una pluralidad de sujetos colectivos (con lógicas de organización y autogestión propias y diferentes entre ellos) para la intervención y prestación de bienes públicos comunes, sobre todo en el ámbito social. Esta nueva concepción es denominada por Boaventura de Sousa Santos con el nombre de *Estado como novísimo movimiento social*³⁶.

Ello obliga también a avanzar hacia un (neo) constitucionalismo capaz de superar las visiones jurídico-monistas tradicionales que los juristas siguen teniendo de la Constitución y sobre la ciencia del Derecho Constitucional, hacia un nuevo tipo de Constituciones con rasgos nuevos, que no tenían ni el constitucionalismo revolucionario del siglo XVIII ni los movimientos conservadores y románticos del siglo XIX. ¿En qué debe consistir y cuáles son los retos de tal (neo)constitucionalismo?

Uno de los dogmas fundadores del Estado de Derecho liberal ha sido el de la supremacía de la ley. En el estado liberal de Derecho la ley aparece como la fuente

³⁶ B. DE SOUSA SANTOS. Reinventar la democracia, reinventar el Estado. Ed. José Martí. La Habana. 2005. p. 55.

jurídica suprema. Las demás fuentes normativas son subalternas o subsidiarias, subsisten en los espacios en que la ley les asigna y tienen relevancia jurídica sólo cuando la ley delega en ellas la regulación de determinadas materias. Ello era así porque la ley suponía entonces el cauce principal y normal de expresión de la voluntad normativa del Estado, de un Estado que consideraba un atributo básico de su soberanía el monopolio del sistema de fuentes jurídicas³⁷.

No obstante, la aparición de fenómenos de infra-estatalidad normativa (pérdida de centralidad de la ley estatal), supone que frente a la visión jerarquizada del sistema de fuentes del ordenamiento jurídico se opone hoy en día una situación de pluralismo. En su dimensión jurídica el pluralismo entraña la existencia de diferentes áreas de autodeterminación normativa interna (al margen del Estado) de los sujetos colectivos, con lo cual hay una derogación de la idea de monopolio y de jerarquía normativa, así como una erosión inmediata del protagonismo de la ley³⁸. La jerarquía normativa propia del Estado de Derecho es progresivamente abandonada a favor de lo que podemos denominar un "sistema pluri-legal" con múltiples ordenamientos normativos difusos que

³⁷ L. FERRAJOLI. Derecho y Razón. Teoría del galantismo penal. Ed. Trotta. Madrid. 1995. p. 857.

³⁸ E. PÉREZ LUÑO. Estado Constitucional y derechos de la tercera generación. En Anuario de Filosofía del Derecho. T. XIII-XIV. Madrid. 1996-1997. p. 549.

conviven entre ellos y donde las fuentes no operan a partir de criterios verticales de jerarquía.

Ante este contexto y para reconducir este fenómeno e intentar poner orden en el caos normativo que amenaza con abolir por entero la unidad, coherencia y jerarquía del sistema de fuentes del derecho, debemos poner los ojos en la Constitución. La primacía de la Ley debe ser sustituida por la primacía de la Constitución. De ahí que muchos autores hablen del "Estado Constitucional" (*Verfassungsstaat*) como paradigma alternativo respecto a la noción de "Estado de Derecho" (*Rechtsstaat*).³⁹

Pero ¿de qué tipo de Constitución estamos hablando? Sin duda que el Estado *como nuevísimo movimiento social*, al que hacemos referencia, implica también un (neo)constitucionalismo. Una Constitución útil para crear un *Estado comunitario emancipador* donde lo que se persigue es, como hemos establecido antes:

³⁹P. HÄBERLE. Die Verfassung des Pluralismus. Athenäum. Königstein. 1980; Erziehungsziele und Orientierungswerte im Verfassungsstaat. Alber. Freiburg/München. 1981; Verfassungslehre als Kulturwissenschaft. Duncker & Humblot. Berlin. 1996; M. KRIELE. Introducción a la teoría del Estado. Fundamentos históricos de la legitimidad del Estado constitucional democrático. Ed. Desalma. Buenos Aires. 1980; K. STERN. Anwaltschaft und Verfassungsstaat. C.H. Beck. München. 1980; Freiheit und Verantwortung im Verfassungsstaat. Festgabe zum 10jährigen Jubiläum der Gesellschaft für Rechtspolitik. C.H. Beck. München. 1984; A. BALDASSARE. Costituzione e teoria dei valori. En Política del diritto. 1991; S. RODOTÀ. RODATÀ, S. Verso lo Stato costituzionale. En L'Indice dei libri del mese. Núm. 3. 1993; G. ZAGREVELSKY. El Derecho dúctil. Ley, Derecho y Justicia. Ed Trotta. Madrid. 1992.

- que la producción normativa o de Derecho pase de los organismos técnico-formales al "*sujeto colectivo participante*";
- que el ejercicio de comprensión, interpretación y práctica jurídica deje de ser monopolio de los operadores generales del Derecho para pasar a ser una práctica popular;

debe caracterizarse:

3.2.1 En su Parte dogmática:

En su parte dogmática -es decir, en aquella parte donde se establecen los *derechos y obligaciones*, las reglas sobre qué *se debe y no se debe* decidir e impartiendo con este fin prohibiciones y obligaciones a los ciudadanos- la Constitución ya no puede entenderse como un punto de inflexión fundacional donde un único grupo (étnico-social) impone, a partir del establecimiento de "reglas jurídicas positivistas" basadas en supuestos de hecho cerrados, su racionalidad organizativa como un orden fijo, invariable e intencionalmente dirigido contra la "irracionalidad" o "incivilidad" de los otros grupos, como es el caso de las Constituciones liberal-republicanas vigentes.

Esta parte dogmática debe ser replanteada sobre la base de sustituir las "reglas" (jurídicas) por el simple reconocimiento de "principios" o "criterios" normativos.

Los principales elementos de distinción entre *reglas y principios* son:

- a) la cualidad "todo o nada" que se predica de las reglas, frente al "peso" o importancia relativa de los principios: si una regla es aplicable, resuelve el caso y, si no resuelve el caso, es que no resulta en modo alguno aplicable. En cambio, los principios nos ofrecen pautas u orientaciones no concluyentes, que deben conjugarse con otras normas o principios⁴⁰.
- b) el carácter cerrado de las reglas y abierto de los principios o, lo que es lo mismo, la ausencia en estos últimos de un verdadero "supuesto de hecho": en las reglas podemos conocer a priori los casos en que procede su aplicación y, por tanto, también sus excepciones, lo que resulta imposible en presencia de un principio.⁴¹
- c) la idea de que las reglas sólo admiten un cumplimiento pleno, mientras que los principios son mandatos de optimización que ordenan que se realiza algo en la mayor medida posible: "mientras que el criterio que preside las primeras es la oposición cualitativa verdadero-falso, toda-nada, el que preside las segundas es una progresión cuantitativa desde lo menos a lo más apropiado, desde lo menos a lo más oportuno."⁴²

⁴⁰ G. ZAGREBELSKY. El Derecho dúctil. Ley, Derecho y Justicia. Ob. Cit. p. 199.

⁴¹ Ibidem. p. 169.

⁴² Ibidem. p. 194.

- d) finalmente, la tesis según la cual el conflicto entre reglas se resuelve o bien mediante la declaración de invalidez de una de ellas, o bien concibiendo a una como excepción de la otra, mientras que un conflicto entre principios requiere ponderación, esto es, supone el triunfo de uno de ellos, pero sólo para el caso concreto.⁴³

Los *principios o criterios*, a diferencia de las *reglas*, permiten una dogmática constitucional que este más abierta a la posibilidad de la pluralidad de sujetos colectivos de incidir (dentro de los límites constitucionales fijados) en su realidad de forma intencional y según sus propia cultura. Implica no reducir estos sujetos colectivos plurales a objetos de una uniforme y mecánica política objetiva, a un guión monista y obligatorio, externo a sus valores y cultura, en el que no pueden improvisar sino simplemente recitar su objeto, y por tanto, un reconocimiento de un área de libertad y autodeterminación interna para ellos, de amplias facultades de autonomía (poder de autogobierno), autarquía (poder de autogestión) y autotutela (poder de autojurisdicción).

En este sentido, Francesco Viola diferencia entre dos tipos de constituciones, un tipo de Constitución conformada por reglas, a la que llama "Constitución-custodio" y otra conformada por principios o criterios, a la que llama "Constitución-simiente":

⁴³ Ibidem. p. 197.

- La "Constitución-custodio" puede ser considerada como continente de un conjunto de reglas o normas jurídicas que tienen ya una propia completud y determinación, y que son *vigilados* y *controlados* por la Constitución.
- La "Constitución-simiente" hace referencia a aquella integrada por principios o criterios constitucionales que no están aún completos, por eso deben seguirse reglas generales en relación a problemáticas específicas y de éstas, en cada caso, reglas particulares de aplicación a los casos concretos. Entendemos con eso que los principios o criterios constitucionales no son expresiones emotivas de valores privados de por sí de una identidad conceptual, sino que son razones fundacionales que deben ser desarrolladas también sobre la base de los diferentes contextos sociales y culturales.⁴⁴

En consecuencia, las nuevas Constituciones en los Estado plurinacionales latinoamericanos como Bolivia deben dejar espacio a la "política constitucional", para no ahogar "por saturación jurídica" el proceso democrático. "Ya no puede pensarse en la Constitución como centro del que todo deriva por irradiación a través de la soberanía del Estado en que se apoya, sino como centro sobre el que todo debe converger;

⁴⁴ F. VIOLA. La democracia deliberativa entre constitucionalismo y multiculturalismo. Ed. UNAM. México. 2006. p. 3-5.

es decir, más bien como centro a alcanzar que como centro del que partir"⁴⁵.

Ahora bien también es necesario reconocer que una Constitución tan "abierta" puede suponer un debilitamiento de la normatividad constitucional, convirtiendo la Constitución en un mero documento programático⁴⁶. Aunque los defensores de este *constitucionalismo de principios* aseguren que el hecho de que la Constitución no pre-determine ni los espacios ni contenidos normativo-concretos que van a integrar el resto del ordenamiento jurídico, no quiere decir que la Constitución deje de ser el documento supremo del sistema y la condición de validez de todas las normas que lo integran, no cabe duda pero, que la apertura o posibilidad de que los principios constitucionales puedan expresarse en diversidad de formas en cada uno de los grupos étnico-sociales o territorios supone debilitar al proceso de "constitucionalización" del ordenamiento jurídico, esto es, en la capacidad de la Constitución de condicionar y cerrar las reglas en dos campos fundamentales:

A) Un intervencionismo estatal fuerte en materia de políticas sociales universales. Los derechos sociales (educación, atención y asistencia sanitaria, vivienda,

⁴⁵ G. ZAGREBELSKY. El Derecho dúctil. Ley, Derecho y Justicia. Ed Trotta. Madrid. 2003 (3ª edición). p. 14.

⁴⁶ V. GRISAFULLI. La Costituzione e le sue disposizioni di principio. Ed. Giuffrè. Milán. 1952.

alimentación, etc.) deben gozar de una acción prioritaria del Estado para su garantía efectiva pues son presupuesto para el ejercicio del resto de los derechos, y en consecuencia, hace falta que la Constitución deje cerrados (“no abiertos”) los mecanismos que condicionen la actividad y las inversiones del Estado para garantizarlos de manera progresiva en el corto plazo. En este sentido, una de las grandes innovaciones del nuevo proyecto de Constitución boliviana es la introducción de la diferenciación entre derechos fundamentalísimos y derechos fundamentales. Diferenciación que se justifica por dos razones, una de política y otra de jurídica:

La razón política hace referencia a la necesaria ruptura de la clásica estructura liberal-individualista de las cartas de Derechos para visibilizar una real igualdad en la jerarquía de todos los derechos y, con ello, crear un nuevo modelo de Estado social de derecho. En el modelo constitucional liberal existe una diferente jerarquía de los derechos. Los derechos individuales se consideran sagrados e intocables, ubicados los primeros en la carta de derechos, mientras que los derechos sociales se ubican al final, como derechos funcionales a los individuales, esto es, como simples instrumentos para corregir las disfunciones o desigualdades derivadas del reconocimiento de los derechos individuales, pero sin constituir un aspecto problemático para los mismos.

Todas las cartas de derechos empiezan el listado de Derechos Fundamentales con los llamados derechos

individuales civiles y políticos, lo cual visualiza una prelación que refleja las opciones políticas que subyacen el modelo liberal. Jerarquía que queda establecida en la mayor parte de las Constituciones europeas, que diferencian entre la aplicabilidad directa y garantía de los derechos civiles y políticos, y la menor protección de los sociales. Un ejemplo claro de ello es la Constitución española de 1978. Si hay alguna parte de la Constitución que es tomada muy poco en serio es el capítulo III “Principios rectores de la política social y económica”. Algunos autores definen el papel de estos principios o derechos en el interior de la Constitución española como “derechos aparentes o prometidos”⁴⁷, o como “declaraciones retóricas que por su propia vaguedad son ineficaces desde el punto de vista jurídico”⁴⁸. Además así lo considera el propio Tribunal Constitucional. De un lado, a partir de identificar la inviable tutela directa a través del recurso de amparo con la imposibilidad de perfilar posiciones subjetivas a partir de los principios rectores, el TC da a entender que de los principios rectores no cabe obtener ningún tipo de derecho subjetivo (ATC 241/1985). De otro lado, subraya el carácter no vinculante de los medios necesarios para cumplir los fines o las prestaciones constitucionales; por ejemplo, en relación al principio de protección familiar

⁴⁷ J. JIMENEZ CAMPO. “Derechos Fundamentales. Concepto y garantías”. Ed. Trotta. Madrid. 1999. p.24

⁴⁸ F. GARRIDO FALLA. “El artículo 53 de la Constitución”. Revista Española de Derecho Administrativo. 21 (1979). p. 176.

(art. 39) sostiene que “es claro que corresponde a la libertad de configuración del legislador articular los instrumentos normativos o de otro tipo, a través de los que hacer efectivo el mandato constitucional, sin que ninguno de ellos resulte *a priori* constitucionalmente obligado” (STC 222/1992); y, lo mismo cabe decir de la seguridad social, pues si bien corresponde a todos los poderes públicos la tarea de acercar la realidad al horizonte de los principios rectores, de “entre tales poderes son el legislador y el gobierno quienes deben adoptar decisiones y normas...” (STC 189/1987). Finalmente, tampoco parece haber acogido el criterio de “irregresividad” o irreversibilidad, esto es la idea de que, si bien los derechos prestacionales no imponen una obligación de “avanzar”, sí establecen una prohibición de “retroceder”: del art. 50, relativo a la protección de los ancianos, no se deduce el deber de mantener “todas y cada una de las pensiones iniciales en su cuantía prevista ni que todas y cada una de las ya causadas experimenten un incremento anual” (STC 134/1987)⁴⁹.⁵⁰

En consecuencia, la ubicación de los derechos sociales en el último lugar de las Constituciones liberales, además sin estar dotados de ninguna garantía de exigibilidad,

⁴⁹ L. PRIETO SANCHÍS. “El constitucionalismo de los derechos”. En M. CARBONELL (ed.). “Teorías del neoconstitucionalismo”. Ed. Trotta. Madrid. 2007. p. 232.

⁵⁰ Otro ejemplo de esta injustificada distinción es la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Aunque asume en principio la interdependencia e indivisibilidad entre todos los derechos, los adscribe a valores o principios diferenciados (dignidad, libertad, solidaridad,

los coloca en una situación de simple instrumento opcional y funcional para corregir las disfunciones del mercado (mediante la cobertura de las necesidades de aquellos individuos que no pueden cubrir las por sí mismos) pero sin comportar un modelo de solidaridad y redistribución de la riqueza y, por tanto, sin constituir un aspecto problemático del “contrato social liberal” que respeta plenamente la sociedad individualista y que se constituyen como algo sagrado e intocable.

En el caso del nuevo proyecto de Constitución boliviana, el ubicar, conjuntamente con el derecho a la vida y a la integridad física, el derecho a la alimentación, acceso al agua, vivienda, educación y sanidad, al inicio bajo la categoría de derechos fundamentalísimos responde:

1. En el caso del derecho a la vida, la alimentación y el acceso al agua, a que su garantía se entiende como condición necesaria para poder ejercer el resto de derechos (si no tengo garantizado el derecho a la vida o a la alimentación, difícilmente podré ejercer el derecho a la libertad de conciencia).

ciudadanía y justicia), reproduciendo el prejuicio de considerar unos derechos de mayor peso axiológico que otros. Los derechos sociales (con la excepción de la libertad de trabajar y el derecho a la educación) aparecen consagrados como derechos de solidaridad, condicionados a lo que se establezca en “el derecho de la Unión y en las legislaciones y prácticas nacionales”. Los derechos civiles, en cambio, se configuran como derechos de dignidad o de justicia junto a la propiedad y a la libertad de empresa, bajo el sintomático título común de libertad. (G. PISARELLO. Los derechos sociales y sus garantías. Ed. Trotta. Madrid. 2007. p.57)

2. En el caso del derecho a la vivienda, la educación y la sanidad, a la creación de un nuevo modelo de Estado Social de Derecho, que se base no en una lógica individual meramente asegurativa, complementaria a los derechos individuales, sino en el firme compromiso público e institucional del Estado para la universalización del bienestar social como derecho sagrado e inviolable de todas las personas.

Y esto se hace, sin vulnerar los derechos individuales, ni mermar su jerarquía. La distinción entre derechos fundamentalísimos y fundamentales no se refiere a un nivel distinto de garantías para los diferentes derechos (todos tienen las mismas) sino a una obligatoria acción prioritaria del Estado, en determinadas materias, con el objetivo de erradicar la pobreza y garantizar una vida digna a todas las personas. Acción que durante mucho tiempo ha estado dirigida sólo a preservar los derechos individuales, y que ahora debe también dirigirse a hacer efectivos los derechos sociales.

