

ARTÍCULO 5

Constitución económica: evolución de la regulación de la economía en el marco constitucional boliviano

Economic Constitution: evolution of the regulation of the economy in the Bolivian constitutional framework

Shirley Gamboa Alba^{1*}

¹ Abogada, economista, docente investigadora Dpto. Derecho Constitucional y Regímenes Especiales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Autónoma Juan Misael Saracho.

* **Correspondencia del autor(es):** shirley.gamboa@uajms.edu.bo, dirección.

Resumen

El artículo realiza un análisis de la regulación de la economía, sus orígenes y evolución jurídica en el marco constitucional boliviano. El trabajo es elaborado como parte del programa de Doctorado en Derecho Constitucional por la Universidad Andina Simón Bolívar – Seminario Asamblea constituyente, con base en un estudio desde la primera Constitución de Bolivia de 1826 hasta la Constitución de 2009, que refleja la manera cómo se fueron incorporando el régimen económico y por ende los derechos económicos en la llamada Constitución económica. Finalmente, el trabajo concluye con una breve reflexión sobre el nuevo régimen económico reconocido en el nuevo Estado Plurinacional de Bolivia.

Palabras clave: Derechos económicos, Asamblea Constituyente, Constitución económica, Estado Plurinacional.

Abstract

The article analyzes the regulation of the economy, its origins and legal evolution in the Bolivian constitutional framework. The work is prepared as part of the Doctorate program in Constitutional Law by the Universidad Andina Simón Bolívar - Constituent Assembly Seminar, based on a study from the first Bolivian Constitution of 1826 to the Constitution of 2009, which reflects the way they left incorporating the economic regime and therefore economic rights in the so-called economic Constitution. Finally, the work concludes with a brief reflection on the new economic regime recognized in the new Plurinational State of Bolivia.

Keywords: Economic rights, Constituent Assembly, Economic Constitution, Plurinational State.

1. Introducción

Las Constituciones del Estado liberal del siglo XIX no se ocuparon de la economía porque tenían por objeto únicamente la regulación del Estado y no de la sociedad. 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.

Sin embargo, la economía siempre estuvo presente de alguna manera en las constituciones, toda vez que es el motor para la realización de los objetivos de las personas y los Estados. Debido a la importancia de la economía y el rol que se le asigna al Estado para intervenir en el proceso económico y definir la propiedad de los factores de producción, se fueron introduciendo conceptos como “Constitución Económica”, cuya denominación es una creación de la doctrina jurídica alemana con la Constitución de Weimar, que se impuso después de la Primera Guerra Mundial en el continente europeo. El profesor Menéndez¹ define a la Constitución Económica como “el conjunto de normas que, con un rango constitucional, establecen la legitimación para ejercer la actividad económica, el contenido de las libertades y de los poderes que se derivan 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”.

En Bolivia, hasta 1938, las Constituciones eran Leyes Fundamentales políticas, toda vez que sólo se ocupaban de regular la organización del Estado y no de la sociedad o como refiere Manuel Aragón “lo político era, pues la materia de la Constitución y no lo social lo cultural o lo económico...”, idea que se ajusta 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.

Aragón sostiene que, en el terreno de la economía, la Constitución de ahora (frente a la Constitución del siglo pasado) amplía de manera considerablemente su campo normativo, estableciendo los principios rectores del sistema económico y determinando las posiciones que en este sistema ocupan los sujetos privados y los poderes públicos.

En ese marco general, el propósito del presente trabajo es realizar el estudio sobre la evolución de la regulación económica en el ámbito constitucional boliviano desde la Constitución de 1826 hasta la de 2009 en lo que respecta a la Constitución económica.

2. La Constitución bolivariana

La primera Constitución de 1826, más conocida como la Constitución bolivariana², se limitaba al reconocimiento del derecho a la propiedad privada, a la industria y al comercio; repitiéndose en todas las demás constituciones que le siguen. Y aunque estos derechos de ámbito individual tenían contenido económico, aún no se encontraba regulada la economía, sino que esta se constitucionaliza a partir de la Ley Fundamental de 1938, como se explicará más adelante.

Valencia Vega³ sostiene que estas constituciones se inspiraban en el liberalismo individualista. 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 señalaba que “Todo inventor tendrá la propiedad de sus descubrimientos y de

¹ Menéndez Menéndez A. Constitución, Sistema Económico y Derecho Mercantil, pág. 52

² Reconocida con ese nombre, debido a que su redacción corresponde al Libertador Simón Bolívar.

³ Valencia Vega, A. Manual de Derecho Constitucional. La Paz, 1985, p. 158.

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 oponga a las costumbres públicas, a la seguridad y a la salubridad de los bolivianos”.

