



Revista Boliviana de Derecho
ISSN: 2070-8157
revistarbd@gmail.com
Fundación Iuris Tantum
Bolivia

Herrera Añez, William
LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA BOLIVIANA
Revista Boliviana de Derecho, núm. 1, 2006, pp. 61-83
Fundación Iuris Tantum
Santa Cruz, Bolivia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=427540424003>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA BOLIVIANA

William Herrera Añez*

SUMARIO: 1. Constitución y economía. 2. La Constitución liberal bolivariana. 3. El Referéndum popular y el Constitucionalismo Social. 4. La Revolución de 1952 consagra el modelo de capitalismo de Estado. 4.1 La nacionalización de las minas. 4.2 La reforma agraria. 4.3 El voto universal. 4.4 La reforma educativa. 5. Consolidación del sistema de economía de mercado y sus distintos modelos. 6. Del capitalismo de Estado o Estado Empresario al Neoliberalismo económico7. La capitalización de las empresas estratégicas. 8. El Estado interviene regulando la economía. 9. Unidad del sistema económico y diversidad de modelos y mercados. 10. A manera de conclusiones.

1. Constitución y economía

La denominación de “Constitución Económica” es una creación de la doctrina jurídica alemana¹ dimanante de la Constitución de Weimar, que se impuso en Europa después de la Primera Guerra Mundial. El profesor Menéndez² define a la Constitución Económica como “*el conjunto de normas que, con rango constitucional, establecen la legitimación para ejercer la actividad económica, el contenido de las libertades y de los poderes que se deriven de esta legitimación, las limitaciones que afectan a los mismos y a la responsabilidad que grava su ejercicio, así como los instrumentos y medidas con los cuales el Estado puede actuar o intervenir en el proceso económico*”.

Las Constituciones del Estado liberal del siglo XIX no se ocuparon de la economía porque tenían por objeto sólo la regulación del Estado y no de la sociedad. Todas las constituciones liberales trataban de ordenar la forma de organización del poder político configurando de determinada manera las instituciones estatales que lo desempeñaban y atribuyendo a éstas las correspondientes competencias.

Manuel Aragón³ sostiene que lo político era la materia de la Constitución y no social, lo cultural o lo económico; de ahí su nombre, tan común en la propia Historia española de “*constitución política*” que venía a indicar

* Abogado, profesor de Derecho Penal de la UAGRM y Ex-presidente de la Academia Boliviana de Estudio Constitucionales.

¹ PEREZ ROYO, J. *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid, 2003, pág. 236.

² MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A. *Constitución, Sistema Económico y Derecho Mercantil*, pág. 52.

³ ARAGON, M. *Constitución Económica y Libertad de Empresa*, pág. 164.

algo muy distinto del modo de estar organizado un país en sus aspectos materiales, esto es, la “*constitución social*”.

En Bolivia, hasta 1938, las Constituciones eran Leyes Fundamentales políticas⁴ que sólo se ocupaban de regular la organización del Estado y no de la sociedad o como afirma Manuel Aragón “*lo político era, pues la materia de la Constitución y no lo social, lo cultural o lo económico...*” y “la Constitución vendría a regular el mundo de lo público (el Estado) y no el mundo de lo privado (la sociedad).

La idea que expone Argón se ajusta perfectamente a las primeras Constituciones bolivianas ya que, posteriormente aunque siguen llamándose “*Constitución Política del Estado*”, se convierten en “*Constitución jurídica*” y la regulación económica (incipiente en sus inicios) pasó a ser parte de la Constitución.

Tampoco es correcto hablar de que el orden constitucional haya sido “*neutro*”, ya que existía lo que llama Gaspar Ariño⁵ una regulación básica y general, pública y privada de la vida social y económica integrada por el Código civil, el Código penal, el Código de Comercio, las leyes mercantiles, fiscales y laborales que constituyan el marco jurídico general de los intercambios, imprescindibles para la existencia de la libertad, máximo ideal del Estado liberal.

Las modernas constituciones regulan la organización del Estado y de la sociedad en su conjunto, por lo que en ellas se encuentran las directrices no sólo del Derecho público, sino también del Derecho privado. Aragón sostiene que en el terreno de la economía la Constitución de ahora (frente a la Constitución del siglo pasado) amplía considerablemente su campo normativo estableciendo los principios rectores del sistema económico y determinando las posiciones que en ese sistema ocupan los sujetos privados y los poderes públicos.

⁴ Con excepción de las primeras Leyes Fundamentales que se llamaron “Constitución de la República Boliviana” y “Constitución Política de Bolivia”, todas las otras han tenido el calificativo de “Constitución Política del Estado”, como si tratara sólo de la organización del Estado, aspecto que ha sido criticado por cuanto lo correcto sería simplemente denominarla “Constitución boliviana”, como se ha puesto de manifiesto, por ejemplo, en la publicación N° 6 de la Academia Boliviana de Estudios Constitucionales con el título de “Análisis de la Reforma a la Constitución Boliviana”.

⁵ Ibídem, ARINO ORTIZ, G. Principios Constitucionales de la Libertad de Empresa, Libertad de Comercio e Intervencionismo Administrativo, pág. 100.

2. La Constitución liberal bolivariana

La idea de una “Constitución Económica”, en principio, era ajena a la Ley Fundamental boliviana. La primera Constitución de 1826, más conocida como la Constitución bolivariana (porque fue redactada por el Libertador Simón Bolívar), y que se repite en todas las constituciones,⁶ sólo se limitaba a reconocer el derecho a la propiedad privada,⁷ a la industria y al comercio.

A propósito de la Constitución bolivariana y las que le siguieron, Valencia Vega⁸ sostiene que se inspiraba en el liberalismo individualista, destacaba solamente la organización política del Estado, sin ingresar al campo económico, el cual debía quedar librado a la iniciativa privada de los individuos.