En el capítulo de garantías, o cuando se establecen las acciones ante los tribunales de primera instancia (recurso de amparo, etc.), o ante el Tribunal Constitucional (acción de cumplimiento, etc.), para la protección de los derechos, no se diferencia entre estos, por tanto, todos los derechos tienen el mismo grado de exigibilidad y protección. Esto está claramente indicado en el proyecto de Constitución. El artículo 13.III establece que "La clasificación de los derechos establecida en esta

Constitución no determina jerarquía alguna ni superioridad de unos derechos sobre otros", lo que viene reforzado por el artículo 110.I, cuando señala que "Todos los derechos reconocidos en la Constitución son directamente aplicables y gozan de iguales garantías para su protección".⁵¹

A esta justificación, fundamentada en la necesidad de visualizar la importancia de los derechos sociales, cabe añadir una razón jurídica: Según el artículo 138, la declaración del estado de excepción no puede en ningún caso suspender ninguno de los derechos fundamentalísimos, ni algunos de los fundamentales (debido proceso, información, y derechos de las personas privadas de libertad). De esta manera, la Constitución diferencia un grado de protección en el caso de los estados de excepción, como hacen por otro lado la mayor parte de las constituciones del mundo.

B) Fijación de límites al proceso de regionalización y voluntad de autonomía de la oligarquía nacional refugiada en la zona oriental del país (poseedora de la mayor parte de los recursos naturales), para poder continuar manejando sus privilegios mediante reglas

⁵¹ Con esta formulación se rompe la tesis de los derechos sociales como derechos de configuración legislativa formulada por J.L. Requejo Pages, basada en dos ideas: 1. la idea de que con independencia de su reconocimiento constitucional, sólo pueden resultar exigibles en la medida en que sean desarrollados por el legislador; y, 2. que el legislador, en su carácter de representante de la voluntad expresada en las urnas, goza de un margen casi ilimitado para proceder o no a ese desarrollo. (J.L. REQUEJO PAGES. Derechos de configuración legal. En M. ARAGÓN (coord.). Temáticas básicas de Derecho Constitucional III. Ed. Civitas. Madrid. 2001. p. 110 y ss.)

propias, de manera insolidaria y no redistributiva con las zonas pobres del resto del país.

En consecuencia y para evitar no dejar cerrados estos dos campos fundamentales, habría que delinear un tipo de Constitución a medio camino entre las llamadas Constituciones "custodio" y "simientes". Una Constitución basada en principios y criterios pero a los cuales se les dote de⁵²:

1. Rigidez: en aquellos ordenamientos en los que existan principios (tanto expresamente formulados como implícitos) que no puedan ser modificados en modo alguno, ni siquiera mediante procedimiento de revisión constitucional, existirá una plena constitucionalización.
2. Garantía jurisdiccional: los principios constitucionales deben ser algo más que un simple inventario programático de buenas intenciones. La rigidez para poder ser tal, debe poder imponerse frente a los ordenamientos inferiores mediante mecanismos de control jurisdiccional de constitucionalidad que garanticen la atribución de plena normatividad a la Constitución.⁵³

⁵² R. GUASTINI. Estudios de teoría constitucional. Ed. IJ-UNAM/Fontamara. México. 2003. p. 154-155.

⁵³ Tradicionalmente no se han considerado como vinculantes las normas llamadas programáticas o los principios. Uno de los presupuestos insoslayables informadores del Estado de Derecho es el de la sumisión de la actividad de los poderes públicos al control de tribunales independientes. En el Estado de Derecho la garantía jurídica del *status* de ciudadano se

3. Aplicación directa: esta condición tiene que ver con dos cuestiones: a) el entendimiento de que la Constitución rige también en las relaciones entre los particulares y no es un texto dirigido solamente a las autoridades u órganos públicos; y, b) que todos los jueces pueden aplicar la Constitución, incluso sus normas programáticas o normas principio. Estos dos aspectos no se encontraban en el constitucionalismo clásico (el de finales del siglo XVIII e inicios del siglo XIX), pero se han ido conquistando de forma paulatina

desglosa en dos instancias fundamentales: 1) una estática, conformada por la definición legal de los derechos y los deberes cívicos, así como las competencias y procedimientos operativos de la Administración; y, 2) otra dinámica, es decir en la posibilidad de que los ciudadanos puedan plantear ante los tribunales sus quejas, por eventuales transgresiones de la legalidad por parte de los poderes públicos en aquello que suponga lesión de sus derechos. En los países europeos continentales ese control de los tribunales se realiza a través de una jurisdicción especial: la jurisdicción contencioso-administrativa. La transformación del Estado liberal en Estado Social de Derecho, con la consiguiente ampliación de las tareas administrativas, otorgó un protagonismo creciente a esa jurisdicción hasta el punto de que esa forma de Estado de Derecho pudo ser calificada de "Estado de Derecho administrativo". Paralelamente tomó cuerpo una tendencia doctrinal, de la que Kart Schmitt fue el exponente más relevante, que no cuestiona el control jurisdiccional de la sumisión de los poderes públicos a la legislación ordinaria, pero discute que ello sea predicable de su vinculación a la norma constitucional, por el carácter indeterminado y programático de las normas constitucionales, cuya aplicación es más propia de decisiones políticas que incumben a los parlamentos o al gobierno que de controles jurisdiccionales. El control jurisdiccional de constitucionalidad, en cualquier caso, no tendría significado jurídico. A tenor de una célebre tesis de Kart Schmitt: "Los litigios constitucionales auténticos son siempre litigios políticos".

Este fenómeno no se produjo nunca en los sistemas de *Common Law* en los que, como es notorio, se da una unidad de jurisdicciones y en los que se considera la Constitución, aunque se trate de una Constitución no escrita como la británica, como *Higher Law* con plena vinculación jurídica. Tesis

en los años recientes tanto por la doctrina como por la jurisprudencia constitucionales.⁵⁴

4. Influencia de la Constitución sobre las relaciones políticas: esta última condición consiste en una pluralidad de elementos entre los que se pueden mencionar los siguientes: a) que la Constitución prevea un sistema de solución de diferencias políticas entre órganos del Estado (incluso entre órganos de diferentes niveles territoriales de gobierno); b) que los órganos jurisdiccionales encargados de la justicia constitucional no asuman actitudes de *self restraint* frente a lo que en alguna

que fue potenciada en Norteamérica a través de la institución de la *Judicial Review*, es decir, la competencia de los jueces ordinarios para declarar inconstitucionales las leyes.

Tras el fin de la II Guerra Mundial se inicia en las democracias occidentales un paulatino proceso dirigido a hacer justiciable el contenido de las Constituciones y, en concreto, de los derechos fundamentales en ellas consagrados. Así, por ejemplo, el recurso de amparo de los derechos fundamentales a través de la denominada jurisdicción constitucional de la libertad (*Verfassungsbeschwerde*) constituye un elemento básico informador del arquetipo "Estado Constitucional". La jurisdicción constitucional de la libertad, según el modelo de la Grundgesetz de la República Federal de Alemania ha sido objeto de una amplia recepción, por vía iuscomparatista, en los Estados constitucionales de Europa occidental.

En ocasiones, el "activismo" de las propias instancias judiciales ha tenido mucho que ver con la atribución de plena normatividad a las Constituciones. En la experiencia constitucional española merece destacar la decidida actitud de un amplio sector doctrinal (O. ALZAGA VILLAMIL. Derecho público español según la Constitución de 1978. Ed. Edersa. Madrid. 1996; J.L. CASCAJO. La tutela judicial reforzada de los derechos fundamentales y libertades públicas: los primeros recursos de amparo constitucional. En VV.AA. El Poder Judicial. IEF. Madrid. T.I. 1983; El recurso de amparo. Ed. tecnos. Madrid. 1984; B. DE CASTRO CID. Derechos humanos y constitución. En Revista de Estudios Políticos. No. 18. Madrid. 1980; E.

época se ha llamado las *political questions*, sino que todos los espacios del quehacer público del Estado sean reconducibles a parámetros de enjuiciamiento constitucional; y, c) que las normas constitucionales sean utilizadas por los principales actores políticos para argumentar y defender sus opiniones políticas o de gobierno.⁵⁵

3.2.2 En su Parte orgánica:

En su parte orgánica -esto es en la forma en que se organiza y funciona el Estado o la forma en que se distribuye el poder dentro de él, en resumen la estructura del Estado regulando los órganos básicos

GARCÍA ENTERRÍA. La Constitución como norma y el tribunal constitucional. Ed. Civitas. Madrid. 1981; G. PECES-BARBA. Curso de Derechos Fundamentales (I). Teoría general. Ed. Universidad Carlos III/BOE. Madrid. 1995; L. PRIETO SANCHÍS. Estudios sobre derechos fundamentales. Ed. Debate. Madrid. 1990) y del Tribunal Constitucional, que no dudó en proclamar el carácter normativo y vinculante de la Constitución de 1978, invalidando la tesis de los órganos jurisdiccionales, en particular del Tribunal Supremo, que mediante el recurso a la denominada "interposición legislatoris", es decir, a la necesidad de un desarrollo por parte del legislador de los preceptos constitucionales con la consiguiente negación de su normatividad inmediata. Saliendo al paso de esa tesis, que de haber prosperado hubiera condenado a la inoperancia a gran parte del catálogo de los derechos fundamentales, el Tribunal Constitucional afirmó que frente al argumento de que "los preceptos constitucionales no son de aplicación inmediata, sino que han de ser objeto de un desarrollo positivo posterior ...", debe señalarse que los preceptos constitucionales alegados vinculan a todos los poderes públicos (arts. 9.1 y 53.1 de la Constitución), y que son origen inmediato de derechos y de obligaciones y no meros principios programáticos" (STC, 21/1981, FJ 17). (E. PÉREZ LUÑO. Estado Constitucional y derechos de la tercera generación. Ob. Cit. p. 553-554).

⁵⁴ R. GUASTINI. Estudios de teoría constitucional. Ob. Cit. p. 160-161.

⁵⁵ Ibidem. p. 163-164.

que ejercen los poderes estatales- la Constitución debe reconocer y "empoderar" a los sujetos colectivos (pueblos indígenas, etc.) que han de poner "en marcha" este "constitucionalismo en movimiento" que he planteado, así como redistribuir el poder estatal entre ellos. Para esto se hacen necesarios dos aspectos principales:

1. reconocimiento y "empoderamiento" de los sujetos colectivos, principalmente pueblos indígenas: implica el reconocimiento de un modelo de descentralización político-administrativa con capacidad de autogestión según las formas organizativas propias de los pueblos y naciones indígenas, originarios y campesinos (reconocimiento de autonomía para la gestión de sus territorios en términos políticos, económicos, jurídicos, culturales y administrativos); y,
2. desmonopolización étnica de la estructura macro o general del Estado: se requeriría simultáneamente a estos procesos de construcción autonómica una presencia real y proporcional de las comunidades culturales indígenas y de sus prácticas, en la composición y estructuración del sistema de instituciones y poderes que regulan la comunidad política superior del Estado (re-soberanización política y económica). Ello implicaría:
 - a. representación y participación de los pueblos indígenas mediante sus formas de elección de autoridades en los entes de gobierno general del

Estado (ejecutivo nacional, Asamblea Nacional, Tribunal Constitucional, etc.); y,

b. modelo de *democracia constitucional deliberativa inter-cultural*: ello significa que en los órganos de la estructura general del Estado las decisiones deben tomarse de manera deliberativa entre los diferentes grupos étnicos. Deliberar significa, a modo general, buscar las bases para principios comunes que se apoyen sobre razones mutuamente aceptables⁵⁶. La centralidad aquí está en el principio de reciprocidad, que implica el no pretender que los otros ciudadanos acepten un argumento que está ligado a un modo de vida sectario que no todos comparten, o bien, el buscar los términos equitativos de una cooperación social. Pero ¿a que tipo concreto de deliberación nos referimos? Las concepciones de la deliberación oscilan entre dos extremos opuestos:

- *el modelo rawlsiano o la concepción logicista de la deliberación política*: es aquella concepción puramente lógica que considera la deliberación como un proceso silogístico de deducción de premisas ya compartidas por los ciudadanos o establecidas en una teoría de la justicia política. Esta concepción presupone que existen unas

⁵⁶ A. GUTMANN y D. THOMPSON. *Democracy and Disagreement. Why moral conflict cannot be avoided in politics, and what should be done about it.* The Belknap Press of Harvard University Press. Cambridge. 1996.

reglas lógicas para todos y transforma la deliberación en una mera discusión e interpretación de eso que ya está establecido y cerrado. El neutralismo de Rawls debe ser encuadrado en esta visión logicista de la deliberación política. El criterio rawlsiano, por el cual en la esfera pública podrían sólo ser admitidas las razones que puedan ser aceptadas por ciudadanos libres e iguales, significa en sustancia una vez más desconocer el rol del discurso público. ¿Cuáles razones pueden aceptar los ciudadanos libres e iguales? Quizá deberían ser ellos mismos quienes lo digan⁵⁷. No se respeta la libertad codificando los criterios de racionalidad⁵⁸.

- *el modelo milliano o la concepción pragmática de la deliberación*: concepción fuertemente pragmática para la cual de la riqueza y variedad de la vida pública emerge la verdad por una suerte de proceso guiado por una "mano invisible". La idea de Stuart Mill es la de que la libre concurrencia en el mercado de las ideas tiene un efecto a fin de cuentas benéfico, porque del "meeting-point" derivan mezclas e hibridaciones que pueden abrir nuevas perspectivas y consolidar nuevos

⁵⁷T. MACCARTHY. Kantian Constructivism and Reconstructivism: Rawls and Habermas. Ethics. 105. 1. 1994. p. 61.

⁵⁸F. VIOLA. La democracia deliberativa entre constitucionalismo y multiculturalismo. Ob. Cit. p. 47.

puntos de vista⁵⁹. Lo inaceptable de este modelo de deliberación pública es la completa desarticulación de la sociedad política que ello sugiere. La primacía de la diversidad y la profusión de opiniones provenientes de todas partes impiden que se forme una identidad política, sin la cual no existe sociedad. Habrá multiculturalismo, pero no una sociedad política multicultural⁶⁰;

La deliberación constitucional multi-cultural que propongo debe estar en el intermedio del logicismo y el pragmatismo. Ésta presupone que todos los participantes y cosmovisiones se encuentren en una posición de igualdad y sean todas formalmente competentes para expresar su propia opinión sobre la concepción del bien común. Pero esta concepción del bien común debe ser presentada como una interpretación de los principios o criterios constitucionales fundamentales. Debe ser una deliberación propiamente constitucional y deben existir ulteriores controles en tal sentido. La concepción constitucional de la democracia deliberativa no se agota, entonces, ni en el texto constitucional, ni en el ejecutivo, ni en la asamblea parlamentaria, sino que debe presentarse como una poliarquía de sedes deliberantes que incesantemente

⁵⁹J. STUART MILL. Sobre la libertad. Ed. Alianza. Madrid. 2004. Cap. II.

⁶⁰F. VIOLA. La democracia deliberativa entre constitucionalismo y multiculturalismo. Ob. Cit. p. 50.

elaboran interpretaciones de los valores fundamentales y las reelaboran, las corrigen, las transforman mediante una mutua influencia. Cuanto más rica y multiforme es la actividad deliberativa de una comunidad política, más democrática será esta⁶¹.

Pero, ¿es este modelo de reconocimiento y “empoderamiento” de los sujetos colectivos y de desmonopolización étnica de la estructura macro o general del Estado, el que se formula en el proyecto de nueva Constitución para Bolivia? Analicemos en este sentido el nuevo proyecto de Constitución boliviana.

⁶¹ Ibidem. p. 79-88.

4. Plurinacionalidad y autonomías. Un análisis del nuevo proyecto de Constitución Boliviana.

4.1.- El fracaso histórico en la construcción de un ideario republicano de unidad nacional y del sujeto nacional mestizo como símbolo. 4.2.- El modelo de descentralización territorial en la Constitución boliviana de 2004: el sistema “bigubernativo-bipolar”. 4.3.- El proceso constituyente y las nuevas demandas. 4.3.1.- Los pueblos y naciones indígenas y la demanda de Estado plurinacional. 4.3.2.- El Comité Cívico de Santa Cruz y la demanda de autonomía. 4.4.- Plurinacionalidad, pluralismo jurídico y autonomías en el nuevo proyecto de Constitución. 4.4.1.- La plurinacionalidad. 4.4.1.I.- La inclusión de la esfera simbólico-lingüística de los diversos pueblos y naciones en la dimensión ética de legitimación política del Estado. 4.4.1.II.- La conformación de la cámara legislativa y su sistema electoral. 4.4.1.III.- El reconocimiento del pluralismo jurídico. 4.4.1.IV.- La composición mixta o plurinacional del Tribunal Constitucional. 4.4.2.- El régimen autonómico y el sistema de distribución de competencias. 4.4.2.I.- El reconocimiento de la autonomía departamental. 4.4.2.II.- La creación de dos niveles territoriales autónomos nuevos: los territorios indígena originarios campesinos y las regiones. 4.4.2.III.- El sistema de distribución de competencias. 4.5.- La distribución territorial de los recursos públicos.

En América Latina se discute desde hace más de una década la problemática del reconocimiento de sus pueblos indígenas en los textos constitucionales. Podemos diferenciar 3 grupos de países⁶²:

⁶² C. GREGOR BARIÉ. Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama. Ed. Instituto Indigenista latinoamericano (México)/ Comisión Nacional para el desarrollo de los pueblos indígenas (México)/ Editorial Abya-Yala (Ecuador). 2003. p. 87.