De acuerdo a estos primeros mandatos constitucionales, el sistema económico adoptado en Bolivia, desde su nacimiento como República en 1825, fue el liberal, en el que prevalece la iniciativa económica y la propiedad privada de los medios de producción. Aclarando que, de acuerdo a Mariño, 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. Siendo el Código Civil de 1830, quien regula el régimen económico liberal boliviano por mucho tiempo, puesto que las Constituciones de 1831, 1834, 1839, 1843, 1851, 1861, 1868, 1871, 1878, 1880, mantuvieron invariable lo que podría llamarse su “régimen económico”, reconociendo y respetando a la propiedad privada, la industria y el comercio.

3. La Constitución de 1938

En la Constitución de 1938 se incorporó gran parte de las reformas legales aprobadas mediante el Referéndum popular, que se llevó a cabo en 1931. Marca un hito importante en lo que se conoce como Constitución Económica, ya que es la primera vez que en la Ley fundamental boliviana se consigna una sección denominada “Del régimen económico y financiero” y otra “Régimen social”.

De acuerdo a lo referido por Ciro Félix Trigo⁴, es a partir de este Referéndum que se creó el Consejo de Economía Nacional, instancia encargada de dictaminar en la celebración de contratos, empréstitos concesiones de ferrocarriles y sus garantías y otros actos que comprometen el crédito de la República.

⁴ Trigo, C.F. Derecho Constitucional Boliviano, La Paz, Segunda Edición 2003, pág. 161.

La Constitución de 1938 recogió lo que se denominó el “Constitucionalismo Social”⁵, debido a que, en dicho texto constitucional, se reconoce por primera vez un conjunto de derechos de la colectividad nacional. Establece en su artículo 106 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”.

Asimismo el artículo 107 de la misma Constitución, 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...”

De igual manera, se incorporan otros artículos como el 121 referidos al régimen social que señalaba 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

⁵ El constitucionalismo social es la nueva corriente doctrinaria y política que surge en el siglo XIX y se expande en el siglo XX, que fueron concretándose al impulso de diversos factores e ideologías, como es el caso de la Revolución mexicana, la revolución rusa, como así también tuvieron su incidencia las dos guerras mundiales (Hernán S, Pesantes, 2017). En Bolivia, con la promulgación de la Constitución de 1938, marca la evidencia de que el país encaraba un nuevo momento de su historia y de que se buscaba cerrar la página del liberalismo abierta en 1880. Esta nueva carta magna es importante porque cambia la orientación de algunos principios esenciales que fueron inamovibles desde la constitución bolivariana de 1826. La limitación del derecho “sagrado” a la propiedad privada, pilar del liberalismo, marcaba la nueva ideología. La propiedad como derecho social en relación directa a su utilidad para la colectividad, restringió la idea individualista que había primado en la constitución del 80. El estado aparecía como el gran responsable de la sociedad, obligado a educar y garantizar la salud de los ciudadanos y proteger a mujeres y niños. Era la luz verde para el intervencionismo estatal frente al concepto de dejar hacer del estado liberal que comenzaba a desaparecer.

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” (artículo 122). También se reconoce 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)

Es así que la Constitución de 1938 amplía su campo normativo, estableciendo principios rectores del sistema económico y determinando las posiciones que ocupan en éste los sujetos privados y los poderes públicos, incorporando en el artículo 108 de la citada Carta Magna, algo que ha logrado perdurar en el transcurso del 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”.

Es entonces que, a partir de la Constitución de 1938, tomando en cuenta los antecedentes de la economía liberal y la influencia del “Constitucionalismo social”, se consolida el libre mercado, modelo que tenía como limitantes las propias exigencias del Estado social, vale decir, las matizaciones que impone una economía social de mercado.

Al respecto, es importante hacer referencia a lo señalado por Manuel Aragón⁶ quien sostuvo que la intensidad de la intervención de los poderes públicos en la economía, tal como ocurrió en Bolivia con la Constitución de 1938, no puede producir 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

6 Citado por Herrera Añez, William en “La Constitución económica boliviana”, Revista Boliviana de Derecho, num.1, 2006, p. 66. Fundación Iuris Tantum.

hacer desaparecer la propiedad privada como instituto garantizado, son los rasgos que identifican el modelo económico genérico que la Constitución consagra.

4. Hechos que consagran el modelo de Capitalismo de Estado

Tomando en cuenta que los postulados de la Constitución de 1938 no tuvieron correspondencia en el campo económico, la población boliviana empieza a revelarse en contra de las condiciones socioeconómicas y sobre todo la exclusión social de los campesinos. La fuente principal de ingresos del Estado era la actividad minera, sin embargo, se encontraba en propiedad de tres grandes empresas privadas, llamados los “barones del estaño”⁷.