La opinión del profesor boliviano Valencia Vega contrasta con el art. 149 que disponía “*La Constitución garantiza a todos los bolivianos su libertad civil, su seguridad individual, su propiedad y su igualdad ante la ley, ya premie, ya castigue*”. El art. 156 establecía que “*Todo inventor tendrá la propiedad de sus descubrimientos y de sus producciones*”. La primera Constitución estableció en su art. 155 que “*Ningún género de trabajo, industria o comercio puede ser prohibido a no ser que se oponga a las costumbres públicas, a la seguridad y a la salubridad de los bolivianos*”.

Tomando en cuenta estos primeros mandatos constitucionales, el sistema económico que hemos adoptado en Bolivia, desde su nacimiento a la vida republicana en 1825, ha sido el liberal donde prevalece la iniciativa económica y la propiedad privada de los medios de producción. Ariño aclara que la libertad económica es condición necesaria, aunque no suficiente, de la libertad política; y que el presupuesto necesario de la libertad económica, y, por ende, política, es la propiedad.

Cabe precisar que una de las características esenciales de las sociedades libres es la existencia de un marco jurídico, que imponga el respeto a la

⁶ Las reformas constitucionales que hemos tenido en nuestra vida republicana son: 1826 (primera Constitución), 1831, 1834, 1839, 1843, 1851, 1861, 1868, 1871, 1878, 1880, 1938, 1945, 1947, 1961, 1967, 1994, y 2004. Véase VACA DIEZ, H. Pensamiento Constitucional Boliviano 1826 –1995, p. 11, que cita, a su vez, como fuente El Legislador # 7, junio 1998.

⁷ El Código Civil de 1830 (llamado Código Santa Cruz, en homenaje a su creador el Mariscal Andrés de Santa Cruz), en el art. 289 establecía que “La propiedad es el derecho de gozar y disponer de las cosas del modo más absoluto...”

⁸ VALENCIA VEGA, A. Manual de Derecho Constitucional, La Paz, 1985, p. 158.

propiedad privada y el cumplimiento de los contratos. El autor afirma que, sin respeto a la ley, no puede subsistir la propiedad, ni el mercado, ni la libertad, al extremo que cuando no hay ley o ésta no se cumple la única libertad es la del navajero o la del estafador.

Si bien es cierto que en la Constitución bolivariana no existían otras normas jurídicas que permitan sostener que había una “*Constitución Económica*”, no es menos cierto que hubiéramos carecido por completo de un régimen económico. El ordenamiento económico de libre mercado que se impuso en Bolivia, ha sido producto de la influencia de las doctrinas políticas liberales, herederas de la Revolución Francesa, que se traducían en la conocida fórmula “*laissez faire, laissez passer*” (dejar hacer y dejar pasar), esto es, que el mercado toma las decisiones.

El régimen económico liberal boliviano estaba regulado por el Derecho privado: Código civil de 1830, que estuvo vigente, con modificaciones parciales hasta el 2 de abril de 1976; el Código de comercio y toda la legislación mercantil del siglo pasado; el Código penal 1831 y luego de 1834, que estuvo vigente, con algunas modificaciones hasta el 2 de abril de 1973, que fue reformado parcialmente mediante la Ley N° 1768 de 10 de marzo de 1997 y sus respectivos procedimientos.

Toda esta legislación ha prevalecido más de un siglo de vida republicana, ya que todas las Constituciones de 1831, 1834, 1839, 1843, 1851, 1861, 1868, 1871, 1878, 1880, fueron de corte liberal y han mantenido invariable lo que podríamos llamar su “régimen económico”: reconocimiento y respeto a la propiedad privada, la industria y el comercio.

3. *El Referéndum popular y el Constitucionalismo Social*

La Constitución de 1938 marca un hito importante en lo que conocemos como Constitución Económica, ya que es la primera vez que en la Ley fundamental boliviana se consigna una Sección denominada “*Del régimen económico y social*”.

Esta Ley Fundamental constitucionalizó o incorporó gran parte de las reformas legales aprobadas mediante el Referéndum⁹ popular de 11 de enero de 1931 que consignaba, entre otras novedades, una sección denominada *“Del régimen económico y social”*.

Ciro Felix Trigo¹⁰ sostiene que a partir de este Referéndum se creó el Consejo de Economía Nacional que debía dictaminar en la celebración de contratos, empréstitos concesiones de ferrocarriles y sus garantías y otros actos que comprometen el crédito de la República.

La Constitución de 1938 recogió lo que se ha venido en llamar el “Constitucionalismo Social”, esto es, el hecho de que en el texto constitucional se reconoció, por primera vez, un conjunto de derechos de la colectividad nacional. En lo interno la guerra del Chaco de 1932 y en lo externo la revolución soviética, habían planteado nuevas formas de vida y una nueva estructura económicosocial de tendencia “socialista”.

Felix Trigo¹¹ sostiene que “la democracia política está siendo ampliada, perfeccionada y vigorizada con la democracia económica, capaz de convertir las buenas promesas en cosas mejores y comenzar una era necesaria del progreso y bienestar de la humanidad”. La Constitución de 1938 (art. 106) establecía que “El régimen económico debe responder esencialmente a principios de justicia social, que tiendan a asegurar para todos los habitantes una existencia digna del ser humano”.

El art. 107 de la misma Ley Fundamental, por su parte, proclamaba que “son del dominio originario del Estado, a más de los bienes, a los que actualmente la ley da esa calidad, todas las sustancias del reino mineral, las tierras baldías con todas sus riquezas naturales, las aguas lacustres, fluviales y medicinales, así como todas las fuerzas físicas susceptibles de aprovechamiento económico...”

⁹ El referéndum de 1931 trató y aprobó la creación de las siguientes instituciones: 1) Habeas Corpus, 2) Régimen económico y social, 3) Conservación del orden público y el estado de sitio, 4) Dietas para los Senadores y Diputados, 5) Período Constitucional de 4 años para el Presidente y vicepresidente y la no reelección sino pasados ocho años desde la terminación del mandato, 6) Contraloría General de la República, 7) La descentralización administrativa, y 8) Autonomía Universitaria.

