



# "Fichas Constitucionales"

17 de febrero de 2009

N° 10

## EVENTUALES PROBLEMAS DE LA TRANSICIÓN CONSTITUCIONAL

ANTONIO PERES VELASCO

### CONTENIDO

<b>1</b>	<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Análisis</b>	<b>2</b>
2.1	Aspectos generales	2
2.2	Escenario constituyente	3
<b>3</b>	<b>Ordenes de análisis crítico del problema</b>	<b>4</b>
3.1	Referentes constitucionales	4
3.2	Complejidad del tiempo de transición	5
3.3	Probables dificultades de la transición	7
3.3.1	Condiciones internas y externas	7
3.3.2	Decretos y constitucionalidad	8
3.3.3	Costos económicos	9
3.3.4	Deterioro institucional	10
3.4	Problemas de fondo	10
3.4.1	Discurso y realidad	10
3.4.2	Ausencia de pacto	11
<b>4</b>	<b>Conclusiones</b>	<b>12</b>

### 1 Resumen ejecutivo

El texto íntegro del proyecto de Constitución Política del Estado, aprobado por la Asamblea Constituyente en fecha 15.12.07 y ajustado por el Congreso Nacional, ha quedado refrendado por el referéndum realizado en fecha 25.01.09. Hoy, una vez establecido legalmente el nuevo marco constitucional que regirá la organización y funcionamiento del Estado boliviano y la vida de sus ciudadanos, parece importante reflexionar sobre el tránsito del viejo molde constitucional al nuevo orden jurídico.

Esa reflexión está relacionada con la consideración de eventuales problemas que podrían acompañar al proceso de cambio constitucional, a nivel de sistema jurídico en general y de normativa derivada en particular. Algunos de los planteamientos expuestos han sido ya anticipados en el ámbito político y académico y muestran posibles dificultades, con el propósito de llamar la atención sobre ellas.

## **2 Análisis**

### **2.1 Aspectos generales**

Como producto histórico, el Derecho reconoce una permanente dinámica, expresada en cambios de sus elementos configurantes, a nivel normativo y descriptivo. Los sistemas jurídicos mutan sus contenidos y sus principios de justificación y valoración, en función de necesidades e intereses económicos, sociales y culturales.

Acorde con su naturaleza normativa, el sistema jurídico está sujeto a modificaciones totales y parciales. Este carácter mutante del sistema jurídico ha constituido desde siempre una preocupación central en la reflexión jurídica política, porque abre interrogantes sobre el problema de la seguridad jurídica y los derechos de las personas.

Un cambio constitucional promueve estados de ánimo colectivos y expectativas de diversa naturaleza y llama la atención sobre temas básicos, tales como el mantenimiento de valores de libertad y seguridad, la no afectación de intereses económicos, la regularidad del modo de relacionarse con el Estado y la reproducción de los modos de vida establecidos.

Ese cambio puede ir asociado a ideas y sentimientos colectivos, relacionados con la búsqueda de mecanismos necesarios para garantizar la armonía social y la reproducción del modo de vida de la comunidad jurídica. Sin embargo, puede también ser percibido como una oportunidad de “ajuste de cuentas”. Cada realidad reacciona de manera diferente y en función de datos históricos.

En este orden, es casi innecesario decir que los sistemas jurídicos admiten permanentes cambios parciales, más o menos profundos, en función de factores políticos, económicos y sociales y, sólo excepcionalmente, cambios totales, a partir de procesos revolucionarios caracterizados por la ruptura violenta del orden establecido.

A esos cambios totales del sistema jurídico y también a los parciales desarrollados bajo determinadas características sociopolíticas, se asocia frecuentemente ideas catastróficas de caos, inestabilidad y desintegración social. En ese escenario extremo, la anomia, como dato previo o síntoma de procesos de cambio distorsionados, ocupa un lugar de especial interés.

Dahrendorf (El recomienzo de la historia, 2006, p. 60) nos recuerda que el término “anomia” fue introducido en las Ciencias Sociales por Emile Durkheim “para describir un estado que hace más probable el suicidio de los seres humanos” y, en ese marco, la define “como un estado de falta de orientación y de orden” y la relaciona etimológicamente con la ausencia de “nómoi”; esto es, con la ausencia de leyes.