1. un primer grupo de cinco países latinoamericanos (Belice, Chile, Guayana Francesa, Surinam y Uruguay) que no se preocupan en absoluto en sus Leyes fundamentales por las minorías étnicas, sea porque sus tradiciones legales son esencialmente anglosajonas (recordemos que en los EUA existe una relación de pactos circunstanciales entre el Estado y los indios) sea porque el liberalismo individualista del siglo XIX no fue renovado o complementado con otras corrientes sociales. En estos cinco países no figura el concepto "indígena" o un sinónimo, excepto periféricamente (como en el preámbulo de Belice).
2. Un segundo conjunto de naciones latinoamericanas (Costa Rica, El Salvador, Guyana y Honduras) otorga constitucionalmente alguna protección puntual a sus grupos étnicos dentro de un marco legal incompleto o poco articulado, y generalmente con un enfoque evolucionista e integracionista.
3. En un tercer grupo de países (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela) se desarrolla una más amplia legislación indigenista en el plano constitucional, aunque la amplitud de estos derechos difiere, naturalmente, según el caso concreto. Estas Cartas se responsabilizan por sus comunidades y fijan ciertas reglas para permitir la supervivencia de su cultura y la

protección de sus tierras. El multiculturalismo constitucional contenido en estos articulados es un fenómeno reciente que se inicia en 1986 con la promulgación de las Cartas constitucionales de Guatemala y Nicaragua.

En esta última lógica de reconocimiento cada vez mayor de los derechos de los pueblos indígenas, se ubica la actual nueva Constitución de Bolivia en proceso de aprobación.

Uno de los aspectos que generó más discusión a lo largo del debate previo y durante el proceso de elaboración de la Constitución, fue el tratamiento del tema de la plurinacionalidad del Estado, principal demanda de la población indígena que abarca, aproximadamente, el 65% de los habitantes del país, y de las autonomías, reivindicación de los departamentos del oriente de Bolivia.

Frente a estas demandas, la Asamblea Constituyente se inició con un reto ineludible, propiciar un reconocimiento y una acomodación legítima y estable de los departamentos, regiones y de los pueblos y naciones indígenas que existen en el país, en el interior de una democracia plurinacional.

Tal reconocimiento y acomodación exige, a modo general, de tres condiciones normativas:

- a) un reconocimiento constitucional explícito del carácter plurinacional del Estado;

- b) un reconocimiento de autonomía y autogobierno para los departamentos, regiones y pueblos o naciones existentes en el interior del territorio estatal; y,
- c) el establecimiento de mecanismos de participación y protección de estos departamentos, regiones, pueblos y naciones en el gobierno compartido del Estado.⁶³

Además de este reconocimiento del pluralismo nacional, en el caso de Bolivia, se requiere de un armazón institucional que, en la distribución de poderes y en la normatividad, pueda dar respuesta a otras dos grandes contradicciones cruciales que exigen, en este país, inmediata solución:

- a) la que contrapone las zonas urbanas con las zonas rurales; y,
- b) la que contrapone la parte andina de la parte oriental del país.

A continuación analizaremos el actual proyecto de Constitución boliviana, en lo referido a la plurinacionalidad (y dentro de ésta en lo referido al pluralismo jurídico) y las autonomías, y ver si cumple las citadas condiciones.

⁶³ F. REQUEJO. Democracias plurinacionales y modelos federales: el federalismo plurinacional. Ponencia presentada en el Workshop "Democracia, ciudadanía y territorialidad en sociedades plurinacionales". Instituto Internacional de Sociología Jurídica (IISJ) de Oñati (País Vasco. España). 14-16 de marzo. 2007.

La hipótesis que defenderé es que, si bien el texto es realmente pionero y vanguardista, dentro del derecho constitucional comparado, en el reconocimiento del carácter plurinacional del Estado y en la participación de los diferentes sujetos colectivos en el gobierno compartido de la "polity"; al mismo tiempo, presenta importantes problemas y deficiencias en el tratamiento del tema de la autonomía, autogobierno, distribución de competencias y recursos públicos entre los mismos, especialmente en el caso de los departamentos y regiones.

4.1. El fracaso histórico en la construcción de un ideario republicano de unidad nacional y del sujeto nacional mestizo como símbolo

Desde la Revolución del 52 hasta la caída del gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, han existido varios intentos de construir un ideario de unidad nacional. Quizá los proyectos mayores en este sentido fueron los discursos del nacionalismo revolucionario: tanto en su ala izquierdo-populista (Movimiento Nacionalista revolucionario (MNR) como mayor referente), como en su ala militar-dictatorial (Hugo Banzer Suárez y otros grupos militares). Sin embargo, este objetivo jamás ha sido realizado y el país no ha logrado estructurarse como un verdadero Estado unitario⁶⁴. Hoy existen en el país, por lo menos, 30 idiomas y/o dialectos regionales, existen

⁶⁴ M. ORZUA. Reforma, restauración o revolución. En torno a las autonomías departamentales, la constituyente y las fuerzas revolucionarias. Ed. Dialécticos. Sucre. Bolivia. 2006. p. 3-18.

dos idiomas que son lengua materna del 37% de la población (aymara y qheswua), en tanto que el 65% se identifica con algún pueblo indígena. Y en la medida en que cada idioma es una toda una concepción del mundo, esta diversidad lingüística es también una diversidad cultural y simbólica.

En consecuencia, la creación del estado unitario republicano moderno y del sujeto nacional mestizo, que pretendía ser construido como símbolo de esta unidad nacional y lingüística, ha fracasado rotundamente.

En este contexto, el tema de la plurinacionalidad y las autonomías se ubica, sin ninguna duda, en el centro del debate constitucional y político boliviano.

4.2. El modelo de descentralización territorial en la Constitución boliviana de 2004: el sistema "bigubernativo-bipolar"

El actual texto constitucional, reformado el 13 de abril de 2004, reconoce que el territorio de la República se divide políticamente en: Departamentos (9), Provincias (112), Secciones de Provincia (327) y Cantones (1.422).

Ahora bien, al margen de esta división, a efectos de analizar el actual modelo de descentralización político-administrativa en Bolivia debemos fijarnos en tres niveles territoriales: el central, el departamental y el municipal. De estos tres, sólo dos (central y municipal) son niveles de gobierno o disponen de autonomía.

Los orígenes, en Bolivia, de la concepción de una descentralización estatal basada en el municipalismo los encontramos en 1994 con la aprobación de la Ley de Participación Popular (LPP), impulsora de una descentralización de corte municipalista. Hasta 1994 el Estado boliviano era fuertemente centralizado, concentrando las decisiones de política pública en el nivel central. En este contexto, la LPP transformó radicalmente la estructura local del Estado municipalizando todo el territorio nacional y fortaleciendo a los gobiernos locales con nuevas atribuciones y transferencias de recursos.⁶⁵

Esta vía "municipal" de descentralización fue complementada con la promulgación de la Ley 1654 de Descentralización Administrativa (LDA) vigente desde comienzos de 1996, surgiendo un nuevo escenario a los actores municipales. El nuevo régimen fijado en estas leyes dispuso:

- a) la creación en cada municipalidad de un Consejo Municipal (instancia legislativa) elegido mediante lista por votación directa de la población; y de un Alcalde (instancia ejecutiva) elegido por el Consejo a partir de los dos candidatos que obtuvieron mayor votación;

⁶⁵ Sobre el proceso de municipalización en Bolivia véase: I. FINOT. *Democratización del Estado y descentralización*. Ed. ILDIS. La Paz. Bolivia. 1990; H. MOLINA. *La descentralización imposible y la alternativa municipal*. Ed. El País. Santa Cruz. Bolivia. 1994; R. PRU'HOMME. *Decentralization in Bolivia*. Ed. Inter-american Development Bank. 2000.

- b) la atribución a los municipios, de competencias en materia de: urbanismo, vivienda, contratos, administración de servicios básicos y sociales, y otros.
- c) la creación en cada municipalidad de un Comité de Vigilancia formado por representantes de las organizaciones de base, vecinales y campesinas, con derecho a ejercer el control social a la gestión municipal; y,
- d) la oportunidad de los ciudadanos de intervenir en la planificación del uso de los recursos municipales por medio de la planificación participativa, formulando el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) y el Plan Anual de Operaciones (PAO).

La municipalización del país, además de reconocer los ingresos propios de las alcaldías, les asignó importantes recursos por coparticipación tributaria. Adicionalmente se establecieron otras transferencias del Tesoro General de la Nación hacia las municipalidades, como las provenientes del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).⁶⁶

En contraposición al nivel municipal, el nivel departamental o intermedio es en la actualidad una

⁶⁶ M. MORALES. La gobernabilidad democrática municipal. Sistematización de experiencias. Ed. Viceministerio de Descentralización. La Paz. Bolivia. 2006.

mera entidad administrativa geográficamente desconcentrada del Ejecutivo nacional, sin ninguna capacidad gubernativa, y cuya principal responsabilidad es articular y armonizar la implementación de las políticas nacionales prioritarias entre los dos niveles de gobierno (central y municipal). Si vemos el artículo 1 de la Ley 1654 de Descentralización, observamos una conceptualización absolutamente restrictiva de la descentralización para el nivel intermedio, haciendo referencia a una dimensión netamente técnico-administrativa de la delegación y transferencia de atribuciones.⁶⁷

El nivel departamental está conformado por un Prefecto que administra los recursos prefecturales, y que hasta hace poco tiempo era designado por el Presidente de la República (en diciembre de 2005 se eligen por primera vez de manera democrática los prefectos) y responde a un Consejo Departamental, cuerpo deliberativo adyacente al Prefecto y conformado por miembros designados desde los Concejos municipales, que ejerce una función de control y fiscalización de los actos administrativos del Prefecto.

Esta debilidad del nivel territorial intermedio, se hace patente a través de su tratamiento constitucional.

⁶⁷ Art. 1. de la LDA: "En el marco de la Constitución política del Estado la presente ley regula el Régimen de Descentralización Administrativa del Poder Ejecutivo a nivel departamental, que conforme al sistema unitario de la República, consiste en la transferencia y delegación de atribuciones de carácter técnico-administrativo no privativas del Poder Ejecutivo a nivel Nacional."

El nivel departamental está tratado en la "Segunda Parte" de la Constitución dedicada al "Estado Boliviano", y dentro de ella, en el "Título II" denominado "Poder Ejecutivo". Concretamente, el nivel intermedio es abordado en el Capítulo III de dicho Título, denominado "Régimen Interior". Por un lado, se anuncia así que el nivel intermedio no puede ser sino un eco del poder del Ejecutivo nacional, y por otro lado, se subraya la función de resguardo interno que, se cree, debe ser inexorablemente esperada de los órganos de autoridad diseminados hacia abajo. El nivel municipal, en cambio, es abordado en el texto constitucional mucho después, en el tercer gran cuerpo del mismo, denominado "Regímenes Especiales", donde se ubican además los regímenes económicos, sociales, agrarios, familiares, culturales, militares, policíacos y electorales. En especial, mientras se habla aún de "gobierno" en el párrafo constitucional dedicado a lo municipal, dicho término fue finalmente suprimido para el caso del nivel intermedio durante las enmiendas constitucionales que concluyeran en 1995, luego de permanecer desde 1967 en la Carta Magna Boliviana.

En resumen, y teniendo en cuenta el grado de autonomía a los que me he referido en los diferentes niveles territoriales, podemos hablar en la Bolivia actual, de un patrón de organización territorial que se caracteriza como un orden político-espacial "bigubernativo-bipolar" (el nivel central y el local).

4.3. El Proceso constituyente y las nuevas demandas

Después de casi 10 años del proceso de descentralización municipalista han resurgido, durante el último proceso constituyente 2006-2007, nuevas demandas. Los dos protagonistas principales de estas demandas han sido: los pueblos y naciones indígenas y el Comité Cívico de Santa Cruz.

4.3.1 *Los pueblos y naciones indígenas y la demanda de Estado plurinacional*

En contraposición, y paralelamente a la desmovilización y debilitamiento de la clase obrera, principalmente de su antigua fracción minera, que tuvo lugar en Bolivia a partir de 1985, con el Decreto Supremo 21060, promulgado por el gobierno de Víctor Paz Estensoro y con el que se inicia el período de políticas neoliberales en el país, se produjo una fuerte agudización de la lucha de los sectores campesinos. En esta nueva lucha adquieren importancia tres grandes actores:

- a) el movimiento campesino de los sin tierra;
- b) el campesinado parcelario que habita el Altiplano; y,
- c) el movimiento cocalero que lucha por el libre cultivo, industrialización y comercialización de la hoja de coca y contra las políticas de erradicación y los intentos de imposición de presencia militar y policial en la región (región

de Los Yungas, en el departamento de La Paz y del Chapare, en el de Cochabamba).

Estos sectores, de composición indígena, tuvieron un realce importante en el accionar político de los últimos años, principalmente en los sucesos del 2000 con Felipe Quispe y los sucesos de octubre de 2003, mayo y junio de 2005, en los que la población indígena de El Alto jugó un papel fundamental en la caída del gobierno del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada.

Los pueblos y comunidades indígenas se constituyen, por tanto, como sujetos sociales y políticos de primera línea, y ello plantea poner en primera página del debate político sus reivindicaciones, entre la que destaca el Estado plurinacional.

La reivindicación del Estado plurinacional abarca derechos territoriales, por un lado, y derechos culturales y de autodeterminación, por otro.

En primer lugar, desde el punto de vista territorial, afirman que al producirse la invasión colonial en 1532 y aparecer "Bolivia", el sistema de organización territorial de la vida de los pueblos originarios (Qullasuyu), fue sustituido por un Estado republicano (1825) que impuso un sistema de estructuras de delimitación o división político territorial al modo europeo. En consecuencia, la actual estructura territorial, por su división política, no está de acuerdo con la cosmovisión y la lógica de manejo territorial de los pueblos originarios. Su primera reivindicación es el

derecho a un territorio propio y adecuado a su realidad histórica y cultural.

Y, en segundo lugar, en cuanto a los derechos culturales o de autodeterminación, exigen: derecho a desarrollar sus propios sistemas económicos, políticos, jurídicos y sociales para acceder, de acuerdo a sus propios referentes culturales, a la contemporaneidad; derecho al autodesarrollo, de acuerdo a sus propias estrategias; y, derecho a la integridad cultural, lo que implica el resurgimiento, manifestación y desarrollo de la diferencia.

4.3.2 El Comité Cívico de Santa Cruz y la demanda de autonomía

Su principal reivindicación es una re-configuración del nivel departamental como instancia con autonomía, claramente inspirada en el modelo de estado autonómico español, fijado en la Constitución de 1978.

De acuerdo con este planteamiento, el Comité Cívico de Santa Cruz fue el impulsor, mediante iniciativa legislativa popular, del Referéndum vinculante a la Asamblea Constituyente para las autonomías departamentales, celebrado el 6 de marzo de 2006, y cuya pregunta, establecida en el art. 4 de la Ley No. 3365 de convocatoria del referéndum, era:

"¿Está de acuerdo, en el marco de la unidad nacional, en dar a la Asamblea Constituyente, el mandato vinculante para establecer un

régimen de autonomía departamental aplicable inmediatamente después de la promulgación de la Nueva Constitución Política del Estado en los departamentos donde este referéndum tenga mayoría de manera que sus autoridades sean elegidas directamente por los ciudadanos y reciban del Estado nacional competencias ejecutivas, atribuciones normativas administrativas y los recursos económicos financieros que les asigne la nueva Constitución Política del Estado y las leyes?”.

El Sí ganó en 4 departamentos (Santa Cruz, Tarija, Pando y Beni) y el No en el resto, 5 (La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba y Chuquisaca).

Las principales reivindicaciones del Comité Cívico de Santa Cruz, en cuanto a la autonomía departamental, eran⁶⁸:

- a) creación, en los departamentos autónomos, de instituciones propias de gobierno (un ejecutivo departamental, conformado por el Prefecto y los secretarios departamentales, y una Asamblea departamental, que actúe como instancia legislativa) y la elección, por sufragio universal, de sus autoridades;

⁶⁸ F. BARRIOS. La propuesta autonómica de Santa Cruz. Plural ediciones. La Paz Bolivia. 2005.

- b) establecimiento de un esquema flexible, con distintas velocidades, de acceso de los departamentos a la autonomía. Los departamentos donde ganó el Sí en el referéndum, accederían de manera inmediata, con la aprobación de la nueva Constitución, a la autonomía, y el resto de departamentos podría hacerlo mediante la vía de permitir la figura del referéndum para optar por ser o no autónomo;
- c) establecimiento de un sistema gradual o progresivo de transferencia de competencias hacia los diferentes departamentos, en función de sus capacidades para gestionarlas. Ello conduce a un modelo asimétrico donde no todos los departamentos autónomos tienen las mismas competencias;
- d) existencia de un Estatuto de autonomía, aprobado por referéndum en el departamento, que actúe como norma institucional básica de cada departamento autónomo;
- e) competencias legislativas para los departamentos autónomos. Esta debería expresarse -señala la propuesta del Comité Cívico- de dos formas:
 - casos en que se atribuyera al departamento potestad de dictar normas con rango de ley sobre materias que sean de su competencia exclusiva, en estos supuestos, las leyes departamentales tendrían el mismo rango jerárquico que las leyes

estatales y por tanto, no estarían sometidas a ellas, únicamente estarían sometidas a la Constitución y al Estatuto de autonomía;

- casos en que se atribuye al departamento la legislación de desarrollo de las bases o normas básicas estatales. En este supuesto, la ley estatal sí condiciona el contenido de la norma legal departamental.