¹⁰ TRIGO, C. F. Derecho Constitucional Boliviano, La Paz, Segunda Edición 2003, pág. 161.

¹¹ Ibídem, pág. 670.

En la Constitución de 1938 (art. 108) encontramos algo que ha perdurado en el tiempo: “El Estado podrá regular, mediante ley, el ejercicio del comercio y de la industria, cuando así lo requiera, con carácter imperioso, la seguridad o necesidad pública” y que “Esta intervención se ejercerá en forma de control, de estímulo o de gestión directa”.

Tomando en cuenta los antecedentes de la economía liberal y la influencia gravitante del llamado “Constitucionalismo social”, a partir de la Constitución de 1938, se consolida la economía de libre mercado. Este modelo tenía como limitaciones las exigencias propias del Estado social, esto es, las matizaciones que impone una economía social de mercado.

Manuel Aragón sostiene que la intensidad de la intervención de los poderes públicos en la economía, como ocurrió en Bolivia con la Constitución de 1938, no puede producir la alteración radical de la economía de mercado como sistema y de la iniciativa privada, o de la libertad de empresa, como derecho, de la misma manera que la incidencia, necesaria de la función social en la delimitación del contenido esencial de los derechos de propiedad no puede hacer desaparecer la propiedad privada como instituto garantizado, son los rasgos que identifican el modelo económico genérico que la Constitución consagra.

En cuanto al régimen social, reconoce en el art. 121 que “El trabajo y el capital, como factores de la producción, gozan de la protección del Estado” y que “La ley regulará el seguro obligatorio de enfermedad, accidentes, paro forzoso, invalidez, vejez, maternidad y muerte, los desahucios e indemnizaciones a empleados y obreros, el trabajo de las mujeres y menores, la jornada máxima, el salario mínimo, el descanso dominical y de los feriados, las vacaciones anuales y puerperales con goce de salario, la asistencia médica e higiénica y otros beneficios sociales y de protección a los trabajadores” (art. 122). Es la primera vez también que se reconoce constitucionalmente la libre asociación profesional y sindical y el contrato colectivo de trabajo; el derecho de huelga y la participación de los empleados y obreros en los beneficios de las empresas (arts. 125, 126 y 127).

A partir de estos mandatos constitucionales de 1938 (arts. 106 a 130), las constituciones regulan no sólo la organización del Estado, sino también de la sociedad en su conjunto, además que dejó de ser la “Constitución Política” para convertirse en “Constitución Jurídica”.

En adelante, la Constitución ampliará considerablemente su campo normativo estableciendo los principios rectores del sistema económico y determinando las posiciones que en ese sistema ocupan los sujetos privados y los poderes públicos.

Lo evidente es que la Constitución de 1938 objetivamente consagra una serie de principios informadores del “*Estado Social y Democrático de Derecho*”, reconocido en el primer artículo de la actual Constitución de 2004.

Ariño¹² sostiene que estos principios son función social de la propiedad, iniciativa pública, reservas al sector público, planificación, intervención de empresas, participación de los trabajadores en la empresa, etc. El autor aclara que propiedad privada, libertad de empresa, economía de mercado, iniciativa privada, defensa de la competencia, constituyen el “*modelo*”, la regla general, que admite “*correctivos*” al sistema, como excepciones a una regla general de libertad.

4. La Revolución de 1952 consagra el modelo de capitalismo de Estado

Como en los hechos los grandes postulados de la Constitución de 1938, no tuvieron una correspondencia en el campo económico (se mantenía el triple atraso: **económico, social y político**), la población boliviana comenzó a revelarse en contra de las condiciones socioeconómicas, y la exclusión social de los campesinos.

La actividad minera, que era la principal fuente de ingresos del Estado, por ejemplo, estaba en manos de tres grandes empresas de propiedad de los denominados “*barones del estaño*”: Simón I. Patiño, Mauricio Hoschild y Carlos Víctor Aramayo. La existencia y, sobre todo, el funcionamiento sin control estatal de estas tres empresas privadas, constituye un claro ejemplo de lo que fue la libertad de empresa en Bolivia.

Las tres grandes empresas mineras tenían tanta capacidad económica y, por ende, política, que los gobernantes de turno eran puestos y mantenidos prácticamente por los “*barones del estaño*”.

12 ARIÑO ORTIZ, G. Principios Constitucionales de la Libertad de Empresa, p. 24.

En este contexto, se produce la Revolución de 1952, que fue un hecho fundamental en la historia contemporánea de Bolivia, pues se modificó totalmente la estructura económica. Carlos Mesa¹³ aclara que “de una economía semifeudal (agricultura) controlada y dependiente de capitales privados de incalculable poder (minería particularmente), se pasó a una economía básicamente controlada por el Estado (más del 70%)”.

Si bien es cierto que la revolución de 1952 no descarta ni prohíbe la iniciativa privada, esto es, que en ningún momento hubo un cambio de sistema, no es menos cierto que a partir de este hecho histórico, comienza la intervención directa del Estado en la economía, fenómeno que se conoce como capitalismo de Estado.

Con la finalidad de contrarrestar el poder económico de los “Barones del Estaño”, los ideólogos de la Revolución intentaron crear un Estado nacional fuerte, poderoso que controle y distribuya en menores condiciones la riqueza estatal. Las principales medidas revolucionarias que se hicieron realidad durante el gobierno de Víctor Paz Estenssoro¹⁴ fueron la nacionalización de las minas, la reforma agraria, el voto universal y la reforma educacional, que fueron los pilares de la transformación de toda la economía y la sociedad boliviana.