Sea que se entienda al Derecho como factor de integración social o instrumento de control social, conviene recordar que el orden legal e institucional responde a la necesidad de generar cohesión social, a través de la aprobación de normas jurídicas y eventualmente de la aplicación de sanciones previstas por las mismas.

Asimismo, es importante convenir en que, la existencia, funcionamiento y mantenimiento del Estado y del Derecho presuponen una pretensión de unidad, fundada en la adhesión o el sometimiento al poder y, en regímenes democráticos, se fundamenta y legitima, esencialmente, en la sujeción de gobernantes y gobernados al principio de legalidad.

---

---

Muchos de los cambios constitucionales operados en América Latina y Europa del Este se enfrentaron al dilema o problema denominado “la cuadratura del círculo”, relativo a la necesidad y posibilidad de articular el bienestar, la solidaridad y la libertad. Esas experiencias nos muestran que, en todo cambio constitucional profundo, vuelven a plantearse problemas de justicia.

Cuando esos problemas no encuentran un cauce legítimo para su resolución y concurren además otros factores y condiciones especiales, el desconocimiento del sistema de legalidad y la alteración del orden pueden dar paso a la violencia. En esas condiciones, el colapso del orden legal e institucional puede así dar lugar a la anomia, escenario propicio para una mayor violencia.

En síntesis, la aplicación de un nuevo orden constitucional, jurídico e institucional no es una tarea fácil y conlleva riesgos, en lo concerniente a la cohesión social, el respeto al principio de legalidad y la fidelidad democrática. Bajo condiciones adversas puede transcurrir acompañada de violencia, fragmentación social y colapso del orden institucional y democrático.

## **2.2 Escenario constituyente**

El actual cambio constitucional tiene raíces profundas y se origina en el atraso económico histórico y la situación de pobreza crónica de Bolivia, acompañados de exclusión social y cultural y déficit de ciudadanía. Podría decirse también que, si damos una mirada al pasado inmediato, la actual situación del país se muestra como resultado de la crisis del modelo económico de libre mercado y del sistema político partidario.

Los hechos muestran, en los últimos años, una dinámica política y social, centrada en una pugna por la apropiación del excedente económico y una pretensión de control hegemónico del poder político y el Estado. Resultado de esa dinámica, se han generado diversos ámbitos de tensión dentro del Estado. Esas tensiones han enfrentado al Poder Ejecutivo con algunas Prefecturas, la Cámara de Senadores y la cúpula del Poder Judicial.

Durante los años recientes, la violencia se ha apoderado de los espacios de confrontación de los movimientos regionales, sociales y sindicales y las principales capitales de Departamento han sufrido penosos episodios de violencia, hasta ahora no esclarecidos. A partir de estos hechos, se ha generado en la población nacional un marcado sentimiento de antagonismo y polarización política.

De manera significativa, en el último tiempo, el Poder Judicial ha quedado debilitado como consecuencia de la confrontación política e ideológica. En los hechos, no existe Tribunal Constitucional y no hay control de constitucionalidad y garantía de los derechos de las personas. La actuación del Poder Judicial ha sido permanentemente criticada desde las esferas gubernamentales.

A pesar de la continua gimnasia electoral a la que ha sido sometida la ciudadanía, la independencia del organismo electoral está cuestionada y éste no ha podido ser reconstituido y revitalizado, por ausencia de acuerdos políticos, a nivel congresal. Han surgido dudas sobre la integridad del Padrón Electoral, pero, sin embargo, todos se han allanado a los distintos eventos electorales.

También, en el ámbito estatal, la confrontación entre Gobierno Central y Gobiernos Departamentales (Prefecturas) ha sido un dato cotidiano. Inscrita en la contradicción existente

entre centralismo y regiones, la pugna por el control del excedente económico y la consolidación de espacios de poder ha derramado sangre y sembrado angustia en la población boliviana.

El proceso constituyente ha discurrido en medio de una confrontación ideológica y política centrada en los siguientes temas: carácter del Estado, democracia participativa, sistema jurídico, derechos humanos, ciudadanía, independencia de poderes, etnicidad, régimen electoral, autonomía, carácter y orientación del sistema, tratamiento del interés y actividad privada, entre otros.

En fin, el escenario nacional ha sido caracterizado frecuentemente por la inseguridad jurídica, la incertidumbre económica y social, el aumento de la conflictividad social, la caída de las inversiones nacionales y extranjeras, el deterioro de la institucionalidad, el debilitamiento del Estado de Derecho, el cuestionamiento del sistema democrático representativo, el opacamiento del Poder Legislativo, la inseguridad ciudadana, el incremento de la corrupción y el acrecentamiento de las tensiones regionales.