En ese contexto, se da la Revolución de 1952, hecho que significó en la historia contemporánea de Bolivia un avance significativo, pues modificó totalmente la estructura económica de entonces, tal como señala Carlos D. Mesa⁹ “de una economía semifeudal (agricultura) controlada y dependiente de capitales privados de poder incalculable (particularmente minería), se pasó a una economía básicamente controlada por el Estado (más del 70%)”. Los cuatro grandes hitos de la Revolución del 52 son: La nacionalización de las minas, la reforma agraria, el voto universal y la reforma educativa.

7 Denominados así a los tres más grandes empresarios de la época: Simón I. Patiño, Mauricio Hoschild y Carlos Víctor Aramayo, quienes contaban con las tres grandes empresas mineras con tanta capacidad económica y, por lo tanto, política, que los gobernantes de turno eran puestos y mantenidos prácticamente ‘por los “barones del estaño”.

8 La Revolución de 1952 fue un proyecto político liderado por el partido denominado Movimiento Nacionalista Revolucionario y que, en alianza con liberales y comunistas, pretendió implantar un nuevo modelo socioeconómico en Bolivia. Su máximo líder Víctor Paz Estensoro.

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

La nacionalización de las minas realizada mediante decreto, revierte 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.

La reforma agraria fue una medida que puso fin al sistema de explotación y una estructura económica muy próxima al feudalismo, haciendo realidad el principio: la tierra es de quien la trabaja (principio que aún perdura); medida con la cual el campesino pasó de ser colono-siervo, dependiente de un patrón, a ser propietario, aspecto que generó una nueva mentalidad y conciencia social. Sin embargo, se ignoraron los territorios indígenas, toda vez que dichas etnias no formaron parte de la sociedad activa del país.

El voto universal estableció el derecho a voto de todos los bolivianos mayores de 21 años o de 18 siendo casados, independiente del sexo, instrucción, ocupación o renta. Antes de esta medida, no tenían derecho a voto ni analfabetos, ni las mujeres, en tanto que la ciudadanía se limitaba a quienes podían demostrar una renta mínima.

La reforma educativa puso mucho énfasis en el sistema escolar campesino, estableciendo los núcleos escolares desde primaria hasta normales rurales. Reconociendo constitucionalmente que la educación boliviana era función suprema del Estado (aún perdura).

En síntesis, el capitalismo de Estado se consolidó con las medidas económicas de la Revolución del 52, que fueron inspiradas en las ideas socializantes del “Constitucionalismo Social” recogidas en la Constitución de 1938. El cambio de modelo hizo que el Estado controle gran parte de la actividad económica, convirtiéndole de esta manera en el más grande empresario o empleador, situación que estuvo presente hasta que se impuso el Decreto Supremo N°21060 en 1985, con el cual se dio paso a la Nueva Política Económica, llamada “neoliberal” y denunciado como impuesto por el Banco Mundial y el FMI, además de inconstitucional.

Pese de haber sido resistido, en especial por los sectores populares, el Decreto 21060 que implantó el nuevo modelo económico neoliberal, no fue cambiado por los gobiernos que le sucedieron al de Víctor Paz Estensoro, por el contrario, se fue perfeccionando. Este modelo tenía como fin principal terminar con el Estado empresario, aspecto que fue establecido en el artículo 118 del Decreto 21060 que disponía: “la disolución de la Corporación Boliviana de Fomento...” que cobijaba a varias empresas estatales. Dicho instrumento legal se mantuvo vigente hasta que fue disuelto en el 2009 con la aprobación de la Constitución Política del Estado Plurinacional.

5. Las reformas constitucionales de 1994 y 2004

Las reformas constitucionales parciales que se llevaron a cabo en 1994 y 2004, no alcanzaron a la parte que rige el ordenamiento económico. En todo caso, se implementaron otras medidas a objeto de intentar pagar la “deuda social” (exclusión económica y participativa de las mayorías nacionales), a través de la aprobación e implementación de leyes como: Participación Popular (Ley N° 1551 de 1994), la ley de Descentralización administrativa (Ley N° 1654 de 1995), la ley de Reforma Educativa (Ley N° 1565 de 1994).

Sin embargo, la Nueva Política Económica que se implantó con el Decreto 21060 liquidó al Estado empresario o superestado, bajo el argumento que el Estado no ha sido nunca un buen administrador de empresas, la ineficiencia y los elevados índices de corrupción pública. Para ello se impusieron diferentes medidas como son: la Ley de Capitalización (Ley N° 1654 de 1994), con la que se transfirió al sector privado nacional e internacional las principales empresas públicas: Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), Lloyd Aéreo Boliviano (LAB), Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y la Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE). Estableciendo además la posibilidad de la creación de empresas mixtas.