El 17 de abril de 1952 se fundó, además, la **Central Obrera Boliviana**, permitiendo la participación política de los obreros, al extremo de hablarse de un co-gobierno entre la organización matriz de los trabajadores (COB) y el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) cuyas dos cabezas eran Juan Lechín Oquendo y Víctor Paz. Con la puesta en práctica del cogobierno se cumplía lo previsto en el art. 127 de la Constitución de 1938 en sentido de que “*La ley determinará el sistema de participación de los empleados y obreros en los beneficios de las empresas*”.

4.1 La nacionalización de las minas

Uno de los postulados de la revolución nacional había sido la eliminación del llamado superestado de los “barones del estaño”.

¹³ MESA GISBERT, C. y otros Historia de Bolivia, La Paz, 1997, p. 603.

¹⁴ El Dr. Víctor Paz Estenssoro fue cuatro veces Presidente de Bolivia (1952-1956, 1960-1964, 1964-1964 y 1985-1989); acompañado del Dr. Hernán Siles Suazo, Walter Guevara Arce y Juan Lechín Ochendo, liderizó las medidas revolucionarias de 1952, esto es, el capitalismo de Estado y terminó enarbolando las banderas del neoliberalismo con la implantación del Decreto 21060. Toda la historia política del último medio siglo pasado estuvo ligada al Dr. Víctor Paz que, como tantos líderes políticos, prometió cambiar el mundo y el mundo terminó cambiándolo a él.

Con esta finalidad el 31 de octubre de 1952 Paz Estensoro firmó el decreto de nacionalización de las minas, revirtiendo al Estado todos los bienes de las tres grandes empresas que controlaban la minería cuyos propietarios eran Simón I. Patiño, Mauricio Hoschild y Carlos Víctor Aramayo.

El control de la minería evitó la desmedida fuga de divisas y permitió recuperar el beneficio íntegro de la producción minera para el país. Carlos Mesa¹⁵ relata que “la euforia de un proceso político inédito y la posibilidad real de parte del sector obrero del control directo de la más importantes fuente de la economía nacional, trajo consigo los lógicos desajustes de un cambio estructural tan profundo”.

El mismo autor sostiene que la consecuencia fundamental de la nacionalización de las minas fue la de haber transformado el funcionamiento del país al trasladarse el control de la economía de manos privadas a manos del Estado. En los hechos, era la primera vez que el Estado controlaba un 70% de la economía nacional y comenzaba a definir mecanismos de cómo intervenir más directamente en la economía boliviana. Este fenómeno jurídico ha creado una nueva disciplina jurídica, que se ha desprendido del Derecho administrativo y se denomina Derecho regulatorio.¹⁶

4.2 La reforma agraria

El decreto de la reforma agraria se firmó en Ucureña (Cochabamba) el 2 de agosto de 1953, haciendo realidad un principio que aún perdura: **la tierra es de quien la trabaja**. La medida liquidó un sistema de explotación y una estructura económica muy próxima al feudalismo. Los grandes propietarios, particularmente en el altiplano y el valle, controlaban en latifundios más del 95% de las tierras cultivables del país.

La reforma agraria, que permitió la incorporación de casi 2.000.000 de habitantes al mercado nacional como productores y terminó con los grandes latifundios o tierras ociosas, creó el minifundio o pequeña parcela mínimamente productiva. El campesino había pasado de ser un colonos-siervo, dependiente del patrón, a ser propietario, generando una nueva mentalidad y una nueva conciencia social.

¹⁵ Mesa, Ob. Cit. p. 611.

¹⁶ Véase p. 17.

La reforma agraria, sin embargo, ignoró los territorios indígenas, cuyas etnias fueron olvidadas y no formaban parte de la sociedad activa del país.

4.3 El voto universal

En Bolivia, hasta 1952, no podían votar ni los analfabetos ni las mujeres, y la ciudadanía se limitaba a quienes podían demostrar una renta mínima. A partir de este año (1952) se estableció el derecho a voto a todos los bolivianos mayores de 21 años o de 18 siendo casados cualquiera sea su sexo, instrucción, ocupación o renta.

El voto universal constituye una de las medidas políticas más importante de la revolución nacional, pues permitió el acceso a la participación política a más del 70% de la población. Con el voto universal, el gobierno revolucionario concedió la ciudadanía y, a partir de este reconocimiento, gruesos sectores populares, especialmente el campesinado, recién pudo participar activa y legítimamente en el quehacer político nacional.

4.4. La reforma educativa

Otra medida importante fue la reforma educativa que se implantó con el Decreto Ley N° 03937 de 20 de enero de 1955. Entre las justificaciones de la medida, el gobierno de entonces, sostenía:

“Que las grandes conquistas económicas, sociales y políticas de la Revolución Nacional, necesitan complementarse mediante un sistema de educación pública que abra nuevos horizontes a la vida verazmente democrática, a la superación cultural de las mayorías nacionales y a la formación de técnicos para el desarrollo de la economía del país”.

La reforma educacional reconoció cuatro niveles educativos: la educación regular a través del ciclo pre-escolar, primario, secundario, técnico-vocacional, y universitario. La reforma educacional puso mucho énfasis en el sistema escolar campesino, estableciendo los núcleos escolares desde primaria hasta normales rurales.

La necesidad de terminar con la crónica exclusión social del campesinado se ponía de manifiesto entre los fundamentos de la medida, al establecer:

“Que el proceso capitalista iniciado con la revolución del Partido Liberal en 1898, extendió la instrucción con algún beneficio para la clase media manteniendo en el atraso a los obreros y en la ignorancia servil a los campesinos, porque así convenía a los intereses de la oligarquía”.

También se reconoció, repitiéndose en todas las Constituciones, que la educación boliviana “es suprema función del Estado” y estableció la obligatoriedad y gratuitad de la enseñanza primaria y se intentó un programa de alfabetización con medianos resultados.