### **3 Ordenes de análisis crítico del problema**

En el anterior marco general, corresponde presentar algunos planteamientos específicos, relacionados con la transición constitucional y eventuales problemas que pueden presentarse en el futuro inmediato.

#### **3.1 Referentes constitucionales**

Las disposiciones transitorias, establecidas a continuación del Art. 411° de la nueva Constitución Política del Estado, contienen la preceptiva destinada a regir el proceso de transición constitucional y cambio del sistema jurídico, en términos de tiempo y oportunidad. Ese programa de transición se sintetiza en el siguiente cuadro:

<b>DISPOSICION</b>	<b>EVENTO</b>	<b>PLAZO</b>
PRIMERA	Sanción del Nuevo Régimen Electoral para la elección de la Asamblea Legislativa Plurinacional, Presidente y Vicepresidente.	60 días computables desde la promulgación del CPE (06.02.9)
	Elección de Asambleístas, Presidente y Vicepresidente.	06.12.09
	Elección de autoridades departamentales y municipales.	04.04.10

DISPOSICION	EVENTO	PLAZO
SEGUNDA	Sanción por la Asamblea Legislativa Nacional de las siguientes leyes: -Ley del Órgano Electoral Plurinacional. -Ley del Régimen Electoral. -Ley del Órgano Judicial. -Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional. -Ley Marco de Autonomías y Descentralización.	180 días desde la Asamblea Legislativa Plurinacional. (Instalación estimada en 30 días posteriores a fecha 06.01.10)
TERCERA	Acceso directo al régimen de autonómico departamental, de acuerdo a la CPE, por los Departamentos que optaron por las autonomías, en el referéndum de 02.07.06, <i>adecuación de sus estatutos y sujeción de los mismos a control de constitucionalidad.</i>	Con referencia a este aspecto, no queda claro si el acceso directo es inmediato a la aprobación de la CPE o si presupone la aprobación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización prevista para fecha tope 04.07.10
QUINTA	Aprobación de las leyes necesarias para el desarrollo de las leyes constitucionales.	Periodo del primer mandato de la Asamblea Legislativa Plurinacional.
SÉPTIMA	Delimitación del territorio indígena en base a TCO's y conversión administrativa a TIOC's.	Un año desde la elección del órgano ejecutivo y del órgano legislativo
OCTAVA	Adecuación de las concesiones sobre recursos naturales, electricidad, telecomunicaciones y servicios básicos.	Un año desde la elección del órgano ejecutivo y del órgano legislativo
	Declaración de ineficacia de las concesiones mineras de minerales metálicos, evaporíticos, salares, azufreras y otros, en reservas fiscales del territorio nacional.	Un año desde la elección del órgano ejecutivo y del órgano legislativo

### 3.2 Complejidad del tiempo de transición

Teóricamente y conforme a lo establecido por las Disposiciones Transitorias, el cronograma de transición establecido por la nueva Carta Magna se desarrolla a lo largo de seis años. Ese tiempo de cambio jurídico constitucional se inicia con la sanción del nuevo Régimen

---

---

Electoral, entre el 6 de Febrero y el 7 de Abril del 2009 y concluye con la aprobación de las leyes necesarias para el desarrollo de las leyes constitucionales, hasta el 6 de Enero de 2014.

Ahora bien, lo que se tiene detrás de la mencionada declaración formal, relativa al tiempo de transición constitucional, es una monumental tarea que, teóricamente, importa un cambio del sistema jurídico total; esto es, una sustitución de la totalidad del sistema jurídico de normas jurídicas derivadas vigentes por disposiciones legales que deriven de la nueva Constitución y den cuenta de la nueva Bolivia refundada.

Esa monumental tarea, que tiene que enfrentar el Estado boliviano, pasa en primer lugar por la producción legislativa de una infinidad de códigos, disposiciones legales especiales y otras normas jurídicas de menor jerarquía, necesarias para la regulación de las relaciones económicas y sociales, públicas y privadas, a múltiples niveles de la vida nacional.