- f) constitucionalización de un listado competencial;
- g) consolidación del Tribunal Constitucional como árbitro de conflictos de competencias;
- h) reconocimiento de la descentralización fiscal, tanto en ingresos como en gastos.

No cuesta mucho darse cuenta de que la propuesta autonómica de Santa Cruz es una copia fiel del modelo autonómico español.

Expuestas las demandas de Estado plurinacional y de autonomía, reivindicadas por los actores señalados, veamos y analicemos a continuación, cómo el proyecto de nueva Constitución boliviana resuelve estos aspectos.

4.4. Plurinacionalidad, pluralismo jurídico y autonomías en el nuevo proyecto de Constitución

La solución que el nuevo proyecto de Constitución da al problema de cómo articular el reconocimiento del pluralismo nacional y de las demandas de

autonomía existentes, la encontramos en el artículo 1, en el que se afirma:

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

Dos son, pues, los elementos fundamentales sobre los que se establece la estructuración territorial del Estado: “plurinacionalidad” y “autonomías”.

4.4.1 La plurinacionalidad

Una de las grandes novedades, a nivel internacional, del nuevo proyecto es, sin duda, el reconocimiento constitucional de la plurinacionalidad del Estado. Hasta el momento, únicamente las Constituciones de Rusia y Etiopía reconocían formalmente el carácter plurinacional de su Estado.

La Constitución de Etiopía afirma: “We the Nations, Nationalities and Peoples of Ethiopia... with our own individual and admirable culture, territories and modes of life have, by virtue of the fact that our country Ethiopia has been and still is our common home in which we have formed a common bond of relationships in various fields and in varying degrees, developed a common interest and outlook”. Posteriormente (art. 39),

la Constitución regula el derecho de secesión como parte del derecho de autodeterminación establecido en el Preámbulo ("Every nation, nationality or people in Ethiopia shall have the unrestricted right to self-determination up to secession"), estableciéndose reglas claras sobre las mayorías parlamentarias y el voto en referéndum para la concreción del proceso secesionista.

En otros Estados nacionalmente plurales como Bélgica, Canadá, España, Reino Unido, India, etc. este carácter no se reconoce. Sus Constituciones sustituyen el carácter plurinacional del Estado, en favor de una concepción pluricultural o plurilingüe, aunque uninacional, de la colectividad estatal.

La Constitución de India se inicia con la expresión "The people of India"; el término "nación" sólo aparece una vez en el Preámbulo: "Fraternity assuring the dignity of the individual and the unity and integrity of the Nation". En el resto del texto, el adjetivo "nacional" se usa para referirse a la federación. En la Constitución belga, el término "nacional" se refiere a la totalidad del Estado: "All powers emanation from the Nation" (art. 33): "The preservation of nacional independence" (art. 91); y, "the nacional flag" (art. 193); En el caso español, el texto constitucional habla de una Nación española "patria común e indivisible" que incluye unas nacionalidades y regiones (art. 2).

Parece claro pues, cómo este reconocimiento constitucional en el proyecto de Constitución

boliviana supone un gran avance, con pocos precedentes en el derecho constitucional comparado, en el reconocimiento de los derechos colectivos de las naciones sin Estado ubicadas dentro de un territorio estatal, capaz de propiciar un encaje eficaz y legítimo de estos pueblos en el interior del Estado.

Y digo un gran avance porque la declaración de plurinacionalidad no es, en el texto constitucional que analizamos, un mero adjetivo formulado a la hora de definir el tipo de Estado, el órgano legislativo (Asamblea legislativa Plurinacional), la corte constitucional (Tribunal Constitucional Plurinacional), etc., sino que este carácter se transversaliza, haciéndose efectivo a lo largo de las diferentes partes de la Constitución. Por ejemplo:

4.4.1.1 La inclusión de la esfera simbólico-lingüística de los diversos pueblos y naciones en la dimensión ética de legitimación política del Estado

En el seno de algunas teorías filosóficas de la legitimidad política, desde Kant y Hegel hasta Habermas, han tendido a destacar la existencia de, al menos, dos dimensiones de legitimación política del Estado⁶⁹:

- a) la pragmática o instrumental: caracterizada por la consecución de metas y objetivos. Sus principales valores son la eficacia, la eficiencia o la estabilidad; y,

⁶⁹ F. REQUEJO.). Las federaciones democráticas plurinacionales frente a las diversidades políticas y las identidades culturales. En "Año mil, año dos mil: dos milenios en la historia". Sociedad Estatal. Madrid. 2001.

b) la ética: que hace referencia a la legitimación del estado mediante la utilización de los símbolos, las banderas, los himnos, etc.

Normalmente, esta segunda dimensión se basa en componentes culturales de una sola de las colectividades existentes en el interior del estado y excluye a las demás.

En el proyecto constitucional boliviano, hay sin embargo una incorporación de la esfera simbólico-lingüística de los diversos pueblos y naciones en el interior de la dimensión ética de legitimación política del estado. Así, por ejemplo, el art. 6.II,

“Los símbolos del Estado son la bandera tricolor rojo, amarillo y verde; el himno boliviano; el escudo de armas; la wiphala; la escarapela; la flor de la kantuta y la flor del patujú.”

incorpora, junto a la bandera roja, amarilla y verde o el himno boliviano, símbolos de la república, a la wiphala (bandera del movimiento indígena).

O, el art. 5 fija como idiomas oficiales del Estado, el castellano y los 37 idiomas, citando uno por uno, de los pueblos indígenas. Señalando en su inciso segundo, y en una redacción casi idéntica a la que se establece en el art. 6.3 de la Constitución sudafricana, lo siguiente:

“El gobierno plurinacional y los gobiernos departamentales deberán utilizar al menos dos

idiomas oficiales. Uno de ellos debe ser el castellano, y los otros se decidirán tomando en cuenta el uso, la conveniencia, las circunstancias y las necesidades y preferencias de la población en su totalidad o del territorio en cuestión. Los otros gobiernos autónomos deberán utilizar los idiomas propios de su territorio, y uno de ellos debe ser el castellano.”

Todos estos elementos son expresión del reconocimiento constitucional de la plurinacionalidad y facilitan, sin duda, una buena acomodación de las distintas colectividades nacionales en el interior del Estado.

4.4.1.II La conformación de la cámara legislativa y su sistema electoral

El art. 146 fija que la Asamblea legislativa estará conformada por una cámara de diputados elegidos con base a dos criterios: territorial y poblacional; y otra de representantes departamentales, elegidos 4 por departamento. En conexión con ello se constitucionalizan dos circunscripciones: las uninominales para la cámara de diputados y otras plurinominales departamentales para la segunda cámara.

En las circunscripciones departamentales, los asambleístas se elegirán por sufragio universal y mediante un sistema proporcional, debiéndose garantizar en las listas electorales una presencia proporcional de representantes de los pueblos y naciones indígenas que existen en el departamento

en cuestión (art.149.I), lo que asegura la presencia y participación de estos sujetos colectivos en el gobierno compartido de la polity, de acuerdo al carácter plurinacional del Estado.

No obstante, el reconocimiento de lo plurinacional en la conformación de la cámara legislativa y su sistema electoral va mucho más allá. En las circunscripciones uninominales, creadas para facilitar la representación de realidades sociales que no desean articularse a través de las circunscripciones departamentales: regiones, provincias, pero especialmente los pueblos indígenas, que consideran que la división territorial republicano-departamental no se adecua a su realidad territorial histórica y cultural, el constituyente (art.149.II) manda al legislador determinar, como parte de las circunscripciones uninominales, las "circunscripciones especiales indígena originario campesinas", donde no deberán ser considerados como criterios condicionales la densidad poblacional, los límites departamentales ni la continuidad geográfica. Y, en el interior de las cuales, la elección de los asambleístas podrá hacerse mediante procedimientos y formas propias de cada comunidad (11.II.3).

La presencia de representantes de los pueblos indígenas, elegidos por sus procedimientos de elección de autoridades, se garantiza también en la instancia legislativa de los departamentos (art. 279).

"El Concejo Departamental estará compuesto por concejales y concejales departamentales, elegidas y elegidos por votación universal, directa, libre, secreta y obligatoria; y por concejales y concejales departamentales elegidos por las naciones y pueblos indígena originario campesinos, de acuerdo a sus propias normas y procedimientos."

Así como en las de los otros niveles territoriales, regional y municipal (art. 283 y 285).

4.4.1.III *El reconocimiento del pluralismo jurídico*

El Capítulo cuarto (Jurisdicción indígena originaria campesina), del Título III (Órgano judicial y Tribunal constitucional Plurinacional), reconoce el derecho de los pueblos y naciones indígenas a tener su propia jurisdicción (art. 191). La justicia indígena, tiene en el nuevo texto constitucional, igual jerarquía que la justicia ordinaria, y se caracteriza por (art.192):

1. conocer todo tipo de relaciones jurídicas, así como actos y hechos que vulneren bienes jurídicos, realizados por cualquier persona dentro del ámbito territorial indígena; y,
2. sus decisiones serán definitivas y ejecutables de forma directa, sin posibilidad de que sean revisadas por la jurisdicción ordinaria.

Así pues, a grandes rasgos, tres son las características que rigen el reconocimiento del pluralismo jurídico en el nuevo proyecto de Constitución:

a) *El principio de territorialidad*

El actual proyecto de texto reconoce el pluralismo jurídico de acuerdo al "*principio de territorialidad*", esto es, se establece la jurisdicción indígena según la cual las autoridades indígenas pueden ejercer funciones jurisdiccionales, dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus usos y costumbres.

Pero, a pesar de este reconocimiento, hay varias preguntas derivadas del propio principio de territorialidad que no se resuelven de manera clara en el texto constitucional.

- En primer lugar, si todas las personas que están dentro del territorio de los pueblos-comunidades indígenas y campesinas están sometidas a la jurisdicción indígena o sólo los indígenas.

Sobre este aspecto, como se deduce del texto:

"Son atribuciones de la jurisdicción indígena originaria campesina las siguientes:

a) Conocer todo tipo de asuntos que vulneren bienes jurídicos indígenas realizados por cualquier persona dentro de su ámbito territorial. (...)

al ser el principal criterio delimitador de la jurisdicción indígena el criterio territorial, todas las personas que se encuentren dentro del territorio del pueblo-comunidad indígena están sometidas a dicha

jurisdicción. Sin embargo, no se especifica la definición de cuándo intervenir o cuándo no debe ser una atribución de dicha jurisdicción (por ejemplo: cuando los hechos no afecten a una persona o un bien de protección pública del colectivo, aunque los hechos se realicen dentro de su territorio, la jurisdicción indígena puede decidir no intervenir). Esta competencia del ente colectivo sobre los sujetos que se encuentran dentro de su territorio es coherente con la lógica de funcionamiento de cualquier sistema jurídico. Al tratarse de una potestad de las comunidades indígenas, compete a tal sujeto colectivo determinar en qué casos va a intervenir o no. En consecuencia, no se trata de una atribución de los individuos el elegir la jurisdicción a la que quieren someterse en caso de materias de interés público de dicha jurisdicción indígena.

- En segundo lugar, si la jurisdicción indígena tiene competencia personal extra-territorial respecto de los indígenas.

Este es un aspecto que no se trata y cuyo fundamento es cultural. Es decir, las personas tienen derecho a ser sometidas al sistema jurídico de cuyos supuestos culturales participan. Esto está expresado por el Convenio 169 de la OIT en el art. 9.2, que señala el derecho de los pueblos indígenas de aplicar sus propios métodos para la persecución de delitos cometidos por sus miembros (art. 9.2). De una parte, ello establece el derecho de los pueblos indígenas y

de sus miembros, ante el Estado, de ser juzgados por los métodos de dichos pueblos y no por los del derecho estatal. Este derecho debería implicar que la Jurisdicción indígena tenga aplicación extra-territorial a fin de encargarse de los miembros del pueblo indígena que tuviese conflictos aún fuera de su territorio, siempre que sea de interés de la Jurisdicción indígena intervenir y no afecte intereses de terceros no-indígenas (salvo que éstos acepten someter el caso a la justicia indígena). En caso contrario, cuando los hechos se han realizado fuera del territorio comunal y afectan derechos de terceros no-indígenas de interés público, dichos casos serían de competencia de la jurisdicción ordinaria.

- Y, en tercer lugar, si hay excepciones en cuanto a la obligatoriedad de someterse a la jurisdicción indígena en el territorio indígena, para el caso de los no-indígenas.

Con base en el criterio cultural, algunos no-indígenas podrían alegar no ser juzgados por el sistema indígena sino por el estatal, dado que no participan de dicha cultura. Como he mencionado líneas arriba, en principio, la competencia de la justicia indígena es sobre todas las personas que se encuentran en su territorio, en tanto afecten bienes de interés de la justicia indígena. Ello no tendría por qué impedir que esta justicia desarrolle criterios para atender situaciones de personas extrañas que no conocen las normas de la comunidad, lo cual ocurre por lo gene-

ral. En términos prácticos, podría establecerse un sistema en que las comunidades aplicaran algunas reglas a extraños, especialmente en lo que se refiere a reparación de daños, pero no otras que dependen de la participación en la cultura de la comunidad.⁷⁰

b) *Igual jerarquía y principio de cooperación*

Conjuntamente con el principio de territorialidad de la justicia indígena, el proyecto de texto constitucional otorga a ésta igual jerarquía que la justicia ordinaria o positivo-occidental y establece el principio de coordinación entre ambas:

“ Las decisiones de la jurisdicción indígena no serán revisadas por la jurisdicción ordinaria ni a la inversa, por el principio de igual jerarquía establecida en esta Constitución. Toda autoridad pública o particular debe acatar las decisiones de la jurisdicción indígena.

Para la ejecución de sus decisiones judiciales las autoridades indígenas podrán recibir apoyo estatal. Una ley definirá la coordinación y cooperación entre el Estado y la jurisdicción indígena originaria campesina.”

⁷⁰R. IRIGOYEN. El reconocimiento constitucional del pluralismo legal en el Perú. Hacia una interpretación comprensiva del convenio 169 y de la Constitución. En M. CALVO GARCÍA (coord.). Identidades culturales y derechos humanos. Ed. Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati (IISJ)/Dikinson. Madrid. 2002. p. 244-247.

Esto supone, por tanto, un avance importantísimo en los límites o no-límites que la justicia ordinaria impone sobre la justicia indígena.

Existen dos modelos o maneras diferentes de interpretar y aplicar los límites por parte del derecho positivo-occidental sobre el derecho indígena:

b.1. *el modelo de "inclusión del contrario" o etnocentrista:*

L. Dumont ha formulado el principio de la "inclusión del contrario" para explicar el destino de la jerarquía en nuestra ideología moderna basada en la idea de igualdad. De acuerdo con él⁷¹, la jerarquía no ha desaparecido de las sociedades modernas, sino que ha sido absorbida por el mito de la igualdad: lo que nosotros valoramos está implícitamente construido como punto de referencia para una categoría general que engloba diferentes valores. Por ejemplo, en el encuentro de culturas consideramos al otro como igual a nosotros, incluyéndolo en la categoría común de género humano; pero al mismo tiempo, la referencia implícita desde la que se construye nuestra imagen del "género humano" es nuestro propio punto de vista. Así los diferentes valores y modos de organización están explícitamente construidos como iguales a los nuestros. *Si nosotros tenemos derecho, otras sociedades deben*

⁷¹ L. DUMOND. *Essais sur l'individualisme. Une perspective anthropologique sur l'idéologie moderne*. Ed. Senil. Saint Amand (Cher). 1991. p. 140-141.

tenerlo también. Sin embargo, como nuestros propios valores y concepciones son el punto de referencia, las concepciones y valores ajenos son considerados, de hecho, como jerárquicamente inferiores. Su originalidad queda descalificada y, con frecuencia, la imagen de los otros, de sus valores, de sus concepciones e instituciones, consiste en la imagen invertida y degradada de nosotros mismos y nuestros valores.⁷²

Así, una interpretación del límite al pluralismo jurídico, del reconocimiento de los derechos humanos desde el modelo de la "inclusión del contrario", implicaría un modelo de reconocimiento de la jurisdicción indígena, de sus procedimientos de resolución de conflictos y sistema punitivo, pero bajo un régimen de control o supervigilancia de la jurisdicción ordinaria estatal sobre ésta, para asegurarse que respete los derechos humanos. Se trataría de un régimen de control, revisión y, por tanto, de subordinación; lo que entraría a la vez en contradicción con el citado anteriormente derecho a la identidad cultural de estos pueblos.

Un ejemplo de este modelo es el artículo 246 de la Constitución colombiana de 1991, que establece que se podrá ejercer la jurisdicción indígena en los territorios indígenas, pero "siempre y cuando se

⁷² C. EBERHARD. *Derechos Humanos y diálogo intercultural. Una perspectiva antropológica*. En M. CALVO GARCÍA (coord.). *Identidades culturales y derechos humanos*. Ob. Cit. p. 266-267.

respete la Constitución y la Ley". Ello causó la famosa sentencia T-349 de la Corte Constitucional de Colombia, mediante la cual manifestó que no todas las normas constitucionales y legales pueden constituir un límite a las funciones jurisdiccionales de las autoridades indígenas, de lo contrario "el reconocimiento de la diversidad cultural no tendría más que un significado retórico". El juez constitucional a través del principio de la "maximización de las comunidades indígenas" y, por tanto, de la "minimización de las restricciones" a las indispensables para salvaguardar intereses de mayor jerarquía, determinó que las autoridades indígenas que ejercen funciones jurisdiccionales se encuentran sometidas a unos "mínimos aceptables", por lo que "sólo pueden estar referidos a lo que verdaderamente resulta intolerable por atentar contra los bienes más preciados del hombre". En efecto, la corporación señaló que este "núcleo de derechos intangibles incluirá solamente el derecho a la vida, la prohibición de la esclavitud y la prohibición de la tortura". Además, la Corte adicionó a este conjunto de derechos, el derecho del sujeto a un "debido" proceso (previsibilidad) adecuado a su cultura, esto es a ser juzgado según las normas y procedimientos pre-existentes en su cultura. (Sentencia T-349 de 1996. M. P. Carlos Gaviria Díaz).

b.2. El modelo de "multijuridismo":

Teniendo en cuenta que una Constitución realmente plurinacional debe reconocer el carácter

pluricultural del país, con el correspondiente pleno derecho a la identidad cultural de pueblos y naciones indígenas, originarios y campesinos y, además, un pluralismo legal "en serio" con el correspondiente derecho a la jurisdicción, ni la definición e interpretación de los Derechos Humanos, ni la ocupación de la esfera jurídica estatal, puede quedar en manos de una sola orientación cultural.

