

Octubre
2021



IDEAS & Debate



IDEAS & Debate

Número 10 – Octubre 2021

DIRECTORES

OSCAR ORTIZ ANTELO
HUGO HINOJOSA PELÁEZ
GARDIZ CUÉLLAR AÑEZ
CHRISTIAN PARADA ROSELL
JAVIER PAZ GARCÍA
MARÍA SILVIA BALDOMAR CARDONA
KATIA ROMERO FERNÁNDEZ
WALTER JUSTINIANO CLAURE
ANDREA FARELL RIVERO

EDITOR

José Rafael Vilar

DIRECCION

Calle Velasco Nro. 700 esq. Calle La Riva, piso 3º, Of 301
Telf. /Fax (591-3) 3353354 / 3353357
Santa Cruz de la Sierra - Bolivia

Las opiniones y conclusiones acá expresadas son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente el criterio de "IDEAS & Debate"

Depósito Legal: N° D.L. 8-3-11-13

Fundación Nueva Democracia

Calle Velasco Nro. 700 esq. Calle La Riva, piso 3º, Of 301
Telf. /Fax (591-3) 3353354 / 3353357
fundacionnuevademocraciafd@gmail.com
www.nuevademocracia.org.bo
Santa Cruz de la Sierra – Bolivia

Impreso en Editorial Imprenta Imago Mundi

Calle José Cronenbold N°9
Telf. /Fax (591-3) 334-3996 / 333-4104
edpais@cotas.com.bo
Santa Cruz de la Sierra - Bolivia

Índice

Presentación	7
<i>Presidente de la Fundación Nueva Democracia</i>	
Prefacio	11
<i>El Editor</i>	
<i>Hacia una sociedad libre por una senda liberal para Bolivia</i>	15
<i>Silvia Mercado Aleman.</i>	
<i>Libertad y Prosperidad Económica: Una Discusión para Bolivia</i>	37
<i>Sergio Daga Mérida.</i>	
<i>Apuntes sobre el plan de reactivación económica en el período de transición (contexto, lineamientos y resultados)</i>	63
<i>Henry Oporto Castro.</i>	
<i>El impacto de la paridad en la agenda de género en Bolivia</i>	99
<i>Shirley Franco Rodríguez.</i>	
<i>Los Derechos Humanos en Bolivia</i>	133
<i>José Antonio Rivera Santiváñez.</i>	

Presentación

Del Presidente de la Fundación Nueva Democracia

Siempre es una gran satisfacción volver a presentar un nuevo cuaderno de la Serie *IDEAS & Debate*, con los que nuestra Fundación Nueva Democracia ha estado comprometida a través de fomentar el libre debate de ideas y la pluralidad de posiciones, sobre todo en contextos –como el de ahora– donde la libertad de expresión es gravemente cuestionada.

Porque esa urgencia y compromiso en el debate de ideas y la pluralidad no son nuevos: Cuando en noviembre de 2010, la Fundación Nueva Democracia publicó el N° 1 de estos cuadernos, en Bolivia la libertad de expresión estaba muy cuestionada desde el Poder y el disenso era permanentemente perseguido, ya fuera “judicialmente” –con una legalidad a la medida de los perseguidores y una “justicia” cooptada, basada en argucias y militante del Poder– como también desacreditado, agredido o tergiversado con falacias –*fake news*– por el aparato comunicacional del Estado y medios cómplices.

Por eso, llega a ustedes, amigos lectores, el Cuaderno N° 10. Segundo de este año –en julio presentamos el N° 9 que, como éste, fue posible por el muy agradecido patrocinio del Swedish International Liberal Centre (SILC)– y más desde una década después del primer número, lamentablemente pareciera que no ha pasado el tiempo porque el contexto político –luego de un corto interregno desaprovechado por el espectro político y en medio de una pandemia para la que ningún país, menos aun Bolivia, estaba preparado– es permanentemente adverso a las libertades fundamentales en general y a la libertad de expresarse, informar y opinar, cada vez más plagado de amenazas y coacciones de quienes quieren “reescribir” la historia y convertir la Mentira en Verdad a como dé lugar, imponiendo –por el abuso continuo de repetir la falsedad y reprimir con el poder de los aparatos del Estado a todos los actores de la Transición democrática y a los que no se le han sometido– una narrativa –un Relato– falaz que se cae por sí misma y que muy

pocos le creen en Bolivia –sus adherentes y, sobre todo, sus beneficiados– y fuera de nuestro país –sólo los firmes militantes del fracasado *socialismo del siglo XXI* y los que medran de éstas, sus consignas.

Con este Cuaderno N° 10, seguimos firmemente convencidos que, para consolidar nuestra verdadera democracia, es fundamental la participación de destacados intelectuales de alto nivel, provenientes de los más variados campos políticos, económicos, jurídicos y sociales y comprometidos todos con la libertad, la democracia y el debate. Como hemos expresado en muchas ocasiones desde la Fundación y desde cualquier tribuna o espacio que se nos ha posibilitado, Bolivia –podríamos decir: casi toda Latinoamérica– necesita con urgente prioridad tener un proyecto de país –un proyecto de futuro realista, comprometido, sostenible y consensuado– para su acceder a la modernidad y al desarrollo. Un proyecto que se imbrica con el fortalecimiento de la democracia y el respeto a los derechos humanos y políticos para lograr una paz social que nos permita desarrollar políticas públicas para crear oportunidades de trabajo que nos lleven al desarrollo nacional sostenible y a la prosperidad con inclusión de todos los bolivianos, sin prejuicios estigmatizantes de ideologías falladas y, sobre todo, entendiendo que el futuro no está en reescribir los pasados –reales o imaginarios– sino en provocar, en libertad, los futuros.

Para concluir, voy a tomar un tema de urgente actualidad: reformar la justicia en Bolivia. Agradeciendo a nuestro difunto amigo Jorge Lázarte Rojas –intelectual militante de la transparencia, la legalidad y el derecho a elegir y ser elegidos en democracia– por habérmola motivado a investigarla en su ensayo “*¿Justicia imposible? La reforma en serio*” del Cuaderno N° 6 de 2016, entonces –como ahora incluso más– las palabras que Simón Bolívar enviaba desde Lima el 25 de mayo de 1826 en su Mensaje al Congreso de Bolivia, analizando el Proyecto de Constitución Boliviana redactado por él que en esa fecha enviaba también al mencionado Congreso, marcan el pensamiento doctrinal del Libertador

«De ordinario el Ejecutivo no es más que el depositario de la cosa pública; pero los tribunales son los árbitros de las cosas propias, de las cosas de los individuos. El Poder Judicial contiene la medida del bien

*o del mal de los ciudadanos; y si hay libertad, si hay justicia en la República, son distribuidas por este poder. Poco importa a veces la organización política, con tal que la civil sea perfecta; que las leyes se cumplan religiosamente y se tengan por inexorables como el Destino».*¹

Muchas gracias.

Santa Cruz de la Sierra, Septiembre de 2021.

Oscar Ortíz Antelo

*Presidente del Directorio
Fundación Nueva Democracia*

¹ http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/doctrina-del-libertador--0/html/ff6f5f94-82b1-11df-acc7-002185ce6064_32.html, documento 75. (**Nota del Editor:** Las negrillas son del autor de la Presentación, el Presidente del Directorio de la Fundación).

Prefacio

Hace unos dos meses, tuve el placer de editar y copresentar el Cuaderno N° 9 de la Serie *IDEAS & Debate* que publica la Fundación Nueva Democracia, ahora con la colaboración del Swedish International Liberal Centre (SILC).

En las páginas de los cuadernos de esta Serie encontramos muchos pensadores importantes de toda Bolivia y también extranjeros. So peligro de ser tildado de injusto, mencionaré sólo algunos autores incluidos en cuadernos de distintas fechas: Alberto Zelada Castedo, Carlos Hugo Barbery Alpire, Carlos Schlink Ruiz, Carlos Toranzo Roca, Enrique Fernández García, Gabriela A. Pinaya Johannessen, Ivan Augusto Pinto Aguilar, Javier Martín Prado Carvajal, Javier Paz García, Jorge Lazarte Rojas, José Abel Martínez Mrden, José Luis Parada Rivero, Manfredo R. Bravo Chávez, Marco Antonio del Río Rivera, Mariana Rodríguez Saucedo, Mauricio Ríos García, Percy Añez Castedo, Rubén Miguel Perina, William Herrera Añez, entre muchos otros.

Continuando con los propósitos de esta etapa de la Serie, el cuaderno que ahora llega a usted, el N° 10, vuelve a abordar los mismos dos macrotemas fundamentales para nuestra sociedad y el mundo desde ópticas y experiencias nacionales: el primer macrotema nos aproximará –desde la óptica del liberalismo– a visiones fundamentales de la política y la economía bolivianas; en el segundo, volveremos a acercarnos a los mismos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODSs) de las Naciones Unidas: ODSs 1, 5, 8 y 16, que se abordaron en el Cuaderno N° 9 pero desde aspectos diferentes y tan importantes de debatir como las interpretaciones que encontramos en los trabajos del cuaderno anterior.

Sin seguir el orden de aparición en el Cuaderno N° 10, la publicación invita al lector a analizar los cuatro antes mencionados Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas nuevamente desde otras nuevas visiones transversalmente boliviana y objetiva: los ODSs 1 “Fin

de la Pobreza” y 8 “Trabajo Decente y Crecimiento Económico” con *Apuntes sobre el plan de reactivación económica en el período de transición (contexto, lineamientos y resultados)*, de Henry Oporto Castro; el ODS 5 “Igualdad de Género” con *El impacto de la paridad en la agenda de género en Bolivia*, de Shirley Franco Rodríguez, y el ODS 16 “Paz, Justicia e Instituciones Sólidas” a partir del panorama que en *Los Derechos Humanos en Bolivia* nos presenta José Antonio Rivera Santiváñez.

Como abordamos en el Prefacio del anterior Cuaderno, una vez más recordaremos que el conjunto de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas aprobados en 2015 continuarán –con 15 años de vigencia y con nuevas y más amplias metas definidas– el compromiso de los países miembros de la ONU con el desarrollo sostenible y humano que iniciaron los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio en 2000 cuando los líderes del mundo firmaron la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas.

Los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible amplían las metas e iniciativas globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva Agenda de Desarrollo Sostenible que involucran –en un conjunto armónico y corresponsable– a todos los actores sociales: los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil y todos los individuos.

Dejé para ahora los dos ensayos que inician el libro. Una vez más, la urgencia de estudiar y discutir el presente y el futuro de Bolivia con la visión desde el liberalismo, considerando las profundas y duraderas convulsiones que en estos años ha sufrido el país. El primer abordaje de este macrotema imprescindible nos llega desde la política con *Hacia una sociedad libre por una senda liberal para Bolivia* escrito por Silvia Mercado Aleman, mientras que el segundo (*Libertad y Prosperidad Económica: Una Discusión para Bolivia* de Sergio Daga Mérida) nos permite entender –desde un desarrollo científicamente riguroso– los retos y trabas con las que la demagogia, el burocratismo, la corrupción lastran las posibilidades de la economía boliviana, como Mercado Aleman hace también en su ensayo para la sociedad.

Como escribí para el Prefacio del Cuaderno N° 9, la invitación que me hizo la Fundación Nueva Democracia para editar los nuevos números de la Serie *IDEAS & Debate* ha sido un honor –por la Fundación y por los autores– y un disfrute intelectual –por los temas abordados y la forma de analizarlos.

El final de este Prefacio no sería fiel con el espíritu de esta Serie si no recordara una frase de Ludwig von Mises: «*La crítica científica no tiene fin más noble que el de destruir creencias falsas*».

Muchas gracias.

El Editor

Hacia una sociedad libre por una senda liberal para Bolivia

Silvia Mercado Aleman

Silvia Mercado Aleman

Silvia Mercado Aleman es Doctor en Historia del Pensamiento de la Facultad de Filosofía de la Universidad Panamericana (México). Es Maestra en Periodismo y Medios de Comunicación. Licenciada en Comunicación. Actualmente coordina la Red Liberal de América Latina (RELIAL) de parte de la Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, oficina regional para América Latina.

Hacia una sociedad libre por una senda liberal para Bolivia

«La meta de los patriotas consistió, por tanto, en fijar límites al poder que pudiera ejercer el dirigente sobre la comunidad; de modo que esta fijación de límites fue lo que entendieron por libertad».¹

John Stuart Mill.

«Renunciar a los hechos es renunciar a la libertad»,² como dice Timothy Snyder en su libro *Sobre la tiranía*, es una frase que inevitablemente nos lleva a pensar en todos aquellos ciudadanos que asumieron algún papel histórico en defensa de lo que consideraron correcto. Valor, constancia y coraje son virtudes propias de los individuos; sin embargo, fueron rasgo y carácter de una sociedad que se mantuvo firme frente al autoritarismo.

Se suele decir que es prudente tomar tiempo y distancia de los eventos que pudieran provocar un trauma; sugieren atravesar “el duelo” como un proceso que permita asimilar pérdidas y acomodar las tristezas para recuperar la perspectiva. Mirando a una pandemia de distancia, a casi dos años de las protestas suscitadas tras las elecciones generales en Bolivia en 2019, quizás es oportuno arriesgarse a hacer un modesto análisis de aquel momento; conversar un poco de aquello que fue, de lo que no llegó a ser y de lo que pudiera haber sido... porque si hay algo que define la libertad es la posibilidad de ser.

Las siguientes páginas reseñarán brevemente la memorable gesta de los veintiún días, examinando qué tanto de entusiasmo y qué tanto

1 STUART MILL, John: *Sobre la libertad*. Espasa-Calpe, S.A., Madrid, 1991. p.64

2 SNYDER, Timothy: *Sobre la Tiranía, Veinte Lecciones que Aprender del Siglo XX*. Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2017. p.75.

de ilusiones germinaron la idea de resistencia. La intención es pasar en limpio lecciones y consideraciones a tener en cuenta alrededor del papel de la sociedad civil frente a los cambios políticos, y rescatar la valentía y la determinación como cualidades clave para la construcción de una sociedad libre. La propuesta: señalar principios, valores, huellas y referencias que presentan al liberalismo como un sistema tan amplio y flexible que pudiera ser la alternativa para que Bolivia camine su propia senda hacia la libertad.

Una historia que empezó un 21 de febrero

Para este párrafo, inhale profundo y vaya exhalando línea por línea: Evo Morales asumió su primer mandato en enero de 2006, su segundo en enero de 2010 y su tercero en enero de 2015. Las tres veces logró el poder ganando elecciones; la primera con un 54%, la segunda con un 64%, la tercera con un 61%. Hay que recordar que la segunda valió como primera porque luego de “refundar el país”, como había prometido, la República ya no era República sino Estado Plurinacional. Entonces, la que debió ser la tercera valió como segunda, y como Evo quería ir más se le antojó un “tercer” mandato (que, reiteramos, contando con los dedos de la mano hubiera sido el cuarto), pero la constitución no se lo permitía, por lo que convocó a un referéndum constitucional en 2016, consultando: «¿Usted está de acuerdo con la reforma del artículo 168 de la Constitución Política del Estado para que el presidente o vicepresidente puedan ser reelectos o reelectos dos veces de manera continua?» El 51,30% votó “no”, versus el 48,70% votó “sí”. Así fue que el 21 de febrero de 2016, Bolivia dijo “No”, y el 21F empezó a hacer la historia.

Inhale una vez más... exhale, sigamos. Disculpará el lector la escueta y apurada reseña de los mandatos de Morales, pero a estas alturas y con todo lo que vino después es –cuando menos– una fatiga repetir la maraña y artilugios que empleó el expresidente para permanecer en el poder por más de 13 años y haber querido más. El punto es que, en el universo de este artículo, Morales no es el centro de análisis, es nada más un personaje alrededor del cual se está analizando un hecho; por otro

lado, es posible encontrar suficiente bibliografía en relación a Evo, “su obra y gracia” y sus años en el poder, así que regresemos al tema. Bolivia dijo NO, pero Morales Ayma no entendió, y apeló a “su derecho humano a participar en política”³ y, manipulando al Tribunal Supremo Electoral y al Tribunal Constitucional Plurinacional, logró habilitar su candidatura para las elecciones de 2019. Y aquí es cuando esto se pone bueno...

Del 21 de febrero de 2016 en adelante,⁴ cada año en la misma fecha, los bolivianos que votaron o se manifestaron por el “No” comenzaron a congregarse en lugares simbólicos de diferentes ciudades del país; también los bolivianos en el exterior empezaron reunirse, conocerse y a congregarse. Por cierto, que los bolivianos residentes en el exterior se comuniquen y se convoquen no es un dato menor, sobre todo considerando la extensa y particularmente diversa comunidad de inmigrantes en países grandes como México, Estados Unidos y España, más aun tomando en cuenta que el motivo de la cita sea una causa relacionada con política, pero tal habrá sido la indignación y la impotencia que a la distancia es más espesa, que allí estuvieron (estuvimos) los bolivianos protestando, protestando y protestando que “Bolivia dijo NO” y que era un insulto tener en las papeletas electorales a Evo de nuevo.

Y con 2019, llegaron las elecciones. Acá, nuevamente, solicitamos un ejercicio de respiración profunda y paciencia para dar veloz repaso a la siguiente recopilación de hechos que, quizás, muchos saben de memoria pero que –a los efectos de este ensayo– es necesario atravesar... Domingo 20 de octubre, jornada electoral. Evo, que se creía imbatible, seguramente no veía la hora en que acabara el “trámite”, la “fiesta democrática”, para salir airoso a regodear su triunfo. Pero no llegó ese momento. La gente fue a votar. Por las opciones reales:

3 Recientemente [13 de agosto de 2021]: “La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) determinó que **la reelección presidencial no es un derecho humano**”. (Nota del Editor: las negrillas son del autor) <https://www.infobae.com/americas/america-latina/2021/08/13/la-cidh-des-estimo-el-reclamo-de-evo-morales-y-determino-que-la-reeleccion-presidencial-no-es-un-derecho-humano/>. [Visitado en 15.08.2021]

4 “La oposición boliviana marcha contra el deseo de reelección de Evo Morales”. <https://www.efe.com/efe/espana/mundo/la-oposicion-boliviana-marcha-contr-el-deseo-de-reeleccion-evo-morales/10001-3905397>. [Visitado en 10.08.2021]

Evo por el Movimiento al Socialismo y el expresidente Carlos Mesa, de Comunidad Ciudadana (los demás candidatos son irrelevantes para este relato). Durante el día todo tranquilo; ya en la tarde, con el 84% de votos escrutados, se estimaba que Mesa llegaba a un 37,8% frente al 45,7% de Evo, lo que indicaba una segunda vuelta. Sin embargo, como a las 8 de la noche, el conteo de votos se congeló, y empezaron las dudas y especulaciones...

Lo que habrá ocurrido entre la noche del 20 y la madrugada del 21... el asunto es que el lunes, ya con el conteo al 95,63%, el oficialismo llevaba cómoda la delantera, con 46,4%, mientras que Comunidad Ciudadana quedaba con 37,07%,⁵ no habría, pues, segunda vuelta. Mesa denunció "fraude", y la palabra **fraude** empezó a cobrar un eco impresionante dentro y fuera de Bolivia. La sociedad civil asumió un protagonismo histórico... y de éste es el corazón de este ensayo.

Veintiún días de tenacidad

Muchos bolivianos han querido encontrarle una serie de significados al número 21 luego de que fuera el número de días que duró el movimiento ciudadano más importante en los últimos tiempos y en referencia a la fecha que, en febrero de 2016, Bolivia dijo NO. Numerología o casualidad, lo valioso es que tal número se convirtió en leyenda, en emotiva insignia para quienes salieron a las calles a protestar, a reclamar respeto al voto y la voluntad ciudadana. En principio, una demanda concreta: segunda vuelta, como expresaron las urnas antes de las obvias irregularidades; manifestaciones pacíficas y de los más ingeniosas... los vecinos tomaron las calles, "bloqueando" las esquinas con lo que se pudiera: cajas, llantas y "pititas"... esto fue lo que despertó la desafortunada bronca sarcástica del entonces presidente: *«Me he sorprendido, ahora dos, tres personas amarrando 'pititas', poniendo 'llantitas', qué paro es ese (...)* soy capaz de dar talleres, seminario de cómo se hacen las marchas, a

5 Hay suficientes cronologías de estos días; sirva ésta de referencia: "Cronología de la crisis tras las elecciones en Bolivia". <https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20191110/cronologia-crisis-elecciones-bolivia>. [Visitado en 10.08.2021]

ellos para que aprendan». ⁶ Qué se iba a imaginar que acababa de bautizar al movimiento que lo sacó del poder.