En este orden, la nómina de requerimientos legislativos puede ser verdaderamente extensa, pues se refiere, a códigos sustantivos (Civil, Comercio, Penal, Familia, Tributario, etc.), disposiciones legales especiales (Municipalidades, Descentralización y Autonomías, Justicia Comunitaria, Aduanas, Bancos y Entidades Financieras, etc.) y finalmente otras normas derivadas y complementarias, necesarias en diversos ordenes de actividad.

Lo que es más, esa tarea de reconstrucción total del sistema jurídico nacional presupone, al menos teóricamente, la “reingeniería” y reorganización de la totalidad del Estado, en función del nuevo orden constitucional y, por supuesto, la reconstitución de la totalidad del régimen de autoridad, competencia y funcionamiento de todas las instancias de los poderes del Estado u órganos, como se denominan ahora.

A modo simplemente ilustrativo, esa “reorganización” pasa por la organización de la nueva Asamblea Legislativa Plurinacional, por la reconstitución del órgano ejecutivo y el desarrollo de las estructuras institucionales del régimen autonómico y, también, por la configuración del nuevo órgano judicial (Tribunal Supremo de Justicia, el Tribunal Agroambiental, el “sistema” de justicia comunitaria, el Tribunal Constitucional Plurinacional, etc.).

Se suma a este esfuerzo de reorganización del nuevo Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, cuando menos la reconstitución u organización de las siguientes instancias importantes o componentes institucionales del Estado: Órgano Electoral Plurinacional, Contraloría General del Estado, Defensoría del Pueblo, Ministerio Público, Procuraduría General del Estado, etc.

De igual manera y en el marco de esa declarativa refundación del Estado, figura la reconstitución de los organismos encargados de ejercer la “el poder material y la violencia legal del Estado” y titulares de la seguridad interna y externa, cuales son la Policía Boliviana y las Fuerzas Armadas. Esa reconstitución involucra, por supuesto, todas sus instancias jerárquicas, reparticiones y servicios.

Ahora bien, el tránsito hacia la nueva materialidad organizativa e institucional del Estado Plurinacional no está restringido al cambio y aprobación de una nueva normativa derivada. Lo más importante está ciertamente referido, por una parte, a la legal y legítima elección o designación de los ciudadanos encargados de asumir la responsabilidad de la función estatal correspondiente y, por otra parte, al proceso de transición concreto, en el ámbito final de individualización de la norma jurídica.

En relación al primer aspecto, es absolutamente claro que el cumplimiento de esta tarea presupone la existencia de concertación y acuerdo, a nivel de actores políticos con representación y presencia en la Asamblea Plurinacional. Es obvio, por ejemplo, que, si no existe acuerdo para nombrar autoridades, el orden institucional no podrá ser regularizado y tendrá que funcionar en base a la clásica inventiva boliviana, generada para encontrar soluciones políticas al margen de la ley y la legitimidad.

Con referencia al segundo aspecto, cabe decir que se trata del ámbito más peligroso de un proceso de cambio jurídico, ya que abre un gran riesgo de inseguridad jurídica y arbitrariedad, en la solución de casos concretos de carácter administrativo o judicial en estado de tramitación, al momento de producirse el paso de la vieja a la nueva normativa. El margen de riesgo en este campo dependerá indudablemente de las previsiones que se tomen en materia de ultractividad de las viejas normas.

### **3.3 Probables dificultades de la transición**

En el marco de las consideraciones anteriores, se puede advertir la existencia de dificultades potenciales que podrían presentarse en el corto y mediano plazo en el país, como consecuencia del cambio constitucional comentado. El punto de partida de un planteamiento y análisis de esas eventuales dificultades se basa indudablemente en el supuesto de que la aprobación de la nueva Carta Magna busca un genuino y total cambio del orden constitucional y se orienta a la anunciada “refundación de Bolivia”.

No obstante, es indudable que, en función de circunstancias económicas, sociales, políticas, jurídicas y culturales, el grado de dificultad de esa transición puede modificarse y el cambio constitucional pregonado también puede desvirtuarse y distorsionarse. De hecho, la brecha que suele existir entre discurso político y realidad nos da, a priori, una idea de que ese cambio constitucional y esa refundación de Bolivia pueden, en último término, resultar más formales y declarativos que reales y efectivas.