En tal sentido, el 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 de las Superintendencias Sectoriales (SIRESE). Este sistema regulatorio 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.

Mediante Ley N°2410 en agosto de 2002, se declaró la Necesidad de Reformas a la Constitución Política del Estado, la misma que se llevó a cabo en 2004, sin haberse llevado cambios en el régimen económico, lo que quiere decir, que el “sistema económico” o unidad del “régimen económico”, se ha mantenido invariable desde la primera Constitución hasta la última reforma de 2004. Por lo que, el sistema económico que ha reconocido la Constitución es un sistema de economía de mercado, abierto y flexible, aspecto que habilitó para distintas opciones políticas, tanto conservadores de corte liberal-capitalista, como más avanzada de corte socialista, toda vez que no existe un sistema puro.

Por lo expuesto, hasta la Constitución de 2004 se puede concluir que implícitamente se tuvo un sistema de economía de mercado, mixturado y flexible que permitió el cambio de modelo en función de la correlación de fuerzas políticas imperantes en cada momento histórico. Sin embargo, esto no significa que el orden constitucional boliviano haya sido “neutro”, toda vez que, a decir de Gaspar Ariño¹⁰ siempre existió una regulación básica y general, pública y privada de la vida social y económica.

Al respecto, con relación al ordenamiento español, Angel Rojo¹¹ sostiene que “el silencio de la

Constitución acerca del sistema económico no equivale ni a diferencia ni a neutralidad”, aduciendo además que más que constituciones neutras y constituciones beligerantes, existen constituciones en las que el sistema subyace bajo los principios generales y está implícito en los derechos individuales y colectivos. Por lo que, de acuerdo a los argumentos de Angel Rojo, la Constitución boliviana ha constitucionalizado un sistema, pero no ha constitucionalizado un modelo, como se dio en la actual Constitución aprobada en 2009, a la que se hará referencia más adelante.

Hasta la Constitución de 2004, el sistema constitucionalizado es el de economía de mercado del Estado social, es decir, el de economía social de mercado, que reconoce la libertad de empresa (en su 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 y Democrático de Derecho, reconocido en el artículo primero de la Constitución de 2004.

6. La Constitución Política del Estado de 2009

La Constitución Política de 2009, es fruto de la lucha de los movimientos sociales. El nuevo texto constitucional establece un nuevo esquema de ordenamiento económico. Desde el preámbulo se anuncia que mediante estos cambios se deja en el pasado el Estado colonial, republicano y neoliberal; en lo económico ello implica dejar atrás ese modelo para sustituirlo por otro: el modelo económico plural¹².

nómica Privada en la Constitución Española, pág. 311.

¹² La pluralidad económica, está reconocida desde el preámbulo de la Constitución Política del Estado Plurinacional, en el párrafo 4to., en el que señala: Un Estado basado en el respeto e igualdad entre todos, con principios de soberanía, dignidad, complementariedad, solidaridad, armonía y equidad en la distribución y redistribución del producto social, donde predomine la búsqueda del vivir bien; con respeto a la pluralidad económica, social, jurídica, política y cultural de los habitantes de esta tierra...”

¹⁰ Ariño Ortiz, G. Principios Constitucionales de la Libertad de Empresa, Libertad de Comercio e Intervencionismo Administrativo, pág.100.

¹¹ Rojo, A. Actividad Económica Pública y Actividad Eco-

Una de las características fundamentales de la Constitución de 2009, es el reconocimiento de la plurinacionalidad y el pluralismo, que dan cuenta de la refundación del Estado¹³. El artículo primero de la Constitución boliviana, señala que Bolivia se constituye en un “Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario (...) democrático (...). Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico (...)”, ello implica, un Estado activo, intervencionista respecto de la sociedad, que somete su actuación a la de la mayoría democrática y a la disciplina del Derecho.

En el marco de reconocimiento del pluralismo económico, se incorpora en el régimen constitucional económico, en la Cuarta Parte de la Constitución, la “Estructura y Organización Económica del Estado”, estableciendo en el artículo 306.I “El modelo económico boliviano es plural y está orientado a mejorar la calidad de vida y el vivir bien de todas las bolivianas y los bolivianos”. Así mismo, el artículo 306.III., de la Constitución señala: “La economía plural articula las diferentes formas de organización económica sobre los principios de complementariedad, reciprocidad, redistribución, igualdad, seguridad jurídica, sustentabilidad, equilibrio, justicia y transparencia. La economía social y comunitaria complementará el interés individual con el vivir bien colectivo.” (las negrillas nos corresponden).