Pitita, diminutivo de pita, como se le dice al cordel de cáñamo en Bolivia, es lo que se conoce como “mecate” en México y, seguramente, como “cuerda” en la mayoría de los países que hablan español. No es nada más que la trenza de hilos gruesos que se utiliza para atar ciertas cosas; pues durante los gloriosos 21 días sirvió para atar fuerte el aplomo de una sociedad civil dispuesta a resistir con firmeza su derecho a reclamar. Además, la *pitita* ascendió a símbolo de unidad; bonitas ilustraciones de collas, cambas y chapacos –agarrados de la *pitita*– circulaban en redes sociales junto con la imagen de la moneda de un boliviano con la inscripción “la unión hace la fuerza”. La verdad es que ninguna estrategia de marketing hubiera podido alcanzar lo que logró la *pitita*. Porque ocurrió algo genuino y por demás revelador: se tocó el nervio ya lastimado y el herido reaccionó con brío. Alguien preguntó «¿quién se cansa?», «¿quién se rinde?». Y por millones respondieron (respondimos) «nadie se cansa, nadie se rinde». Había energía y coraje para cada día. El oficialismo no calculó que mofarse de las *pititas* era otra manera de revivir abusos, bajezas, corrupción, muertes, mentiras y una serie de hechos que se fueron acumulando en más de 13 años de autoritarismo e impunidad; era, además, remover el dolor e indignación que provocó ver arder la Chiquitanía boliviana el invierno de ese mismo año, cuando se quemaron más de 5 millones de hectáreas de bosque, se perdieron más de 2 millones de vidas animales y también vidas humanas... mientras el gobierno no hacía nada. Entonces burlarse de la gente fue lo que peor pudo hacer Evo.

Los ánimos en alto, la emoción a flor de piel; ser parte de este momento histórico no dejó fuera a los bolivianos en el exterior. «...Barcelona, Berlín, Burdeos, Bruselas, Buenos Aires, Ciudad de México, Colonia, Ginebra, Hamburgo, Houston, Estrasburgo, Frankfurt, Lima, Londres, Los Angeles, Lyon, Madrid, Miami, Milán, Montreal, Munich, Nueva York, New Jersey,

6 “Morales se ofrece a dar talleres sobre cómo bloquear”. <https://www.paginasiete.bo/nacional/2019/10/24/morales-se-ofrece-dar-talleres-sobre-como-bloquear-235407.html>. [Visitado en 10.08.2021]

Connecticut, Paris, Perth, Oklahoma, Quito, Roma, San José, Sao Paulo, Santo Domingo, Seattle, Toronto y Washington DC...»⁷ entre otras ciudades escucharon el reclamo fuerte y claro. La Organización de Estados Americanos (OEA) no podía hacer oídos sordos. El 31 de octubre, a pedido del propio Morales, empezó la auditoría que tuvo como objetivo: «*verificar la transparencia y legitimidad del proceso electoral del 20 de octubre*»,⁸ que el secretario general de la OEA, Luis Almagro, exigió que fuera vinculante y que días más tarde resolvería cuán posible fue el fraude. Entre el 1 y el 10 de noviembre el país entero vivió incertidumbre, miedo, angustia... sentimientos y duros momentos que sólo pueden ser auténticamente relatados por quienes estuvieron allí, en las calles. Fue tremendamente emotivo el acercamiento y confraternización entre manifestantes y policías... los motines⁹ marcaron el antes y el después. Ese domingo 10, Morales osó convocar a nuevas elecciones nacionales «*que, mediante el voto, permitan al pueblo boliviano elegir democráticamente a nuevas autoridades*», así como si nada; por supuesto, ya sabía que el informe preliminar de la auditoría de la OEA exigiría la anulación de esas elecciones, por “manipulación dolosa” y “parcialidad de la autoridad electoral”:¹⁰ **fraude** pues. Entonces obviamente nadie cayó en su trampa y tuvo que renunciar.

*“Evo Morales presentó la renuncia a la Presidencia de Bolivia la tarde de este domingo 10 de noviembre del 2019”.*¹¹ Detrás de este titular se siguen

7 “Residentes bolivianos en el exterior salen en defensa de la democracia y condenan probable fraude”. <https://www.noticiasfides.com/nacional/politica/-residentes-bolivianos-en-el-exterior-salen-en-defensa-de-la-democracia-y-condenan-probable-fraude-401942>. [Visitado en 10.08.2021]

8 “OEA auditará con ‘máxima seriedad y rigurosidad’ elecciones de Bolivia: Almagro”. <https://aristeguinoticias.com/2210/mundo/oea-auditara-con-maxima-seriedad-y-rigurosidad-elecciones-de-bolivia-almagro/> [Visitado en 15.08.2021]

9 “Bolivia: motín de policías en Santa Cruz, Sucre, Tarija y Cochabamba en rechazo al gobierno de Evo Morales”. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2019/11/08/vitoreados-por-civiles-policias-se-amotinaron-en-un-cuartel-de-cochabamba-bolivia/>. [Visitado en 10.08.2021]

10 “Informe de la OEA sobre Bolivia concluye que hubo ‘manipulación y parcialidad’ en los comicios del 20 de octubre”. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50666779>. [Visitado en 10.08.2021]

11 “Evo Morales renuncia a la Presidencia de Bolivia; fue mandatario por 13 años, nueve meses y 18 días”. <https://www.elcomercio.com/actualidad/mundo/evo-morales-renuncia-presidencia-bolivia.html>. [Visitado en 10.08.2021]

escribiendo historias: que fue porque no le quedaba otra después que se evidenciara el fraude, que fue porque hasta la Central Obrera Boliviana le retiró su apoyo, que tuvo que ver la sugerencia que le hicieron las fuerzas armadas... hasta el mismo Evo suele enredarse en sus relatos de cómo realmente sucedió. El caso es que renunció, hubo dimisión del cargo, y el hombre se fue.

Y hasta aquí llegamos con la crónica de los hechos. Lo que ocurrió en adelante: el vacío de poder, el gobierno de transición, la pandemia, las elecciones de 2020... ya son y serán otras historias. La breve reseña recién expuesta tuvo como intención presentar una parte del material para el presente ensayo: la sociedad civil en ejercicio de reclamar lo que consideró correcto, lo que se registrará por siempre como una de las más nobles victorias. Ahora, un poco de análisis...

Resistencia ante el poder

Lo que logró la tenacidad de cada uno de los ciudadanos desde el 21F y durante los 21 días posteriores a las elecciones presidenciales de 2019 fue increíble; alguien dirá que suena exagerado, pero ciertamente habría que explicarle que era casi imposible pensar que Evo iba a renunciar. El hartazgo expresado en las protestas era una mezcla agria de frustración e impotencia; el manoseo electoral, la burla y abuso de parte del gobierno marcaron el nivel de indignación y se puso un alto. Pero nada más que un alto. A menos de dos años de lo que, con ilusión, se vivió como gesta civil, o lo que apresuradamente se proclamó como "revolución", ¿no debería estar la sociedad en pleno auge y esplendor de la liberación del régimen?, ¿todo ese esfuerzo ciudadano no concretó el fin de un gobierno autoritario?, ¿las *pititas* no lograron tan siquiera una "primavera"?, ¿por qué Bolivia perdió la oportunidad de recuperar su libertad?... Son preguntas que hay que hacerse, interrogantes que más vale tener en cuenta a la hora de repensar qué pasó y, sobre todo, al momento de calibrar expectativas y anhelos. Quizás la libertad no era aspiración real, o a lo mejor solo la de unos pocos, pero ante la sola idea fue inevitable soñar con ella... *«Sólo el que ha gustado la libertad puede*

sentir el imperioso deseo de hacer que todo la iguale, de extenderla por todo el universo». ¹² Lo cierto es que las pancartas, los cánticos, la gente clamaba “de-mo-cra-cia”, “de-mo-cra-cia”, no libertad, o casi nadie libertad. Puede deberse a que, en general, la democracia pareciera contenerlo todo: forma y contenido, cuando en realidad:

«La democracia es como un mecanismo de relojería, cada pieza juega un papel. La democracia está en permanente amenaza, no sólo por la inexistencia o el mal funcionamiento de las instituciones, sino por algo mucho más profundo. Por vía democrática han llegado al poder: de Hitler a Hugo Chávez». ¹³

Es muy distinto el motivo del reclamo de quien sale a la marcha con su cartel que dice “democracia” versus quien tiene el cartel que dice “libertad”: al primero le importa “quién va a detentar el poder”, al segundo “cómo vamos a limitar ese poder”. Pero, pues, *No es fácil el camino de la libertad*, tituló muy adecuadamente Nelson Mandela su autobiografía, y es que la libertad es una convicción ardua, abstracta, sublime... de allí que la prosa nunca alcance para explicarla. Por esta complejidad, es mejor estar conscientes de que pensar una sociedad libre es un desafío ambicioso, atrevido, pero no por eso imposible. Hay principios, valores, huellas, referencias, experiencia para seguir una senda liberal.

Volviendo a las preguntas incómodas: “¿Y todo ese esfuerzo ciudadano de qué valió?” Hay que saber reconocer que, en circunstancias como la que fuimos reseñando, es común estallar en comunidad, en masa. Pareciera que el “sentir” ciudadano se activa ante el llamado y convocatoria a **sumarse**. Vamos, nos emociona sabernos muchos, nos enorgullece decir que estamos **aguantando**, y en un momento somos tantos que nos autoproclamamos **resistencia**. El entusiasmo tiene ese poder casi embriagante que suele dar rienda suelta a las confusiones y a los efectos especiales, sobre todo en medio de banderas, cantos,

12 SCHELLING, Friedrich: *Investigaciones filosóficas sobre la esencia de la libertad humana y los objetos con ella relacionados*. Anthropos, Barcelona, 1989, p.149.

13 REYES HEROLES, Federico: *Ser liberal, una opción razonada*. Taurus, Ciudad de México, 2021, p.146.

abrazos y lágrimas. Y hablamos de resistencia. Si resistir fuera nada más aguantar días o semanas en marchas o en protestas, a lo mejor 21 días no fueron lo suficiente, o por lo menos habría que preguntarles a los venezolanos cuánto marcharon ellos y qué pasó luego. Pero si nos vamos a autoproclamar **resistencia**, conviene saber de qué se trata...

A manera de introducir los principios esenciales del liberalismo –el sistema de valores a través del cual este texto señalará una senda hacia una sociedad libre– hablemos de la “resistencia ante el poder”, lema liberal por excelencia si no su emblemática bandera. Hay que recordar que históricamente el liberalismo ha sido un enérgico oponente crítico del poder; que el propio Estado liberal nace de la erosión del poder absoluto del rey. Estamos haciendo referencia a un valor liberal de talante individual, cuyo carácter emplaza al respeto con uno mismo, al compromiso de no someterse; es, nada más y nada menos que, una primera posición de naturaleza ética. Como señala el escritor británico Edmund Fawcett: «*Resistance requires the refusal of submission and the prevention of domination by any single interest, faith, or class*». ¹⁴

Entonces, ojalá asumiéramos ser y hacer resistencia. Es oportuno hacer notar que el poder –entendido como potencia coactiva que se quiere ejercer sobre otro– podrá asomarse en distintas figuras y estará siempre acechante, ya sea a través de la sombra de un Estado acorralante o de los espectros de las espesas “mayorías” y, por supuesto, sus efectos obligatorios: abuso, corrupción y amedrentamiento. Por eso hay que estar más que alertas, o como advierte Friedrich von Hayek, tener en cuenta que «*no es el poder en el sentido de una ampliación de nuestra capacidad lo que corrompe, sino la sujeción de otras voluntades humanas a la nuestra, la utilización de otros hombres contra su voluntad para alcanzar sus propios fines*». ¹⁵

El liberal propone la “resistencia frente al poder” como un quehacer constante, como el compromiso político de base. Si la libertad individual es esencialmente la ausencia de coacción, cualquier medida por

14 FAWCETT, Edmund: *Liberalism, The Life of an Idea*. Princeton University Press, Princeton, 2014. p.11. [«La resistencia requiere el rechazo a la sumisión y la contención de la dominación por un único interés, clase o fe.»]

15 HAYEK, Friedrich A. von: *Los fundamentos de la libertad*. Unión Editorial, Madrid, 2014. p.180.

encima del individuo debe prender una alerta; si el respeto se asume como una inapelable custodia de la libertad individual, la resistencia al poder es un primer deber moral para con uno mismo. Una ciudadanía en auténtica “resistencia” precisará de individuos libres, seguros y autónomos, facultados de acción y determinación, así como responsables de las consecuencias de sus actos. Si la meta es lograr una sociedad libre, las señales indican que habrá que saber ponerle límites al poder.

Liberalismo y libertad

Demandar libertad para una sociedad implica ser claros en este planteamiento, así como lúcidos al momento de buscar caminos y sendas que nos acerquen a la meta. En estos términos, el liberalismo, que en esencia es un sistema de principios en torno a la libertad, es la alternativa más precisa y resuelta. Por supuesto, introducir “liberalismo”, sin prefijos o etiquetas, suele derivar en la pregunta “¿a qué tipo de liberalismo se estará refiriendo?” y, al final de cuentas, siempre será una pregunta oportuna en tanto que da lugar a presentar al liberalismo en el marco de las etapas y características que hacen que conocer y comprender esta corriente de pensamiento sea un deleite que esquivo simplismos. Menos mal que «...no es fácil trazar una línea entre qué es o no el liberalismo, tal vez porque no es una religión, ni hay mandamientos, ni cielos ni infiernos...».¹⁶

Edmund Fawcett, historiador y periodista estadounidense, en su libro *Liberalism, the life of an idea*, plantea que el liberalismo no tiene una fecha exacta de nacimiento; que en todo caso se fue perfilando como una mirada de la realidad y una concepción de la sociedad. Visto así, hablar de la “vida” del liberalismo es apenas una metáfora, pues si la vida tiene un principio y un fin, el liberalismo, desde su opinión, se permite ser atemporal.

«Liberalism has no foundation myth or year. Although its intellectual sources go back as far as energy or curiosity will take you, it arose as

¹⁶ BLANCO, María: *Las tribus liberales: una deconstrucción de la mitología liberal*. Deusto, Barcelona, 2014, pp.33-34.

*a practice of politics in the years after 1815 across the Euro Atlantic world, but nowhere significantly before. Liberalism responded to a novel condition of society energized by capitalism and shaken by revolution in which for better or worse material and ethical change now appeared ceaseless».*¹⁷

Siguiendo al autor, el liberalismo se ha caracterizado por cierta ambigüedad en su principal desafío: armonizar la libertad con el orden. «*Liberalism from birth was as much a search for order as a pursuit of liberty*».¹⁸ Esta suerte de conflicto se ha hecho presente en todas las etapas a través de las cuales ha ido madurando la tradición liberal. En este sentido, la mejor ruta para saber de qué trata el liberalismo es comprender sus desafíos, los cuales, a lo largo de la historia, se fueron actualizando y revitalizando, sin dejar de lado sus principios básicos, que en esencia son los siguientes: “respeto por las personas”, “fe en el progreso”, “aceptación del conflicto” y “resistencia al poder”. «*Those guiding ideas were not tidy general principles of a kind found in political constitutions or philosophy books. Rather they served liberals as landmarks by which to map the society they found themselves in and orient their aims and ideals*».¹⁹ Cabe destacar lo asertivo, amplio y fiel al pensamiento liberal de estas cuatro tesis, que muy bien puede adoptarse como guías para caminar hacia una senda para una sociedad libre, ya que permiten dar sentido y ofrecer ciertas respuestas a inquietudes que toda sociedad se plantea.

«The four guiding ideas may be seen as liberal answers to questions facing any political outlook. Is a conflict of interests and faiths in

17 FAWCETT, Edmund: *Liberalism, The Life of an Idea*, p.xviii. [«El liberalismo no tiene un mito o año de fundación. Aunque sus fuentes intelectuales se remontan hasta donde la energía o la curiosidad llegaran, surgió como una práctica de la política en los años posteriores a 1815 en todo el mundo euroatlántico, pero antes en ninguna otra parte. El liberalismo respondió a una nueva condición de la sociedad energizada por el capitalismo y sacudida por la revolución en la que, para bien o para mal, aparecían ahora incesantes cambios materiales y éticos.»]

18 *Ibid.*: p.xix. [«El liberalismo desde el nacimiento fue tanto una búsqueda de orden como una búsqueda de libertad.»]

19 *Ibidem*. [«Esas ideas orientadoras no eran principios generales prolijos como los que se encuentran en las constituciones políticas o los libros de filosofía. Más bien, sirvieron a los liberales como puntos de referencia para trazar un mapa de la sociedad en la que se encontraban y orientar sus objetivos e ideales.»]

society inescapable? Is power implacable, and, if so, is it nevertheless controllable? Are human society and human character static or dynamic? Are there moral limits on how those with more power may treat those with less? Those are by no means the only large questions to ask in politics. Without answers to them, though, political outlooks lack grip on the world they propose to work in».²⁰

Se podrá advertir que acercarse al liberalismo implica caminar por medio de escenarios, épocas, problemáticas y, a ese paso, ir identificando los postulados que dan perfil a los planteamientos que defiende este sistema de ideas. Tomando en cuenta que «el término liberalismo se usa hoy con una variedad de significados que poco tienen en común aparte de designar una apertura hacia ideas nuevas».²¹ Lejos de ser un dogma de creencias indiscutibles, «la grandeza del pensamiento liberal radica precisamente en su capacidad de renovación, en su flexibilidad para incorporar nuevas interpretaciones de la misma raíz discursiva».²²

Por otro lado, la vitalidad del liberalismo se debe a su naturaleza adaptativa, flexible, abierta, pero también a su coherencia con el motivo inspiración que da sentido a todo este sistema de ideas: la libertad. Y ¿qué es la libertad? «La libertad en sí misma es un concepto para el que no hay asiento cabal en una definición».²³ Por tanto, el mejor consejo para ejercitar consideraciones en torno a ella es acercarse a estudios que la hayan abordado desde sus distintos orígenes, sentidos y contextos; en este afán, la obra de Friedrich von Hayek, *Los fundamentos de la libertad*, es una gran herramienta para conducir una lectura rigurosa y sistematizada que permita entender por qué la libertad se posicionó como

20 *Ibid.*, p.11. [«Las cuatro ideas orientadoras pueden verse como respuestas liberales a preguntas que enfrentan cualquier perspectiva política ¿Es inevitable un conflicto de intereses y creencias en la sociedad? ¿Es el poder implacable y, de ser así, es controlable? ¿Son la sociedad y el carácter humanos estáticos o dinámicos? ¿Existen límites morales sobre cómo los que tienen más poder pueden tratar a los que tienen menos? Esas no son de ninguna manera las únicas preguntas importantes que se pueden plantear en política; sin embargo, sin respuestas a ellas, las perspectivas políticas carecen de control sobre el mundo en el que se proponen trabajar»].

21 HAYEK, Friedrich A. von: *Principios de un orden social liberal*. Unión Editorial, Madrid, 2010. p.55.

22 REYES HEROLES, Federico: *Ob. cit.*, p.78.

23 *Ibid.*, p.21.

el ideal de la civilización moderna, así como para estudiar en profundidad lo que lograron las instituciones occidentales para asegurar la libertad individual y para apoyarse en una revisión histórica que dé respuesta a por qué y para qué se ambicionaba la libertad. Habiendo cumplido con apuntar el consejo, una sutil advertencia:

*«La palabra libertad tiene un serio problema de sex appeal, es muy atractiva. Casi todos los políticos acuden a ella, la usan, la venden, la manosean y después la olvidan (...) En su nombre se han levantado en armas muchos pueblos, ha habido guerras libertarias, invasiones libertarias, pero todo ese manejo político y, en buena medida, demagógico, ha provocado que el ciudadano común no siempre tenga clara la distinción que atañe a lo personal».*²⁴

Ciertamente, es un gozo inagotable ensayar en torno a la libertad; no obstante es hora de precisar: si bien existen varias maneras de introducir un término tan amplio, para facilitar la lectura de este texto hablemos de “libertad individual” entendida como el «estado en que un hombre no se halla sujeto a coacción derivada de la voluntad arbitraria de otro o de otros».²⁵ Se entiende, entonces, libertad “como ausencia de coacción”; así expuesta, la libertad implica que el individuo posee facultades únicas de decisión en ámbitos y circunstancias donde ningún otro pueda inmiscuirse. Veamos cómo Hayek –una vez más y de manera magistral– explica el riesgo de ser coaccionados:

*«La coacción es precisamente un mal porque elimina al individuo como ser pensante que tiene un valor intrínseco y hace de él un mero instrumento en la consecución de los fines de otro. La libre acción, en virtud de la cual una persona persigue sus propios objetivos utilizando los medios que le indica su personal conocimiento, tiene que basarse en datos que nunca pueden moldearse a voluntad de otro».*²⁶

24 *Ibíd.*, p.79.

25 HAYEK, Friedrich A. von: *Los fundamentos de la libertad*. p.32

26 *Ibíd.*, pp.45-46

Pertinentemente, el filósofo austriaco dice que es imposible evitar o eliminar la coacción; de hecho, si la coacción es dañina suprimirla a la fuerza implicaría un daño aun peor. En este sentido, la alternativa sensata es reducirla *«al mínimo indispensable para impedir que cualquiera –individuo o grupo– ejerza una coacción arbitraria en perjuicio de otros»*.²⁷ Lo importante está en preservar la libertad de las posibles coacciones en el mejor marco aceptable de reglas y compromisos. Aquí está implícita la máxima liberal que dice que la otra cara de la moneda de la libertad será siempre la responsabilidad.