5. Consolidación del sistema de economía de mercado y sus distintos modelos

Aun cuando en la primera Constitución de 1826 ya habían algunos derechos individuales (a la propiedad, a la industria y al comercio) que tenían contenido económico, la regulación de la economía se constitucionalizó a partir de la Ley Fundamental de 1938. Como sostiene Manuel Aragón, la regulación de la economía pasó a ser parte de la materia constitucional.

En los hechos, las medidas revolucionarias, que nacieron mediante decretos-leyes, fueron incorporadas en la Constitución de 1961, y se han mantenido, mejorado y perfeccionado en la actualidad. Como tantos otros preceptos de la Constitución de 1938 la Constitución de 1961 (art. 137), repite que “El régimen económico debe responder esencialmente a principios de justicia social, que tiendan a asegurar para todos los habitantes una existencia digna del ser humano”, constituyendo el postulado de la “justicia social”, el pilar y bandera fundamental del sistema económico nacional.

Mantiene que son del dominio originario del Estado, todas las sustancias del reino mineral, las tierras baldías con todas sus riquezas naturales, las aguas lacustres, fluviales y medicinales, así como todas las fuerzas físicas susceptibles de aprovechamiento económico; y que el Estado podrá regular el ejercicio del comercio y de la industria, cuando así lo requiera, con carácter imperioso, la seguridad o necesidad pública.

El art. 143 establece por primera vez que “no se permitirá la acumulación privada de poder económico en grado tal que ponga en peligro la independencia económica del Estado. Expresamente no reconoce ninguna forma de monopolio privado y las concesiones de servicios públicos no podrán ser otorgadas por un período mayor de 40 años.

A renglón seguido el art. 145 disponía que “El Poder Ejecutivo formulará periódicamente el plan general de desarrollo económico y social del país, cuya ejecución será obligatoria”. En la misma disposición reconocía que “La iniciativa privada recibirá el estímulo y la cooperación del Estado cuando contribuya al mejoramiento de la economía nacional.

La intervención directa del Estado se ponía de manifiesto en el art. 146 cuando disponía que *“El Estado determinará la política monetaria, bancaria y crediticia, con el objeto de promover las condiciones más favorables para el desarrollo ordenado de economía nacional”*.

Todos estos mandatos constitucionales no hacen otra cosa que reconocer y consolidar constitucionalmente el sistema de economía de mercado o, lo que es lo mismo, una economía social de mercado y lo que ha cambiado ha sido el modelo económico.

6. Del capitalismo de Estado o Estado Empresario al Neoliberalismo económico

Con las medidas económicas de la Revolución de 1952 (que se inspiraron en las ideas socializantes del “Constitucionalismo Social” recogidas en la Constitución de 1938), se consolidó el llamado capitalismo de Estado. El cambio de modelo (no de sistema económico) permitió por primera vez que el Estado controle el 70% de la minería nacional, principal actividad económica del país.

El hecho de que el Estado controle gran parte de la actividad económica, otra en manos privadas, especialmente de los “barones del Estaño”, lo convirtió en el más grande empresario o empleador, situación que se mantuvo invariable hasta que se impuso el Decreto supremo N° 21060, de 29 de agosto de 1985.

Como antecedente de este Decreto tenemos que entre los años 1982 y 1984, bajo el gobierno populista-izquierdista del Dr. Hernán Siles, se produce la crisis económica más grande de la historia de Bolivia, cuya característica principal fue la hiperinflación de la economía. Este perverso fenómeno económico se atribuyó a la hipertrofia del Estado Empresario y, sobre todo, a su pésima administración.

En estas circunstancias política, el MNR triunfador de las elecciones de 1985, dictó el mencionado Decreto 21060, puntal de la llamada Nueva Política Económica, rápidamente bautizado como “neoliberal” y denunciado como impuesto por el Banco Mundial y el FMI, además de inconstitucional.

El aludido Decreto 21060 si bien frenó la hiperinflación y, por ende, hubieron señales de mejoría y de que comenzaba a superarse la debacle económica, tuvo un alto costo social. Con el eufemismo de “relocalización”, los trabajadores mineros del altiplano boliviano, fueron privados de sus fuentes de trabajo y gran parte de ellos terminaron migrando a las “zonas roja” del Chapare cochabambino para involucrarse en las actividades ilícitas del narcotráfico.

No obstante de haber sido resistido, especialmente por los sectores populares, el Decreto 21060, que implantó el nuevo modelo económico neoliberal, no ha sido cambiado en lo fundamental ni siquiera por los más acérrimos enemigos político cuando ascendieron al gobierno. Este fue el caso, por ejemplo, del expresidente Jaime Paz Zamora¹⁷ del Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR), que prometió no sólo “relocalizarlo”, sino también “erradicarlo” por perverso e inhumano. En contra de todo lo prometido, cuando lo sucedió al Dr. Víctor Paz Estenssoro en 1989, no hizo ni lo uno ni lo otro, sino todo lo contrario: **lo adoptó, mejoró y perfeccionó.**

El Decreto 21060 comenzaba describiendo “*que la situación económico financiera del país, requiere la adopción de nuevas soluciones de política económica que enfrenten los problemas en las raíces mismas de la crisis, la cual ha adquirido en los últimos tiempos características de verdadero colapso nacional y ha generado una pérdida de confianza*”

¹⁷ Jaime Paz Zamora fue Presidente de Bolivia entre 1989-1993.

Otro de sus fundamentos, que ponían de manifiesto el grado de descomposición económica, era:

“que los factores hiperinflacionarios, combinados con una profunda recesión económica, han debilitado en forma peligrosa el aparato productivo y provocado en el organismo nacional una grave crisis económica que castiga, particularmente, a las grandes mayorías nacionales, por el conducto de la insuficiencia de las remuneraciones, el desabastecimiento de productos esenciales de consumo masivo, el desempleo, el subempleo y la presencia inusitada de un creciente sector informal o ilegal de la economía”

Con estos fundamentos, el Decreto justificaba la necesidad del cambio:

“que es necesario aplicar una Nueva Política Económica que tenga la aptitud de ser realista y pragmática con el objeto de atacar las causas centrales, de la crisis en el marco de una racionalidad de medidas fiscales, monetarias, cambiarias y de ajuste administrativo del sector estatal que, además de su contenido, radicalmente antiinflacionario, siente los fundamentos para reiniciar, redefinir y encaminar el desarrollo nacional liberador, dotado de profundo contenido social que rescate los valores morales del pueblo boliviano”.