#### **3.3.1 Condiciones internas y externas**

La existencia de ciertas condiciones negativas internas hace sospechar de antemano de importantes dificultades en el procedimiento legislativo de aprobación de leyes. Como ya se ha mencionado antes, el Poder Legislativo se encuentra aquejado desde hace mucho tiempo de un innegable debilitamiento y “opacamiento”, por su sometimiento a la racionalidad del Poder Ejecutivo y la pérdida de su función legislativa.

Durante las últimas décadas, el Poder Legislativo ha priorizado su función política y fiscalizadora y ha resignado su función legislativa, en manos del Poder Ejecutivo. Dada la composición actual del Congreso y de la futura Asamblea Plurinacional, nada hace suponer que se recuperará esa función legislativa que presupone ciertos niveles de formación técnica, profesional y política en los legisladores.

Por lo anterior, se puede suponer que, durante la transición, la producción legislativa se mantendrá fuera del Poder Legislativo y que éste se limitará a la aprobación formal de códigos y leyes. Al respecto, cabe preguntarse sobre el rol, calidad y responsabilidad de las instancias extra congresales de producción legislativa, pero principalmente sobre el papel del órgano ejecutivo y la contaminación política partidaria de esa función legislativa.

Esta eventual dificultad está también relacionada con ciertas características de la cultura jurídica boliviana, tales como el excesivo formalismo, el burocratismo, el procedimentalismo, el reglamentarismo y otros “ismos” que dan cuenta de una tradición jurídica y estatal que favorece más el acatamiento que el cumplimiento, que produce frondosidad legislativa y da base a prácticas de corrupción estructural.

En un escenario semejante, es preocupante la suerte y características del futuro proceso de transición, en el ámbito específico de individualización de la norma jurídica; esto es, en el campo de la resolución de casos administrativos y judiciales, en el paso de una normativa legal a otra. La creciente degradación institucional puede favorecer prácticas arbitrarias y corruptas, en este campo.

En otro orden, corresponde identificar el peligro de eventuales presiones políticas y sociales, tanto sobre la producción legislativa como sobre la actividad jurisdiccional y administrativa, bajo la lógica de sometimiento del Estado a intereses corporativos e instancias de poder. La producción, aprobación y aplicación de disposiciones legales corre el riesgo de politizarse en extremo y puede dar lugar a contingencias de diversa naturaleza.

Siempre existe el riesgo de que el sometimiento de los poderes públicos a la presión de movimientos, órganos, grupos corporativos e instancias de poder material, termine debilitando el orden jurídico institucional. Preocupa en este aspecto que se destruya el viejo orden establecido, pero no se construya uno nuevo. La historia jurídica está plagada de buenas intenciones, tareas inconclusas y obras distorsionadas y desvirtuadas.

Sin desconocer que la producción legislativa es parte de la soberanía del Estado y no debe estar condicionada por factores externos, pueden presentarse demoras, en la ejecución del cronograma de transición, como resultado de circunstancias externas de distinta naturaleza y de la necesidad de concordar la nueva normativa legal con la regulación internacional y ciertos intereses en juego.

En este aspecto, es innegable que cualquier cambio constitucional y de la normativa derivada puede afectar visiones preestablecidas, intereses económicos y derechos expectativos o adquiridos de otros Estados y empresas o instituciones extranjeras. Por lo tanto, el paso de unas reglas de juego a otras presupone, en algunos casos, una labor de información, consultas y negociaciones previas.

En resumen, es razonable sostener que, a partir de ciertas condiciones negativas, de carácter interno o externo, el tránsito constitucional puede hacerse más pesado y complejo; teniéndose, en última instancia, que el mayor o menor grado de dificultad, también estará determinado por factores económicos, sociales y políticos. En otras palabras, si se agudiza la crisis política y social, la transición será más penosa y de alto riesgo.

### **3.3.2 Decretos y constitucionalidad**

En un Estado Democrático de Derecho, la función legislativa presupone no sólo la independencia de poderes, sino una genuina institucionalidad, un efectivo cumplimiento y efectividad de la ley y una significativa gobernabilidad y gobernanza. La ausencia de esas condiciones positivas puede debilitar o interferir la función normativa formal del órgano legislativo y abrir cauce para una gestión estatal mediante decretos.

---

---

Algo de esto ya ha sido adelantado por José Antonio Rivera (Hacia una nueva Constitución... , 2008, p. 160), cuando señala textualmente: “La omisión no parece ser resultado del olvido, sino de una deliberada intención, consistente en cerrar el Congreso Nacional actual una vez que sancione la nueva Ley Electoral... de manera que en el periodo de tiempo que transcurra entre el mes de abril a diciembre del 2009, el Presidente de la República pueda gobernar mediante decretos supremos y exento del control y fiscalización que ejerce el Legislativo sobre el Ejecutivo”.