Una senda hacia una sociedad libre

Una senda suele ser la opción estrecha en relación al camino más conocido; quizás la alternativa menos directa o, por el contrario, la que lleve por un gran atajo desconocido. Lo cierto es que siempre será la decisión más intuitiva, la que despierte más curiosidad, la más atrayente. Andar hacia una sociedad libre no podría ser sino por una senda, por un recorrido propio; algunas veces siguiendo huellas, otras atendiendo señales, viendo luces y muchas veces perdiéndose en la ruta durante horas, meses, décadas. *«Los liberales somos actores y constructores de nuestro propio destino, tenemos derecho a la rebelión en contra de las fatalidades, de las costumbres, asumimos la responsabilidad de las conclusiones a las que llegamos; éstas son, para bien y para mal, nuestras»*.²⁸

Un individuo cada día hace su senda; un ciudadano, cada jornada define qué tipo de convivencia prefiere, qué valor se otorga a sí mismo, qué lugar le da al otro, cuánto valor le da al fruto de su esfuerzo y su trabajo, cuánto tolera, cuánto flexibiliza, cuánto quiere dar; pero también cuánto le toca resignar para cumplir con los designios del poder y del gobierno de turno.

La senda liberal todavía no está andada en Bolivia; como sociedad aún nos queda por explorar cómo nos iría si nos decidiéramos por ma-

27 HAYEK, Friedrich A. von: *Principios de un orden social liberal*. p.76.

28 REYES HEROLES, Federico: *Ob. cit.*, p.139.

por libertad; cómo nos veríamos libres de gobiernos autoritarios, libres para generar prosperidad, demostrar nuestros talentos y creatividad en un mundo competitivo que nos viera destacar como país... no lo sabemos realmente. Pero como el liberalismo por su naturaleza no pretende ofrecer recetas o mucho menos dictar pasos, lo que se puede tomar de este amplio sistema de ideas es un esquema de tres principios políticos fundamentales que, amparados en la fortaleza de la libertad individual de cada uno de sus ciudadanos, por lo menos puede blindar a la sociedad de posibles atropellos y abusos de regímenes autoritarios: Justicia, Estado de derecho y Gobierno limitado.

Respecto de la justicia, David Hume²⁹ la solía ponderar como la invención artificial más valiosa en beneficio de los intereses de la humanidad; de hecho, la explicaba como una virtud que de tan necesaria se hizo universal, ya que tuvo que ser creada de igual forma que la sociedad, a través de consensos, códigos y convenciones para la mejor convivencia posible. Es el principio de justicia lo que permite a los individuos relacionarse en sociedad sin temor al atropello de sus intereses; de allí que, de la noción de justicia, derivaron las nociones de propiedad, derecho y obligación, también resultado de una necesidad por establecer normas y costumbres para vivir en armonía y libertad.

Una sociedad libre tiene también reglas de justicia. Hay sanciones por causar daño a otras personas, no sólo físicos sino también de otro tipo, como el fraude, por ejemplo. Y quizás lo más importante: una sociedad libre defiende el estado de derecho. El problema principal de la organización política no es cómo elegir a nuestros líderes –eso es fácil– sino cómo contenerlos. En una sociedad libre, el papel y el poder de las autoridades de gobierno se encuentran estrictamente limitados. Esto asegura que el poder entregado a ellos para defender a los ciudadanos de agresiones y para castigar los delitos no sea usado arbitrariamente o en beneficio propio.³⁰

29 David Hume (1711-1776), filósofo escocés, representante del empirismo, autor de *El Tratado de la Naturaleza Humana*, entre varios.

30 BUTLER, Eamonn: *Fundamentos de la Sociedad Libre*. Edición de Fundación para el Progreso (2013), originalmente en inglés por el Institute of Economic Affairs (IEA), p.32.

De igual modo, el Estado de derecho se ha legitimado como el modelo más adecuado para preservar un orden político limitado. Si el poder y el conflicto son inevitables y la respuesta liberal de resistencia se traduce en límites al poder, la propuesta política liberal es una seria reivindicación de la función del gobierno, pero del gobierno limitado. El escocés Adam Ferguson³¹ fue muy claro en este precepto:

*«El establecimiento de un gobierno justo es de todas las circunstancias que se dan en la sociedad civil, la más esencial para la libertad; cada persona es libre en la proporción en que el gobierno de sus países es lo suficientemente fuerte para protegerla y lo suficientemente limitado y prudente para no abusar de su poder».*³²

Es sensato reconocer que el gobierno existe porque fue necesario que existiera: *«El gobierno surge, pues, a partir de la voluntaria convención de los hombres y es evidente que la misma convención que instaura el gobierno tendrá que determinar también las personas que van a gobernar...».*³³ Se trata de una invención de la propia sociedad en respuesta a la necesidad de un órgano que proteja los derechos y libertades de los individuos. De allí que el liberalismo asume la figura del gobierno como “un mal necesario”, pues lo entiende como un idóneo método de contrapesos, así es que al aceptar un gobierno exige limitarlo.

Regresemos a la hazaña de los 21 días. Qué duda cabe del valor y coraje de buena parte de la sociedad civil boliviana que demostró respeto por la institucionalidad, la democracia y los procesos electorales al haber defendido la voluntad popular del voto en 2019 y al haber sabido aceptar los resultados de las elecciones generales de 2020. Sin embargo, queda la pregunta abierta como invitación dirigida hacia el lector: **¿querrá Bolivia caminar a una sociedad más libre?**

31 Adam Ferguson (1723-1816), historiador escocés, filósofo de la ilustración escocesa; se le considera padre de la sociología moderna. Autor de *Un ensayo sobre la historia de la sociedad civil*.

32 FERGUSON, Adam: *Ensayo sobre la Historia de la Sociedad Civil* (Edición de María Isabel Wences Simon). Akal, Madrid, 2010, p.58.

33 HUME, David: *Tratado de la naturaleza humana*. Tecnos, Madrid, 1992, p.738.

La gesta de las *pititas* propinó un notable e histórico alto a un tirano, pero aún queda por saber si nuestra sociedad estará lo suficientemente madura para **resistir** la tiranía, el autoritarismo o cualquier otra forma de abuso de poder. Esta ha sido la inquietud y motivación del presente ensayo: partir de la idea de que es posible rescatar la valentía de la sociedad civil y elevarla al siguiente nivel. En ese sentido, los párrafos precedentes comentaron una sociedad libre como un propósito, una aspiración posible y una propuesta concreta; asimismo, citando una serie de autores que señalan los planteamientos liberales como la estructura de principios más sólida para tal objetivo.

Una sociedad es libre es tanto libres sean sus individuos. De allí que la condición base, sea dar valor al individuo, al ser humano en singular, a «*la minoría más pequeña del mundo*», como diría Ayn Rand,³⁴ como agente de su propio destino. Aunque parezca una obviedad, nunca estará demás remarcar que cada quien debe reconocerse a sí mismo como sujeto autónomo, decidido al cambio y responsable de la búsqueda de su felicidad. Esta misión exige el reconocimiento de que cada persona sea capaz de diseñar su proyecto de vida y alcanzar sus propósitos contribuyendo a los de los demás, dando crédito que cada quien sabrá guiarse por su experiencia y prever las consecuencias de sus acciones.

*«Cada individuo es el mejor juez de su propio bienestar ya que tiene, más que nadie, una comprensión mucho más cercana de sus propios valores, circunstancias, necesidades, deseos, temores, esperanzas, objetivos y aspiraciones. Cada uno es el mejor juez de sus propios objetivos y acciones».*³⁵

Sólo a partir del reconocimiento del valor individual se dará cabida a la posibilidad de una sociedad como tal. Margaret Thatcher, quien fuera Primer Ministro del Reino Unido (1970-1979), resolvió prodigiosamente la relación entre individuo y sociedad; para ella, la sociedad no era una abstracción o un comodín discursivo, para Thatcher la sociedad no

34 Ayn Rand (1905-1982), escritora ruso-norteamericana, autora de *La Rebelión de Atlas*.

35 BUTLER, Eamonn: *Ob. cit.* p.24

era una excusa, sino una fuente de obligaciones: «*La sociedad no existe, existen los individuos, hombres y mujeres, y existen las familias. Y ningún gobierno no puede hacer nada si no es a través de las personas, y las personas han de ocuparse de ella mismas, ante todo. Nuestro deber consiste en ocuparnos de nosotros mismos, y después, en ocuparnos de nuestro prójimo*». ³⁶

«*Una sociedad libre exige, probablemente más que ninguna otra, que los hombres se guíen en sus acciones por un sentido de responsabilidad, que se extiende más allá de los deberes marcados por la ley; y que la opinión general apruebe que los individuos sean hechos responsables tanto de los éxitos como de los fracasos de sus empeños. Cuando a los hombres se les permite actuar de acuerdo con lo que estiman conveniente, también deben ser responsables del resultado de sus esfuerzos*». ³⁷

Las expresiones de civismo activo y comprometido son tesoros de la libertad de expresión y de la libertad de reunión, y serán siempre valiosas en tanto que la participación en ellas sea resultado de la reflexión y decisión individual. Asimismo, y, en consecuencia, el involucramiento y actuación de ciudadanos autónomos repercutirá de manera más asertiva y más estable. Concertar una sociedad libre pasa por conciliar libertad, respeto y responsabilidad, virtudes que sólo pueden ser cosecha de la cuidadosa siembra de cualidades en el individuo.

Bibliografía utilizada

- BLANCO, María: *Las tribus liberales: una deconstrucción de la mitología liberal*. Deusto, Barcelona, 2014.
- BUTLER, Eamonn: *Fundamentos de la Sociedad Libre*. Edición de Fundación para el Progreso (2013), originalmente en inglés por el Institute of Economic Affairs (IEA).
- FAWCETT, Edmund: *Liberalism, The Life of an Idea*. Princeton University Press, Princeton, 2014.
- FERGUSON, Adam: *Ensayo sobre la Historia de la Sociedad Civil* (Edición de María Isabel Wences Simon). Akal, Madrid, 2010.

36 THATCHER, Margaret: *Los años en Downing Street*. Editorial Aguilar, Madrid, 1993, p.528

37 HAYEK, Friedrich A. von: *Los fundamentos de la libertad*. p.111.

- HAYEK, Friedrich A. von: *Los fundamentos de la libertad*. Unión Editorial, Madrid, 2014.
- : *Principios de un orden social liberal*. Unión Editorial, Madrid, 2010.
- HUME, David: *Tratado de la naturaleza humana*. Tecnos, Madrid, 1992.
- REYES HEROLE, Federico: *Ser liberal, una opción razonada*. Taurus, Ciudad de México, 2021.
- s/a: "Bolivia: motín de policías en Santa Cruz, Sucre, Tarija y Cochabamba en rechazo al gobierno de Evo Morales". <https://www.infobae.com/america/america-latina/2019/11/08/vitoreados-por-civiles-policias-se-amotinaron-en-un-cuartel-de-cochabamba-bolivia/>.
- s/a: "Cronología de la crisis tras las elecciones en Bolivia". <https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20191110/cronologia-tesis-elecciones-bolivia>.
- s/a: "Evo Morales renuncia a la Presidencia de Bolivia; fue mandatario por 13 años, nueve meses y 18 días". <https://www.elcomercio.com/actualidad/mundo/evo-morales-renuncia-presidencia-bolivia.html>.
- s/a: "Informe de la OEA sobre Bolivia concluye que hubo 'manipulación y parcialidad' en los comicios del 20 de octubre". <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50666779>.
- s/a: "La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) determinó que la reelección presidencial no es un derecho humano". <https://www.infobae.com/america/america-latina/2021/08/13/la-cidh-desestimo-el-reclamo-de-evo-morales-y-determino-que-la-reeleccion-presidencial-no-es-un-derecho-humano/>.
- s/a: "La oposición boliviana marcha contra el deseo de reelección de Evo Morales". <https://www.efe.com/efe/espana/mundo/la-oposicion-boliviana-marcha-contra-el-deseo-de-reeleccion-evo-morales/10001-3905397>.
- s/a: "Morales se ofrece a dar talleres sobre cómo bloquear". <https://www.paginasiete.bo/nacional/2019/10/24/morales-se-ofrece-dar-talleres-sobre-como-bloquear-235407.html>.
- s/a: "OEA auditará con 'máxima seriedad y rigurosidad' elecciones de Bolivia: Almagro". <https://aristeginoticias.com/2210/mundo/oea-auditara-con-maxima-seriedad-y-rigurosidad-elecciones-de-bolivia-almagro/>.
- s/a: "Residentes bolivianos en el exterior salen en defensa de la democracia y condenan probable fraude". <https://www.noticiasfides.com/nacional/politica/residentes-bolivianos-en-el-exterior-salen-en-defensa-de-la-democracia-y-condenan-probable-fraude-401942>.
- SHELLING, Friedrich: *Investigaciones filosóficas sobre la esencia de la libertad humana y los objetos con ella relacionados*. Anthropos, Barcelona, 1989.
- SNYDER, Timothy: *Sobre la Tiranía, Veinte Lecciones que Aprender del Siglo XX*. Galaxia Gutenberg, 2017
- STUART MILL, John: *Sobre la libertad*. Espasa-Calpe, S.A., Madrid, 1991.
- THATCHER, Margaret: *Los años en Downing Street*. Editorial Aguilar, Madrid, 1993.

Libertad y Prosperidad Económica: Una Discusión para Bolivia

Sergio Daga Mérida

Sergio Daga Mérida

Vicerrector, Docente e Investigador de la Universidad Privada de Santa Cruz de la Sierra (UPSA). Ph.D. en Economía por la Universidad de Navarra. Máster en Economía por la Universidad de Chile y Licenciado en Economía por la Universidad Católica Boliviana.

Libertad y Prosperidad Económica: Una Discusión para Bolivia

Resumen

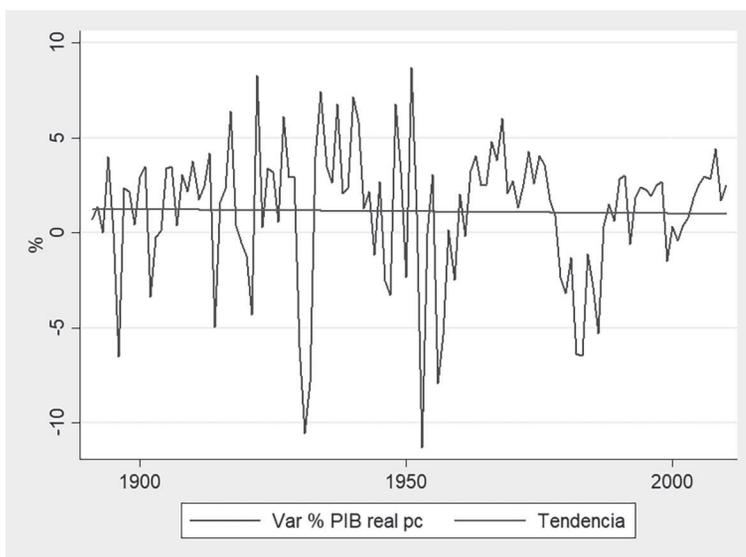
Este capítulo busca reflexionar acerca de cuáles son los verdaderos determinantes de la prosperidad económica de los países. A través de la fundamentación científica se ahonda en la importancia de la institucionalidad como el factor determinante de la productividad, el cual es el elemento clave para incrementar las tasas de crecimiento de los ingresos por persona de manera elevada y sostenida en el tiempo. Se demuestra que los componentes de la libertad económica están intrínsecamente ligados a la calidad institucional de los países. Se analizan los resultados logrados por Bolivia en el Índice de Libertad Económica de la *Heritage Foundation* desde 1995 al 2021. No se evidencia que la mayor presencia del Estado en la actividad económica en Bolivia en los últimos años haya logrado traer mejoras sostenidas en la productividad, en la eficiencia de la asignación de los recursos productivos e incrementos de la inversión privada. Se puntualizan reformas estructurales necesarias que le permitan al país transitar por caminos de mayor desarrollo económico y social, ahora y en el largo plazo.

I. Determinantes de la prosperidad de las naciones

Bolivia es considerado un país de bajo desarrollo económico, social y humano. Su ingreso por habitante es uno de los más bajos de América Latina; su incidencia de pobreza monetaria y multidimensional es una de las más altas de la región y, además, es uno de los países con más bajo Índice de Desarrollo Humano de América del Sur. La causa principal de este estado del desarrollo del país es su volátil y baja tasa de crecimiento económico. De acuerdo con la serie histórica del Producto Interno Bruto

real por habitante elaborada por Herranz-Loncán y Peres-Cajías,¹ desde el año 1891 existen varios periodos en los que el crecimiento económico por habitante ha sido negativo y otros en los que este indicador no sobrepasó el 1% anual. La tendencia muestra que históricamente la variación porcentual anual promedio de la actividad económica por habitante en el país se encuentra entre 1,2% y 1,4% (ver Gráfico N° 1).

Gráfico N° 1
Serie Histórica del Crecimiento Económico del
PIB real per cápita en Bolivia 1891 – 2010



Fuente: Herranz-Loncán, Alfonso & Peres-Cajías, José Alejandro (2016).

Entonces, ¿qué debe hacer Bolivia para elevar de manera sostenida su tasa de crecimiento económico por habitante? La ciencia económica y,

1 HERRANZ-LONCÁN, Alfonso & PERES-CAJÍAS, José Alejandro: "Tracing the Reversal of Fortune in the Americas. Bolivian GDP per capita since the mid-nineteenth century". *Ciometrica*, Vol. 10, No. 1, 2016.

en particular, la teoría del crecimiento económico junto con la evidencia empírica ha demostrado que los países que alcanzan relativamente altas tasas de crecimiento de manera sostenida y, por ende, mayores estándares de desarrollo económico y social lo logran gracias al incremento de la productividad total de sus factores de producción, que comprenden tanto la innovación tecnológica como la asignación eficiente de factores productivos.

El *Informe Regional de Desarrollo Humano para América Latina 2021* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) evidencia que «la baja productividad está en el centro del mediocre crecimiento de las economías de la región».² Específicamente para Bolivia, el citado Informe descompone el crecimiento promedio anual del producto real por persona del país entre 1962 y 2017, demostrando que el crecimiento total fue de alrededor de 1,2% anual, el crecimiento de los factores de producción fue alrededor de 1,6% pero el crecimiento de la productividad fue de hecho negativo: -0,4%.

La pregunta entonces sería ¿qué debe hacer Bolivia para aumentar su productividad?; es decir, qué debe hacer para generar las condiciones para que exista progreso tecnológico y una mejor asignación eficiente de los recursos. Los resultados de la gran mayoría de los estudios que se han venido desarrollando para explicar por qué unos países son más productivos que otros –o por qué unos fracasan y otros no– parecen desembocar en los factores institucionales.³

Fue Douglass North, Premio Nobel de Economía en 1993, quien más ha contribuido a entender cómo la institucionalidad es fundamental para determinar el grado de prosperidad de las naciones. De acuerdo con North,⁴ las instituciones se componen de **restricciones formales** (reglas, leyes, constituciones), **restricciones informales** (normas de

2 PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD): *Informe Regional de Desarrollo Humano para América Latina 2021*. Nueva York. 2021. p.6.

3 ACEMOGLU, Daron & ROBINSON, James A.: *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. Crown, New York, 1st. ed., 2012. p.529.

4 NORTH, Douglass: "Economic Performance Through Time". *The American Economic Review*, Vol. 84, No. 3, 1994. pp.359-368.

conducta, convenciones, códigos de conducta autoimpuestos) y **características del cumplimiento de éstas**. Todas ellas determinan la estructura de incentivos de las sociedades y, específicamente, de las economías. La pregunta clave, sin embargo, es cómo las instituciones, según la definición de North, afectan el desempeño económico de las naciones. Según el autor lo hacen al determinar, junto con la tecnología, los costos de transacción y de producción. Los costos de producción se reflejan generalmente en los costos de los insumos (capital, mano de obra, etc.), mientras que los costos de transacción se componen de cuatro variables que a continuación se describen.

La primera: existe un costo para medir los atributos no físicos de los bienes y/o servicios que se transan en el mercado; estos atributos tienen una relación directa con los derechos de propiedad que se intercambian. En la medida en que los derechos de propiedad sean difíciles de medir o especificar en las transacciones, el costo será mayor.

La segunda: a medida que los mercados se vuelven cada vez más impersonales, el costo de hacer contratos se incrementa con la necesidad de especificaciones más elaboradas de los derechos intercambiados; es la competencia, en este caso, la que restringe a los agentes a evitar incurrir en estos costos; sin embargo, cuando la misma está ausente o no es evidente, los costos de transacción aumentan.