El Decreto no sólo estableció un régimen de tipo de cambio único, real y flexible del peso boliviano con relación al dólar de los Estados Unidos de América y la libertad de las operaciones cambiarias, sino también que autorizó la conversión del oro físico del Banco Central de Bolivia, en reservas metálicas de libre disponibilidad, como respaldo y garantía real de la Nueva Política Económica (arts. 1 y 23).

El artículo 72 dispone que los precios de bienes y servicios en todo el territorio de la República se establecerán libremente. El instrumento legal se encargó también de la abolición de todo tipo de monopolio y, en el caso de las tarifas y los precios de los artículos de primera necesidad, se establecerán conforme a las reglas de la oferta y la demanda.

El Decreto autorizó a las empresas y entidades del sector público y privado a que puedan libremente convenir o rescindir contratos de trabajo y la relocalización de los trabajadores. Prohibía, además, todo aumento en las remuneraciones de las entidades del sector público (arts. 55, 56 y

61). Todas estas medidas, que fueron duramente críticas por los sectores sociales, en el fondo constituyeron carta blanca para que se materialice un despido masivo de los trabajadores de las empresas del Estado.

Y como para que no quede ninguna duda de que la idea central del Decreto 21060 era terminar con el Estado empresario, el artículo 118 dispone “*la disolución de la Corporación Boliviana de Fomento...*” que cobijaba a varias empresas estatales. El instrumento legal se ha mantenido invariable y los sucesivos gobiernos no han hecho más que maquillarlo, defenderlo y, en algunos casos, perfeccionarlo.

7. La capitalización de las empresas estratégicas

Aún cuando han existido dos reformas constitucionales parciales (1994 y 2004), la parte que rige el ordenamiento económico no ha sido considerada, menos modificada. En todo caso, se ha intentado pagar la “deuda social” (exclusión económica y participativa de las mayorías nacionales), entre otras, con las leyes de Participación Popular (Ley N° 1551 de 20 de abril de 1994), la ley de Descentralización administrativa (Ley N° 1654, de 28 de julio de 1995), la Ley de Reforma Educativa (Ley N° 1565 de 7 de julio de 1994).

La Nueva Política Económica que se implantó con el decreto 21060 tiene sus expresiones más significativas en la sanción de varias leyes que han liquidado prácticamente al Estado Empresario o superestado. La medida más radical en esta dirección fue la Ley de Capitalización (Ley N° 1544 de 21 de marzo de 1994), que permitió la transferencia al sector privado nacional e internacional de las principales empresas públicas: Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), Lloy Aéreo Boliviano (LAB), Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), y la Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE).

Con el argumento de que el Estado no ha sido nunca buen administrador de empresas, la ineficiencia y los elevados índices de la corrupción pública, se impuso la capitalización de las empresas del Estado. La capitalización representaba un método atractivo para garantizar que el inversionista

privado invierta una gran cantidad de recursos que el país necesita para cambiar la tecnología obsoleta de las grandes empresas estatales. La diferencia con la privatización sería que en esta modalidad el inversionista debe primero destinar un monto para comprar la firma y posteriormente realizar nuevos aportes para las inversiones adicionales.

La Capitalización, que es una forma de privatización, consistió en la búsqueda de un socio estratégico para que adquiera el 50% de las acciones y, en la mayoría de las empresas, fue mayor este porcentaje, recibiendo además la administración de la empresa pública. Para poder consumar este proceso de transferencia, la Ley (art. 1º) comenzaba autorizando al Poder Ejecutivo a aportar los activos y/o derechos de las empresas públicas, para la integración del capital pagado en la constitución de nuevas sociedades de economía mixta.

El artículo segundo configuraba la operación disponiendo que “autorízase y apruébase los acuerdos requeridos para la conversión en sociedades de economía mixta, de acuerdo a disposiciones en vigencia, de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE) y empresa Metalúrgica Vinto, que especifiquen como aportes del Estado el valor en libros del patrimonio de dichas empresas”.

Conformadas las sociedades de economía mixta, el artículo tercero dispone que “El Poder Ejecutivo dispondrá, mediante Decreto Supremo, la capitalización de cada una de las sociedades de economía mixta constituidas según lo prescrito por la presente Ley, o de aquellas sociedades de economía mixta ya existentes”.

A renglón seguido, el artículo cuarto establece que “*la capitalización de las sociedades de economía mixta se realizará por el incremento de su capital, mediante nuevos aportes provenientes de inversionistas privados, nacionales y/o extranjeros. Las acciones representativas de estos nuevos aportes, en ningún caso, podrán exceder del total de las acciones emitidas por las sociedades de economía mixta objeto de la capitalización*”.

En la misma disposición se establece que “*los inversionistas y/o los administradores de las empresas capitalizadas bajo las disposiciones de la presente Ley, suscribirán un contrato de administración con la sociedad de economía mixta respectiva, en el que se especificará que estos no podrán*,

directa o indirectamente, adquirir de terceros, acciones de las sociedades que superen el cincuenta por ciento del total de las acciones en circulación, mientras dicho contrato de administración se encuentre vigente”.

Los inversionistas extranjeros, sin embargo, impusieron no sólo tener la administración de las empresas capitalizadas, sino también que se les transfiera o capitalice el 51%, con lo que llegaron a tener el control total de las empresas estratégicas de Bolivia.