El Derecho Humano a la identidad cultural y sobretudo el reconocimiento de un pluralismo jurídico real que implique una desmonopolización étnico-occidental del Derecho del Estado, exige sustituir el modelo de subordinación de los derechos indígenas al derecho estatal (pluralismo jurídico clásico) por un modelo de lo que De Sousa Santos ha llamado "*legalidad porosa*" y que es la concepción de diferentes espacios legales (en igualdad de condiciones) superpuestos, interpenetrados y mezclados tanto en nuestras mentes como en nuestras acciones, constituyendo lo que denomina un sistema de *inter-legalidad*.⁷³

Este modelo, al que John Griffiths llama "*strong, deep or new legal pluralism*" (como contraposición al *weak, juristic or classic legal pluralism*)⁷⁴, ha sido

⁷³ B. DE SOUSA SANTOS. A Map of Misreading. Toward a Postmodern Conception of Law. En 14(3) Journal of Law and Society. 1987. p. 279-302.

⁷⁴ J. GRIFFITHS. What is legal pluralism?. Ob. Cit. p. 1-47.

desarrollado teóricamente por varios autores⁷⁵, aunque uno de sus principales exponentes es Sally Falk Moore quien ha teorizado el concepto de *Semi-Autonomous Social Field*⁷⁶. La autora define con este concepto una unidad o grupo socio-cultural con capacidad de generar y mantener sus propias normas, costumbres y símbolos internos pero que a la vez, es también vulnerable a las reglas y decisiones de otras unidades socio-culturales con las que convive. Esto es, cada una de estas unidades (*Semi-Autonomous Social Field*) dispone de capacidad normativa y de los instrumentos necesarios para inducir, o en su defecto forzar, obediencia, pero al mismo tiempo, al ubicarse dentro de una ancha red de grupos sociales puede ser afectado o invadido, en ocasiones, por las normas de otras unidades⁷⁷.

En resumen, esto correspondería con lo que P. Fitzpatrick llama un sistema de "pluralidad integral"⁷⁸, centrado en la idea de que el derecho estatal está integralmente constituido por una pluralidad de

⁷⁵ L. POSPISIL. *Kapauku Papuans and Their Law*. New Haven Yale University Publications in Anthropology. Nú. 54. Yale University Press. 1958; *Anthropology of Law: A comparative Theory*. New York Harper & Row. 1971; M.G. SMITH. *Some Development in the Analytic Framework of Pluralism*. En L. Kuper y M.G. Smith (ed.). *Pluralism in Africa*. Berkeley University of California Press. 1969; *Corporations and Society*. London Duckworth. 1974.

⁷⁶ S.F. MOORE. *Law and Social Change: The Semi-Autonomous Social Field as an Appropriate Subject of Study*. 7 *Law & Society Review*. 1973.

⁷⁷ *Ibidem*. p. 720.

⁷⁸ P. FITZPATRICK. *Law and Societies*. En 22 *Osgoode Hall Law Journal*. 1984. p. 115-138.

órdenes normativos (semi)autónomos diferentes que se "inter-penetran", "influyen" y "limitan"⁷⁹ entre ellos constantemente, y cuya máxima expresión sería un Tribunal Constitucional Plurinacional e inter-cultural de composición mixta (justicia comunitaria-ordinaria).

De acuerdo con este modelo, el proyecto de texto constitucional reconoce (art. 198) la existencia de un Tribunal Constitucional Plurinacional conformado paritariamente por miembros de la justicia ordinaria y miembros de la justicia indígena, lo cual garantiza una real multiculturalidad, e interpenetración mutua y constante entre ambos modelos de justicia, en la interpretación de los derechos y valores fundamentales del Estado.

Sin ninguna duda pues, el modelo de pluralismo jurídico establecido en el proyecto de nueva Constitución para Bolivia, constituye un modelo sin precedentes en la historia del constitucionalismo, de reconocimiento real de pluralismo y descolonización jurídica en el interior del Estado.

⁷⁹ Este modelo de pluralismo jurídico no implica tampoco que bajo el derecho de identidad cultural se permita todo y no se establezca ningunos mínimos o límites fundamentales a respetar. El Derecho Humano a la identidad cultural debe valorizar lo particular pero no debe negar la universalidad de determinados Derechos Humanos, pero se trata de límites establecidos no desde la imposición de la hegemonía o universal validez de un derecho occidental, sino a partir de la inter-penetración e influencia recíproca de los diversos órdenes normativos.

4.4.1.IV *La composición mixta o plurinacional del Tribunal Constitucional*

El art. 198.I regula una composición del Tribunal Constitucional, de carácter mixto, acorde a la composición plurinacional del Estado.

“El Tribunal Constitucional Plurinacional estará integrado por Magistradas y Magistrados elegidos con criterios de plurinacionalidad, con representación paritaria entre el sistema ordinario y el sistema indígena originario campesino.”

Como establece Claudia Storini en su artículo “Processo costituente e costituzione in Bolivia. Il difficile cammino verso la rifondazione dello Stato” -escrito conjuntamente con el autor de este trabajo- para entender adecuadamente la importancia de esta opción del constituyente, en relación con la composición del Tribunal Constitucional es forzoso hacer referencia al papel que este órgano desarrolla en el ordenamiento constitucional actual.

La historia del Estado moderno es la historia de un Estado legislativo que progresivamente expropia al legislador sus poderes. Al legislador se le sustituye por un concepto de ley como cosmos de normas impersonales y abstractas, respecto del cual el acto creador del poder constituyente está destinado a permanecer como algo externo e intangible⁸⁰. Con el

⁸⁰ Para G. ZAGREBELSKY, *El derecho dúctil*, Trotta, Madrid, 1997, p. 11, “Sobre el fundamental principio de la soberanía ha sido construido el

tiempo, la atomización de las leyes y la heterogeneidad de sus contenidos convierten a aquéllas en actos imperativos a disposición de intereses particulares y así la Constitución del Estado de derecho liberal demostrará su falta de aptitud para asegurar las garantías de las libertades que constituyen el primer requisito de todo constitucionalismo. En este contexto adquiere especial importancia para la definición de la Constitución la problemática de los derechos fundamentales. Como defendió Kelsen, la Constitución no es sólo “una regla de procedimiento sino, además, una regla substancial”, es decir, atañe a normas que disciplinan “no sólo la formación sino también el contenido de las leyes”, esto es, “la Constitución señala principios, directrices y límites al contenido de las leyes futuras”⁸¹. Se afirma así el principio de la supremacía de la Constitución, en un contexto en el que el legislador era el intérprete exclusivo de la voluntad general y la reserva de ley venía a desarrollar un papel preeminente respecto de la garantía de los derechos, llegando a la convicción de que la plena protección de esos derechos puede conseguirse tan sólo pasando de un universo

derecho público del Estado moderno de la Europa continental (...) desde el punto de vista jurídico, la soberanía se expresaba, y casi se visualizaba, mediante la reconducción de cualquier manifestación de fuerza política a la persona soberana del Estado: una grandiosa metáfora que permitía a los juristas hablar del Estado como de un sujeto unitario abstracto y capaz, sin embargo, de manifestar su voluntad y realizar acciones concretas a través de sus órganos (...) el derecho relativo a esta persona soberana y a sus órganos era el derecho del Estado”.

⁸¹ H. KELSEN, *La garanzia giurisdizionale della costituzione*, en *La giustizia costituzionale*, Giuffrè, Milán, 1981, p. 146 y ss.

jurídico que postula la superposición de un legislador extraordinario a uno ordinario en un sentido que, potenciando la faceta material de Derecho y por tanto su dimensión ética, otorga a la Constitución el carácter de marco de reglas, principios y valores sobre los cuales puede y debe realizarse la integración de la sociedad⁸².

Como consecuencia de ello el Tribunal Constitucional, que nació para desarrollar la que se esperaba hubiese sido una labor jurisdiccional aséptica, pasa a ser considerado como órgano partícipe, en muchas ocasiones, del proceso legislativo. Desde este punto de vista, la "desviación" del Tribunal Constitucional respecto de su originaria función, difícilmente puede ser juzgada en términos de conformidad o disconformidad ya que el simple análisis de los fallos de las sentencias de cualquiera de los Tribunales o Cortes Constitucionales del mundo, demuestra la progresiva acentuación de las características normativas de la labor de este órgano y su creciente afirmación como interlocutor privilegiado del Parlamento en el proceso de formación y aplicación de sus decisiones normativas fundamentales. La irreversibilidad de la heterogeneidad del papel del Tribunal Constitucional, su progresiva expansión y su función sustancialmente normativa también en aquellos ordenamientos en los que, muy acertadamente, a la luz de estas consideraciones, se intente limitar su labor hermenéutica al respeto de la voluntad del poder

⁸² P. P. PORTINARO. Il grande legislatore e il custode de la Costituzione, en VV.AA. Il futuro della Costituzione, Einaudi, Turín, 1991, p. 27.

constituyente (como acontece merced a las previsiones del artículo 197.II de la Constitución que aquí se comenta), ya no pueden justificarse con la imagen, hábilmente esbozada en la doctrina, de una legislación de "rimas obligadas", con la que se intentó equilibrar el método para-judicial del Alto Tribunal y las consecuencias sustancialmente normativas de algunas de sus decisiones⁸³. La jurisprudencia constitucional demuestra que sólo con una buena dosis de ingenuidad podría todavía sostenerse que las sentencias normativas del Tribunal son el mero resultado de las "rimas obligadas" impuestas por la "métrica" de las normas constitucionales, pues es evidente que en muchas ocasiones se trata de una elección conscientemente adoptada aun existiendo multitud de soluciones posibles. Una elección que debe definirse siempre como discrecional (ya no justificable según el esquema clásico de la exégesis jurisprudencial y aún menos considerando al juez como *bouche de la loi*) aunque se considere tomada atendiendo a los resultados de la utilización de unos instrumentos interpretativos, que pueden limitarla sin por ello eliminarla completamente.

La sustancial aceptación, por parte de la doctrina, de la progresiva expansión del papel del Tribunal Constitucional, que aniquila el concepto de control de constitucionalidad como "legislación negativa", se traduce en la admisión de la existencia de sentencias

⁸³ V. GRISAFULLI, Lezioni di Diritto Costituzionale, Vol. II, Cedam, Padua, 1978, p. 363 y ss.

normativas que, aunque contiguas y no superpuestas a la actividad legislativa, se imponen como función autónoma a la del órgano estatal al que se ha atribuido tradicionalmente el poder de legislar, es decir, el Parlamento⁸⁴. La debilidad estructural de las sentencias del Tribunal Constitucional, entendidas como simples declaraciones de inconstitucionalidad de una disposición normativa, cede, por tanto, frente a una capacidad de intervención mucho más amplia de la que originaria y abstractamente se le había asignado, demostrándose de esta manera la gran fuerza autoimpositiva de este órgano. Una fuerza tan eficaz, que, permite en ocasiones su prevalencia sobre aquel órgano que formalmente se sitúa en el centro del sistema democrático, ya que es el Tribunal Constitucional, al menos en todos los casos en los que se le permite expresarse, quien establece cuál es en concreto el "deber ser constitucional". La afirmación de las constituciones rígidas garantizadas, tiende de manera inevitable a desplazar el centro del ordenamiento jurídico desde el Parlamento al órgano de justicia constitucional, porque aunque la ley siga siendo el principal acto normativo en el sistema de las fuentes, esto es así tan sólo dentro de los límites impuestos por el Tribunal a través de sus decisiones.

La constatación de este ineludible desarrollo en las funciones del Tribunal Constitucional vuelve eviden-

⁸⁴ Sobre ello véase R. BLANCO VALDÉS. Vigilar al legislador, vigilar al vigilante. En E. ESPÍN y F. J. DÍAZ REVORIO (Coords.), *La Justicia Constitucional en el Estado democrático*. Tirant lo Blanch. Valencia. 2000. p. 18.

tes las razones por las cuales debe considerarse de primordial importancia, para conseguir un Estado realmente plurinacional, la participación igualitaria en la composición de este órgano de magistrados pertenecientes al sistema ordinario y al sistema indígena originario campesino. Gracias a ello las sociedades indígenas dejan de ser gobernadas y administradas integralmente bajo los principios de una sociedad mayoritaria, para crear un verdadero sistema de pluralidad, de autoridad pública y de pluralismo jurídico formal de tipo igualitario como único instrumento para superar las diferencias, exclusiones y omisiones reafirmando la verdadera interculturalidad del Estado boliviano.⁸⁵

Dicho esto, señalar que quizá el aspecto menos acertado y claro de la regulación que el proyecto de Constitución hace respecto al Tribunal Constitucional es el régimen de elección de los magistrados. El artículo 199 establece que los magistrados se elegirán por sufragio universal según el procedimiento previsto para los miembros de la Corte Suprema de Justicia, regulado en el artículo 183:

"Las Magistradas y los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia serán elegidas y elegidos mediante sufragio universal. El Control Admi-

⁸⁵ C. STORINI y A. NOGUERA. *Processo costituente e costituzione in Bolivia. Il difficile cammino verso la rifondazione dello Stato*. En *Diritto pubblico comparato ed europeo*. Giappichelli editore. Italia. 2008 (En prensa).

nistrativo Disciplinario de Justicia efectuará la preselección de las postulantes y los postulantes *por cada Departamento*, y remitirá al Consejo Electoral Plurinacional la nómina de los precalificados para que éste proceda a la organización, única y exclusiva, del proceso electoral. Serán elegidas y elegidos las candidatas y los candidatos que obtengan mayoría simple de votos.”

Al decir que la elección de los candidatos se hará “por cada departamento”, ¿implica que cada departamento elegirá a sus magistrados? De ser así, la igualdad de miembros pertenecientes a las dos jurisdicciones (ordinaria e indígena) en relación con la elección por departamentos de los magistrados, lleva a considerar, si tenemos en cuenta que hay 9 departamentos, que el total de magistrados serán 18, número que debe considerarse excesivo. La opción de menos magistrados, elegidos en una circunscripción estatal única, hubiera sido en este caso más oportuna.⁸⁶

4.4.2 *El régimen autonómico y el sistema de distribución de competencias*

El régimen autonómico es fijado en la tercera parte de la Constitución (Estructura y organización territorial del Estado), donde se regulan cuatro tipos de autonomía: autonomía departamental (art. 278-280),

⁸⁶ C. STORINI. Órgano Judicial y Tribunal Constitucional. En R. VICIANO y R. MARTÍNEZ (Coord.). Dictamen sobre el proyecto de Constitución de Bolivia. CEPS-REPAC. 2007.

autonomía regional (art. 281-283), autonomía municipal (art. 284-285) y autonomía indígena originaria campesina (art. 290-297).

La autonomía se predica, pues, de todos los distintos niveles de organización político-administrativa, si bien el alcance y naturaleza de esta autonomía no es igual para todos ellos. Las novedades más importantes de la nueva organización territorial del Estado son:

4.4.2.1 *El reconocimiento de la autonomía departamental*

Como ya he señalado, hasta ahora los departamentos no eran más que una entidad administrativa geográficamente desconcentrada del Ejecutivo nacional. El nuevo proyecto constitucional define el Estado como “autonómico” (art.1), regulando en el capítulo segundo de la parte III, la autonomía departamental.

La denominación de la forma de Estado “autonómico” fue creada por la Constitución española de 1978 para evitar la definición de una forma de Estado ubicada dentro de los modelos tradicionales de forma territorial descentralizada (Estado federal o regional), y dejar abierto un proceso de concreción de la organización territorial del Estado. En la práctica, pero, el Estado autonómico español ha acabado adquiriendo algunas características propias del modelo federal, como la existencia de un alto

grado de autogobierno de las entidades territoriales autónomas, llegando a superar incluso, en su nivel de descentralización legislativa, a federaciones como México, Alemania, Rusia o Austria.

**Cuadro No.1 Grado de descentralización por países
(escala de 20 puntos)**

Área	Puntuación	Rusia	México	Austria	Bélgica	España	EUA	Italia	Alemania
Poder Legislativo	(8)	4,5	2,5	3	6	5	7	2,5	4
Poder Ejecutivo	(2)	1	0,5	1,5	1,5	1,5	1	1	2
Política Exterior	(2)	0,5	0	1	2	0,5	0,5	0,5	1
Descentralización económica	(8)	5	2	3	4,5	3,5	6	2	5
TOTAL		11	5	8,5	14	10,5	14,5	6	12

Datos tomados del cuadro elaborado por: F. REQUEJO. Democracias plurinacionales y modelos federales: el federalismo plurinacional. Ob. Cit.