Este nuevo modelo económico social, comunitario y productivo, surge como una alternativa al neoliberalismo, privilegiando los objetivos sociales antes que los individuales y busca que la intervención y rectoría del Estado en la actividad económica, tenga como resultado la generación y fortalecimiento de la soberanía nacional y el régimen democrático, así como la creación de mayores fuentes de empleo¹⁴

No obstante, lo enunciado es también importante, centrarse en las funciones del Estado en la economía, establecidas en el art. 316 de la Constitución Política del Estado, en el que se refleja la hegemonía de la empresa estatal en la economía.

Si se parte del hecho de que, un modelo económico se refiere a la dimensión económica de una sociedad, que caracteriza el tipo de relaciones, articulaciones y determinaciones entre la dimensión económica y la dimensión política, social, cultural (superestructura jurídico-política), que se da a través del Estado y su rol; en el modelo de economía plural constituido en Bolivia, el papel del Estado es el que ejerce la dirección integral del desarrollo económico y sus procesos de planificación, de acuerdo a lo establecido en el Art. 311° de la Constitución Política del Estado, y al mismo tiempo, establece el respeto a la iniciativa empresarial y seguridad jurídica.

También se constata que el gobierno a partir de 2009, promovió principalmente la supremacía de la economía estatal, con base a la hipótesis de que el lugar secundario del Estado durante el periodo neoliberal fue la causa del limitado desarrollo productivo del país. Esta idea desembocó en la ampliación de la economía estatal vía procesos de nacionalización y creación de empresas públicas en un amplio espectro de sectores económicos; no habiéndose podido aún aclarar de manera explícita el rol de la economía socio-comunitaria y cooperativa con relación a la economía pública, al mismo tiempo que se asiste a la consolidación de alianzas políticas y económicas entre el gobierno y parte del empresariado tradicional (especialmente del sector financiero y agroindustrial) y de actores emergentes de la economía privada popular, sobre todo en los sectores de servicio, transporte y comercio no vinculados a la producción;

13 Sousa Santos (2010), refiere que la refundación del Estado es un proceso político complejo y de largo plazo. Eso explica una de las razones del porqué hasta la fecha no ha sido posible la consolidación del modelo económico plural al que hace referencia la Constitución boliviana.

14 El artículo 54 de la CPE, señala que es obligación del

Estado establecer políticas de empleo que eviten la desocupación y la subocupación, con la finalidad de crear, mantener y generar condiciones que garanticen a las trabajadoras y los trabajadores posibilidades de ocupación laboral digna y de remuneración justa.

Por lo expuesto, si bien la construcción del nuevo andamiaje normativo, desde 2009, abrió oportunidades para fortalecer la economía plural, aunque dejando importantes dudas conceptuales sobre pluralismo, economía solidaria y comunitaria, el mercado, el rol del Estado; de igual manera, las nuevas normativas no fueron reglamentadas y traducidas en políticas públicas integrales. Además, su elaboración abrió campos de conflicto al no otorgar igual estatus al conjunto de los actores económicos de la economía social, solidaria y comunitaria. Esto tuvo efectos sobre las acciones colectivas y la disposición para generar consensos sobre intereses compartidos, más allá de las disputas políticas coyunturales. Proceso que incluso debilitó el debate democrático y plural sobre las políticas económicas para promover el nuevo modelo de economía plural.

Se debe tomar en cuenta que la Constitución económica, representa una manifestación del marco y principios jurídicos de la ley fundamental, que regulan el funcionamiento de la actividad económica desarrollada por los individuos y por el mismo Estado. En ella se encuentran sus libertades, derechos, deberes y responsabilidades¹⁵. Asimismo, se concretan las reglas y principios que definen dicho sistema económico, determinando sus metas y por tanto, en ella se integran los derechos fundamentales de carácter social y contenido económico¹⁶.

Por otro lado, se encuentra en el texto constitucional, derechos fundamentales de libertad que orientan la democracia al sistema de libre actuación y, por otro lado, preceptos que habilitan la intervención pública en el proceso de desarrollo de aquellas libertades, como es el caso de los artículos 308. II. y 316¹⁷. De forma tal, que se

pretende articular un modelo flexible que respete la libertad de empresa y la propiedad privada, permitiendo la intervención pública para la satisfacción de los intereses generales con el fin de alcanzar los establecido en el artículo 1 de la Constitución, los principios y valores en el artículo 8 y, los fines y funciones esenciales del Estado, artículo 9.I.

La existencia de un modelo económico plural, planteado en la Constitución boliviana, nos lleva a situarnos dentro del tipo de Estado en el que se integra dicho modelo, considerando características propias de un Estado Plurinacional Social de Derecho; es decir, estableciendo como deber de los poderes públicos, el fomento de las condiciones para un efectivo ejercicio de los derechos de los bolivianos, sin tomar en cuenta su situación social y al mismo tiempo, determinando que la riqueza del país, cualquiera que sea su titularidad, está subordinada al interés general¹⁸.