Aunque el anterior planteamiento parezca extremo, algunos hechos ya dan cuenta de la certeza de la afirmación y de la predisposición de los actuales gobernantes, para echar mano de la legislación material y gobernar mediante decretos supremos, sin tener que enfrentar largas y a veces infructuosas contiendas legislativas. En los últimos días, ya se ha dado la aprobación del voto de los bolivianos en el extranjero, mediante Decreto Supremo.

De cualquier forma, cabe mencionar que el camino de la legislación material o gobierno por decreto es un arma de doble filo, puesto que, de un lado puede favorecer la estrategia gubernamental de facilitar y acelerar el cambio constitucional, pero, de otro lado, puede debilitar y deslegitimar al órgano legislativo que es la instancia emblemática del orden democrático.

En todo caso, la vía de los decretos sólo posterga el tratamiento de los problemas de fondo y sólo puede resolver transitoriamente los problemas de “bloqueo” congresal en la aprobación de leyes. Tarde o temprano esa legislación material debe pasar a formar parte de la normativa jurídica formal y ser sometida a control de constitucionalidad.

### **3.3.3 Costos económicos**

Todo proceso de reforma legal tiene un significativo costo en dinero, para cubrir gastos de construcción del nuevo ordenamiento legal como para hacerlo efectivo y cumplirlo. En nuestra peculiar tradición política y jurídica, no es usual la indagación y análisis sobre costos de producción legislativa, impacto económico de disposiciones legales y financiamiento de derechos, beneficios, medios institucionales y otros necesarios para que las leyes sean efectivas.

Nuestra tradición legislativa discurre todavía por un ejercicio legislativo de carácter formal que privilegia las declaraciones y el discurso ideológico. Si no se tiene clara y resuelta esta situación, el proceso de cambio constitucional corre siempre el riesgo de quedarse en el papel y de convertirse en un factor de inseguridad, desorden y deterioro institucional.

Con referencia a la nueva Constitución Política, cabe entonces preguntarse legítimamente sobre la magnitud del costo del cambio total del sistema de normas derivadas y la refundación del Estado. En el orden de producción legislativa, sería muy útil conocer cómo se va a financiar el trabajo de equipos técnicos y consultores, la participación de actores y destinatarios, los procesos de validación y difusión de los distintos proyectos de ley, etc.

Si se toma como referente el esfuerzo financiero realizado por el Estado y sobre todo por la cooperación internacional para apoyar el trabajo de la Asamblea Constituyente y la elaboración del texto constitucional original, es razonable sostener que la construcción del sistema jurídico de normas derivadas tendrá un costo muchísimo mayor. ¿Está el Estado boliviano en condiciones de asumir esos costos o, una vez, más tenderá la mano para beneficiarse de la cooperación internacional?

---

---

Finalmente y en relación al tema de los costos en dinero, cabe hacer un apunte con relación a los costos en tiempo. En este orden, como ya se vio anteriormente, el cronograma de transición se desarrolla a lo largo de seis años que se inician con la sanción del nuevo Régimen Electoral y concluyen con la aprobación de las leyes necesarias para el desarrollo de las leyes constitucionales.

Sobre este particular, habida cuenta de las dificultades señaladas, cabe preguntarse si es mejor para Bolivia que el proceso de cambio jurídico institucional se cumpla en el plazo establecido de seis años o si, por el contrario, es más conveniente y sano que se encare en un periodo de tiempo mayor. No vaya a suceder lo mismo que con la Asamblea Constituyente que tuvo que entregar al país un producto todavía “crudo” y a medio terminar.

#### **3.3.4 Deterioro institucional**

En el orden institucional, se advierte la existencia de otras potenciales dificultades que pueden sumarse a las anteriores. Por ejemplo, en lo concerniente a las disposiciones transitorias citadas, Rivera (op. cit., p. 160) señala que, como consecuencia de la falta de una disposición expresa, las actuales autoridades del órgano judicial, del Ministerio Público, la Contraloría General y el Defensor del Pueblo “quedan en el limbo” y que podría interpretarse que pierden sustento legal para el ejercicio de sus funciones.