No obstante, si miramos la definición de autonomía fijada en el art. 273 del proyecto boliviano:

“El régimen autonómico implica la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, y las facultades legislativas normativo-administrativa, fiscalizadora, ejecutiva y técnica, ejercidas por las entidades autónomas en el ámbito de su jurisdicción y competencias exclusivas.”

observamos que en ningún momento hay una ruptura con el modo de Estado centralizado. Ni la posibilidad de elección democrática de autoridades departamentales, ni la existencia de una Asamblea departamental, si ésta tiene sólo facultades reglamentarias para desarrollar (mediante un Estatuto de autonomía, con rango de reglamento y aprobado por la instancia legislativa territorial) lo establecido en una futura Ley Marco de Autonomías y Descentralización (art. 272), son condiciones suficientes para poder hablar de un cambio en el modelo territorial del país.

En países como Francia, ya desde la Ley de descentralización de 2 de marzo de 1982, se produce un proceso de descentralización que otorga personalidad jurídica de derecho público a cada una de las autoridades descentralizadas y, la posibilidad de elección, por sufragio universal, de los representantes de las colectividades territoriales (regiones, departamentos y comunas), y sin embargo no podemos hablar en Francia de un Estado regional o autonómico, la descentralización en Francia se ejerce dentro de un modelo de Estado unitario. Lo mismo sucede en Colombia con el modelo de descentralización establecido en la Constitución de 1991.

Por tanto, no son estos elementos los que definen el carácter autonómico de un Estado, una definición de autonomía llevada a sus orígenes y siguiendo la teoría clásica de Estado, concentra el foco definitorio en la posibilidad de auto-legislación. Generalmente

se admite que la potestad legislativa es el exponente por excelencia de la autonomía.

En consecuencia, podemos decir que:

1. el adjetivo de "autonómico" para definir, en el proyecto boliviano, el modelo de Estado;
2. el nombre de "Estatuto de autonomía" para designar a las normas con rango de reglamento que en las entidades territoriales desarrollarán la ley marco;
3. el establecimiento de un listado de competencias de los departamentos o las regiones en la Constitución, lo cual lleva a la repetición y sobrecarga de fuentes de derecho territorial que hacen referencia a las mismas (aparte de tener un título territorial denso en la nueva Constitución donde se clasifican unas competencias, éstas deberán ser repetidas también en la Ley marco de Autonomías y Descentralización y, posteriormente, en los Estatutos de autonomía, que también repetirá el catálogo competencial).

pone de manifiesto que todo ello tiene como objetivo dar una apariencia de Estado autonómico o ser más una declaración de cara a la galería, para intentar satisfacer las demandas de Santa Cruz, que llevar a cabo una aproximación técnica real al modelo español de organización territorial autonómica.

Por tanto, a pesar su auto-denominación en el art. 1, el modelo territorial boliviano no es de un Estado autonómico sino de un Estado simple e unitario, donde se ensaya un esquema altamente promisorio de territorialización de la gestión pública en la frontera misma de lo que permite el mundo de los modos de Estado simples (vulgarmente llamados "unitarios"). El nuevo proyecto de Constitución boliviana lleva el centralismo al límite de lo posible, pero no lo supera.

Otro elemento que demuestra la diferencia entre el modelo boliviano y el español, reforzando en el caso de Bolivia el carácter centralista del Estado, es el tema de la prevención frente a los silencios asignativos. La Constitución prevé mecanismos que cubran vacíos de asignación competencial que pudieran surgir como consecuencia de un silencio normativo, razonando sobre quién asumirá una competencia no atribuida. El texto español (art. 149.3 de la Constitución española), al igual que el texto constitucional italiano (art. 117 de la Constitución italiana), establecen, en caso de darse tal silencio, la salida de favorecer al nivel intermedio, es decir de que corresponderá al nivel intermedio legislar en lo que no esté expresamente reservado a la legislación estatal. En Bolivia es al revés, como dice el art. 298:

"Toda competencia que no esté incluida en esta Constitución será atribuida al Estado Plurinacional."

4.4.2.11 *La creación de dos niveles territoriales autónomos nuevos: los territorios indígena originarios campesinos y las regiones*

El reconocimiento de las autonomías indígenas debe entenderse dentro del marco global al que asistimos en el constitucionalismo latinoamericano del último cambio de siglo, donde ha habido un salto cualitativo en el reconocimiento constitucional de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, existen ya varios países donde se desarrolla una extensa legislación indígena en el plano constitucional, y en varios de ellos se reconoce la autonomía indígena, como en Colombia (art. 286 y 287 de la Constitución colombiana de 1991)⁸⁷, Ecuador (art. 224 y 228 Constitución ecuatoriana de 1998)⁸⁸ o Perú (art. 89 de la Constitución peruana de 1993)⁸⁹.

⁸⁷ Art. 286 de la Constitución de Colombia de 1991: "Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas"; Art. 287: "Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley".

⁸⁸ Art. 224 de la Constitución de Ecuador de 1998: "El territorio del Ecuador es indivisible. Para la administración del Estado y la representación política existirán provincias, cantones y parroquias. Habrá circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas establecidas por ley"; Art. 228: "Los gobiernos seccionales autónomos serán ejercidos por los consejos provinciales, los concejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones indígenas y afroecuatorianas."

⁸⁹ Art. 89 de la Constitución de Perú de 1993: "Las comunidades campesinas y nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece.

Aunque la Constitución boliviana vigente establece un articulado bastante pobre, en cuanto al reconocimiento de derechos indígenas, en comparación con otros países, pues simplemente declara de forma muy general y programática algunos conceptos recogidos en el Convenio 169 de la OIT, que Bolivia ratificó en 1991⁹⁰; la legislación derivada de la Constitución, especialmente las leyes de Participación Popular (1994), INRA (1996), Municipalidades (1999) y de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas (2004), ha profundizado en el reconocimiento de los derechos indígenas, cubriendo un gran espectro de derechos a los que la Constitución ni siquiera hace mención general.⁹¹

Lo que hace ahora el nuevo proyecto de Constitución es reconocer constitucionalmente, por primera vez en Bolivia, los territorios indígenas como

⁹⁰ La reforma constitucional de 1994 reconoció el carácter multiétnico de Bolivia (art.1), les garantiza los derechos sociales, económicos y culturales a los pueblos indígenas, así como la personalidad jurídica y avala la administración de justicia por las autoridades naturales (art. 171, dentro del Régimen Agrario). La reforma de 2004 introduce además, elementos de democracia directa y representación popular a través de agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas que pueden postular directamente candidatos a Presidente, Vicepresidente, senadores y diputados, constituyentes, concejales, alcaldes y agentes municipales (art.222 a 224). Sin embargo, a pesar de estos reconocimientos, cuestiones fundamentales como la definición de los pueblos indígenas, los alcances de las Tierras Comunitarias de Origen y la operativización jurídica de la administración de justicia quedan irresueltos. (C. GREGOR BARIÉ. La cuestión territorial de los pueblos indígenas en la perspectiva latinoamericana. En VV.AA. Visiones indígenas de la descentralización. Ed. FES-ILDIS. La Paz. 2005. p. 104-105).

⁹¹ Nunca en la historia boliviana hubo tantas referencias a la temática indígena como en la legislación de los últimos años. Más de 60 leyes, decretos supremos y reglamentos aluden a ella.

entidades político-administrativas, de derecho público, autónomas con autogobierno ejercido de acuerdo a sus normas, instituciones, autoridades y procedimientos (art. 291) y competencias propias específicas (art. 305), por ejemplo, para la gestión del desarrollo económico, cultural y social, la administración de justicia indígena, la promoción y administración del turismo o la promoción de la construcción de infraestructuras productivas; y, además, vincular a esta autonomía todo el conjunto de derechos reconocidos ya a los pueblos indígenas, durante los últimos años, por la legislación secundaria, principalmente en tres materias:

1. La territorialidad⁹², que implica: a) el reconocimiento de formas jurídicas de tenencia y gestión colectiva de la tierra (art. 30.6)⁹³; b) la superación del concepto tradicional de tierra por el de hábitat, que incluye el medioambiente y los ecosistemas, como espacio de reproducción física, social y cultural⁹⁴, y; c) la seguridad

⁹² La tierra es un elemento fundamental para los pueblos indígenas, como establece el art. 13.1 del Convenio 169 de la OIT: "... los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna u otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esta relación".

⁹³ Fue la Ley INRA de 1996 la que reconoció por primera vez en Bolivia las llamadas "Tierras Comunitarias de Origen (TCO)".

⁹⁴ El artículo 305 atribuye la preservación del hábitat como competencia de las autonomías indígenas originarias campesinas. El artículo 13.2 del Convenio 169 de la OIT establece: "La utilización del término tierras (...)

jurídica y protección especial de estas posesiones a través de su carácter inalienable, imprescriptible e inembargable (art. 394).

2. El uso y aprovechamiento de los recursos naturales ubicados en el interior del territorio indígena. La fórmula legal utilizada es el mantenimiento los derechos estatales sobre todos los recursos naturales (art. 349) aunque reconociendo a los pueblos indígenas mecanismos de consulta previa obligatoria en los programas de explotación de los recursos naturales no renovables ubicados en su territorio (art. 30.15), y de gestión y administración de los recursos naturales renovables (art. 305).
3. La protección de la propiedad intelectual colectiva de su saber, ciencias y conocimientos (art. 30.11), reconocimiento inspirado en el art. 9.j del Convenio de Biodiversidad de 1992.⁹⁵

deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna u otra manera".

⁹⁵ El artículo 9.j del Convenio de Biodiversidad de 1992 establece que cada Estado miembro: "con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente".

El paso del reconocimiento de estos derechos del plano infraconstitucional al plano constitucional supone un gran avance, pues la constitucionalización de estos derechos, desde el punto de vista de la eficacia y alcance legal, es más conveniente ya que elimina su diseminación y disgregación.⁹⁶

Vista la autonomía indígena, ¿Cuál es la razón para crear el otro nivel territorial: las regiones?

La principal explicación para la creación de las autonomías regionales es una explicación política.

Frente a la poca sintonía política entre el gobierno central y algunos gobiernos prefecturales, especialmente del oriente del país, controlados por la oposición política, la creación de una nueva entidad territorial, las regiones, que incluso puedan romper las fronteras departamentales, donde concentrar la fuerza descentralizadora, en lugar de los departamentos, permite -nos dicen algunos de los defensores de las autonomías regionales- los siguientes aspectos:

a) "...de no crearse en el nivel intermedio las regiones y por tanto, de construirse una unilateralidad del

⁹⁶ Como dice T. Valcarce: "No basta con que un tema, una problemática o un derecho sean parte de un ordenamiento jurídico, sobre todo en países, como el nuestro, en los que la estabilidad o vigencia de la ley es volátil o su observancia está debilitada. Es necesario que estos aspectos estén revestidos de un manto constitucional para asegurar su mayor eficacia" (T. VALCARCE. Análisis de la temática indígena/campesina en el derecho constitucional comparado, en perspectiva de la reforma constitucional boliviana. Ed. Apostamos por Bolivia. La Paz. 2004. p. 14).

nivel intermedio sólo en los departamentos, el peso de lo urbano en la mayor parte de los departamentos podría situar en el podio del poder a grupos urbanos en desmedro de las poblaciones rurales, lo que supondría la consolidación de las viejas elites departamentales, que ahora, estarían aun más fortalecidas que antes dado el barniz de legitimación brindado por la democracia. Las regiones podrían constituir pues un freno a estas elites urbanas⁹⁷; y,

b) "... además, el reconocimiento de regiones como niveles con autonomía implicaría también una transformación de las estructuras de poder concentradas en la capital del departamento. Esta supone una re-configuración del espacio de poder departamental en sub-espacios orgánicos en los que se distribuye determinados volúmenes de poder, estableciéndose las reglas, los mecanismos y acciones legítimas por medio de los cuales las distintas comunidades (también rurales), pueden disputar la estructura del campo de fuerzas en ese sub-espacio, esto es, el arrebatar volúmenes de poder a la elite departamental urbana⁹⁸;

⁹⁷ D. AYO. Meso en cadena: regional, urbano/rural, étnico/cultural y de mancomunidades. En VV.AA. La descentralización que se viene. Ob. Cit. p. 62-63.

⁹⁸ A. GARCÍA LINERA. Autonomías regionales indígenas y Estado multicultural. En VV.AA. La descentralización que se viene. Ob. Cit. P. 171.

De ahí -según estos autores- la importancia del reconocimiento de este nivel territorial, que a medida que, progresivamente, vaya consolidándose,

“La región se constituirá por voluntad democrática de la ciudadanía, y por la unión de municipios, de provincias o de territorios indígena originario campesinos con continuidad geográfica, que compartan cultura, lenguas, historia o ecosistemas complementarios. La Ley Marco de Autonomías y Descentralización establecerá los términos y los procedimientos para la conformación ordenada y planificada de las regiones”. (art. 281).

implicará una transición hacia una nueva organización territorial regional del Estado y una nueva distribución del poder que deja atrás la vieja división departamental. El proyecto constitucional está dejando abierto, por tanto, un proceso complejo desde el punto de vista jurídico y político de concreción de una nueva organización territorial del Estado distinta a la departamental.

No obstante, sobre la creación de este nivel territorial autónomo, y sus justificaciones, podemos hacer diversos comentarios.

En primer lugar, encuentro que hay una contradicción entre, por un lado, la voluntad de una transición en la forma territorial, que debe materializarse en un vaciamiento progresivo de las

competencias departamentales en favor de las regiones que vayan formándose, y, por otro lado:

1. La atribución, en el artículo 281, a los departamentos de que sean ellos los que autoricen la conformación de las regiones y el traspaso de sus competencias a las regiones.

“(...). Su (de la región) conformación y competencias deben ser decididas y conferidas por dos tercios de votos del total de los miembros del Concejo Departamental.”

¿Se harán los departamentos el “hara-kiri”, rompiendo su integridad territorial y vaciándose de competencias a ellos mismos? Lo lógico, si lo que se quiere es un proceso de sustitución de la organización territorial del Estado, hubiera sido que las regiones se conformasen por la simple voluntad democrática de sus habitantes, debiendo los departamentos tener que aceptar esta voluntad; y

2. el establecimiento, en el capítulo octavo (distribución de competencias), de un sistema cerrado de competencias para los departamentos (art. 300 y 301) y otro para las regiones (art.302).

Para que esta transición pudiera llevarse a cabo, el sistema de distribución competencial entre los diversos niveles territoriales debería adaptarse y favorecer tal proceso. Y para ello hubiera sido necesario dejar abierta

la posibilidad de que, paralelamente a la conformación de una estructura de regiones en el país, pueda irse llevando a cabo por parte del Estado, sin necesidad de reforma constitucional, un proceso de "vaciamiento" de competencias departamentales a favor de las regiones. Esto hubiera podido solventarse añadiendo un artículo con una formulación parecida a la siguiente: "El Estado podrá transferir a las regiones, mediante ley, cualquier competencia de titularidad departamental que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros".

En segundo lugar, si el objetivo del constituyente era desapoderar a las prefecturas, ¿era necesario crear otro nivel territorial (las regiones) con instituciones propias (gobernador, Concejo regional, etc.), sabiendo que ello supone un nivel mayor de burocracia y de encarecimiento del costo de la administración pública difícil de soportar por un país pobre?

¿No podía cumplirse el mismo objetivo planteando una estructura territorial mucho más simple, fácil de funcionar y entendible por los ciudadanos? Por ejemplo, un modelo tri-territorial, integrado por tres niveles de gobierno: central, departamental y municipal; donde después de proceder a una reordenación y redefinición territorial de los municipios del país, creando municipios con un mínimo de 20.000 habitantes (para poder dar y garantizar servicios de educación primaria y secundaria, atención sanitaria

primaria, etc. en todos ellos), y con un máximo de 100.000 (para poder garantizar la participación ciudadana), se hubiera podido descentralizar en éstos competencias y capacidad de ejecutar políticas en: educación primaria y secundaria, asistencia sanitaria primaria, políticas sociales, vivienda, urbanismo, etc..

Esta concentración de la descentralización en los municipios, junto con un sistema de distribución de los recursos públicos a los municipios realizado directamente por el Estado (no por los departamentos), hubiera supuesto igual un "vaciamiento" de poder y competencias de los departamentos, a los que les quedaría, simplemente, competencias como la construcción de grandes hospitales departamentales, carreteras departamentales y pocas más.

En este modelo, existirían municipios interculturales e indígenas, autogestionados, con lo que se resolvería el problema de la autonomía indígena que se superpone al resto de los niveles de gobierno. En el caso de las grandes ciudades: La Paz, Santa Cruz o Cochabamba, hubieran debido estar divididas en varios municipios coordinados en un área metropolitana, siguiendo el ejemplo de Santiago de Chile, ciudad compuesta por municipalidades cohesionadas por una alcaldía metropolitana.

Sin ninguna duda esta opción, u otras no planteadas, hubieran supuesto un modelo mucho más simple, fácil de funcionar, entendible y con los mismos efectos que el constituyente buscaba.

4.4.2.III El sistema de distribución de competencias

A las dificultades de existir cinco niveles territoriales (central, departamental, regional, municipal, indígena originario campesino), debemos añadirle el hecho de que no existe entre ellos una división competencial netamente definida, en la que determinadas materias se reservan íntegramente al nivel central y las otras, también íntegramente, a los niveles inferiores; sino que el modelo de distribución competencial establecido en el capítulo octavo de la parte tercera del proyecto, partiendo del modelo europeo, hace en la mayoría de las materias una división de tipo funcional. Hay muchas materias sobre las que distintos niveles territoriales tienen funciones y competencias, en la misma materia inciden tanto la acción del Estado como de los departamentos, de las regiones y de los municipios.

Todo ello hace que, conjuntamente al excesivo número de niveles territoriales, se construya un sistema de compartición competencial realmente complejo, el cual puede dar lugar a actuaciones de niveles territoriales que amparados en competencias propias, produzcan el efecto de dificultar el normal ejercicio de las competencias de otros niveles y, por tanto, encontrarnos en situaciones continuas de conflicto de competencias.