La tercera: en un mundo, digamos perfecto, el cumplimiento de los contratos debiera ser frecuente, pero en caso que esto no ocurra, idealmente una tercera parte evaluaría de manera imparcial las disputas y otorgaría compensaciones a la parte afectada cuando hubiese una violación del contrato; es decir, la igualdad ante la ley con un sistema judicial imparcial y la celeridad en las disputas ayuda a disminuir los costos de transacción.

La cuarta: las percepciones individuales sobre la justicia y las reglas de juego obviamente afectan al costo de transacción y son claves para el desempeño económico; la importancia de esta variable es que es una función directa del grado en el que la medición y el cumplimiento de los contratos sean costosos. Si se puede medir y hacer cumplir los contratos a bajo costo, entonces hace muy poca diferencia de que la gente

crea que las reglas del juego son justas o no, pero dado que la medición y el cumplimiento son costos, las percepciones importan. Este sentido, el grado de percepción de los individuos acerca de la corrupción reinante es un elemento determinante.

Mas probablemente fueron Keefer y Knack⁵ los que inicialmente construyeron la evidencia empírica más robusta sobre los efectos de la institucionalidad sobre la prosperidad económica de los países. Ellos encontraron que el respeto a la ley, la protección a la propiedad privada, los derechos de propiedad y el respeto a los contratos son claves determinantes del crecimiento económico, con efectos agregados enormes que inclusive llegan a ser mayores que los de la educación.

Si bien hasta ahora se ha hecho énfasis en la importancia de las instituciones, abundantes aportes teóricos y empíricos ponderan, además de la institucionalidad, el aporte de la calidad del capital humano (educación y salud), una sólida democracia enraizada en la independencia de poderes y la estabilidad macroeconómica, por citar los más importante. Así, los determinantes que han ayudado y ayudan hoy a las economías a encontrar mayores niveles de desarrollo económico, podrían ser resumidos en:

- **Respecto a los derechos de propiedad:** en economías donde existen instituciones que promueven y respetan los derechos de propiedad, se produce mayor crecimiento económico. Su existencia incentiva a las personas a ahorrar, por ende, a invertir, estimula el espíritu emprendedor al compensar con la propiedad de bienes el riesgo, y promueven un mejor uso de los recursos productivos al poder apropiarse de los beneficios correspondientes.
- **Fomento a la competencia:** el mecanismo más ágil para enviar señales de mercado a las personas y empresas en una economía es, sin duda, el sistema de precios y, justamente a medida que la competencia se incrementa, los criterios subjetivos empiezan a ser menos

5 KEEFER, Philip & KNACK, Stephen: "Why don't poor countries catch up? A cross-national test of an institutional explanation". *IRIS Center Working Paper* No. 60. University of Maryland, College Park, 1993.

relevantes y los precios ayudan a asignar mejor los recursos. Así también, otro resultado de la mayor competencia es la libre entrada y salida de empresas tal que nuevos emprendimientos surjan y los menos eficientes desaparezcan. La existencia de señales oportunas otorga los estímulos necesarios para hacer mejor las cosas, para satisfacer las necesidades y favorece los aumentos de productividad que requiere el crecimiento económico.

- **Formación del capital humano:** la evidencia empírica sostiene que aquellos países que invierten más y hacen un mejor uso de los recursos para educación y salud, poseen ingresos por habitante más elevados. Según Becker,⁶ sistemas educacionales más exigentes, culturas que valoran más la educación y la salud preparan más y mejor a las personas para desenvolverse en el mundo del trabajo, sobre todo ahora cuando el conocimiento es el recurso más escaso, por lo que su precio es muy alto. Además, como lo afirma Lucas⁷ mejorar la calidad del factor trabajo genera externalidades positivas, es decir, otras personas también se vuelven más productivas.
- **Democracia e independencia de poderes:** los países cuyos gobiernos privilegian el estado de derecho, funcionan bajo un sistema político democrático, brindan equilibrio entre las fuerzas políticas y los otros sectores influyentes, privilegian la estabilidad en las reglas de juego y, además, resuelven sus problemas públicos a través de la concertación y el diálogo, muestran un mayor crecimiento económico. Así, cuando existen buscadores de renta de cualquier índole, los niveles de corrupción pública son elevados y el Estado extrae sistemáticamente a través de mayores impuestos y deuda importantes recursos de los sectores no públicos, los estímulos para invertir e innovar serán bajos y, por ende, lo mismo ocurrirá con los esfuerzos para incrementar la productividad.

6 BECKER, Gary: "Human Capital and the Economy". *Proceedings of the American Philosophical Society*, Vol. 136, No. 1, 1992. pp.85-92.

7 LUCAS, Robert: "Making a Miracle". *Econometrica*, Vol. 61, No. 2, 1993. pp.251-272.

- **Estabilidad de las políticas macroeconómicas:** las políticas públicas que privilegian el equilibrio macroeconómico reflejado en bajas tasas de inflación, minimización de los efectos desequilibrantes de los *shocks* externos, equilibrio fiscal y tipos de cambio real relativamente estables, son fundamentales para incentivar mayor inversión, aumentar el empleo y la productividad que el crecimiento económico requiere. Mientras más inestables son los países por desequilibrios en sus cuentas fiscales, monetarias o externas, menores resultarán los incentivos para hacer uso más eficiente de los factores productivos.

II. La libertad económica y la prosperidad de las naciones

¿Qué tipo de relación tienen la libertad económica y los determinantes de la prosperidad de las naciones que se ha analizado en la sección anterior? Para responder esto es preciso comenzar definiendo lo que es **libertad económica**.

La libertad económica tiene su origen en la reflexión acerca de la relación entre los individuos y el Estado que los gobierna. En general, la acción estatal o el control gubernamental que interfiere con la autonomía individual limitan la libertad económica. Sin embargo, el objetivo de la libertad económica no es simplemente la ausencia de coerción o restricción por parte del gobierno, sino la creación y el mantenimiento de un sentido mutuo de libertad para todos. El concepto de libertad económica no implica ausencia del Estado, alguna acción gubernamental es necesaria para que los ciudadanos de una nación se defiendan y promuevan la evolución pacífica de la sociedad civil, pero cuando la acción gubernamental se eleva más allá de lo necesario, conduce inevitable y rápidamente a la pérdida de libertad (Miller y Kim).⁸

8 MILLER, Terry & KIM, Anthony B.: *Index of Economic Freedom 2016*. The Heritage Foundation. Washington D.C., 2016. p.22.

A lo largo de la historia, los gobiernos han impuesto una amplia gama de restricciones a la actividad económica. Tales restricciones, aunque a veces impuestas en nombre de la igualdad o de algún otro propósito social ostensiblemente noble, en realidad se imponen con mayor frecuencia en beneficio de las élites sociales o de intereses especiales. Milton Friedman en su libro *Free to Choose: A Personal Statement*,⁹ escrito en co-autoría con su esposa Rose D., decían: «Una sociedad que antepone la igualdad, en el sentido de igualdad de resultados, a la libertad, terminará sin igualdad ni libertad. El uso de la fuerza para lograr la igualdad destruirá la libertad, y la fuerza, introducida con buenos propósitos, terminará en manos de personas que la usan para promover sus propios intereses». La intrusión excesiva del gobierno en amplias esferas de la actividad económica tiene un alto costo para la sociedad en su conjunto. Al sustituir los juicios políticos por los del mercado, el gobierno desvía los recursos escasos que podrían tener fines empresariales y la energía de las actividades productivas a la búsqueda de rentas, la búsqueda de beneficios económicamente no ganados. El resultado es inevitablemente una menor productividad, estancamiento económico y una prosperidad en declive.

Chauffour,¹⁰ indicaba que, luego de haber revisado el desempeño económico y social de más de 100 países, tanto desarrollados como en desarrollo, a lo largo de más de 30 años, la evidencia apunta a que la libertad económica, junto con las civiles y las políticas, son la raíz, la causa, dice, de por qué ciertos países alcanzan y, sobre todo, mantienen mejores resultados económicos y sociales que otros. Puntualmente, la expansión de la libertad económica influye positivamente en el crecimiento económico de largo plazo y, por tanto, promueve mayores niveles de ingresos y menores tasas de pobreza. Por su parte, Roberts y Olson,¹¹ demuestran

9 FRIEDMAN, Milton & FRIEDMAN, Rose D.: *Free to Choose: A Personal Statement*. Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1979.

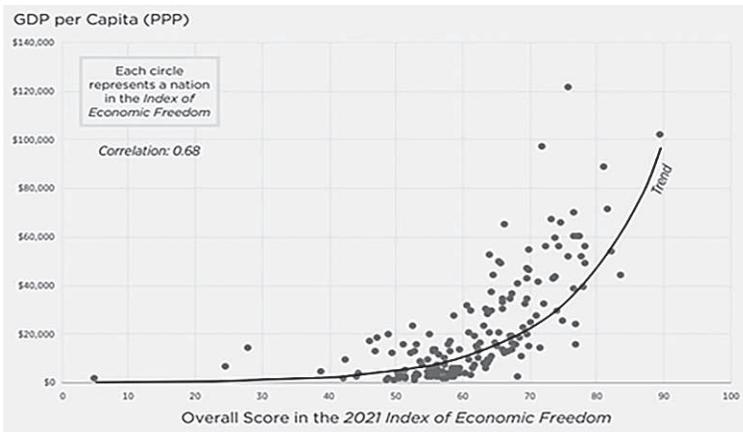
10 CHAUFFOUR, Jean-Pierre: "On the Relevance of Freedom and Entitlement in Development: New Empirical Evidence (1975-2007)". *Policy Research Working Paper 5660*, The World Bank, Washington, DC., 2011.

11 ROBERTS, James Morris & OLSON, Ryan: "How Economic Freedom Promotes Better Health Care, Education, Environmental Quality". *Special Report No. 139*, The Heritage Foundation, Washington, DC., 2013.

que para 179 países (incluida Bolivia), la libertad económica también está positivamente asociada con tasas más altas de alfabetización, matrícula escolar más alta, menor mortalidad infantil y mayor esperanza de vida. De igual manera, y como muestran los Gráficos N° 2 y N° 3, existen correlaciones positivas y robustas entre el ingreso por persona de los países, la calidad de sus democracias y la libertad económica.

Si bien estas evidencias son asociaciones, Cole¹² demuestra que indicadores del grado de libertad económica explican significativamente las variaciones en el crecimiento económico de los países en el mundo. Mientras que Justesen,¹³ usando la técnica de causalidad de Granger, demostró con datos de panel para un grupo de países desarrollados y en desarrollo en el periodo 1970-1999 que la causalidad es unidireccional: la libertad económica causa crecimiento económico.

Gráfico N° 2
Ingreso por persona y Libertad Económica en el Mundo



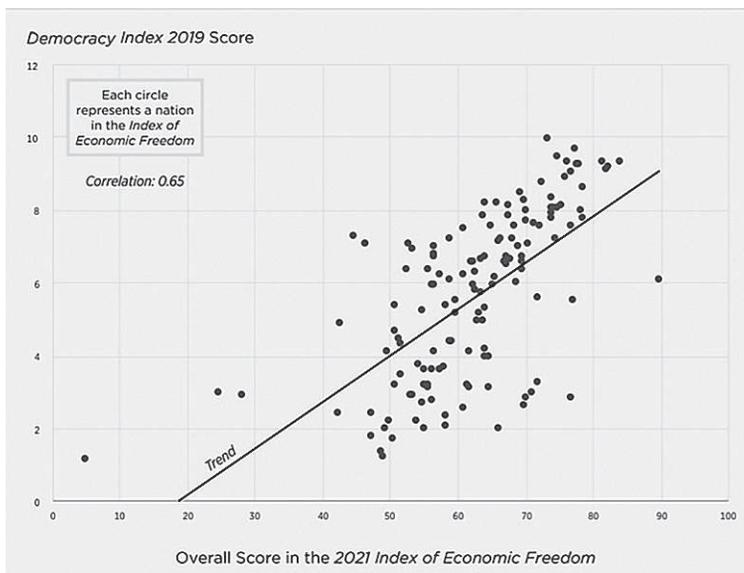
Fuente: Índice de Libertad Económica 2021, Heritage Foundation.

12 COLE, Julio Harold: "The Contribution of Economic Freedom to World Economic Growth: 1980–99". *Cato Journal*, Fall 2003, Vol. 23, No. 2.

13 JUSTESEN, Morgens Kamp: "The effect of economic freedom on growth revisited: New evidence on causality from a panel of countries 1970–1999". *European Journal of Political Economy*, Volume 24, Issue 3, 2008. pp.642-660.

Gráfico N° 3

Índice de Democracia y Libertad Económica en el Mundo



Fuente: Índice de Libertad Económica 2021, Heritage Foundation.

III. Medición de la libertad económica

La Heritage Foundation, con sede en Washington DC. (EE.UU.), es uno de los centros de pensamiento más prestigiosos del mundo. Esta organización lleva midiendo la libertad económica en todos los países desde el año 1995 con una metodología de medición robusta y permanente en el tiempo.¹⁴

¹⁴ Otra institución que mide la libertad económica de los países es el Fraser Institute, en Canadá. Aquí nos centraremos en la medición que realiza la Heritage Foundation por encontrarla metodológicamente más robusta, ya que ha mantenido sus dimensiones e indicadores a lo largo de todos los años de su publicación, lo que hace que la comparación entre año y entre países sea más adecuada.

El Índice de Libertad Económica se centra en cuatro aspectos clave del entorno económico y empresarial sobre el que los gobiernos suelen ejercer el control de las políticas:

1. El Estado de Derecho.
2. Tamaño del Gobierno.
3. Eficiencia Regulatoria.
4. Mercados Abiertos.

Al evaluar las condiciones en estas cuatro categorías, el Índice mide 12 componentes específicos de la libertad económica, cada uno de los cuales se califica en una escala de 0 a 100 (ver Figura N° 1, p.51). Los puntajes en estos 12 componentes de la libertad económica, que se calculan a partir de una serie de subvariables, están igualmente ponderados y promediados para producir un puntaje general para cada economía; mayor puntaje significa mayor libertad económica.

Países cuyos puntajes se encuentran en intervalo 100-80 son considerados “libres” en términos económicos; aquellos con puntuación entre 70-79,9 son considerados “mayormente libres”; los que obtienen puntuación entre 60-69,9 son considerados “moderadamente libres”; los países con puntaje entre 50-59,9 se los considera “mayormente no libres”, y, por último, los países con puntaje por debajo de los 50 puntos son considerados economías “reprimidas”.

Al interior del área Estado de Derecho, el componente de Derechos de Propiedad toma en consideración la protección de los derechos físicos e intelectuales de propiedad, la fortaleza de la protección al inversionista, los riesgos de expropiación y la calidad institucional en la administración y control de las tierras; el componente Efectividad Judicial toma en consideración la percepción ciudadana acerca de la independencia judicial, la calidad y el debido proceso en la justicia y la percepción de favoritismo para obtener decisiones judiciales; por su parte, el componente de Integridad Gubernamental toma en consideración pagos irregulares y sobornos, transparencia en la formulación

de políticas gubernamentales, percepción de la corrupción pública y transparencia en la designación del servicio civil gubernamental.

Al interior del área Tamaño del Gobierno, el componente Carga Fiscal es una medida compuesta que refleja las tasas impositivas marginales sobre los ingresos personales y corporativos y el nivel general de impuestos (incluidos los impuestos directos e indirectos gravados por todos los niveles de gobierno) como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB). El componente Gasto Público toma en consideración el gasto tanto corriente como en capital del gobierno en todos sus niveles, incluidos todos los pagos de transferencia relacionados con varios programas de prestaciones; cuando el gasto del gobierno general no está disponible se toma el dato del gasto del gobierno central. El componente Salud Fiscal se basa en dos subfactores: déficits fiscales promedio como porcentaje del PIB durante los últimos tres años (80 por ciento del puntaje) y deuda pública total como porcentaje del PIB (20 por ciento del puntaje).

Al interior del área Eficiencia Regulatoria, el componente Libertad Empresarial toma en consideración en qué medida los entornos regulatorios y de infraestructura restringen el funcionamiento eficiente de las empresas; la puntuación cuantitativa se deriva de una serie de factores que afectan la facilidad para iniciar, operar y cerrar una empresa, los mismos que son tomados del reporte *Doing Business* del Banco Mundial. El componente Libertad Laboral toma en consideración las regulaciones relativas a los salarios mínimos, las leyes que inhiben los despidos, los requisitos de indemnización y las restricciones regulatorias medibles sobre la contratación y las horas trabajadas, así como la tasa de participación de la fuerza laboral como medida indicativa de las oportunidades de empleo en el mercado laboral. La Libertad Monetaria se basa en dos subfactores: la tasa de inflación promedio ponderada de los últimos tres años y las percepciones cualitativas sobre el grado de manipulación gubernamental de los precios a través de controles directos o subsidios.

Al interior del área de Mercados Abiertos, el componente Libre Comercio se lo mide sobre la base de dos datos: la tasa arancelaria promedio ponderada por el comercio y una evaluación cualitativa de las barreras

no arancelarias. El componente Libertad de Inversión toma en consideración las restricciones regulatorias que normalmente se imponen a la inversión, como ser: restricciones a la inversión por parte de extranjeros en ciertos sectores productivos, restricciones a la propiedad de tierras, peligros de expropiación sin compensación y el control de capitales. El componente Libertad Financiera toma en consideración la transparencia de la regulación gubernamental de los servicios financieros, el grado de intervención estatal en los bancos y otras empresas financieras a través de la propiedad directa e indirecta, la influencia del gobierno en la asignación de crédito, el grado de desarrollo del mercado financiero y de capitales, y la apertura a la competencia extranjera en el sector.

Figura N° 1
Áreas y Dimensiones del Índice de Libertad Económica de Heritage Foundation



Fuente: Índice de Libertad Económica 2021, Heritage Foundation.

Los datos para el cálculo del Índice, sus componentes y sus subfactores son obtenidos de publicaciones realizadas por organismos internacionales de alta credibilidad como son el *Reporte de Competitividad*

Mundial del Foro Económico Mundial, el Reporte *Doing Business* y los Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial, el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, datos del Fondo Monetario Internacional, reportes de la Economist Intelligence Unit, datos de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD), datos de la Organización Internacional del Trabajo y datos de la Organización Mundial de Comercio, entre otros.¹⁵

IV. La libertad económica en Bolivia 1995-2021

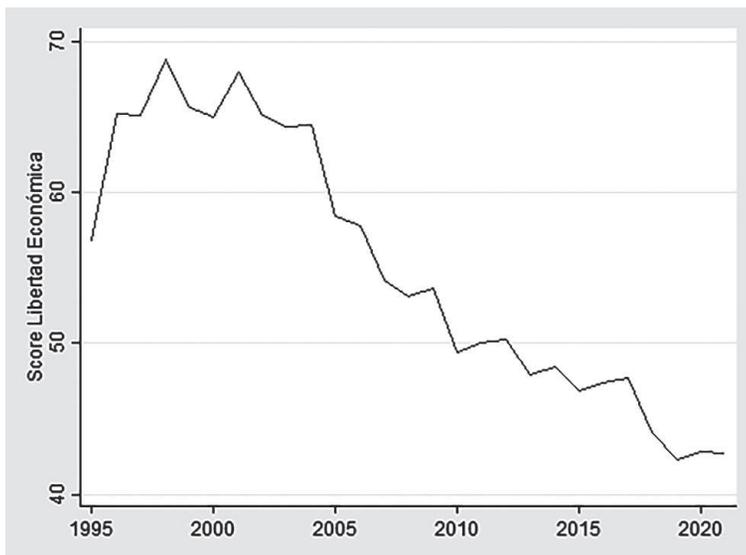
La trayectoria de la puntuación del Índice de Libertad Económica en Bolivia reflejada en el Gráfico N° 4 muestra tres momentos. El primero, que va desde el año 1995 al 2004, en el que la tendencia mostraba un país que avanzaba en la consolidación de los factores que determinan la libertad económica. Su puntuación durante ese periodo de tiempo estuvo por encima de los 60 puntos, catalogándose como una economía *moderadamente libre*. Sin embargo, a partir del año 2005, la libertad económica en Bolivia empieza a descender de manera precipitada. Entre la medición de ese año y la del 2012, Bolivia alcanzó una puntuación que lo colocaba como un país *mayormente no libre* (entre 50-59,9). Luego, desde la medición del 2013, la falta de libertad económica se fue profundizando, esto llevó a puntuaciones por debajo de 50 puntos, situación por la cual Bolivia pasó a ser catalogado como un país que, en términos de libertad económica, es *represivo*.