Con la finalidad de atemperar los efectos perversos de esta medida, el artículo sexto establece “*autorízase al Poder Ejecutivo a transferir a título gratuito, en beneficio de los ciudadanos bolivianos residentes en el país y que al 31 de Diciembre de 1995 hubiesen alcanzado la mayoría, las acciones de propiedad del Estado en las sociedades de economía mixta que hubiesen sido capitalizadas del modo establecido en el artículo cuarto de esta Ley...*”

En los hechos, ningún boliviano de los aludidos ha recibido su acción, conforme establece el Código de Comercio, que le garantice su derecho propietario en las empresas capitalizadas, poniéndose así en duda el derecho propietario de los bolivianos. El único beneficio real que existe en favor de las personas de la tercera edad es el llamado “*Bono Sol*”, que consiste en un pago anual de un mil ochocientos bolivianos y por un tiempo determinado.

8. El Estado interviene regulando la economía

La transferencia de las empresas estratégica del Estado estableció la necesidad de poner en práctica algo que se venía pregonando desde la Constitución de 1938: el sistema de Regulación Sectorial o Derecho regulatorio, que se impuso mediante la Ley No. 1600 el 28 de octubre de 1994.

El nacimiento del Derecho Regulatorio boliviano, hijo del Derecho Administrativo, se remonta al Decreto Supremo Nº 21060, de fecha 29 de agosto de 1985, que inauguró el actual modelo económico y, paulatinamente, el traspaso de los servicios públicos a la empresa privada.

Lo cierto es que el régimen de los servicios públicos en cuanto a su prestación y regulación ha cambiado radicalmente.

Este proceso de transformación de la economía nacional se consolidó con la llamada capitalización de las empresas del Estado y el nacimiento de la regulación de los servicios públicos a cargo de la Superintendencia General y las Superintendencias Sectoriales (SIRESE).

Con anterioridad a la capitalización, los servicios públicos eran prestados directamente por las empresas públicas y, por tanto, la atención de las reclamaciones de los usuarios o consumidores no tenía una estructura definida y respondía al criterio gerencial y político del presidente o gerente de turno.

El sistema regulatorio (SIRESE), fue constituido para regular, controlar y supervisar las actividades de los sectores de electricidad, hidrocarburos, aguas, telecomunicaciones, transportes, servicio civil, seguros y otros sectores que sean incorporados.

El sistema se ocupa básicamente de promover y defender la competencia, otorgar derechos, aprobar tarifas, verificar el cumplimiento de las obligaciones de las empresas, resolver las reclamaciones de los usuarios, los conflictos entre empresas y las impugnaciones presentadas por los usuarios, las empresas y el Estado.

La Ley N° 2410 de 1° de agosto de 2002 (que declara la Necesidad de Reformas a la Constitución Política del Estado), establecía que las Superintendencias, como parte del Poder Ejecutivo, son personas jurídicas de Derecho Público con jurisdicción nacional, autonomía de gestión técnica, administrativa y económica, y están sujetas a la fiscalización del Poder Legislativo.

Aunque en la Constitución reformada de 2004 no se consumó este reconocimiento constitucional —aspecto que debe ser tomado en cuenta en la próxima Asamblea¹⁸ Constituyente— la intervención directa del Estado, mediante el novel Derecho Regulatorio, se encuentra legitimado.

¹⁸ Al derrocamiento del expresidente Gonzalo Sánchez de Lozada en 2003, y asumir el mando de la Nación, Carlos Mesa, se comprometió a convocar a Asamblea Constituyente en el 2005 con la finalidad de elaborar una nueva Constitución que reconozca nuevas demandas sociales, especialmente el régimen de las autonomías regionales.

Con esta innovación legal, la administración pública se ha modernizado y los servicios públicos se han cualificado considerablemente.

Aunque ambivalente en algunos casos, el Tribunal Constitucional ha contribuido a consolidar esta parcela jurídica. En la SC N° 0771/2003, por ejemplo, establece el principio de que “*entre los pilares básicos del Estado de Derecho, se encuentran: a) El sometimiento de la actuación estatal al orden jurídico y b) El control judicial de la actuación estatal*” y que la discrecionalidad administrativa no implica ausencia de control, menos arbitrariedad, sino una discrecionalidad jurídicamente vinculada a los principios de objetividad, y razonabilidad.

Las normas legales aplicables para la regulación de los servicios públicos de los sectores indicados son: La Constitución Política del Estado; la Ley del Sistema de Regulación Sectorial (N° 1600), su Decreto Reglamentario (D.S. N° 24504); Ley de Telecomunicaciones (N° 1632), su Decreto Reglamentario (D.S. 24132); Reglamento de Procedimientos de Audiencia Pública, Infracciones, Sanciones y Recursos Administrativos (D.S. N° 24505); la Ley de Capitalización (N° 1544); la Ley de Hidrocarburos (N° 1689); la Ley de Electricidad (N° 1604) y sus Decretos Reglamentarios; la Ley General de Ferrocarriles de 1910; la Ley General de Concesiones de Obras Públicas de Transporte (N° 1874); la Ley N° 2066 modificatoria a la Ley 2029, de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario, y sus Decretos Reglamentarios.

El listado de éstas disposiciones legales, son sólo referenciales, pues, cada sector regulado cuenta con normas especiales, que devienen de Decretos Supremos, Resoluciones Ministeriales, Resoluciones Administrativas, etc., y, en general, cualquier acto administrativo o de la administración que regule o reglamente cada uno de los sectores.

9. Unidad del sistema económico y diversidad de modelos y mercados

Tomando en cuenta que Bolivia ha tenido una sola Constitución,¹⁹ (los valores, principios, y derechos reconocidos por el texto de 1826, se encuentran vigentes) el “sistema económico” o unidad del “régimen económico, se ha mantenido invariable desde la primera Constitución hasta la última reforma del 2004.