Además, a este grado de complejidad y confusión se le suma, todavía más, el hecho de que:

- a) competencias que primero, en el artículo 300, aparecen como concurrentes entre el Estado y

el departamento, como el desarrollo socio-económico departamental, energía, deportes, turismo, etc., aparecen luego, en el artículo 301, como competencias exclusivas del departamento; y,

- b) competencias que aparecen como exclusivas del departamento (art.301), deberían aparecer como competencias concurrentes (art.300), por ejemplo:

“Promoción y administración de proyectos hidráulicos y energéticos en el departamento, en coordinación con las políticas del Estado Plurinacional.”

Si las políticas de promoción y administración de proyectos hidráulicos y energéticos en el departamento vienen dadas, o deben realizarse en coordinación con normas de nivel estatal, se afecta inevitablemente la definición de exclusividad, pues por mucho que se trate de una actividad del departamento, habrá por lo visto una envoltura normativa estatal engarzada a la departamental de forma concurrente.

4.5. La distribución territorial de los recursos públicos

Entre los principios que, de acuerdo con el artículo 271, rigen el ordenamiento territorial y el sistema de descentralización y autonomías, está el principio de

solidaridad. Este principio es, además, complementado y reforzado en el artículo 341, en que se fija:

“(...) Las transferencias financieras a las entidades territoriales autónomas y descentralizadas serán proporcionales a las competencias de las que sean responsables, a la población, al grado de desarrollo económico, a las necesidades básicas insatisfechas, al índice de pobreza, densidad demográfica y pasivos históricos en cada jurisdicción, con equilibrio fiscal, equidad social y regional de acuerdo a ley.”

Sin embargo, esta declaración formal y bienintencionada no concuerda con el régimen de distribución territorial de los recursos públicos que se establece en el propio proyecto, el cual agudiza, en el mediano plazo, procesos de diferenciación regional muy acentuados.

La principal causa de la desigual distribución territorial de los recursos públicos, la encontramos en el artículo 368, ubicado en el capítulo referido a los hidrocarburos, que constitucionaliza la actual atribución para los departamentos productores de hidrocarburos, de recibir un porcentaje del 11% de su producción departamental, por concepto de regalías.

“Los departamentos productores de hidrocarburos, percibirán una regalía del once por ciento (11%) de su producción departamental fiscalizada de hidrocarburos. De igual forma, los

departamentos no productores de hidrocarburos, y el Tesoro General del Estado, obtendrán una participación en los porcentajes, que serán fijados mediante una ley especial.”

En la actualidad, la distribución de las regalías es la siguiente: 11% para los departamentos productores y 6% para la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia (YPFB). Los departamentos no productores, o con poca producción, no reciben nada o muy poco por concepto de regalía, ya que una regalía es el pago que se realiza a alguien que produce alguna cosa a cambio del derecho de usarla.

Ello provoca que aquellos departamentos productores reciban anualmente un importante ingreso extra por concepto de regalías, como si ellos tuvieran la patente de los hidrocarburos que producen y se les hubiera de pagar por ello, que los departamentos no productores no reciben, lo cual genera una situación de gran desequilibrio y diferencias económicas entre los departamentos productores y no productores.

A fin de reducir las grandes diferencias de recursos que se suscitan según dónde se sitúen las explotaciones de hidrocarburos, actualmente existen un Fondo Compensatorio Interdepartamental, creado en 1994, y el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), creado en el año 2005 con la nueva Ley de Hidrocarburos. Sin embargo, la eficacia de estos

mecanismos de compensación es totalmente insuficiente, tal como demuestra el siguiente cuadro:

Cuadro No.2 Transferencias estatales hacia las Prefecturas gestión 2007 (en millones de dólares)

Ingresos	Chu	Lpz	Cbba	Oru	Pts	Tja	Scz	Ben	Pan	Total
TOTAL	40,35	48,86	68,63	46,37	55,82	211,18	84,77	46,66	36,94	639,57
Regalías	8,43	3,11	32,62	15,84	24,41	171,95	46,04	15,51	7,75	323,65
Fondo Compensación	1,41	10,06	2,93	0,01	0,40	0,00	4,05	0,00	0,00	18,85
IEHD*	4,04	9,22	6,61	4,04	4,53	3,65	8,21	4,67	2,71	47,69
IDH	26,47	26,47	26,47	26,47	26,47	35,58	26,47	26,47	26,47	247,38

* Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados.

Fuente: M. MORALES, A. NOGUERA, et. al. Propuesta autonómica desde las regiones pobres. Centro Juana Azurduy. Sucre. Bolivia. 2007. p. 33

Como podemos observar, el presupuesto total prefectural (incluyendo regalías, fondo de compensación e IDH) de un departamento productor como Tarija, es cinco veces superior al de otro no productor como La Paz, a pesar que este último tiene una mayor cantidad de población, seis veces más, y mayor extensión territorial, tres veces más.

Al constitucionalizarse la atribución para los departamentos productores de hidrocarburos, de recibir un porcentaje del 11% de su producción departamental por concepto de regalías (este porcentaje, aunque existe, no está explícitamente previsto en la actual Constitución) se está petrificando un modelo de desequilibrio y desigualdad económica entre departamentos que se agudizará en los próximos años.

Según el Ministerio de Hidrocarburos, los ingresos del Estado por hidrocarburos en los últimos cuatro años se han incrementado en siete veces, y se van a incrementar todavía más en los próximos años, especialmente después del después del Decreto de nacionalización de mayo de 2006. Las regalías distribuidas anualmente a los departamentos productores han tendido a crecer aceleradamente, a tasas nunca registradas, y seguirán creciendo.

En el futuro, según proyecciones sobre el crecimiento del sector hidrocarburífero, las distorsiones serán enormes. Según las tendencias proyectadas y de acuerdo a este incremento de la producción, de aquí a 20 años el departamento de Tarija, que actualmente recibe, por concepto del 11% de regalías, cerca de 172 millones de dólares anuales (véase cuadro 2), recibirá sus regalías multiplicadas por veinte. Es decir, se estima que recibirá cerca de 3.000 millones de dólares anuales, que no recibirán los departamentos sin hidrocarburos.⁹⁹

En consecuencia, si actualmente la distribución de los ingresos por hidrocarburos es desequilibrada, en el futuro esta distribución lo será aun más. Hubiera correspondido al nuevo proyecto de Constitución, si quería hacer efectivo el principio de solidaridad, anular todo el sistema actual de distribución y diseñar uno

⁹⁹ M. MORALES, A. NOGUERA, et.al. Propuesta autonómica desde las regiones pobres. Ob. Cit. p. 32-34.

de nuevo, coherente con los objetivos estratégicos del país. Concretamente, la única manera de garantizar una redistribución equitativa entre todos los departamentos de los ingresos de los hidrocarburos, hubiera sido la eliminación del 11% de las regalías y la centralización de los recursos en una bolsa común, a partir de la cual se distribuirían empleando principios de equidad, igualdad y solidaridad.

5. Los límites y dificultades del proceso constituyente. ¿Hacia donde va el proceso boliviano?

5.1.- Los bloqueos procedimentales. 5.1.1.- El debate político sobre la forma de votación y el carácter de la Asamblea. 5.1.2.- Los problemas del trabajo en comisiones. 5.1.3.- Los bloqueos sustanciales y violentos de los poderes fácticos y actores externos. 5.2.- El papel desestabilizador de los medios de comunicación. 5.3.- El proceso post-constituyente y el futuro de la reforma constitucional.

A modo general, podemos distinguir diversos límites y dificultades aparecidas a lo largo del proceso constituyente boliviano que han llevado, en la actualidad, a una paralización en la aprobación del proyecto de Constitución y a una situación de conflicto que está poniendo gravemente en peligro la reforma constitucional. ¿Cuáles son estos límites o dificultades?.

5.1 Los bloqueos procedimentales

De los 16 meses que duró la Asamblea Constituyente solo se contabilizan 5 meses de trabajo normal. El trabajo de la asamblea estuvo paralizado 11 meses. La paralización se dio por diversos motivos, algunos de los más importantes fueron:

5.1.1 *El debate político sobre la forma de votación y el carácter de la Asamblea*

El debate político sobre la forma de votación, mayoría absoluta o dos tercios, y el carácter de la Asamblea Constituyente, originario o derivado, tomaron siete meses, de agosto de 2006 a febrero de 2007, y supusieron una fractura en dos de la sociedad boliviana aun no superada. Todo ello podía haberse evitado mediante la preparación de un proceso pre-constituyente ordenado para definir las reglas del juego. Aprendiendo de la experiencia boliviana, en Ecuador cuando los ciudadanos, el 15 de abril de 2007, votaron en referendo a favor de la instalación de una Asamblea Constituyente en el país, respondían "sí" a la pregunta: "¿aprueba usted que se convoque o instale una Asamblea Constituyente con plenos poderes de conformidad con el estatuto electoral que se adjunta (...)?". En el "Estatuto sobre la elección, instalación y funcionamiento de la Asamblea Constituyente" que se adjuntaba con la papeleta electoral, se establecía la mayoría absoluta como sistema de votación para la toma de todas las decisiones, con lo cual se evitarían todos los problemas posteriores que en este tema tuvo la asamblea boliviana.

5.1.2 *Los problemas del trabajo en comisiones*

El trabajo en comisiones, realizado de marzo a julio de 2007, presentó problemas en cuanto a la falta de organización, así como al absentismo de los asambleístas, a sus bajas capacidades técnicas y a la

de sus asesores personales, así como problemas de conducción política. Ello hace patente la necesidad a la hora de conformar los bloques de asambleístas de un equilibrio entre lo político y lo técnico.

5.1.3 *Los bloqueos sustanciales y violentos de los poderes fácticos y actores externos*

El bloqueo sustantivo y violento con el objetivo de evitar la aprobación de un texto constitucional, durante la fase de toma de decisiones de agosto a noviembre de 2007, de los poderes fácticos (policía y fuerzas armadas por su disconformidad con los textos de la comisión de seguridad y defensa nacional) y de actores externos a la Asamblea Constituyente (Comité Cívico de Santa Cruz por su disconformidad con la propuesta de régimen de autonomía departamental o el Comité Cívico de Chuquisaca con respecto al no reconocimiento de Sucre como sede de todos los poderes del Estado) fue, sin duda, uno de los principales elementos de paralización del proceso.

5.2 *El papel desestabilizador de los medios de comunicación*

A todos los bloqueos procedimentales anteriores hay que sumar el papel que en el proceso constituyente boliviano jugaron los medios de comunicación. La prensa dio una amplia cobertura a la Asamblea Constituyente, la cual ocupó la cuarta parte del total de noticias políticas y un titular cada dos días en todos los periódicos del país durante 500

días¹⁰⁰, pero siempre tomando como eje informativo a los conflictos y medidas de presión, con el objetivo de agudizarlos, y silenciando absolutamente los debates internos de la asamblea y las propuestas ciudadanas. Ello, contrastado con una falta absoluta de estrategia comunicativa propia de la Asamblea Constituyente para promover un debate ciudadano informado sobre la reforma estatal, fue otro elemento de deslegitimación de la Asamblea Constituyente ante gran parte de los ciudadanos.

5.3 El proceso post-constituyente y el futuro de la reforma constitucional

Con el objetivo de terminar con el bloqueo en el que se encontraba la aprobación de la Constitución, en agosto de 2007, se creó un Comité Político Suprapartidario, con sede en La Paz, que permitiera llegar a puntos de consenso entre las diferentes fuerzas políticas y aprobar un texto constitucional.

Ante la imposibilidad de encontrar acuerdos y por tanto, el fracaso de este Comité, disuelto en agosto de 2007, el MAS y los pequeños partidos de izquierda aliados, en 4 sesiones de la Asamblea Constituyente, realizadas en menos de dos semanas, aprobaron el nuevo proyecto de Constitución, sin la participación de la oposición.

En respuesta, las regiones controladas por la oposición crearon en diciembre las Asambleas Autonómicas Provisionales que aprobaron Estatutos de autonomía departamentales contradictorios con el proyecto de Constitución aprobado por el MAS, lo que hizo inevitable el quiebre del proceso constituyente boliviano.

En la actualidad, Bolivia se encuentra con la existencia de diversos textos jurídicos incompatibles entre ellos, el proyecto de Constitución con su referendo aprobatorio en agenda por un lado y los Estatutos de autonomía, también con su referendo departamental aprobatorio en agenda, por otro, con nichos de legitimidad parcial cada uno de ellos, que reproducen la brecha oriente/occidente, lo que supone una situación de difícil resolución.

El desenlace es impredecible, dibujándose básicamente dos escenarios:

- a) la aprobación por vías paralelas del proyecto de Constitución y de los Estatutos de autonomía, lo que implicaría una legitimación democrática parcial de cada uno de estos textos y, por tanto, una mayor polarización y aumento del conflicto social en el interior del país;
- b) el establecimiento de un espacio de concertación, en el que ambas partes estuvieran dispuestas a aceptar modificaciones tanto del proyecto de Constitución como de los Estatutos

¹⁰⁰ Datos tomados del estudio "Reforma estatal y proceso constituyente en Bolivia". PNUD. Quito, febrero de 2008.

de autonomía, para llegar a un acuerdo amplio y compatibilizar ambos textos.

Teniendo en cuenta el carácter poco democrático de la oligarquía boliviana, hoy en la oposición, que ante ver amenazados sus intereses económicos tiene como único objetivo el derrumbe, por encima de cualquier consecuencia, del presidente Evo Morales, el segundo escenario no parece ser una opción posible.

6. Conclusiones

De lo planteado hasta aquí podemos sacar las siguientes conclusiones:

1. El Derecho es un discurso legitimante del poder en el Estado-Nación moderno.
2. El Derecho tiene un importante valor simbólico, en la medida en que se constituye en el lugar del mito en las sociedades contemporáneas, marcadas por la impronta de la racionalidad occidental.
3. Las formas y categorías jurídicas expresan algo más que un mecanismo de control social fundado en las relaciones de dominación, lo que las vuelve más simbólicas y rituales.
4. Al existir en la modernidad un monopolio por parte del Estado-nación en la producción de "juridicidad" y "discurso jurídico" (monismo jurídico) existe también un monopolio estatal en el despliegue en la sociedad del sistema de representaciones que conforman "lo legítimo".
5. El pluralismo jurídico, entendido como Derecho Comunitario Participativo, constituye un instrumento

clave para la ampliación de los márgenes de las representaciones jurídicas más allá de lo estatal y, por tanto, para la re-definición del Derecho sobre la base de una nueva noción de sujeto de derecho y de sus inter-relaciones con los demás.

6. El derecho constitucional se presenta como un gran espacio desde donde poder llevar a la práctica y consolidar esta nueva re-formulación de las construcciones conceptuales e interpretaciones jurídicas reivindicadas y expresadas a través de la lucha política.

7. En la superación del Estado-nación liberal para llegar al Estado como nuevísimo movimiento social, los actuales procesos constituyentes, especialmente en Bolivia, ofrecen grandes potencialidades. Ellos pueden permitir avanzar hacia un (neo)constitucionalismo capaz de superar las visiones jurídico-monistas tradicionales que los juristas siguen teniendo de la Constitución y sobre la ciencia del Derecho Constitucional, hacia un nuevo tipo de Constituciones que establezcan las bases para un "auténtico" Estado Constitucional (post-liberal) multi-cultural emancipatorio.

8. A pesar de los diversos intentos históricos, en Bolivia, de estructurar la unidad nacional desde la perspectiva mestiza (como sujeto nacional), ello nunca se ha podido llevar a cabo. En este contexto, la cuestión de la plurinacionalidad y la descentralización del Estado ha ocupado, desde hace años, un primer lugar en el debate político.

9. El primer paso hacia la descentralización del Estado se dio a partir de 1994 con la Ley de Participación Popular y, años más tarde, con la Ley de Descentralización. Estas leyes impulsaron un proceso de descentralización de base municipalista, convirtiendo a los municipios en instancias autónomas con capacidad de autogobierno. Sin embargo, el nivel intermedio o los departamentos continuaron siendo una mera instancia de desconcentración administrativa del nivel central, sin autonomía. Se estableció, por tanto, un sistema bigubernativo-bipolar, focalizado en el nivel central y municipal.

10. Con el inicio, el 6 de agosto de 2006, del proceso constituyente, retomaron fuerza las demandas de Estado plurinacional, por parte del movimiento indígena, y de las autonomías departamentales, por parte de los departamentos del oriente del país, especialmente Santa Cruz.

11. El nuevo proyecto de Constitución, aprobado el 9 de diciembre de 2007 por la Asamblea Constituyente de Bolivia, reconoce el carácter plurinacional del Estado, convirtiéndose en un texto pionero en este sentido. Este carácter plurinacional del Estado se transversaliza a lo largo del texto del proyecto manifestándose en aspectos como la inclusión de la esfera simbólico-lingüística de los diversos pueblos y naciones en la dimensión ética de legitimación política del estado, la conformación de la cámara legislativa y su sistema electoral, el reconocimiento del pluralismo jurídico o la composición

“mixta” del Tribunal Constitucional. Todo ello facilita un reconocimiento y una acomodación legítima y estable de los departamentos, regiones y de los pueblos y naciones sin estado que existen en el país.

12. El texto presenta, sin embargo, importantes deficiencias técnicas en lo referido al tratamiento de la autonomía, autogobierno y distribución de competencias, especialmente de los departamentos y regiones, que pueden dar lugar, a mediano plazo, a problemas de gobernabilidad.