Anota también Rivera que la disposición transitoria tercera es engañosa puesto que los Departamentos que optaron por la autonomía departamental no accederán inmediatamente a ese régimen, pues deben esperar la aprobación de la Ley Marco, para adecuar sus Estatutos y someterlos a control de constitucionalidad, una vez que el Tribunal Constitucional Plurinacional haya sido organizado.

De manera por demás importante, cabe también mencionar que, en el marco de un proceso de cambio constitucional y jurídico, es previsible con mayor razón la agudización del deterioro institucional existente desde hace varios años, habida cuenta de que ese cambio puede afectar visiones preestablecidas, intereses económicos y derechos expectaticios o adquiridos de grupos, actores y destinatarios de la norma.

Esa agudización se vería favorecida sin duda por el uso exclusivo de la legislación material (decretos), el opacamiento y debilitamiento del órgano legislativo, la confrontación y deslegitimación del órgano judicial, la ausencia de Tribunal Constitucional, la presión política de los llamados movimientos sociales, la corrupción estructural, la pérdida de confianza en la gestión estatal, la inseguridad ciudadana, entre otros.

### **3.4 Problemas de fondo**

Además de las potenciales dificultades ya señaladas, el análisis nos muestra algunos problemas de fondo, sobre los que vale la pena establecer una reflexión adicional.

#### **3.4.1 Discurso y realidad**

El primer problema de fondo que plantea el tema analizado está referido a la factibilidad de cumplir, en un plazo de seis años, un proceso de cambio jurídico institucional total. En el orden discursivo, las posturas más radicales de la Asamblea Constituyente y el actual Gobierno han planteado el propósito de sustituir al Estado “neoliberal” y “colonizado” por un

---

---

Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario y asimismo de cambiar la matriz jurídica constitucional y el sistema jurídico derivado.

En nuestro criterio, esas afirmaciones tienen sólo una significación discursiva, en el marco de la confrontación política que caracteriza al país. Desde una mirada profesional y objetiva, esa pretensión resulta desmedida e irrealista, si se considera la complejidad, dificultad y significación del cambio pretendido. Conviene recordar, simplemente, que ese cambio se daría en situación de crisis, debilitamiento de la unidad nacional y pérdida de la cohesión social.

Por las dificultades analizadas precedentemente que no dan precisamente cuenta de una catástrofe política y social, se puede decir a priori que, en caso de producirse, la anunciada transformación jurídica constitucional y la refundación de Bolivia no se darán en el plazo de seis años y que lo más probable es que el cambio pretendido quede inconcluso, desvirtuado y, ¿por qué no?, olvidado.

Existen fundadas razones para llegar a un planteamiento como el anterior, si se considera que, en los últimos tres años, la gestión estatal se ha movido más en un plano discursivo y simbólico, antes que real y efectivo. Las grandes medidas económicas y jurídicas han sido tales, sólo a partir del discurso ideológico y la propaganda, como en el caso de la nacionalización de los hidrocarburos.

En este orden, el problema radica en que el escenario discursivo enmascara los peligros y dificultades del tránsito de un orden jurídico a otro y no permite plantear por adelantado la solución de los problemas. En un país como el nuestro, donde se gobierna día a día y los cursos de la historia cambian repentinamente, es más probable que se improvise y se busque acomodos y acuerdos circunstanciales.

Lamentablemente, el gran inconveniente que puede resultar de esa hipotética situación tiene que ver con el irremediable deterioro del orden jurídico e institucional todavía vigente; es decir, lo peor que puede pasar es que el viejo orden jurídico no se extinga y el nuevo orden no termine de nacer. En este eventual trance de indeterminación, se da el mejor caldo de cultivo para la inseguridad jurídica, la arbitrariedad, la corrupción y otros males mayores.

### **3.4.2 Ausencia de pacto**

Un segundo problema de fondo está relacionado con la situación de polarización, división política interna y pérdida de cohesión social que caracteriza a Bolivia. Precisamente, los resultados del último referéndum muestran que la confrontación regional y la pérdida de cohesión social persisten. Aunque el “sí” haya obtenido poco más del 61%, es evidente que el rechazo a la nueva Constitución es altamente significativo en las ciudades y los Departamentos de la llamada “media luna”.