Tal y como se muestra en la Tabla N° 1, si bien existen componentes que sistemáticamente muestran bajos puntajes como ser la Integridad Gubernamental –que tiene como factor central la corrupción–, los Derechos de Propiedad –en el que la baja percepción de protección al inversionista y los riesgos de expropiación son fundamentales–, así como la Libertad Laboral y Empresarial –en donde la rigidez normativa genera pocos incentivos a la creación de empleos y empresas

¹⁵ La metodología del cálculo del Índice de Libertad Económica se encuentra en el Apéndice del reporte, el cual puede descargarse del sitio Web: www.heritage.org/index.

formales–, lo que se destaca de los datos es que las caídas pronunciadas en los componentes de Libertad de Inversión, Libertad Financiera y Gasto Público parecen estar explicando con mayor preponderancia las caídas en el puntaje general de libertad económica, lo que al final termina generando los cambios cualitativos de la economía boliviana para pasar de ser *moderadamente libre*, a ser *mayormente no libre*, a la actual situación de economía *represiva*.

Gráfico N° 4
Bolivia: Puntuación en el
Índice de Libertad Económica 1995 – 2021



Fuente: Índice de Libertad Económica 2021, Heritage Foundation.

Tabla N° 1
Bolivia: Descomposición de los puntajes
del Índice de Libertad Económica¹⁶

Componente	Puntuación (1995 – 2004)	Puntuación (2005 – 2012)	Puntuación (2013 – 2021)
Integridad Gubernamental	25	26	28
Salud Fiscal	-	-	35
Libertad de Inversión	78	26	12
Derechos de Propiedad	46	21	16
Efectividad Judicial	-	-	12
Libertad Financiera	66	59	42
Libertad Laboral	-	40	40
Gasto Público	72	67	56
Libertad Empresarial	55	58	57
Libre Comercio	70	76	73
Libertad Monetaria	83	73	68
Carga Fiscal	89	87	86
Índice de Libertad Económica	65	53	45
Condición de Libertad Económica	Moderadamente libre	Mayormente no libre	Represiva

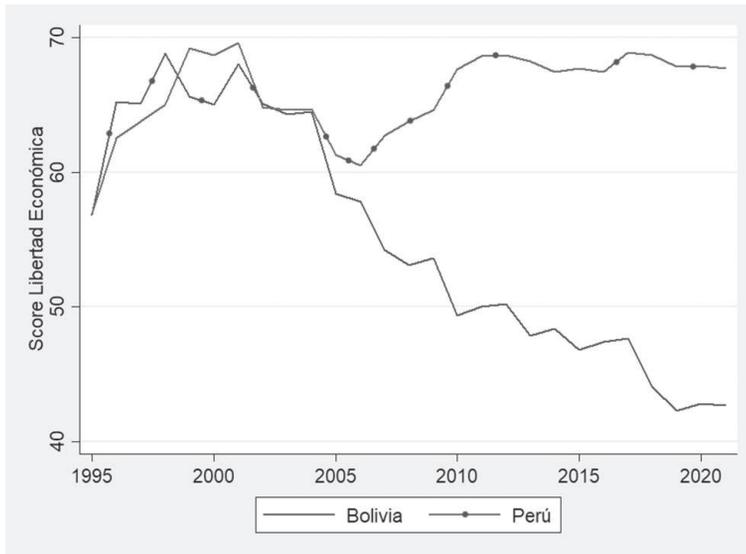
Fuente: Índice de Libertad Económica 2021, Heritage Foundation.

Como ejercicio comparativo, el Gráfico N° 5 muestra las trayectorias observadas para Bolivia y Perú en relación con la puntuación de ambos países en libertad económica. Durante la segunda mitad de la década de los noventa y los primeros años del siglo XXI, ambos países mostraban avances simultáneos en lo que a mayor libertad económica se refiere: ambos países avanzaban en mayor apertura de mercados internacionales, buscaban atraer inversión privada extranjera en secto-

¹⁶ El componente de Libertad Laboral se empieza a medir a partir del año 2005 y los componentes de Salud Fiscal y Efectividad Judicial se empiezan a medir desde el año 2017.

res estratégicos, fortalecer la independencia de la política monetaria y establecer mecanismos de sostenibilidad de largo plazo de la política fiscal, entre otras políticas.

Gráfico N° 5
Bolivia vs Perú – Índice de Libertad Económica



Fuente: Índice de Libertad Económica 2021, Heritage Foundation.

Sin embargo, luego del primer lustro del nuevo milenio, las políticas implementadas por los gobiernos de turno de los respectivos países se tornaron distintas. Las políticas públicas en Bolivia giraron hacia un mayor protagonismo del Estado, se desalentó la inversión privada extranjera a través de nacionalizaciones, el Banco Central de Bolivia empezó a perder independencia otorgando créditos a empresas públicas, y el gasto público empezó a crecer; como resultado la inversión privada disminuyó, y con ello la potencial creación de empleos formales sostenibles. Por el lado del Perú, si bien con algunos matices, las

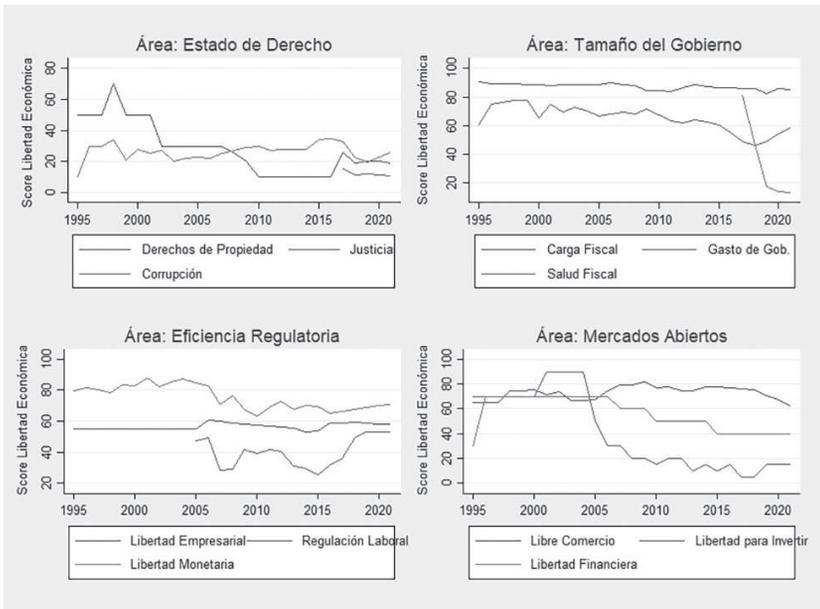
políticas de mayor apertura de mercados internacionales se mantuvieron, la inversión extranjera siguió llegando al país, el Banco Central de Reserva del Perú adoptó la política de metas de inflación como una evidencia de su independencia y su transparencia hacia el público, y el gasto del sector público en sueldos y salarios es del mismo tamaño relativo que el de Chile. Se debe considerar, sin embargo, que, con la llegada de Pedro Castillo al gobierno del Perú, y dados los anuncios realizados durante la campaña política, no es claro que la trayectoria de libertad económica en el vecino país se mantenga.

Los paneles del Gráfico N° 6 muestran las trayectorias de los 12 componentes del Índice de Libertad Económica para Bolivia divididos en cada una de sus áreas. La información que allí se detalla no hace más que corroborar que los bajos puntajes que ha venido recibiendo Bolivia en Libertad Económica se explican por la baja calidad de su ambiente institucional: cuestionable protección de los derechos de propiedad, alta percepción de corrupción pública, ineffectividad del Poder Judicial para resolver las disputas y favoritismo por encima de la ley, riesgos y obstáculos asociados a invertir de manera privada ya sea con capital local o extranjero; también es evidente que las intervenciones estatales en el sector financiero y el excesivo tamaño del gobierno junto con las rígidas regulaciones laborales y empresariales han sido determinantes para que Bolivia haya venido cayendo en Libertad Económica. De hecho, en la última medición, con una puntuación de 43 puntos, Bolivia ocupa el puesto 172 de 178 economías, es decir, su grado de libertad económica está sólo por encima del de Corea del Norte, Cuba, Venezuela, Sudan, Zimbabue y Eritrea.

Un aspecto que destaca acerca de las mediciones de los componentes del Índice de Libertad Económica, para Bolivia en particular, es la relativamente alta puntuación que sistemáticamente recibe en Carga Fiscal. En promedio, su puntuación ha sido de 87 puntos, e inclusive, ha habido periodos en los que la puntuación ha estado por encima de 90 puntos. Esto daría a entender que en Bolivia la carga fiscal a través de impuestos no constituye un obstáculo mayor para el potenciamiento de emprendimientos privados y, por ende, si se desea avanzar en pro

de la libertad económica no es necesario realizar ninguna reforma o cambio en la política impositiva en Bolivia. Este pensamiento, erróneo obviamente, contrasta de manera directa con las mediciones que realiza el Banco Mundial, a través de su reporte *Doing Business*, el cual tiene un tópico llamado “Paying Taxes” (Pagando Impuestos). En él se analiza lo que implica para una empresa mediana representativa del país en un año determinado el pago de impuestos y contribuciones obligatorias que debe pagar o retener, así como la carga administrativa del pago de impuestos y contribuciones. Pues bien, Bolivia en este tópico –según su última medición– ocupa el puesto 186 de 190 países; es decir, es un país asfixiante en lo que se refiere a carga impositiva para empresas formales.

Gráfico N° 6
Bolivia: Trayectoria de los Componentes del Índice de Libertad Económica 1995 - 2021



Fuente: Índice de Libertad Económica 2021, Heritage Foundation.

Lo que mide el componente Carga Fiscal del Índice y lo que mide el tópico Pagando Impuestos del *Doing Business* son distintos en esencia. En el primer caso, lo que hace el Índice es tomar valores numéricos de factores preseleccionados que, de alguna manera, recogen objetivamente lo que es la carga impositiva en un país. Así, el Índice toma el impuesto al ingreso de las personas, que en Bolivia al no existir como tal se usa el 13% de la alícuota del Régimen Complementario al Impuesto al Valor Agregado, de igual manera usa la tasa impositiva a las corporaciones, que en Bolivia es el Impuesto a las Utilidades de las Empresas, el 25%, y luego usa el porcentaje de la recaudación de ingresos fiscales por impuestos con relación al PIB, que en Bolivia es el 26%. Estos tres datos de los factores son convertidos en un indicador de carga fiscal para cada uno de ellos a través de la siguiente ecuación:

$$Carga\ Fiscal_{ij} = 100 - \alpha (Factor_{ij})^2$$

Como resultado, el componente Carga Fiscal es el resultado de la media simple entre la carga fiscal de uno de los factores. Es evidente que para Bolivia ese valor será alto ya que sus tasas impositivas marginales no son relativamente altas y, debido a la alta informalidad laboral reinante en el país, la recaudación fiscal vía impuestos no representa una parte importante del PIB.

Por su parte, lo que mide el tópico Pagando Impuestos del Banco Mundial es sistematizar la información acerca del número de pagos de impuestos en el año que debe realizar la empresa representativa, el tiempo en horas por año que emplea dicha empresa en cumplir con el pago de sus impuestos y contribuciones obligatorias al Estado, la tasa del total de impuestos y contribuciones en términos de los beneficios de la empresa, y qué tan eficiente es para la empresa representativa cumplir con los procesos que implican el pago de impuestos. Así, en Bolivia, el número de pagos de impuestos en el año son 42, el tiempo es 1.025 horas en el año, el pago total de impuestos y contribuciones representa un 83,7% de los beneficios de la empresa, y el grado de eficiencia por parte de la agencia recaudadora es de 50 sobre 100. Sin

duda que estos resultados están determinados por la configuración de la empresa representativa, por ende, es de esperarse heterogeneidad en las empresas bolivianas en relación con estos resultados en función de sus características. Lo que es evidente, sin embargo, es que si Bolivia desea avanzar en fomentar el espíritu de libre iniciativa, aspecto clave en la libertad económica, reducir estas barreras en el cumplimiento del pago de impuestos y contribuciones es esencial.

V. Conclusión

En este capítulo se ha reflexionado acerca de la importancia que debería tener para Bolivia la libertad económica como camino a la prosperidad y desarrollo. En primer lugar, se ha buscado encontrar, a la luz de la ciencia económica, cuáles son los determinantes del crecimiento y prosperidad de los países con el fin de responder a la pregunta acerca de qué debe hacer Bolivia para dejar de ser un país con bajo desarrollo económico, social y humano. La productividad de los factores de producción, es decir: la asignación eficiente de éstos y el progreso tecnológico es lo esencial para lograr tasas de crecimiento del ingreso por persona elevadas y sostenidas.

Además, en segundo lugar, se ha buscado conocer cuáles son las causas por las que unos países son más productivos que otros. La respuesta ha sido una descripción científicamente fundamentada de que las instituciones importan y mucho, es decir, las restricciones formales e informales, así como las características del cumplimiento de éstas, son fundamentales para que los miembros de una sociedad configuren sus incentivos a invertir más, a educarse más y a trabajar más. Este concepto de institucionalidad está ligado a la asignación eficiente de los recursos productivos y al progreso tecnológico en el sentido que en la producción de bienes y servicios no solo intervienen los costos de producción sino también los costos de transacción. Estos costos de transacción se minimizan con una serie de políticas públicas, no sólo de carácter institucional, las cuales fueron ampliamente analizadas en este

escrito, sino también con otras como la inversión en la preparación y formación del capital humano y un ambiente macroeconómico estable.

En tercer lugar, se demostró con evidencia empírica científica que la excesiva intromisión del Estado genera menor productividad, estancamiento económico y prosperidad en declive. Es por eso que la libertad económica está positivamente asociada y es estadísticamente causal de mayores ingresos, mayor inversión, mejor salud, mejor educación, mayor cuidado del medio ambiente y mejor calidad de la democracia.

A partir de allí, el documento presentó el Índice de Libertad Económica de la Heritage Foundation, sus componentes y, en líneas generales, su metodología de cálculo. Luego de eso, se realizó un análisis de las mediciones del Índice para Bolivia desde 1995 hasta 2021. Se demostró que la libertad económica en Bolivia ha estado cayendo de manera sostenida; que, a pesar de que en los diez primeros años de medición la tendencia en Bolivia mostraba una economía en claro avance a consolidar las políticas de mayor libertad económica, desde el año 2005 en adelante, y bajo las políticas públicas reinantes desde entonces, el Estado ha estado cada vez más presente en la actividad económica pero sin claros resultados en mejoras en la productividad de los factores y mayor eficiencia en la asignación de recursos; prueba de ello es la baja inversión privada y la alta informalidad laboral ya que, entre otros factores, la regulación laboral y las cargas impositivas imposibilitan un mayor desarrollo empresarial con tecnología, innovación y especialización.

¿Qué debe hacer Bolivia para transitar por la senda del crecimiento y desarrollo económico creciente y sostenible? Aplicar políticas públicas y fomentar instituciones que promuevan que las personas, actuando con libertad y responsabilidad, inviertan más, se eduquen más, trabajen más y sean permanentemente estimuladas para hacer un mejor uso de sus capacidades humanas, de las tecnologías y del capital disponible.

Bibliografía

- ACEMOGLU, Daron & James A. Robinson: *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. Crown, Nueva York, 1^{ra}. ed., 2012.
- BANCO MUNDIAL: *Doing Business 2020*. Washington D.C., 2020.
- BECKER, Gary: "Human Capital and the Economy". *Proceedings of the American Philosophical Society*, Vol. 136, No. 1, pp.85-92, 1992.
- CHAUFFOUR, Jean-Pierre: "On the Relevance of Freedom and Entitlement in Development: New Empirical Evidence (1975-2007)". *Policy Research Working Paper* No. 5660, The World Bank, Washington, DC., 2011.
- COLE, Julio Harold: "The Contribution of Economic Freedom to World Economic Growth: 1980–99". *Cato Journal*, Fall 2003, Vol. 23, No. 2, 2003.
- COASE, Ronald: "The Problem of Social Cost". *Journal of Law and Economics*, Vol. 3, pp.1-44, 1960.
- FRIEDMAN, Milton & FRIEDMAN, Rose D.: *Free to Choose: A Personal Statement*. Harcourt Brace Jovanovich, Nueva York, 1979.
- HERRANZ-LONCÁN, Alfonso & PERES-CAJÍAS, José Alejandro: "Tracing the Reversal of Fortune in the Americas. Bolivian GDP per capita since the mid-nineteenth century". *Clometrica*, Vol. 10, No. 1, 2016.
- JUSTESEN, Morgens Kamp: "The effect of economic freedom on growth revisited: New evidence on causality from a panel of countries 1970–1999". *European Journal of Political Economy*, Vol. 24, No. 3, pp.642-660, 2008.
- KEEFER, Philip & KNACK, Stephen: "Why don't poor countries catch up? A cross-national test of an institutional explanation". *Economic Inquiry*, Vol. 35, pp.590-602, 1997.
- LUCAS, Robert, Jr.: "Making a Miracle". *Econometrica*, Vol. 61, No. 2, pp.251-272, 1993.
- MILLER, Terry & KIM, Anthony B.: *Index of Economic Freedom 2016*. The Heritage Foundation. Washington D.C., 2016.
- MILLER, Terry; KIM, Anthony B. & ROBERTS, James M.: *Index of Economic Freedom 2021*. The Heritage Foundation. Washington D.C., 2021.
- NORTH, Douglass: "Economic Performance Through Time". *The American Economic Review*, Vol. 84, No. 3, pp.359-368, 1994.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD): *Informe Regional de Desarrollo Humano para América Latina 2021*. Nueva York. 2021.
- ROBERTS, James M. & OLSON, Ryan: "How Economic Freedom Promotes Better Health Care, Education, Environmental Quality". *Special Report* No. 139, The Heritage Foundation, Washington, DC., 2013.

Apuntes sobre el plan de reactivación económica en el período de transición (contexto, lineamientos y resultados)

Henry Oporto Castro

Henry Oporto Castro

Sociólogo, investigador y ensayista. Es director de la Fundación Milenio. Ha desempeñado cargos en el servicio público. Autor de varios libros y colaborador de periódicos, revistas y medios digitales. Es un permanente y activo animador del debate público.

Apuntes sobre el plan de reactivación económica en el período de transición (contexto, lineamientos y resultados)

*«Para generar confianza se requiere gestos que transmitan la idea de que la convivencia social se funda en la cooperación y no en el conflicto. Sin este fundamento cualquier plan de reactivación se quedará corto».*¹

Matías Petersen

Bolivia atraviesa por una crisis multidimensional y excepcionalmente compleja. La economía resiente una combinación de problemas y desequilibrios en varias áreas, algunos coyunturales, otros estructurales. De lo que no hay duda es de su gravedad y de las dificultades para salir de la recesión y reanudar la senda del crecimiento sostenido, lo cual no es posible sin mediar un proceso de recuperación gradual y progresivo. Este desafío requiere forzosamente consistencia entre las políticas y las acciones y un rumbo claro y con visión de largo plazo, además de una gestión pública eficiente y proba. Encarar este desafío no es tarea fácil. Pero, probablemente, se podrían evitar algunas dificultades si se adoptara la estrategia de construir piedra sobre piedra, rescatando y aprendiendo de la experiencia, preservando lo que es bueno y funciona, descartando y corrigiendo lo errado e incorporando aquello nuevo que sea necesario.

El presente trabajo se inscribe en esta perspectiva. Su propósito es sistematizar en alguna medida la información sobre lo que, de hecho, fue una primera fase o un primer momento frente a la crisis económica provocada por el arribo súbito de la pandemia. Recapitular las accio-

¹ “Confianza y economía”. *La Tercera*, 16/06/2020.

nes que se pusieron en práctica durante la transición política, tratar de entender la lógica y el sentido de los programas ejecutados y, en primer término, del denominado Programa Nacional de Reactivación del Empleo (PRE), probablemente la medida más importante del gobierno transitorio enfocada en la protección de la economía y del trabajo. Y también, en esa misma lógica, intentar un balance preliminar de sus progresos y resultados, incluso sabiendo que muchas de las medidas quedaron a medias, truncas o sin ejecutarse. Lo que se propone, en suma, es aportar datos ordenados y algunas pautas conceptuales para el análisis de una política pública signada por los avatares de la política contingente.

La transición política

Jeanine Añez asumió la presidencia del Estado el 11 de noviembre de 2019, con el mandato de conducir la transición de poder y restablecer la paz social, en circunstancias de efervescente crisis política e institucional.² Sin embargo, la inesperada aparición del COVID-19 a comienzos de marzo del año 2020, tuvo el efecto de trastocar súbitamente esa hoja de ruta. La emergencia sanitaria y sus secuelas económicas sin precedentes obligaron, de hecho, a modificar las prioridades de la agenda nacional. A partir de entonces, la acción del gobierno provisional pasó a enfocarse en cómo contener la pandemia y cómo aliviar sus impactos socioeconómicos extremadamente graves.

La gravedad de la situación tuvo mucho que ver con las dimensiones dramáticas de la crisis desencadenada y también con la marcada vulnerabilidad del país, habida cuenta las carencias del sistema de salud y, en general, la impreparación del Estado para lidiar con los peligros desconocidos de una peste de la que entonces no se sabía nada a nivel mundial. Por otro lado, al iniciarse la transición política, la economía resentía los síntomas de ralentización del crecimiento y agudos

2 Sobre esta coyuntura política, véase mi artículo "Pensar estratégicamente", en: OPORTO, Henry (editor): *Bolivia: el día después. Cambios que vienen o ya están aquí*. Fundación Milenio, Serie Análisis N° 25, mayo de 2020.

desajustes fiscales heredados de la anterior Administración; una economía con alta informalidad en el empleo y, por tanto, desprovista de un sistema efectivo de protección social para una población con altos índices de pobreza.