13. También presenta graves dificultades en lo referido a la distribución territorial de los recursos públicos, donde la constitucionalización de la actual atribución para los departamentos productores de hidrocarburos, de recibir un porcentaje del 11% de su producción departamental, por concepto de regalías, puede dar lugar a un fuerte desequilibrio territorial, cada vez mayor, entre departamentos productores y no productores, contradictorio con el principio de solidaridad establecido en los artículos 271 y 341 del proyecto.

14. Los límites y dificultades aparecidas a lo largo del proceso constituyente boliviano han llevado, en la actualidad, a una paralización en la aprobación del proyecto de Constitución y a una situación de conflicto que está poniendo gravemente en peligro la reforma constitucional.

Bibliografía

ALZAGA VILLAMIL, O. (1996). *Derecho público español según la Constitución de 1978*. Ed. Edersa. Madrid.

AYO, D. (2003). *Meso en cadena: regional, urbano/rural, étnico/cultural y de mancomunidades*. En “La descentralización que se viene”. Plural ediciones. La Paz. Bolivia.

BALDASSARE, A. (1991). *Costituzione e teoria dei valori*. En *Politica del diritto*.

BARRIOS, F. (2002). *El Estado triterritorial*. Ed. Plural Ediciones. La Paz. Bolivia.

_____. (2005). *La propuesta autonómica de Santa Cruz*. Plural ediciones. La Paz Bolivia.

BENDA-BECKMANN, K.V. (2002). *Globalisation and legal pluralism*. En *Internacional Law Forum du droit international*. Núm. 4.

BLANCO VALDÉS, B. (2000). *Vigilar al legislador, vigilar al vigilante*. En E. ESPÍN y F. J. DÍAZ REVORIO (Coords.), *La Justicia Constitucional en el Estado democrático*. Tirant lo Blanch. Valencia.

CANOTILHO, J.J. (1993). *Tomemos a sério o silêncio dos poderes publicos - o direito à emancipação de normas jurídicas e a proteção judicial contra as omissões normativas*. En *Figuereido Teixeira, S. As garantias do cidadão na justiça*. Sao Paulo: Saraiva.

CÁRCOVA, C.M. (1991). *Sobre la comprensión del Derecho*. En AA.VV. *Materiales para una teoría crítica del Derecho*. Ed. Abedelo-Perrot. Buenos Aires.

CASANOVAS, P. (2002). *Dimensiones del pluralismo jurídico*. En *Actas del VIII Congreso Internacional de Antropología de Barcelona*.

CASCAJO, J.L. (1983). *La tutela judicial reforzada de los derechos fundamentales y libertades públicas: los primeros recursos de amparo constitucional*. En VV.AA. *El Poder Judicial*. IEF. Madrid. T.I.

_____. (1984). *El recurso de amparo*. Ed. tecnos. Madrid.

CORREAS, O. (1995). *Ideología jurídica, Derecho alternativo y Democracia*. En *Crítica Jurídica*. Núm. 16. México.

_____. (1995a). *Pluralismo jurídico y Teoría General del Derecho*. En *Revista Derechos y Libertades*. No. 5. Madrid.

DE CASTRO CID, B. (1980). *Derechos humanos y constitución*. En *Revista de Estudios Políticos*. No. 18. Madrid.

DE LUCAS, J. (1995). *Pluralismo jurídico, multiculturalismo y conflictos de derechos*. En AA.VV. *El desarrollo y la aplicación de la Sociología Jurídica en España*. Ed. IISJ. Oñati Proceedings. No. 19. Oñati (Guipúzcoa). España.

DERRIDA, J. (1985). *La voz y el fenómeno*. Ed. Pretextos. Valencia.

DESANTI, J.T. (1970). *Fenomenología y praxis*. Ed. Caldén. Buenos Aires.

DE SANTOS SOUSA, B. (1987). *A Map of Misreading. Toward a Postmodern Conception of Law*. En 14(3) *Journal of Law and Society*.

_____. (2003). *Poderá o direito se emancipatório?*. En *Revista Crítica de Ciências Sociais*. No. 65. Coimbra (Portugal).

_____. (2005). *Reinventar la democracia, reinventar el Estado*. Ed. José Martí. La Habana.

DUMOND, L. (1991). *Essais sur l'individualisme. Une perspective anthropologique sur l'idéologie moderne*. Ed. Senil. Saint Amand (Cher).

DURAND C.H, SÁNCHEZ A.O, LOZA M, JIMÉNEZ M.D, CÓRDOBA A. y CAMPOS V. (2003). *Prospección del programa de identidad jurídica*. En *Política y Cultura*. Núm. 20. México.

DUSSEL, E. (1986). *Ética Comunitaria*. Ediciones Paulinas, Madrid.

_____. (1994). *Debate en torno a la ética del discurso de Apel. Diálogo filosófico Norte-Sur desde América Latina*. Ed. Siglo XXI. México.

DUSSEL, E. y APEL, K.O. (1992). *Fundamentación de la ética y Filosofía de la Liberación*. Ed. Siglo XXI. México.

EBERHARD, Ch. (2002). *Derechos Humanos y diálogo intercultural. Una perspectiva antropológica*. En CALVO GARCÍA, M. (coord.). *Identidades culturales y derechos humanos*. Ed. Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñate (IISJ)/Dikinson. Madrid.

ENTELMAN, R. (1986). *Discurso normativo y organización del poder. La distribución del poder a través de la distribución de la palabra*. En *Crítica Jurídica*. UNAM. No. 4.

FERRAJOLI, L. (1995). *Derecho y Razón. Teoría del galantismo penal*. Ed. Trotta. Madrid.

FINOT, I. (1990). *Democratización del Estado y descentralización*. Ed. ILDIS. La Paz. Bolivia.

FITZPATRICK, P. (1984). *Law and Societies*. En 22 *Osgoode Hall Law Journal*.

FOUCAULT, M. (1975). *Surveiller et punir*. Ed. Gallimard. Paris.

FUNKE, G. (1991). *Fenomenología: ¿metafísica o método?*. Ed. Monte Avila. Caracas.

GARCÍA ENTERRÍA, E. (1981). *La Constitución como norma y el tribunal constitucional*. Ed. Civitas. Madrid.

GARCÍA LINERA, A. (2003). *Autonomías regionales indígenas y Estado multicultural*. En "La descentralización que se viene". Plural ediciones. La Paz. Bolivia.

GARRIDO FALLA, F. (1979). *El artículo 53 de la Constitución*. Revista Española de Derecho Administrativo. 21.

GEIGER, T. (2001). *Estudios preliminares de Sociología del Derecho*. Ed. Comares. Granada. España.

GRIFFITHS, J. (1986). *What is legal pluralism?*. En Journal of legal pluralism and Unofficial Law. Núm. 24.

GRISAFULLI, V. (1952). *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*. Ed. Giuffrè. Milán.

_____ (1978). *Lezioni di Diritto Costituzionale*. Cedam, Padua.

GREGOR BARIÉ, C. (2003). *Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama*. Ed. Instituto Indigenista latinoamericano (México)/Comisión Nacional para el desarrollo de los pueblos indígenas (México)/ Editorial Abya-Yala (Ecuador).

_____ (2005). *La cuestión territorial de los pueblos indígenas en la perspectiva latinoamericana*. En VV.AA. *Visiones indígenas de la descentralización*. Ed. FES-ILDIS. La Paz.

GUASTINI, R. (2003). *Estudios de teoría constitucional*. Ed. IJ-UNAM/Fontamara. México.

GUTMANN, A. y THOMPSON, D. (1996). *Democracy and Disagreement*. Why moral conflict cannot be avoided

in politics, and what should be done about it. The Belknap Press of Harvard University Press. Cambridge.

HÄBERLE, P. (1980). *Die Verfassung des Pluralismus*. Athenäum. Königstein.

_____. (1981). *Erziehungsziele und Orientierungswerte im Verfassungsstaat*. Alber. Freiburg/München.

_____. (1996). *Verfassungslehre als Kulturwissenschaft*. Duncker & Humblot. Berlin.

HESS, R.D. y TAPP, J.L. (1969). *Authority, Rules and Agressions: a Cross-National Study of the Socialization of children into Compliance Systems*. Part. I. Washington D.C. US Department of Health, Education and Welfare.

HURTADO, J. (1985). *El Katarismo*. Ed. Hisbol. La Paz. Bolivia

HUSSERL, E. (1989). *La idea de fenomenología*. Cinco lecciones. Ed. Fondo de Cultura Económica. México.

IRIGOYEN, R. (2002). *El reconocimiento constitucional del pluralismo legal en el Perú. Hacia una interpretación comprensiva del convenio 169 y de la Constitución*. En CALVO GARCÍA, M. (coord.). *Identidades culturales y derechos humanos*. Ed. Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati (IISJ)/Dikinson. Madrid.

JHERING, R. V. (1993). *El derecho de la vida cotidiana*. Ed. Tirant lo Blanch. Valencia.

JIMENEZ CAMPO, J. (1999). *Derechos Fundamentales. Concepto y garantías*. Ed. Trotta. Madrid.

JULIOS-CAMPUZANO, A. (2002). *Globalización y modernidad: la vía del constitucionalismo cosmopolita*. En Anuario de Filosofía del Derecho. T. XIX.

KELSEN, H. (1960). *Teoría pura del Derecho*. Ed. Universitaria de Buenos Aires. Buenos Aires.

_____ (1981). La garanzia giurisdizionale della costituzione. En *La giustizia costituzionale*. Giuffrè. Milán.

KOURILSKY-AUVEGEN, CH. (1991). Socialisation Juridique et identite du sujet. En *Revista Droit et Societe*. Núm. 19. Francia.

_____. (1997). Socialisation juridique et consciente du droit. Ed. Réseau Européen Droit et Société. Paris.

KRIELE, M. (1980). Introducción a la teoría del Estado. Fundamentos históricos de la legitimidad del Estado constitucional democrático. Ed. Desalma. Buenos Aires.

LACOMBA AVELLÁN et. al. (2001). *La identidad del pueblo andaluz*. Ed. Defensor del Pueblo Andaluz. Sevilla.

LISTA, C.A (1999-2000) *La construcción de la conciencia jurídica: los objetivos educativos y la formación del abogado*. En *Anuario de Filosofía jurídica y social*. Universidad de Córdoba. Núm. V. Argentina.

MACCARTHY, T. (1994). *Kantian Constructivism and Reconstructivism: Rawls and Habermas*. *Ethics*. 105. 1.

MARÍ E., ENTELMAN R., CÁRCOVA C.M. Y RUIZ A. (1991). *Materiales para una teoría crítica del Derecho*. Ed. Abeledo-Perrot. Buenos Aires.

MERLIN CLÈVE, C. (1993). *A Teoria constitucional e o direito alternativo*. En *Direito Alternativo. Seminario Nacional sobre o uso alternativo do direito*. Rio de Janeiro.

MOLINA, H. (1994). *La descentralización imposible y la alternativa municipal*. Ed. El País. Santa Cruz. Bolivia.

MOORE, S.F. (1973). *Law and Social Change: The Semi-Autonomous Social Field as an Appropriate Subject of Study*. 7 *Law & Society Review*.

MORALES, M. (2006). *La gobernabilidad democrática municipal*. Sistematización de experiencias. Ed. Viceministerio de Descentralización. La Paz. Bolivia.

MORALES M. y NOGUERA A, et.al. (2007). *Propuesta de autonomía desde las regiones pobres*. Ed. Centro Juana Azurduy. Sucre. Bolivia.

MUÑOZ GOMEZ, J.A. (1988). *Reflexiones sobre el uso alternativo del Derecho*. En *El Otro Derecho*. No. 1. Bogotá (Colombia).

NOGUERA, A. (2007). *Derecho y Hegemonía. Un estudio socio-jurídico de la Cuba actual*. Ediciones Cooperativas. Buenos Aires.

ORZUA, M. (2006). *Reforma, restauración o revolución. En torno a las autonomías departamentales, la constituyente y las fuerzas revolucionarias*. Ed. Dialécticos. Sucre. Bolivia.

PECES-BARBA, G. (1995). *Curso de Derechos Fundamentales (I). Teoría general*. Ed. Universidad Carlos III/BOE. Madrid.

PÉREZ LUÑO, E. (1996-1997). *Estado Constitucional y derechos de la tercera generación*. En *Anuario de Filosofía del Derecho*. T. XIII-XIV. Madrid.

PIQUERAS, A. (2002). *Identidad*. En DE LA CRUZ, I. Introducción a la antropología para la intervención social. Ed. Tirant lo Blanch. Valencia.

PISARELLO, G. (2007). *Los derechos sociales y sus garantías*. Ed. Trotta. Madrid.

PNUD (2008). *Reforma estatal y proceso constituyente en Bolivia*. Quito (Ecuador).

PORTINARO, P.P. (1991). *Il grande legislatore e il custode de la Costituzione*. en *VV.AA. Il futuro della Costituzione*, Einaudi, Turín.

POSPISIL, L. (1958) *Kapauku Papuans and Their Law*. New Haven Yale University Publications in Anthropology. Nú. 54. Yale University Press. 1958.

_____. (1971). *Anthropology of Law: A comparative Theory*. New York Harper & Row.

PRIETO SANCHÍS, L. (1990). *Estudios sobre derechos fundamentales*. Ed. Debate. Madrid.

_____. (2007). El constitucionalismo de los derechos. En M. CARBONELL (ed.). *Teorías del neoconstitucionalismo*. Ed. Trotta. Madrid.

PRU'HOMME, Rémy (2000). *Decentralization in Bolivia*. Ed. Inter-american Development Bank.

REQUEJO, F. (2001). *Las federaciones democráticas plurinacionales frente a las diversidades políticas y las identidades culturales*. En "Año mil, año dos mil: dos milenios en la historia". Sociedad Estatal. Madrid.

_____. (2007). *Democracias plurinacionales y modelos federales: el federalismo plurinacional*. Ponencia presentada en el Workshop "Democracia, ciudadanía y territorialidad en sociedades plurinacionales". Instituto Internacional de Sociología Jurídica (IISJ) de Oñati (País Vasco. España). 14-16 de marzo.

RODATA, S. (1993). Verso lo Stato costituzionale. En *L'Indice dei libri del mese*. Núm. 3.

ROMERO, C. (2005). El proceso constituyente boliviano. El hito de la cuarta marcha de tierras bajas. Ed. CEJIS. Santa Cruz. Bolivia.

RUIZ, A. (1991). La categoría del sujeto de Derecho. En AA.VV. *Materiales para una teoría crítica del Derecho*. Ed. Abedelo-Perrot. Buenos Aires.

SANCHEZ RUBIO, D. Pluralismo jurídico y emancipación social. Ponencia presentada en el Workshop: "¿Hacia un paradigma cosmopolita del Derecho? Pluralismo jurídico, ciudadanía y resolución de conflictos". Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati (Guipúzcoa). España. 27-28 de abril 2006.

SCHERER-WARREN, I. y KRISCHKE, P.J. (1987). *Uma Revoluçao no Cotidiano*. Sao Paulo.

SMITH, M.G. (1969). Some Development in the Analytic Framework of Pluralism. En L. Kuper y M.G. Smith (ed.). *Pluralism in Africa*. Berkeley University of California Press.

_____. (1974). *Corporations and Society*. London Duckworth.

SNYDER, F. (1999). Global Economic Networks and Global Legal Pluralism. En EUI WP Law. Núm. 99/6. Firenze: European University Institute.

STERN, K. (1980). *Anwaltschaft und Verfassungsstaat*. C.H. Beck. München.

_____. (1984). *Freiheit und Verantwortung im Verfassungsstaat*. Festgabe zum 10jährigen Jubiläum der Gesellschaft für Rechtspolitik. C.H. Beck. München.

STORINI, C. y NOGUERA, A. (2008). *Processo costituente e costituzione in Bolivia. Il difficile cammino verso la rifondazione dello Stato*. En *Diritto pubblico comparado ed europeo*. Giappichelli editore. Italia. (En prensa).

STORINI, C. (2007). Órgano Judicial y Tribunal Constitucional. En R. VICIANO y R. MARTÍNEZ (Coord.). *Dictamen sobre el proyecto de Constitución de Bolivia*. CEP-REPAC.

STUART MILL, J. (2004). *Sobre la libertad*. Ed. Alianza. Madrid.

L. TAPIA (2006). Gobierno multicultural y democracia directa nacional. Ed. Estrategia. La Paz. Bolivia.

TAPP, J.L. (1971). Socialization, the Law and Society: Reflections. *Journal of Social Issues*. 27/2.

TEUBNER, G. (2000). Global private regims: Neo-spon-taneous Law and dual constitution of autonomous sectors in World society?. En K.H. LADEUR (Hg.). *Globalization and Public Governance*. Cambridge University Press.

VALCARCE, T. (2004). Análisis de la temática indígena/campesina en el derecho constitucional comparado, en perspectiva de la reforma constitucional boliviana. Ed. *Apostamos por Bolivia*. La Paz.

VIGEVANI, T. (1989). Movimentos Sociais na Trasição Brasileira: A Dificultade de Elaboração de Projeto. En *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. No. 17. Sao Paulo.

VIOLA, F. (2006). La democracia deliberativa entre constitucionalismo y multiculturalismo. Ed. UNAM. México.

WEBER, M. (1969). *Economía y sociedad*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México.

WOLKMER, A.C. (1991). Pluralismo jurídico, movimientos sociales y prácticas alternativas. En *El Otro Derecho*. No. 13. Colombia.

_____. (1993). Teoría crítica e pluralismo jurídico. En *Direito Alternativo. Seminário Nacional sobre o uso alternativo do direito*. Rio de Janeiro (Brasil).

ZAGREBELSKY, G. (1992/1995/2003). *El Derecho dúctil Ley, Derecho y Justicia*. Ed Trotta. Madrid.