En los últimos años y dada la gravedad de la crisis política y social, ha sido recurrente el llamado a establecer un genuino pacto social y una salida política concertada. El dialogo, sin embargo, ha sido infructuoso y el pacto social no ha sido posible. Probablemente, las estrategias para consolidar o recuperar la hegemonía del poder no permiten pensar en el interés nacional y ver más allá de la actual crisis.

En ese escenario, la propia aprobación y ajuste del texto de la Constitución Política ya vigente ha sido resultado de acuerdos circunstanciales que cubren con un manto de olvido los problemas de fondo que han enfrentado a los bolivianos, en los últimos años. Una

---

---

Constitución nacida de esa manera y rechazada por casi el 40% de la población está herida de muerte, en términos de vigencia y aplicación efectiva.

La errática conducta de los actores políticos nos hace pensar en la divisa “Se acata pero no se cumple”, con la que los criollos se adherían formal y declarativamente a las disposiciones legales dictadas por el rey de España, para luego incumplirlas. Pareciera que esa actitud colonial todavía pervive entre propios y extraños que se allanan a acuerdos políticos de último momento y no muestran voluntad de concertar y solucionar los problemas de fondo que aquejan al país.

Ya anteriormente y a propósito de este tema, se llamó la atención sobre la necesidad de establecer, en la Asamblea Constituyente, un dialogo “inteligente” que permita avanzar hacia un pacto social y aprobar un texto constitucional que cohesione a Bolivia y no la divida, que supere y repare los males del pasado y que genere riqueza y bienestar y elimine la pobreza y la exclusión.

En ese escenario, la ausencia de un genuino pacto social debilita la legitimidad de la Constitución Política y reduce las posibilidades de su efectivo cumplimiento. Bolivia vive pues, en la hora presente, el viejo dilema de establecer un nuevo orden jurídico conforme a la voluntad general que legitima y fortalece la unidad y la cohesión social o la voluntad de la mayoría que es diferente, porque puede producir los efectos contrarios.

En este punto, se puede anticipar que, si Bolivia no avanza hacia un verdadero pacto social, el cambio constitucional y jurídico se convertirá en un nuevo episodio de dar vueltas en círculo alrededor de los problemas. Dicho de otra manera, los actores políticos (partidos, agrupaciones, etc.) deben establecer acuerdos de fondo para aprobar leyes y designar autoridades, si se quiere transitar por un camino de unidad, bienestar y cambio.

#### **4 Conclusiones**

Las consideraciones expuestas precedentemente permiten llegar a la conclusión básica de que el proceso de transición, establecido por la nueva Constitución Política del Estado para los próximos seis años, se dará en medio de condiciones adversas y problemas y que, por ello, existe el riesgo de que el cambio total anunciado quede inconcluso, distorsionado, postergado en el tiempo o, inclusive, olvidado.

Con referencia a una eventual evolución de la crisis actual hacia un estado de anomia en los términos mencionados por Durkheim, parece razonable desechar esa posibilidad, en lo concerniente al extremo de una hipotética ausencia de “nómoi” (leyes), pero no así la eventualidad de “un estado de falta de orientación y de orden” que parece ya ser crónico en Bolivia.

A pesar de la crisis política y del deterioro institucional, es altamente improbable que la actual situación desemboque en un estado de anomia y ausencia total de leyes e institucionalidad. Bolivia, pese a todo, cuenta con una tradición jurídica e institucional que históricamente ha pasado por momentos muy difíciles.

En la hipótesis más extrema, si las dificultades y problemas ya referidos no encuentran un cauce legítimo para su resolución y concurren además otros factores y condiciones especiales, es previsible que la falta de orden dé paso, en el ámbito regional y nacional, a la confrontación

---

---

y violencia social y política, al deterioro jurídico institucional y las conductas autoritarias y antidemocráticas.

En definitiva, Bolivia vive una hora crucial, en la que se juega su destino democrático. La construcción del nuevo Estado y de la nueva legalidad dependen de cómo se articulen bienestar, solidaridad y libertad, en términos efectivos y satisfactorios, por que el discurso y el simbolismo pueden disolverse en medio de necesidades económicas insatisfechas y de promesas no cumplidas.



**Tel: 591 2799673**

**Fax: 591 2 2117326**

**Calle 21, Calacoto, N° 8227, Torre Lydia**

**Piso 2, Oficina 201**

[institutoprisma@gmail.com](mailto:institutoprisma@gmail.com) [www.institutoprismo.org](http://www.institutoprismo.org)