Los indicadores de la gestión 2019 y de principios del año 2020, no dejan dudas del escenario incierto que el país tendría que afrontar en los meses siguientes. En efecto, en la gestión 2019, al registrarse una tasa anual de crecimiento del PIB del 2,2 por ciento, la economía boliviana confirmó el ritmo declinante que venía experimentando desde 2015 a raíz del derrumbe de los precios extraordinarios que entre 2008 y 20014 beneficiaron nuestras materias primas en los mercados internacionales. Pero eso no era todo. La economía, durante el último trimestre de 2019, se vio considerablemente impactada por los eventos electorales y políticos de octubre y noviembre de ese año, que también conllevaron casi un mes de paralización de las actividades económicas.

El descenso de los precios de los hidrocarburos y la contracción de los volúmenes de producción de este recurso, se tradujeron en el desplome de la renta petrolera.³ En cambio, el gasto del sector público apenas se redujo, lo cual se vio reflejado en un déficit fiscal creciente, que llegó al 7,2 por ciento del PIB en 2019. Este saldo deficitario habría podido incluso superar el 9 por ciento, de no mediar las rápidas medidas que el gobierno transitorio aplicó, en los dos últimos meses del año, para frenar el descontrol de las finanzas públicas. Lo evidente es que el abultado déficit fiscal, aunado con un importante déficit comercial (USD 1.706 millones) y también en la cuenta corriente de la balanza de pagos (USD 1.362 millones), en la gestión 2019 tuvo que financiarse recurriendo al crédito externo y el uso de reservas internacionales; factores éstos que debilitaron mucho más los fundamentos macroeconómicos, tanto así que la disminución acelerada de reservas supuso un riesgo delicado para la estabilidad financiera de la nación.⁴

3 Según los datos del BCB, en 2019 los impuestos sobre hidrocarburos descendieron el 21 por ciento con respecto a 2018.

4 Véase FUNDACIÓN MILENIO: *Informe de Milenio sobre la economía de Bolivia*. Julio de 2020, N° 42.

Con una economía menguante y debilitada, no tardaron en asomar a la superficie los síntomas de crisis social. De hecho, en enero del año 2020 la tasa urbana de desempleo bordeó el 7 por ciento (indicio claro de la vulnerabilidad de amplios estratos de la población, carentes de protección social), de suerte tal que la irrupción del coronavirus no hizo sino desnudar la realidad de un país con enormes problemas de atraso económico, pobreza y desigualdad. Por cierto, una realidad paradójica habida cuenta los años previos de bonanza en la economía boliviana.⁵

Primeras respuestas a la crisis

Entendiendo que, en aquel instante, la única manera eficaz de contener el contagio del COVID-19 (una enfermedad completamente desconocida entonces) era el confinamiento de las personas, el gobierno de Añez se vio forzado a decretar medidas de cuarentena rígida y restringir al máximo las actividades económicas y sociales, lo que provocó la necesidad de proveer asistencia económica a la población en un grado sin precedentes, no obstante la situación de precariedad fiscal del Estado.

Por su parte, el Banco Central concedió un crédito extraordinario de liquidez al Tesoro General de la Nación por Bs7.000 millones para el año 2020, en el marco del Programa Financiero 2020, suscrito por las autoridades nacionales el 6 de febrero de 2020, a fin de hacer frente a las contingencias económicas y fiscales.

La ayuda a las familias –especialmente las de sectores carenciados y más vulnerables– consistió en transferencias monetarias directas. Según datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, en los primeros meses de la emergencia más de 11 millones de personas recibieron uno o más bonos (Bono Familiar, Canasta Familiar, Bono Universal, Renta

5 La cuestión de la bonanza económica ha sido analizada en varios estudios. Un aporte importante es el de Luis Carlos JEMIO en su trabajo: "Consideraciones y directrices para una estrategia alternativa de crecimiento y desarrollo", en CUEVAS, Javier; JEMIO, Luis Carlos y OPORTO, Henry: *Hacia un nuevo contrato social. Propuestas para la reforma fiscal, el crecimiento económico y la reconstrucción democrática*. Fundación Milenio, La Paz, 2019.

Dignidad), totalizando un gasto gubernamental de Bs4.439 millones, equivalente a USD 638 millones.

También las empresas privadas recibieron auxilio gubernamental, traducido en:

1. **Diferimiento del pago de Impuestos:** por aproximadamente USD 489 millones.
2. **Préstamos blandos a las micro, pequeñas y medianas empresas:** con plazos de hasta 5 años y períodos de gracia entre 6 meses y 1 año. El programa destinó fondos por USD 217 millones.
3. **Plan de Emergencia de Apoyo al Empleo y Estabilidad Laboral:** que consistió en créditos a través del sistema financiero por un monto equivalente a 2 salarios mínimos nacionales, por trabajador y por mes. El Plan contó con un financiamiento de USD 287 millones.

No hay duda de que estas ayudas, indispensables en su día, llevaron alivio a los hogares y a las empresas, aunque a la postre resultaron insuficientes. La gravedad de la situación socioeconómica hacía imperiosa una respuesta integral y de mayor alcance, enfocada en el empleo y el impulso a la actividad económica y productiva. Se planteó así la necesidad y urgencia de contar con un programa que pudiera articular e interrelacionar varias de las políticas, acciones y medidas gubernamentales. El Decreto N° 4272 de 23 de junio de 2020, que aprobó y puso en marcha el denominado Programa Nacional de Reactivación del Empleo tuvo, precisamente, esa génesis y esa motivación.

Las bases del PRE

El Programa Nacional de Reactivación del Empleo (PRE) fue diseñado con un sentido de apremio y con propósitos eminentemente prácticos. Su prioridad apuntaba a reanimar la alicaída economía para proteger los empleos existentes, crear nuevos puestos de trabajo, dinamizar paulatinamente el aparato productivo e incentivar nuevas inversiones y negocios, todo ello precautelando la estabilidad macroeconómica. A continuación, se describen los cinco pilares del PRE, contenidos en el Decreto N° 4272, respetando los términos mencionados en esta norma.

A. Medidas de apoyo sectorial

1. **Agropecuaria:** Para impulsar la producción de alimentos para consumo interno y exportación, a través del Plan de Rehabilitación del Sector Agropecuario, con una inversión inicial de USD 237 millones.
2. **Construcción:** Relanzamiento del Programa de Vivienda (AEVI-VIENDA), con el respaldo del Fondo de Garantía para la Vivienda Social y Solidaria y con una meta inicial de 20 mil viviendas.
3. **Minería:** Recursos del TGN para créditos de fomento al sector cooperativo y la minería chica.
4. **Manufactura:** Autorización para la importación de tela para confección de prendas y vestimenta de bioseguridad y papel para periódicos, con Gravamen Arancelario Cero.
5. **Turismo:** Créditos para turismo nacional al 3 por ciento de interés anual.
6. **Transporte aéreo:** Jet Fuel A-1 para aeronaves nacionales e internacionales.
7. **Telecomunicaciones:** Otorgamiento de Bandas de frecuencia de uso libre para el Internet de las Cosas, que promovería la industria digital en Bolivia.

B. Capital de trabajo para empresas y productores

1. **Fondo de Reactivación Post COVID-19 - FORE**, mediante la constitución del Fideicomiso del Fondo de Reactivación, de hasta Bs12.000 millones, para la reprogramación de créditos otorgados a empresas, con alcance, plazos y años de gracia diferenciados por sectores económicos.
2. **Fondo de Garantía Sectorial (FOGASEC)**, mediante la constitución del Fideicomiso del Fondo de Garantía Sectorial, de hasta Bs1.100 millones, para nuevas operaciones crediticias bancarias y emisiones de títulos valores de deudas de empresas.

3. **Fondo de Afianzamiento de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FA-BDP)**, con recursos ampliados de hasta Bs120 millones, para garantizar las operaciones de crédito a micro, pequeñas y medianas empresas.
4. **Fondo de Garantía para el Crédito de Vivienda Social y Solidaria (FOGAVISS)**, mediante la constitución del Fideicomiso del Fondo de Garantía de Vivienda Social y Solidaria, de hasta Bs5.000 millones, para financiar viviendas y necesidades habitacionales de sectores con bajos ingresos.
5. **Titularización de Cartera de Créditos de Vivienda**. Mecanismo de financiamiento de entidades de intermediación financiera.

C. Empleo intensivo en obras públicas

1. **Programa de Empleo Intensivo**, con la transferencia del TGN al Fondo de Inversión Productiva y Social (FPS) de recursos de hasta un monto inicial de Bs100 millones, para la ejecución de proyectos en infraestructura de salud, educación, agua, saneamiento, riego, caminos, obras ambientales y otras.
2. **Programa de Inversión Pública y Sostenibilidad Financiera**. Financiamiento del TGN como contraparte local de proyectos de inversión pública, deuda flotante de proyectos de inversión pública y reestructuración de deudas a condiciones más favorables.
3. **Programa de Inversión Público-Privada**, comprometiéndose el Estado a promover la inversión privada en obras, bienes y servicios a través de concesiones y alianzas estratégicas en proyectos socioeconómicos intensivos en empleo.

D. Estímulo a la demanda y la producción nacional

1. **Programa de Incentivo a la Producción Nacional**, para incentivar el consumo de bienes y servicios elaborados en Bolivia mediante líneas de crédito exclusivas y tasas preferenciales en el sistema financiero, bajo la administración del Ministerio de

Economía y Finanzas Públicas, y con recursos del Banco de Desarrollo Productivo.

2. **Ampliación del margen de preferencia.** En las adquisiciones del Estado de bienes y servicios hechos en Bolivia y en contratos de obras de empresas nacionales, de acuerdo con la reglamentación.

E. Responsabilidad fiscal y empresas públicas sostenibles

1. **Reducción del gasto corriente:** disminución en el 15 por ciento de los saldos presupuestarios no ejecutados de las entidades del Nivel Central y hasta el 20 por ciento en los contratos de consultores.
2. **Evaluación de las empresas públicas:** se establece para las empresas del Nivel Central la obligación de presentar planes de factibilidad de corto plazo e información sobre su sostenibilidad financiera, además de que la factibilidad de mediano y largo plazo esté consignada en su respectivo Plan de Negocio.

Los impactos de la ejecución del PRE contemplaron, entre otros: i) la movilización de un presupuesto de USD 2.366 millones; ii) un impacto financiero global de USD 3.995 millones; iii) el apoyo a 575 mil empresas y unidades económicas; iv) un total de 4,5 millones de empleos preservados (urbanos y rurales).⁶

Incentivos tributarios

Complementariamente al Decreto N° 4272, el Ejecutivo aprobó el Decreto N° 4298 de 24 de julio de 2020, con varios incentivos tributarios a las empresas y las actividades emprendedoras. Si el decreto del PRE creó varias herramientas financieras para inyectar recursos y capital de operaciones en las empresas, el decreto tributario creaba un marco de políticas fiscales para aliviar la carga financiera de los contribuyentes y,

⁶ Véase el “Informe de Rendición Pública de Cuentas del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, de 30 de junio de 2020”.

a la vez, reducir el costo de la vuelta a la actividad económica y de los proyectos de inversión.

Destaca en esta disposición el reconocimiento como crédito fiscal del Impuesto al Valor Agregado (IVA) originado por las compras de alimentos, adquisición de insumos de bioseguridad y medicamentos, contrataciones de servicios de salud privados y transporte en el territorio de los empleados dependientes de una empresa. Asimismo, el reconocimiento como pago a cuenta del IVA del cincuenta por ciento (50 por ciento) de las contribuciones patronales pagadas por un empleador por salarios o sueldos de sus empleados, a fin de recortar el costo laboral de las empresas y proteger el empleo. También el reconocimiento como gastos deducibles del Impuesto a la Utilidad de las Empresas (IUE), los gastos originados por las compras de alimentos, adquisición de insumos de bioseguridad y medicamentos, contrataciones de servicios de salud privados y transporte en el territorio nacional de los empleados dependientes de una empresa. Y en el mismo sentido, el reconocimiento como gasto deducible del IUE la depreciación acelerada de activos fijos de reciente adquisición.

La norma también admite como gasto deducible del IUE, los gastos por aportes a la seguridad social de las personas naturales que ejercían profesiones liberales u oficios, a cuyos efectos se establece que la base imponible del IUE de este tipo de contribuyentes estaría constituida por el total de los ingresos devengados durante la gestión fiscal menos el IVA y las cotizaciones efectuadas al régimen de Seguridad Social. Lo cual podría aliviar las obligaciones fiscales en un momento de pérdida de ingresos por parte de las empresas. Asimismo, el reconocimiento como incentivo a los contribuyentes del Régimen Complementario (RC-IVA), un crédito fiscal incrementado del 20 por ciento en los productos comprados “hechos en Bolivia”, además de una prórroga en la presentación y pago del Impuesto a las Transacciones (IT).

El mismo decreto faculta a la Aduana Nacional aplicar facilidades de pago por un plazo de hasta por 36 meses, para el pago de los tributos de importación. Además de diferir el Gravamen Arancelario al cero por ciento, hasta el 31 de diciembre de 2021, para maquinaria, equipo y unidades funcionales, destinadas a la industria alimenticia, agroalimenticia, textil y metalúrgica.

Otro elemento novedoso fue la creación del Sistema Tributario para Emprendedores (SIETE-RG), consolidando el pago del IVA, IT e IUE en un monotributo aplicable a los emprendedores en transición al Régimen General. Este entonces nuevo sistema tributario comprendía a empresas unipersonales o profesionales independientes; a emprendimientos manufactureros o de servicios con una proyección de ingresos anuales iguales o menores a Bs250.000; y también a quienes contaban con hasta dos negocios o unidades económicas. En el marco de esa nueva normativa, los contribuyentes se obligaban al pago bimestral de un monotributo equivalente al 5 por ciento de sus ventas brutas en ese periodo, debiendo emitir facturas autorizadas que no generaran débito fiscal para el emisor, pero sí crédito fiscal del 5 por ciento para el comprador sujeto a RC-IVA o IVA. Además, podrían acumular el crédito fiscal contenido en las facturas de sus compras vinculadas a su actividad, el mismo que podría ser utilizado cuando el emprendedor pasara al Régimen General.

Resultados iniciales

En este punto, describiremos los resultados iniciales –o que se hallaban en proceso– en los componentes principales del PRE, y de los cuales existe alguna información disponible. Huelga decir que la evaluación y seguimiento de sus resultados e impactos tiene aquí un carácter parcial y preliminar.

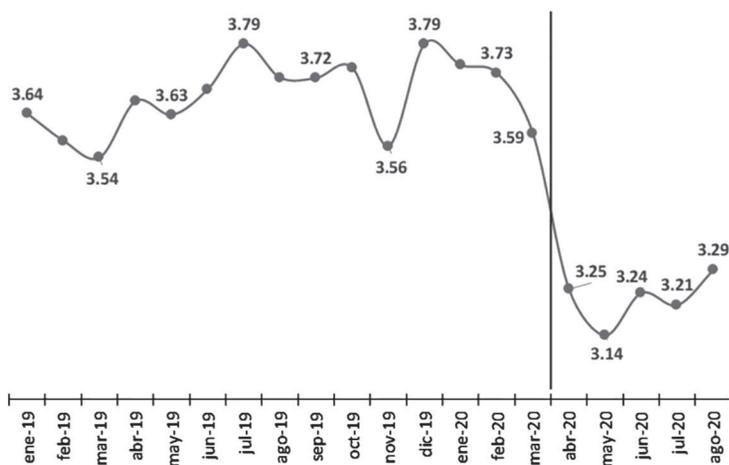
Apoyo a sectores económicos

El PRE pretendió articular las acciones encaminadas a reactivar los puestos de trabajo perdidos en el contexto de la pandemia, con distintas medidas de apoyo a los sectores productivos y económicos. En ese sentido, los datos disponibles permiten apreciar que, tras una dramática caída de los empleos en los meses de abril y mayo, a partir del mes de junio del año 2020, comenzó un proceso paulatino de recuperación; es cierto que todavía era de forma parcial e insuficiente para restablecer los niveles

de ocupación previos a la pandemia –cuya abrupta irrupción no sólo destruyó puestos de trabajo sino que limitó muchísimo las posibilidades de preservar los empleos subsistentes. Esto se entenderá mejor recapitulando la trayectoria de la evolución de los niveles de empleo.

Durante la gestión 2019, la población urbana ocupada se mantuvo por encima de los 3,5 millones de personas; los niveles más altos de ocupación se registraron en julio y diciembre (con 3,8 millones de personas). Sin embargo, ya en el primer trimestre de 2020 se apreciaba una tendencia descendente de la población ocupada, con una caída severa en el mes de abril por efecto del confinamiento dispuesto para frenar la expansión del virus. Como se observa en el Gráfico N° 1, la caída del empleo se profundizó en mayo, alcanzando entonces su nivel más bajo. A partir de junio, como demuestra el gráfico, hubo una mejora gradual hasta el mes de agosto, la que probablemente prosiguiera en los meses de septiembre y octubre.

Gráfico N° 1
Población ocupada en el área urbana, enero 2019 - agosto 2020
(en millones de personas)



Fuente: Dirección de Análisis Productivo (DAPRO), MDPyEP, 2020.

Como era previsible, la evolución del empleo fue heterogénea en los sectores, de acuerdo con el grado de afectación provocado por la cuarentena y también por el impacto dispar de las medidas de apoyo sectorial. Por lo demás, es evidente que las condiciones y características distintas de los sectores comportaban velocidades diferentes de recuperación. A pesar de todo ello, se reconoce una tendencia de mejora gradual en la mayoría de los sectores, tal como se describirá seguidamente.

Agropecuaria

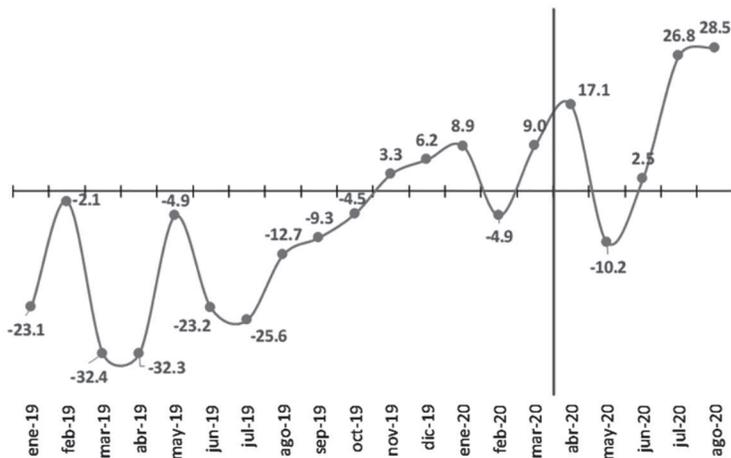
El PRE buscó mejorar la productividad en el sector agropecuario con programas de asistencia técnica, promoción de las exportaciones agroalimentarias y apoyo a los emprendimientos rurales de pequeños agricultores familiares. Desde el inicio, el Decreto N° 4272 apuntaló la implementación del Plan de Rehabilitación del Sector Agropecuario, formulado por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Rural en junio de 2020, con una inversión inicial de USD 237 millones. Entre sus disposiciones, sobresalía la habilitación de la Semilla Certificada B para las campañas agrícolas 2020-2021, garantizándose la producción alimentaria en cantidades y calidades suficientes para el mercado interno y la exportación.

Tales medidas complementaron disposiciones anteriores: el Decreto N° 4139 de 22 de enero de 2020, que eliminaba el requerimiento del certificado de abastecimiento interno y precio justo para la exportación de algunos productos agrícolas; el Decreto N° 4150 de 13 de febrero de 2020, que aprobaba la subvención a la producción y comercialización de productos agropecuarios en el mercado interno, y el Decreto N° 4272 de 7 de mayo de 2020 que, de manera excepcional, autorizaba al Comité Nacional de Bioseguridad establecer procedimientos abreviados para la evaluación del maíz, caña de azúcar, algodón, trigo y soya genéticamente modificados en sus diferentes eventos, destinados al abastecimiento del consumo interno y la comercialización externa de alimentos. El conjunto de estas acciones pudo generar un ambiente más propicio para la actividad agropecuaria, lo cual, por cierto, se dejó sentir durante las

restricciones impuestas por el COVID-19 al punto que, incluso en los momentos más críticos, casi no se interrumpió la provisión de alimentos. De hecho, las actividades agropecuarias fueron las menos afectadas, o las que mejor pudieron resistir el embate de la crisis.