Debemos hacer notar que es muy difícil no caer en los tópicos relativos a las funciones sociales del Estado o de las obligaciones del mismo en el ámbito económico, como producto de un largo proceso histórico, en el que se encuentra la necesidad de incidir en la realidad económica y social en formas concretas, es decir, en su dirección y en su práctica, porque no puede limitarse a establecer normas que reconozcan libertades de manera abstracta, es necesario que se garantice la participación y el disfrute de los bienes sociales y económicos.

De la misma manera, en la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia, se reconoce el derecho a la propiedad, estableciendo en su artículo 56, el derecho que toda persona tiene a la

15 Cfr. J. I. Font Galán, *La Empresa en el derecho Mercantil*, en: G.J. Jiménez Sánchez y otros, *Derecho Mercantil*, Barcelona, Ariel Derecho, 2005, Pág. 132.

16 Cfr. A. E. Pérez Luño, *Los Derechos Fundamentales*, Madrid, Tecnos, 2004, Pág. 188.

17 El Art. 308.II, reconoce, respeta y protege la iniciativa privada, para que contribuya al desarrollo económico, social y

fortalezca la independencia económica del país; en tanto que, el Art. 316, establece la función del Estado en la economía, en el que se señala claramente la posición primaria del Estado frente a la actividad individual de los particulares en la economía.

18 Cfr. M. García Pelayó, *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo: "El Estado social y democrático de derecho en la Constitución española"*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, Pág. 1659

propiedad privada individual o colectiva, aunque establece el límite añadiendo, “siempre que ésta cumpla una función social” y, además, garantizando la propiedad privada “siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo”.

De manera que, cuando el Estado reconoce, respeta y garantiza la protección y ejercicio de los derechos, es un Estado que es capaz de proporcionar prestaciones que aumenten las oportunidades de desarrollo de cada uno de los bolivianos. Dicha afirmación pone de manifiesto que nos encontramos frente a un Estado Social. Cuando el orden de la sociedad debe perfeccionarse a través de la actuación del Estado, tanto en el ámbito económico como en el social, siendo éstas sus características, cuya manifestación primordial se establece en la Constitución. Es en ésta donde se regula bajo un conjunto de preceptos de carácter económico, a la vez que se generaliza la configuración constitucional de los llamados derechos sociales, cuyo fin es el de regular la intervención del Estado en el orden social. Que además de surgir del reconocimiento y ejercicio jurídico de valores como la igualdad, solidaridad y la justicia social¹⁹, constituye una de las formas primordiales de mantener una mayor cohesión e integración social y política.

Por último, es importante hacer referencia al artículo 47.I., situado en la Sección III, Derecho al Trabajo y al Empleo, del Capítulo Quinto de la Constitución Política del Estado DERECHOS SOCIALES Y ECONÓMICOS, señala: “Toda persona tiene derecho a dedicarse al comercio o a cualquier actividad económica lícita, en condiciones que no perjudiquen al bien colectivo.”

19 AmartyaSen, propone que bajo un punto de vista tanto económico como filosófico, es posible alcanzar una transformación en la toma de decisiones políticas, económicas y sociales en una sociedad democrática, sólidamente fundamentada en motivaciones éticas y de justicia social, en: M. Pedrajas, La transformación ética de la racionalidad económica en: AmartyaSen. Una recuperación de Adam Smith, Quaderns de Filosofia i Ciència, N° 36, 2006, pp. 105-117

Dicho de otra manera, el hecho que la Constitución contemple un “derecho a dedicarse al comercio o a cualquier actividad” o lo que es lo mismo, un “derecho a desarrollar” algo, implica necesariamente que como contrapartida existe una obligación correlativa, una obligación de no hacer, que es, no perturbar, restringir o menoscabar, y mucho menos aun privar, de este derecho, obligación que recae primeramente en el Estado, al establecer en el artículo 9, numeral 4., de la CPE, entre los fines y funciones esenciales del Estado: “Garantizar el cumplimiento de los principios, valores, derechos, y deberes reconocidos consagrados en esta Constitución” y artículo 14. III: “III. El Estado garantiza a todas las personas y colectividades, sin discriminación alguna, el libre y eficaz ejercicio de los derechos establecidos en esta Constitución, las leyes y los tratados internacionales de derechos humanos.”

Además, tiene la obligación no solo de “respetar”, sino de “promover” el ejercicio de tal derecho, (artículo 13. I.): “Los derechos reconocidos por esta Constitución son inviolables, universales, interdependientes, indivisibles y progresivos. El Estado tiene el deber de promoverlos, protegerlos y respetarlos.”