Lo anterior quiere decir siguiendo a Menéndez²⁰ que siempre hemos tenido “un marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica, (lo cual) implica la existencia de unos principios básicos de orden económico que han de aplicarse con carácter unitario, unidad que está reiteradamente exigida por la Constitución...”

Al igual que otros ordenamientos jurídicos,²¹ el sistema económico que ha reconocido la Constitución es un sistema de economía de mercado, abierto y flexible, que habilita para distintas opciones políticas, tanto conservadoras de corte liberal-capitalista, como más avanzada de corte socialista, amén que no existe un sistema puro.

El recuento constitucional permite concluir que hemos tenido implícitamente un sistema de economía de mercado, mixturado y flexible que ha permitido el cambio de modelo en función de la correlación de fuerzas políticas imperante en cada momento histórico.

Lo anterior no significa, sin embargo, que el orden constitucional boliviano haya sido “neutro”, ya que siempre existió lo que llama Gaspar Ariño²² una regulación básica y general, pública y privada de la vida social y económica.

¹⁹ Véase comentario del Dr. Jorge Asbún, a la Reforma Constitucional de 2004 en la Constitución Política del Estado, Ley N° 2650 de fecha 13 de abril de 2004. Contrariamente a lo sucedido en España, que ha tenido Constituciones republicanas y monárquicas, la unidad de la Constitución boliviana se pone de manifiesto en sentido de que, pese a todas sus reformas, mantiene su organización política, sus principios, derechos fundamentales y valores desde el primer texto constitucional de 1826.

²⁰ MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A. Constitución, Sistema Económico y Derecho Mercantil, pág. 69.

²¹ La Constitución española en el art. 38 establece “la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado...”, reconociendo así constitucionalmente el sistema económico.

²² ARAGON, Manuel: Constitución Económica y Libertad de Empresa, pág. 164. ARIÑO ORTIZ, G. Principios Constitucionales de la Libertad de Empresa, Libertad de Comercio e Intervencionismo Administrativo, pág. 100.

Estas normas básicas son: el Código civil, el Código penal, el Código de Comercio, las leyes mercantiles, fiscales y laborales que constituyan el marco jurídico general de los intercambios, imprescindibles para la existencia de la libertad, y motor del Estado liberal.

Con relación al ordenamiento español, Angel Rojo²³ sostiene que “el silencio de la Constitución acerca del sistema económico no equivale ni a indiferencia ni a neutralidad”. El mismo autor aclara que más que constituciones neutras y constituciones beligerantes, hay constituciones en las que el sistema subyace bajo los principios generales y está implícito en los derechos individuales y colectivos.

Tomando en cuenta los argumentos de Angel Rojo, la Constitución boliviana ha constitucionalizado un sistema, pero no ha constitucionalizado un modelo. El sistema constitucionalizado es el de economía de mercado del Estado social, es decir, el de *economía social de mercado*.

Este modelo reconoce la libertad de empresa —en la triple dimensión básica de libertad de acceso al mercado, libertad de ejercicio y libertad de cesación— y la libertad de competencia en el marco de las exigencias específicas del Estado social o, lo que es lo mismo, del *Estado Social y Democrático de Derecho*, reconocido en el artículo primero de la Constitución del 2004.

Con este reconocimiento constitucional, el poder político tiene la facultad de modificar o transformar el modelo económico dentro del sistema de economía social de mercado, ampliando o reduciendo el contenido de los derechos, poniendo límites, esto es, la Constitución boliviana ofrece la posibilidad de dar vida a modelos económicos alternativos de muy distinto signo. Otra cosa es que la Constitución boliviana permite adoptar modelos distintos, que funcionan no en uno, sino en varios mercados nacionales e internacionales.

Como hemos puesto de manifiesto, hemos pasado de un modelo de libre iniciativa o libertad de empresa casi total, vigente desde 1826 hasta 1938, al modelo de capitalismo de Estado vigente hasta el Decreto 21060 del 29 de agosto de 1985. Lo evidente es que, más allá del discurso de algunos sectores de la izquierda boliviana, en ningún momento hemos compartido

²³ ROJO, A. *Actividad Económica Pública y Actividad Económica Privada en la Constitución Española*, pag. 311.

el sistema económico socialista, menos que éste haya tenido algún atisbo de reconocimiento constitucional.

10. A manera de conclusiones

-Las Constituciones bolivianas de 1831, 1834, 1839, 1843, 1851, 1861, 1868, 1871, 1878, 1880, que prevalecieron más de un siglo, fueron de corte liberal y han mantenido invariable su “régimen económico” que se reducía al reconocimiento y respeto a la propiedad privada, a la industria y al comercio.

-Todas las constituciones del siglo pasado han sido “constituciones políticas”, pues sólo se ocuparon de la organización del Estado, descuidando lo social o privado.

-Con el referéndum popular de 1931 y la Constitución de 1938 se imponen medidas sociales, como el reconocimiento, por ejemplo, de los derechos de los trabajadores y la seguridad social.

-La Revolución de 1952, inaugura el modelo económico de capitalismo de Estado (gran empresario y principal empleador); nacionaliza la minería, aprueba la reforma agraria, el voto universal y la reforma educacional. El Estado controla el 70% de la actividad minera, principal fuente de ingresos de divisas del Tesoro General de la Nación.

-El Decreto Supremo 21060 de 29 de agosto de 1985, impone el modelo neoliberal, es decir, que permite una intervención limitada del Estado en el sistema económico, especialmente mediante la regulación y control de los servicios públicos.

-El único sistema económico que ha reconocido implícitamente la Constitución boliviana desde 1826 hasta 2004, ha sido el sistema de economía de mercado, abierto y flexible, que ha permitido medidas conservadoras de corte liberal-capitalista, y de corte socialista, amén que no existe un sistema puro.

-El sistema de economía de mercado, permite el cambio de modelo, defiende la libre competencia y establece que el mercado es el gran motor del sistema.