En cuanto al desempeño del empleo agrícola, su trayectoria en la gestión 2019 se inició con altibajos, pero siguió con una tendencia ascendente hasta marzo de 2020. En abril el aumento de las personas ocupadas en actividades agrícolas fue del 17,1 por ciento, aunque fue seguida de una caída en el mes de mayo. Desde entonces, la tendencia fue de crecimiento. En promedio, para el año 2020, se estima que 181.000 personas se desempeñaron en actividades agropecuarias.

Gráfico N° 2
Variación de las personas ocupadas en actividades agropecuarias,
enero 2019 - agosto 2020 (En porcentaje)

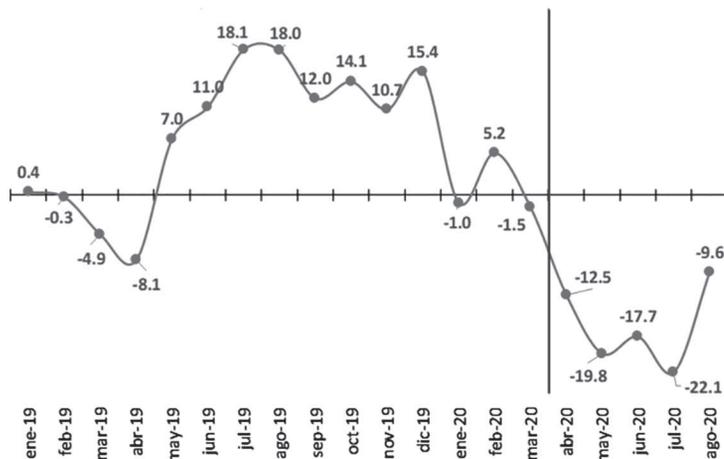


Fuente: Dirección de Análisis Productivo (DAPRO), MDPyEP, 2020.

Vivienda y construcción

La construcción fue sin duda uno de los sectores más castigados por la pandemia, con un impacto muy fuerte sobre el empleo. El descenso en la población ocupada a partir de abril de 2020 fue de dos dígitos, con un nivel máximo del 22,1 por ciento en julio de 2020 respecto a similar mes en 2019, tendencia que comenzó a revertirse desde agosto del pasado año.

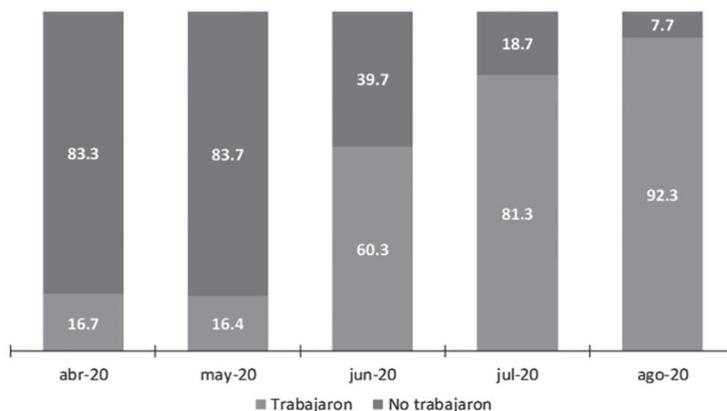
Gráfico N° 3
Variación de la personas ocupadas en la construcción,
enero 2019 - agosto 2020 (en porcentaje)



Fuente: Dirección de Análisis Productivo (DAPRO), MDPyEP, 2020.

La situación tendió a mejorar en los últimos meses de 2020, registrándose un menor nivel de ocupados sin trabajar (en agosto fue del 7,7 por ciento). Debe recordarse que en abril y mayo un porcentaje muy alto de las personas empleadas en la construcción no trabajaron: entre el 83,3 y el 83,7 por ciento.

Gráfico N° 4
Población urbana ocupada en la construcción según condición de trabajo, abril 2020 - agosto 2020 (en porcentaje)



Fuente: Dirección de Análisis Productivo (DAPRO), MDPyEP, 2020.

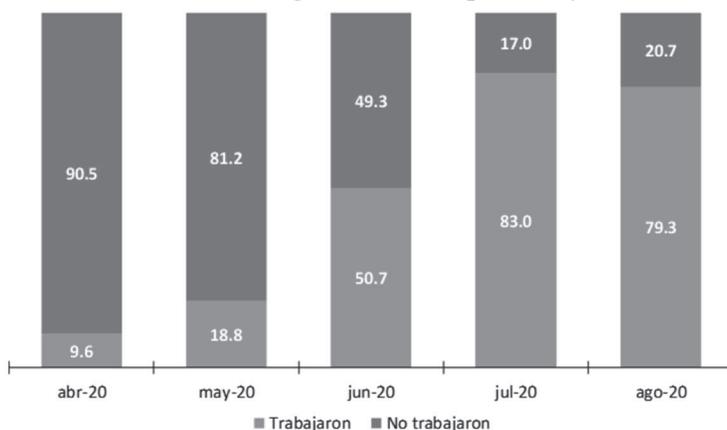
La paulatina recuperación del empleo reflejó el levantamiento de restricciones en las labores constructivas. Esta situación fue reforzada con las medidas de dinamización de la construcción del decreto de reactivación y, especialmente, por el Fondo de Garantía para el Crédito de Vivienda Social y Solidaria (FOGAVISS), diseñado para impulsar el Programa de Vivienda Social.

Debe también considerarse que una norma reglamentaria posterior, el Decreto N° 4327 del 7 de septiembre de 2020, detallaba como beneficiarios del Programa de Vivienda Social a quienes ganaban de manera individual o como familia 3 salarios mínimos o menos y que no contaban con vivienda en propiedad. Quienes ganaban un salario menor a Bs6.300 podrían acceder al crédito en la compra de vivienda hasta los Bs230 mil y para construcción de vivienda en terreno propio hasta Bs150 mil, mientras que para obras de refacción o ampliación de vivienda el monto fijado era hasta Bs70 mil; en todos los casos con una tasa de interés del 5,5 por ciento anual y con plazos de pago de 20 a 30 años.

Minería

La minería fue otro sector muy golpeado inicialmente, habiendo cerrado actividades en los meses de abril y mayo de 2019, período en el que apenas entre el 9,6 y el 18,8 por ciento del total de los empleados en este sector pudo trabajar entonces. En junio, la mitad de los empleados ya trabajaron, y en julio la cifra mejoró, pero se estancó en agosto.

Gráfico N° 5
Población urbana ocupada en la minería según condición de trabajo,
abril 2020 - agosto 2020 (en porcentaje)



Fuente: Dirección de Análisis Productivo (DAPRO), MDPyEP, 2020.

Habida cuenta la importancia del cooperativismo minero en la generación de empleo, el Decreto N° 4272 determinó otorgar créditos de fomento a las cooperativas través del Fondo de Financiamiento para la Minería (FOFIM) con recursos del TGN, estimados en Bs44 millones. También el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas anunció entonces que estudiaba la viabilidad financiera de apoyar a la minería chica mediante el Fondo de Apoyo para la Reactivación de la Minería Chica (FAREMIN).

Desde el año 2015, el FOFIM dio créditos de Bs1,7 millones, en promedio, a cada una de las cooperativas beneficiadas, para compras de maquinaria y equipo. Con este antecedente, el monto de Bs44 millones transferidos por el TGN al FOFIM, permitiría dar créditos a un número aproximado de 26 cooperativas. En un escenario más conservador, el FOFIM podría dar créditos de Bs500 mil, en promedio, para un número de 88 cooperativas; aproximadamente el 5 por ciento sobre un total de 2.221 cooperativas en operación hasta el año 2019.

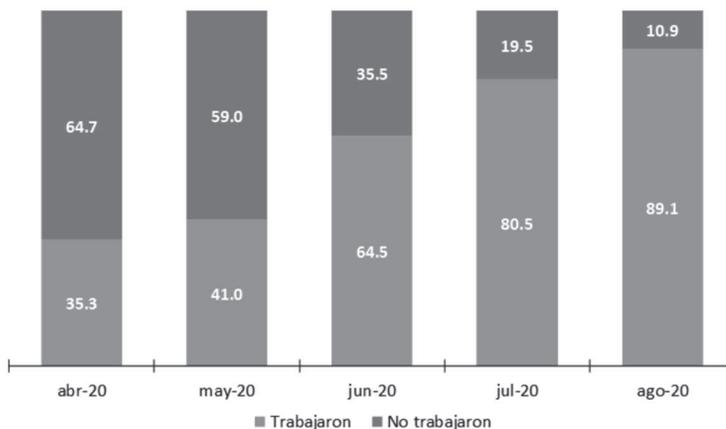
Industria manufacturera

En la industria manufacturera se debe distinguir la situación de los rubros de alimentos y de otras manufacturas. Así, la industria alimenticia logró mantener cierto dinamismo durante la pandemia, suministrando alimentos a gran parte de la población, no obstante los problemas iniciales de logística. El resto de las industrias se contrajo, aunque en menor medida que otros sectores de la economía. En promedio, en la gestión 2020 se estimó que 490.000 personas trabajaron en la industria manufacturera. El nivel de ocupación en las fábricas, en abril de ese año se redujo al 35,3 por ciento del personal empleado. En los meses siguientes, esta cifra fue en aumento y para agosto de ese año, tan sólo el 10,9 por ciento del total de mano de obra empleado no había retornado al trabajo.

Entre las medidas de apoyo a la reactivación industrial, se deben mencionar: la Resolución Ministerial MDPyEP N° 133.2020 de 21 de julio de 2020, que aprobó el Reglamento para el Programa de Incentivo a la Producción Nacional; el Decreto N° 4297 de 24 de julio de 2020, que autorizaba al Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural la constitución del fideicomiso para el Fondo de Garantía para el Consumo de Bienes y Servicios Nacionales, con un monto inicial de Bs170 millones. También debe señalarse una norma previa, el Decreto N° 4264 de 15 de junio de 2020, que reglamentaba la Ley N° 1295 del 24 de abril de 2020, de ampliación de la vigencia del fondo de apoyo al complejo productivo lácteo PROLECHE, lo que fue una valiosa ayuda a esta actividad productiva e industrial.

Gráfico N° 6

Población urbana ocupada en la industria manufacturera según condición de trabajo, abril 2020 - agosto 2020 (en porcentaje)



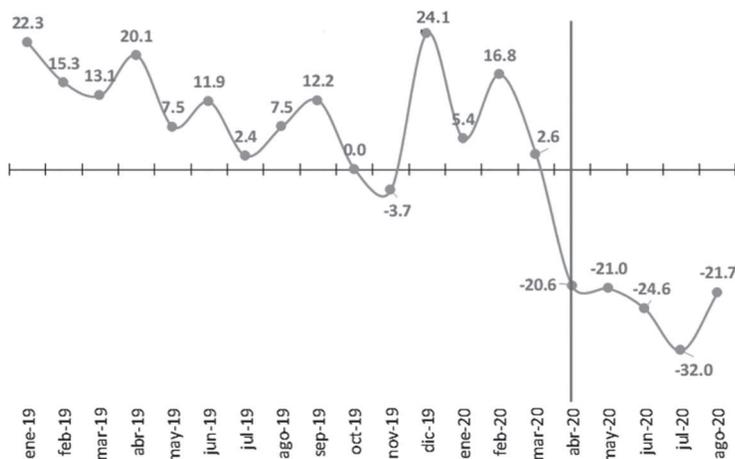
Fuente: Dirección de Análisis Productivo (DAPRO), MDPyEP, 2020.

Un impacto menos significativo tuvo el diferimiento temporal al “cero por ciento” del gravamen arancelario (con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2021) para la importación de tela para confección de prendas y vestimenta de bioseguridad y papel para impresión de periódicos. De acuerdo con la información del INE, al mes de septiembre de 2020 dichas importaciones no tuvieron un incremento sustancial comparado con septiembre de 2019.

Transporte y almacenamiento

La actividad de este sector estuvo marcada por la volatilidad. Desde enero de 2019 hasta marzo de 2020, los incrementos de la población ocupada en transporte y almacenamiento fueron constantes, pero en el mes de abril cayó un 5,9 por ciento, para luego repuntar en mayo y junio, y decrecer en julio y agosto de 2020.

Gráfico N° 7
Variación de la población ocupada en hoteles y restaurantes,
enero 2019 - agosto 2020 (en porcentaje)

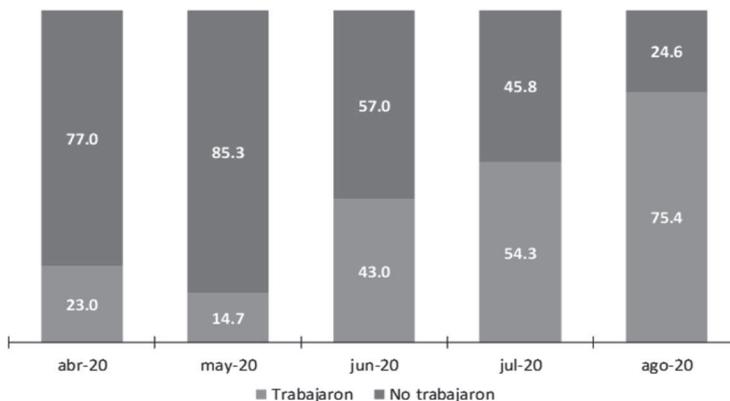


Fuente: Dirección de Análisis Productivo (DAPRO), MDPyEP, 2020.

En promedio, en la gestión 2020, 336.700 personas trabajaron en transporte y almacenamiento, lo cual habla de su relevancia en la generación de empleo. No obstante, y corroborando los datos precedentes, la figura siguiente muestra que en los meses de abril y mayo casi 9 de cada 10 personas empleadas en este sector no trabajaron. Pero ya en junio, la mejora fue más rápida que en otros rubros, y hasta agosto la mayor parte, el 87,3 por ciento del total ocupado, volvió a la actividad.

Gráfico N° 8

Población urbana ocupada en actividades de restaurantes según condición, de trabajo, abril 2020 - agosto 2020 (en porcentaje)

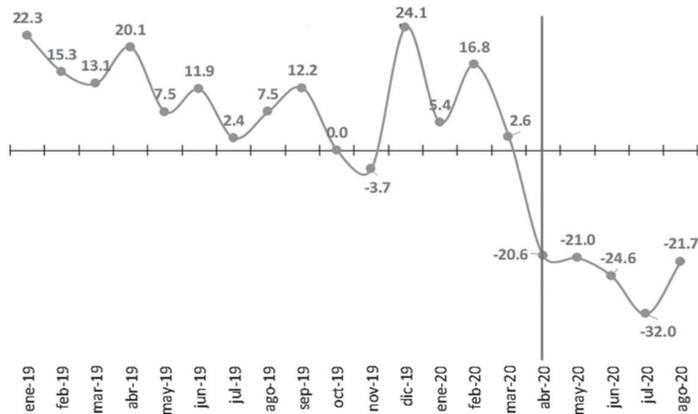


Fuente: Dirección de Análisis Productivo (DAPRO), MDPyEP, 2020.

Restaurantes, hoteles y turismo

Durante el primer trimestre de 2020 se registró un incremento de personas ocupadas, pero en abril la caída fue del 20,6 por ciento. La situación empeoró hasta el mes de julio, cuando se desplomó un 32 por ciento con respecto a julio de 2019. En agosto la caída fue menos pronunciada.

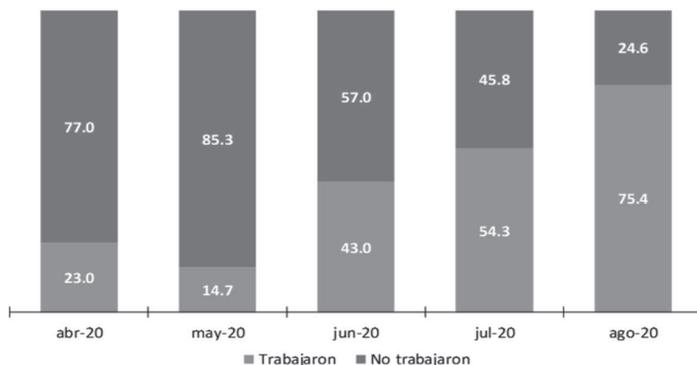
Gráfico N° 9
Variación de la población ocupada en hoteles y restaurantes, enero 2019 - agosto (en porcentaje)



Fuente: Dirección de Análisis Productivo (DAPRO), MDPyEP, 2020.

En el Gráfico N° 10 siguiente se puede comprobar que los trabajadores de este sector que pudieron mantenerse ocupados en los meses de abril y mayo fueron muy contados. Desde entonces, la recuperación fue lenta y gradual; en agosto de 2020 aproximadamente 3 de cada 4 personas, retornó a trabajar.

Gráfico N° 10
Población urbana ocupada en actividades de restaurantes según
condición de trabajo, abril 2020 - agosto 2020 (en porcentajes)



Fuente: Dirección de Análisis Productivo (DAPRO), MDPyEP, 2020.

Los datos corroboran que los hoteles y restaurantes resintieron mucho el impacto de la crisis. De modo general, el turismo se vio limitado significativamente por el cierre de las fronteras, las restricciones al movimiento de personas y otros impedimentos propios de la cuarentena y la emergencia sanitaria. Como paliativo, se aprobaron en el período varias medidas de alivio a los operadores turísticos, tales como la reprogramación de deudas, la otorgación de créditos preferenciales, la ampliación de plazos de vigencia de las licencias turísticas y credenciales de guías de turismo y el “Crédito 1,2,3” de incentivo a la demanda, que incluye las actividades turísticas.

Promoción de exportaciones y comercio exterior

Complementaron las medidas de apoyo sectorial antes mencionadas, las disposiciones orientadas a impulsar las exportaciones, ampliar los mercados externos para productos y servicios bolivianos y facilitar los trámites administrativos y procedimientos técnicos de comercio

exterior. La premisa subyacente era que la reactivación económica y el empleo debía sustentarse fuertemente en las exportaciones y la dinamización del comercio internacional de Bolivia.

Con fecha 19 de septiembre de 2020, se aprobó el Decreto N° 4339, que creaba la Ventanilla Única de Comercio Exterior de Bolivia (VUCEB) y establecía los lineamientos para su implementación. Su objetivo era facilitar, simplificar, digitalizar y automatizar los trámites vinculados a operaciones de importación, exportación y tránsito aduanero internacional de mercancías, asegurando la adecuada gestión de los procesos y procedimientos. La VUCEB se concibió como un sistema que permitía a los operadores que participaban en el comercio exterior y el transporte, contar con un punto único de entrada de información y presentación de los documentos exigidos en los trámites de importación, exportación y tránsito aduanero de mercancías, a través del uso de medios electrónicos y digitales.

Para la implementación de esta agencia y con funciones de coordinación interinstitucional, se constituyó en ese momento el Consejo Técnico de la VUCEB, con la participación de representantes de las entidades nacionales involucradas en los trámites de comercio exterior: el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, la Aduana Nacional, la Agencia de Gobierno Electrónico y Tecnologías de la Información y Comunicación, el Servicio Nacional de Verificación de Exportaciones, SENASAG, la Administración de Servicios Portuarios Bolivia, el Servicio Nacional de Registro y Control de la Comercialización de Minerales y Metales y la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra.

Capital de trabajo para empresas

Este segundo componente del PRE respondía a la necesidad y urgencia de canalizar crédito masivo y de acceso fácil y expedito a las empresas y los sectores productivos, para reactivar la oferta y la demanda en el mercado interno. A continuación, una breve descripción de las herramientas financieras establecidas, sus avances y otros aspectos relacionados.

Fondo de Reactivación (FORE)

Este Fondo se diseñó para financiar parcialmente la reprogramación de créditos otorgados a empresas, por parte de las Entidades de Intermediación Financiera (EIF), en sectores como agropecuaria, manufactura, construcción, comercio, turismo, hoteles y restaurantes, transporte, comunicaciones y actividades inmobiliarias. El fideicomiso creado, en el cual el Banco de Desarrollo Productivo (BDP) actuaba como fiduciario y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas como fideicomitente, permitía otorgar créditos por montos de hasta Bs12 millones y plazos de hasta 12 años. Este fondo de reprogramación de deudas debería constituirse en un importante alivio financiero para un amplio segmento de empresas y productores.

Fondo de Afianzamiento (FA-BDP)

Su finalidad era garantizar operaciones de crédito a través de la Banca PYME, las Instituciones Financieras de Desarrollo, las Cooperativas de Ahorro y Crédito y las Entidades Financieras de Vivienda. Los destinatarios de estos créditos eran la micro, pequeñas y medianas empresas, que tuvieran créditos vigentes en el sistema financiero. Las operaciones del FA-BDP debían ajustarse a estos parámetros: i) monto: hasta Bs120 millones; ii) cobertura de hasta el 65 por ciento del saldo del crédito; iii) proveer garantía de operaciones para financiar capital de trabajo.

Fondo de Garantía Sectorial (FOGASEC)

Se trataba de otro Fondo constituido por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas como fideicomitente, por una parte, y el BDP como fiduciario, por otra, para nuevas operaciones crediticias de las entidades financieras con empresas legalmente constituidas. El FOGASEC permitiría apoyar el desarrollo empresarial con la otorgación de cobertura (hasta el 50 por ciento) de nuevos créditos empresariales y plazos de hasta 10 años.