Con relación a este último punto, se sostiene que la disposición de referencia crea obligaciones/deberes para todo órgano del Estado y por ende la primera obligación de abstención de inferir en la actividad de los particulares en materia económica, prohibiendo actividades que, por disposición constitucional, les pertenecen a los particulares, como por ejemplo si pretendiera que ellas sólo le corresponden al Estado. Y, además, una obligación fundamental de actuación para promover el ejercicio de tal derecho y que sea efectivo en la realidad.

7. Conclusiones

En principio, la idea de una Constitución Económica fue ajena en la Constitución boliviana. Desde la primera Constitución de 1826 hasta la

Constitución de 1880, sólo se limitaba a reconocer el derecho a la propiedad privada, a la industria y al comercio, por lo que, se estaba claramente ante una Constitución liberal.²⁰ El régimen económico liberal boliviano, estaba regulado por el Derecho privado.

Es recién en la Constitución de 1938, que se consigna una Sección denominada “Del régimen económico y social”, aspecto que marca un hito fundamental en lo que conocemos como Constitución Económica. Esta Constitución recogió lo que se ha denominado el “Constitucionalismo Social”, toda vez que, en el texto constitucional, se reconoció un conjunto de derechos de la sociedad boliviana, introduciendo además en el Art. 106 las características del régimen económico, el mismo que debía responder esencialmente a principios de justicia social, que tiendan a asegurar para todos los habitantes una existencia digna del ser humano. De la misma manera, en el Art. 108 se encuentra algo que ha perdurado con 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”.

A partir de la Constitución de 1938, es evidente la consagración de una serie de principios informadores del “Estado Social y Democrático de Derecho”, que fueron reconocidos luego en el primer artículo de la Constitución de 2004. Sin embargo, como se analizó en el texto, los grandes postulados establecidos en la Constitución de 1938, no tuvieron una correspondencia en el campo económico, pues se mantuvo el triple atraso en lo que corresponde a lo económico, social y político.

Es decir, hasta la Constitución de 2004 y su últi-

ma reforma, el sistema económico que reconoció la Constitución fue un sistema de economía social de mercado, pero no un modelo, es recién en la Constitución de 2009 que se constitucionaliza el modelo económico plural.

El régimen constitucional económico establecido en la Cuarta Parte de la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia, busca que la intervención y rectoría del Estado en la actividad económica, tenga como resultado la generación y fortalecimiento de la soberanía nacional y el régimen democrático, así como la creación de mayores fuentes de empleo²¹.

El surgimiento y constitucionalización de los derechos fundamentales económicos, resulta clave para el crecimiento de las tres formas de organización económica reconocidas en el artículo 306. II. de la Constitución Política del Estado: comunitaria, estatal, privada y social cooperativa para que los individuos puedan constituir, desarrollar, explotar y beneficiarse de los vehículos jurídicos que hoy conocemos como empresas.

Bajo la interpretación literal del artículo 311 de la Constitución, todas las formas de organización económica gozarán de igualdad jurídica y el respeto a la iniciativa empresarial y la seguridad jurídica. De la misma manera, el artículo 316 señala que el Estado y su función en la economía es de participar impulsando su desarrollo, mediante el incentivo y la producción de bienes y servicios económicos y sociales para promover la equidad económica y social, como así también el de promover la integración de las diferentes formas económicas de producción, con el objeto de lograr el desarrollo económico y social.

En la Constitución se fijan los propósitos y la sujeción jurídica de los tres sectores (cuatro formas

20 Alipio Valencia Vega, sostenía que la Constitución bolivariana y las que le siguieron, se inspiraba en el liberalismo individualista, destacando solamente la organización política del Estado, sin ingresar al campo económico, el cual debía quedar librado a la iniciativa privada de los individuos. (Manual de Derecho Constitucional, La Paz, 1985)

21 El artículo 54 de la CPE, señala que es obligación del Estado establecer políticas de empleo que eviten la desocupación y la subocupación, con la finalidad de crear, mantener y generar condiciones que garanticen a las trabajadoras y los trabajadores posibilidades de ocupación laboral digna y de remuneración justa.

de organización económica) al principio de legalidad. El artículo 307, establece que la forma de organización comunitaria comprende los sistemas de producción y reproducción de la vida social, que se fundan en los principios y visión propios de las naciones y pueblos indígena originario y campesinos. El artículo 308 reconoce, respeta y protege la iniciativa privada. El artículo 309 refiere a la organización económica estatal y el artículo 310 reconoce y protege las cooperativas como formas de trabajo solidario y de cooperación, sin fines de lucro. Reconociendo a su vez, en el artículo 311, la igualdad jurídica ante la ley de todas las formas de organización económica establecidas en la Constitución.

Por lo que, el Estado debe garantizar que el desarrollo sea integral, que fortalezca la soberanía nacional y su régimen democrático. Lo anterior implica que, dentro de la ordenación gubernamental de la economía, la Constitución pretende armonizar: la rectoría gubernamental con el crecimiento económico, el goce y disfrute del derecho fundamental a diseñar, instrumentar y realizar sus iniciativas económicas, con los derechos sociales consagrados por la propia Constitución. De igual forma, para los sectores económicos constitucionalizados se establece un imperativo de que “toda actividad económica debe contribuir al fortalecimiento de la soberanía económica del país; la obligación de generar trabajo digno y contribuir a la reducción de las desigualdades y la erradicación de la pobreza, como así también, la obligación de proteger el medio ambiente”.²²

En síntesis, aun cuando en la primera Constitución de 1826 ya había 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 y como sostiene Manuel Aragón, la regulación de la economía pasó a ser parte de la materia constitucional. Por lo

que se puede afirmar que todas las constituciones del siglo pasado fueron “constituciones políticas” que se ocuparon únicamente de la organización del Estado. Es recién con el referéndum de 1931 y la Constitución de 1938 que se imponen medidas sociales, como el reconocimiento, por ejemplo, de los derechos de los trabajadores y la seguridad social.

Posteriormente con la Revolución de 1952, se 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 llegó a controlar el 70% de la actividad minera, principal fuente de ingresos de divisas del Tesoro General de la Nación.

8. Referencias Bibliográficas

- Albertí Rovira E. La Constitución Económica de 1978 (Reflexiones sobre la proyección de la Constitución sobre la economía en el XXV Aniversario de la Constitución española). *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 24. Núm. 71. Mayo-Agosto 2004.
- Ariño Ortiz, G. (1995) *Principios Constitucionales de la Libertad de Empresa, Libertad de Comercio e Intervencionismo Administrativo*. España. ISBN: 84-7248-241-3
- Boaventura de Sousa Santos (2010) *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*. Lima. Disponible en: http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Refundacion%20del%20Estado_Lima2010.pdf
- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. *Gaceta oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*, <http://www.gacetaoficialdebolivia.gov.bo>

²² Artículo 312 de la Constitución boliviana.

- ❑ Font Galán, J. I. La Empresa en el derecho Mercantil, en: G.J. Jiménez Sánchez y otros, Derecho Mercantil, Barcelona, Ariel Derecho, 2005, Pág. 132.
- ❑ Hernán Salgado Pesantes “El constitucionalismo social y sus garantías. Influencia de la Constitución mexicana de 1917 en el Ecuador”, 2017. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4633/37.pdf>, consultado el 27/12/21
- ❑ Herrera Añez, William en “La Constitución económica boliviana”, Revista Boliviana de Derecho, num.1, 2006, pp. 61-83. Fundación Iuris Tantum. Santa Cruz, Bolivia.
- ❑ M. García Pelayo, Las Transformaciones del Estado Contemporáneo: “El Estado social y democrático de derecho en la Constitución española”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.
- ❑ M. Pedrajas, La transformación ética de la racionalidad económica en: AmartyaSen. Una recuperación de Adam Smith, Quaderns de Filosofia i Ciencia, N° 36, 2006, pp. 105-117
- ❑ Menéndez Menéndez A. (1985) Constitución, Sistema Económico y Derecho Mercantil. Publicado en Hacienda pública española: review of public economics. - Madrid, ISSN 0210-1173, ZDB-ID 862875-0. - Vol. 94.1985, p. 47-77.
- ❑ Mesa Gisbert, C. y otros Historia de Bolivia, (19979 La Paz - Bolivia.
- ❑ Pastor Prieto, S., Sistema jurídico y economía. Una introducción al análisis económico del Derecho. Ed. Tecnos, Madrid, 1989.
- ❑ Peces-Barba Martínez, G., La elaboración de la Constitución de 1978. Centro de Estudios Constitucionales, 1988.
- ❑ Pérez Luño A. E., Los Derechos Fundamentales, Madrid, Tecnos, 2004, Pág. 188.
- ❑ Rojo, A. Actividad Económica Pública y Actividad Económica Privada en la Constitución Española. Revista de Derecho Mercantil, N° 169-170, julio-diciembre 1983.
- ❑ Salgado Pesantes, Hernán (2017): “La nueva dogmática constitucional en el Ecuador”, en Revista jurídica UNAM, Disponible en: [hptt//: www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx) (Consultada en fecha 27 de diciembre 2021) pp. 981-1002.
- ❑ Trigo, C.F. Derecho Constitucional Boliviano (2003), La Paz, Segunda Edición.
- ❑ Valencia Vega, A. (1985) Manual de Derecho Constitucional. Librería Editorial “Juventud”. La Paz – Bolivia.

Artículo Recibido:17/12/2021

Artículo Aceptado: 27/01/2022