Fondo de Garantía de Vivienda Social y Solidaria (FOGAVISS)

Este fondo tenía como fideicomitente a AEVIVIENDA y como fiduciario al BDP, para créditos de vivienda social y solidaria a grupos poblacionales con bajos ingresos; específicamente: para personas o familias que ganaban hasta 3 salarios mínimos, y cubría por un máximo de 30 años. Su financiamiento estableció que a partir de enero de 2021 se constituiría con aportes mensuales equivalentes al 70 por ciento de los ingresos de la recaudación del 2 por ciento del aporte patronal público y privado para vivienda. Los créditos serían de dos clases: i) para mejora y/o ampliación de vivienda hasta 70 mil bolivianos; ii) para compra de vivienda hasta 230 mil bolivianos.

Titularización de Cartera de Créditos

Concebida como otra herramienta de financiamiento adicional para la reactivación económica, el Decreto N° 4272 dispuso que las entidades de intermediación financiera tendrían la facultad de realizar procesos de titularización con su cartera de créditos (incluyendo créditos de vivienda de interés social), constituyendo esta titularización en un patrimonio autónomo de la EIF, a partir de un Contrato de Cesión de Activos. Esta medida abría la posibilidad de transformar la cartera de créditos en valores negociables en el mercado de valores, a través del proceso de titularización, lo que suponía obtener una mayor liquidez en el corto plazo y, de este modo, lograr que el sistema financiero pudiera mantenerse solvente y con un ritmo sostenible de crecimiento.

Empleo en obras públicas

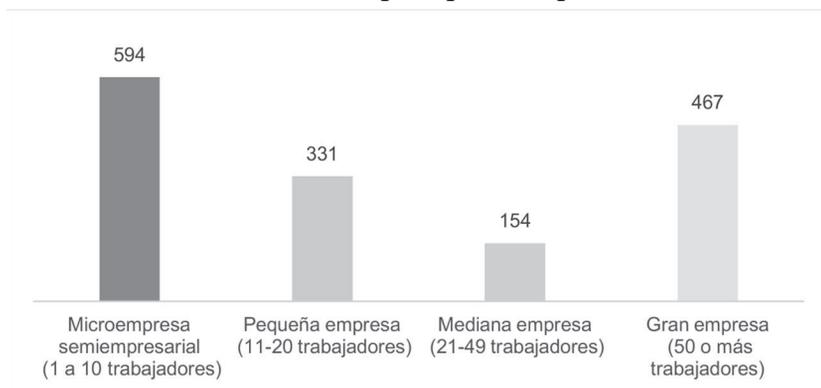
El Decreto N° 4272, estableció el Programa Intensivo de Empleo (PIE) para la ejecución de obras de infraestructura pública e intensivas en mano de obra, de pequeña escala y de corta duración. Su ejecución se encomendaba al Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social. Con información al 22 de octubre de 2020, se han identificado 78 proyectos en todo el país, iniciados en septiembre de ese año. El monto contra-

tado para las obras alcanzó a Bs64,4 millones, en tanto que el monto adjudicado fue de Bs8 millones y el monto priorizado de Bs3 millones.

Programa de Apoyo al Empleo

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, por su parte, asumió la ejecución del Programa de Apoyo al Empleo II, priorizando acciones hacia los sectores productivos y de servicios de las micro, pequeñas y medianas empresas, para la generación y el resguardo del empleo en los sectores económicos más afectados y en grupos de población vulnerables. El programa previó una inversión de USD19 millones, con recursos de un crédito del BID contratado por el gobierno de Bolivia. Su meta era la creación de 11.000 empleos, con una duración entre tres a seis meses, durante la gestión 2020, y una remuneración por cuenta del programa de entre Bs2.122 (mínimo nacional) y Bs3.183, además del seguro contra accidentes laborales. Según la información del Ministerio de Trabajo, hasta inicios de octubre de 2020, aproximadamente 3.500 personas accedieron a este programa de empleos. Los sectores económicos con mayor participación en el programa fueron construcción, industria y comercio. De marzo a septiembre de 2020, participaron 1.546 personas en el PAE-II; de ellos, 945 eran hombres (el 61,1 por ciento) y 601 mujeres (el 38,9 por ciento).

Gráfico N° 11
Beneficiarios por tipo de empresa



Fuente: MTEPS-PAE II Sistemas y Gestión de Información.

Incentivo a la demanda y la producción nacional

El decreto del PRE incluía otorgar créditos para incentivar el consumo de bienes y servicios hechos en Bolivia, con tasas de interés preferenciales y teniendo como beneficiarios a personas naturales y jurídicas (micro o medianos empresarios) que adquirieran créditos para el consumo de productos nacionales y el pago de servicios de origen nacional. El principal instrumento financiero de este programa fue el Fondo de Garantía de Consumo de Bienes y Servicios Nacionales (FOGABYSEN). Los constituyentes del fideicomiso eran el BDP como fiduciario, por una parte, y el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural como fideicomitente, por otra, con una cobertura definida de hasta el 50 por ciento de nuevos créditos para el consumo de productos nacionales.

“Crédito 1,2,3”

El caso más conspicuo dentro de esta línea de estímulo a la demanda y la producción nacional es el programa publicitado como “Crédito 1,2,3”, que facilitaba acceder a créditos exclusivos con tasas preferenciales y cuyos beneficiarios serían personas naturales y jurídicas (micro y pequeñas empresas). Para acceder al crédito se debían cumplir dos condiciones: (1) el financiamiento debía destinarse a la compra de bienes, servicios e insumos hechos en territorio nacional, y (2) los proveedores debían estar registrados en la base de datos de PRO-BOLIVIA. El “Crédito 1,2,3” estaba cubierto en un 50 por ciento por la garantía del Fondo de Garantía para el Consumo de Bienes y Servicios Nacionales. El monto mínimo del crédito se estableció en Bs1.000, y los montos máximos en: i) Bs68.000 para personas naturales; ii) Bs350.000 para microcréditos.

En la ejecución del Programa, durante julio de 2020 el Banco Unión desembolsó un total de Bs172.200: el 80 por ciento en créditos solicitados por unidades económicas de la industria manufacturera, y el 20 por ciento restante al sector de comercio. Se otorgaron Bs35.000 a negocios de ventas al por mayor y menor. En septiembre de ese mismo año, los préstamos del “Crédito 1,2,3” se extendieron a todos los sectores, y particularmente en el comercio y la construcción. El sector comercial (ventas al por mayor y menor) lideró la solicitud de préstamos, con una participación del 46 por ciento (Bs15.480.888), seguido del sector de la construcción con un 32 por ciento (Bs10.757.016) y el sector de transporte, almacenamiento y comunicaciones con un 11 por ciento (Bs3.538.748).

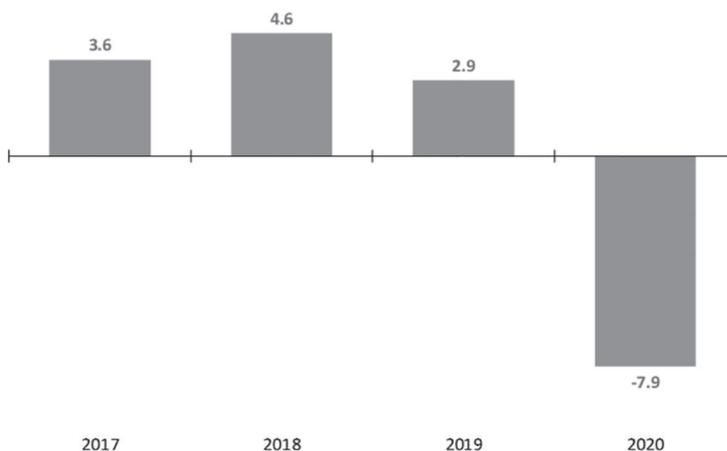
Actividad económica general

Para contar con evidencia estadística, acudimos al Índice Global de Actividad Económica (IGAE). Este indicador registró una variación negativa entre enero y julio de 2020 del 7,9 por ciento, con respecto al mismo periodo de 2019. El efecto del coronavirus en la economía se sintió con más fuerza en los meses de abril y mayo de 2020, en el con-

texto de la cuarentena. Como resultado, la actividad laboral se redujo en todos los sectores, y con un aumento inusitado del desempleo, que alcanzó una cifra récord del 11,8 por ciento al mes de julio de ese año.

Gráfico N° 12

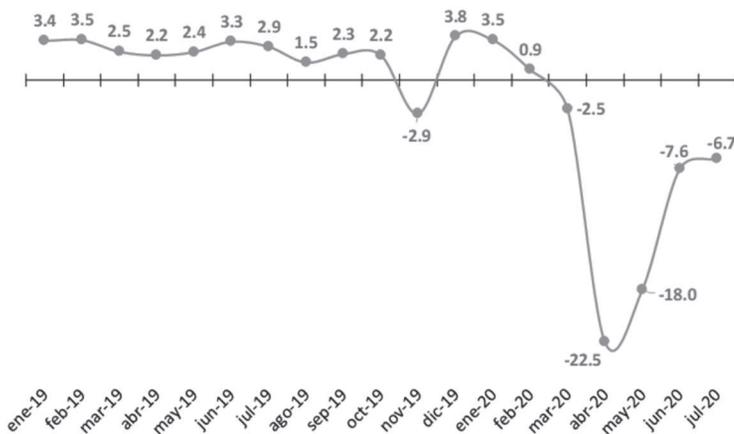
Variación del IGAE acumulado, a julio 2017 - 2020 (en porcentaje)



Fuente: Dirección de Análisis Productivo (DAPRO), MDPyEP, 2020.

No obstante la fuerte contracción del nivel general de actividad económica, la caída del IGAE en el mes de julio fue del 6,7 por ciento, un porcentaje menor al registrado en los meses previos: abril: el 22,5 por ciento; mayo: el 18,0 por ciento, y junio: el 7,6 por ciento (véase el Gráfico N° 13), lo cual sugiere una recuperación progresiva. Así, es muy probable que el período más agudo de recesión económica hubiera quedado atrás. Cabría esperar, entonces, la continuidad de esa tendencia, habida cuenta la flexibilización de las restricciones que facilitan la “normalización” de la mayoría de las actividades antes paralizadas.

Gráfico N° 13
Variación del IGAE respecto a similar período,
enero 2017 - julio 2020 (en porcentaje)



Fuente: Dirección de Análisis Productivo (DAPRO), MDPyEP, 2020.

Una perspectiva de cambios en la estrategia económica

Con el trasfondo de la lucha contra la pandemia y la crisis económica desencadenada, habría que reconocerle al PRE el mérito de haber instalado, en su día, la cuestión del empleo como un aspecto medular de la agenda gubernamental. Ahí radica mucho de su pertinencia y relevancia como política pública.

Economistas y analistas políticos coinciden en que al Estado le toca la responsabilidad de salir al rescate de la economía. Prácticamente nadie discute la necesidad de incrementar el gasto social para proveer protección sanitaria y socorrer a la población más carenciada. De hecho, es lo que se viene haciendo desde la irrupción de la emergencia sanitaria, con más o con menos eficacia y éxito.

También es incontrovertible que la situación de crisis vino a alterar sustancialmente las prioridades del gasto público, obligando a reasig-

nar recursos a la salud pública y a financiar una serie de bonos y ayudas sociales. Naturalmente, la cuarentena y otras medidas de contención conllevan un costo fiscal enorme, que repercute en la sostenibilidad de las finanzas públicas. Tanto más para una economía que ya venía debilitada y con espacio fiscal contraído por cinco años de crecimiento menguante y déficits acumulados en las cuentas públicas. La aparición de la pandemia ha supuesto postergar la meta del equilibrio fiscal, con la paradoja de que el sector público debe, ahora, gastar más, aunque ingrese menos recursos.

El PRE ha ido en esa misma dirección, pero tal vez con un enfoque más amplio e integral de política económica. La estrategia medular que le subyace fue la idea de mover el crédito a las empresas y sectores productivos inyectando recursos, inicialmente presupuestados en más de USD 2.360 millones a través de varias herramientas financieras. En la proyección financiera estuvo la meta de apalancar créditos por casi USD 4.000 millones, ciertamente un monto importante para poner en marcha la economía real.

De la ingeniería financiera diseñada se puede decir que fue creativa y hasta cierto punto novedosa. De alguna manera, el PRE prefiguraba y anticipaba cambios en el modelo económico, con el Estado como promotor y financiador de última instancia y con el sector privado, los emprendedores y los actores de la economía popular llamados a ser los protagonistas de la reconstrucción económica. Bien visto, era un modelo pragmático, alejado de dogmatismos y recetas convencionales, que combinaba la intervención estatal focalizada con el impulso a la iniciativa privada y el emprendedorismo. Como sea que los actores privados no estaban en posición de financiar su propia recuperación, era el sector público el que debería proveerles los recursos financieros –o, al menos, facilitarles el acceso– mediante el crédito masivo y barato, pero debiendo ellos mismos asumir los riesgos por los resultados.

Esto vale también para las empresas públicas que tendrían que aportar su parte a la reactivación y el empleo, aunque su reto primordial es su propia reestructuración y sostenibilidad financiera, de modo que

dejen de ser una carga pesada para las menguadas finanzas públicas. Desde este enfoque, no es más el gobierno quien retiene para sí los recursos y las decisiones de gasto e inversión, con las consecuencias conocidas de ineficiencia y despilfarro de los fondos públicos, hoy en día más escasos que nunca.

La acogida que esta propuesta de reactivación tuvo en su día, al menos en sectores del empresariado y otros colectivos sociales, sugiere que hay quienes son conscientes de qué está en juego. Y tendría que serlo aun más para los actores del campo, que es el sector que mejor se ha desenvuelto en la crisis y es el que puede aprovechar más la oportunidad de convertir a Bolivia en una potencia productora y exportada de alimentos. Sostenida sobre una robustecida y competitiva estructura agroalimentaria industrial, la economía boliviana bien podría emerger renovada, con una base productiva más ancha e inclusiva, y avanzando en la ruta de la transformación tecnológica. Se trata, sin duda, de una perspectiva muy promisoriosa aunque, por desgracia, tropieza con muchas barreras, entre ellas la falta de continuidad en las políticas públicas.

Bibliografía

JEMIO, Luis Carlos: "Consideraciones y directrices para una estrategia alternativa de crecimiento y desarrollo", en: CUEVAS, Javier; JEMIO, Luis Carlos y OPORTO, Henry: *Hacia un nuevo contrato social. Propuestas para la reforma fiscal, el crecimiento económico y la reconstrucción democrática*. Fundación Milenio, La Paz, 2019.

FUNDACIÓN MILENIO: *Informe de Milenio sobre la economía de Bolivia*. Julio de 2020, N° 42.

MINISTERIO DE DESARROLLO PRODUCTIVO Y ECONOMÍA PLURAL: "Informe de Rendición Pública de Cuentas del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, de 30 de junio de 2020". <https://produccion.gob.bo/>.

OPORTO, Henry (editor): *Bolivia: el día después. Cambios que vienen o ya están aquí*. Fundación Milenio, Serie *Análisis* N° 25, mayo de 2020.

DECRETOS SUPREMOS CITADOS:

- . Decreto Supremo N° 4139 de 22 de enero de 2020.
- . Decreto Supremo N° 4264 de 15 de junio de 2020.

- . Decreto Supremo N° 4272 de 23 junio de 2020.
- . Decreto Supremo N° 4297 de 24 de julio de 2020.
- . Decreto Supremo N° 4298 de 24 de julio de 2020.
- . Decreto Supremo N° 4327 del 7 de septiembre de 2020.
- . Decreto Supremo N° 4339 de 19 de septiembre de 2020.

El impacto de la paridad en la agenda de género en Bolivia

Shirley Franco Rodríguez

Shirley Franco Rodríguez

Shirley Franco Rodríguez es Licenciada en Ciencia Política, con siete diplomados realizados en el área de partidos políticos, comunicación política y liderazgo. Fue Diputada Nacional del Estado Plurinacional de Bolivia entre el año 2015 al 2020 y Concejala Municipal de la Ciudad de Cochabamba entre el año 2010 al 2014.

El impacto de la paridad en la agenda de género en Bolivia

Introducción

Hay momentos claves en Bolivia que nos permiten comprender los procesos que se dieron para garantizar mayor participación de las mujeres en la política. El propósito de este trabajo es reflexionar más allá de la mera presencia de las mujeres en los cargos políticos y analizar el impacto de la paridad en el empoderamiento de las mujeres y en la representación de sus intereses de género.

El presente trabajo está organizado de la siguiente manera: En la Sección 1 se describen los avances en lograr las reivindicaciones por los derechos de las mujeres: desde la obtención del voto femenino, pasando por la evolución de la legislación electoral, hasta llegar a la paridad, sin desterrar reflexiones sobre los factores institucionales, políticos y culturales que enfrentan las mujeres para acceder a instancias de representación. En la Sección 2 se explica la necesidad de que las mujeres en espacios de representación política se apropien de la agenda de género y asuman un sentido de pertenencia y sensibilidad con la problemática que atraviesan las mujeres.

Sección 1. Lucha histórica

El propósito de esta Sección no es recapitular todas las conquistas de las mujeres para su representación descriptiva (su presencia) dentro del sistema político; la perspectiva en este acápite es reconocer el aporte de la mujer a la democracia en sí misma, porque no existe democracia sin mujeres.

En Bolivia, las organizaciones y agrupaciones feministas desde antes de la década de 1920 han reivindicado los derechos políticos y civiles de las mujeres.

«Surgieron, en diferentes ciudades de Bolivia, los “Centros culturales” femeninos que reunían a mujeres de las clases medias y altas para conversar, debatir y expresarse sobre literatura, poesía, arte, pintura, etc. Sin embargo estos centros no se limitaron a una función puramente cultural e intelectual, puesto que muy rápidamente adoptaron una función política que permitía a estas mujeres reivindicar sus derechos civiles y políticos. Fue en el seno de estos centros que estas mujeres tomaron conciencia de la injusticia que significaba su exclusión de la esfera política, a pesar de que cumplían uno de los requisitos esenciales para ser ciudadano: el saber leer y escribir. De esta manera, para expresar y difundir sus reivindicaciones políticas muchos de estos centros comenzaron a publicar revistas femeninas donde se discutían temas tales como: los derechos civiles y políticos de la mujer, el lugar que las mujeres tenían en la sociedad, el feminismo, la educación de las mujeres, etc. Este fue el caso del Centro Artístico e Intelectual de Señoritas de Oruro, fundado por Laura De la Rosa, Bethsabé Salmón de Beltrán y Nelly López, que publicaba la revista Femeniflor (la primera revista de este tipo a ser publicada en 1921), del Círculo de Bellas Artes de Cochabamba, del Centro Juvenil de Señoritas del Beni, del Centro Ideal Femenino de La Paz que publicaba la revista Aspiración (1923), y del Ateneo Femenino de La Paz que publicaba las revistas Eco Femenino (1923) e Índice (1929). El Ateneo Femenino, fundado en La Paz en 1923 por María Luisa Sánchez Bustamante, una mujer de la clase alta de esa ciudad, fue el centro más importante de todos a nivel nacional. Fue bajo su impulsión que se fundaron otros “Ateneos” en ciudades como Oruro, Sucre y Cochabamba. Se convirtió en la organización de referencia para la defensa de los derechos de las mujeres de los años 1920 a 1940. Fue el primer centro que organizó una campaña constante para que las mujeres adquirieran los derechos civiles y políticos.

De esta manera, en 1925 organizó una primera Convención de Feministas que reunió a una comisión con el fin de analizar la Constitución para incluir el derecho de voto para las mujeres que sabían leer y escribir. Asimismo, en 1929 organizó la Primera Convención de Mujeres con la participación de la Federación Obrera del Trabajo (FOT), la Fe-

deración Obrera Femenina (FOF) y del Sindicato Femenino de Oficios Varios, que fracasó puesto que hubo discordancias entre las mujeres de los centros femeninos y las mujeres sindicalistas en cuanto a objetivos, reivindicaciones e incluso concepciones del lugar que ocupaban las mujeres en la sociedad».¹

En 1952 la Revolución Nacional Boliviana llevó a un cambio social mayor con el empoderamiento de las masas y la creación de una nueva clase política. Nuevos movimientos y actores sociales pugnaron por el acceso al poder con la debilitada oligarquía y sectores tradicionales y uno de esos nuevos factores fue la mujer.² La Revolución del 52 fue una impetuosa movilización de obreros, mineros y campesinos contra el Estado oligárquico que concluyó con la reforma agraria (redistribución de la tierra de manos de una elite latifundista) y el voto universal a las mujeres, los analfabetos y los indígenas (de golpe la población votante saltó de 200.000 a cerca de 1 millón de personas).³

Recién el 21 de Julio de 1952 las mujeres en Bolivia obtuvieron el derecho a sufragar: ¡un siglo después de la primera elección que se celebró en el país!

Pero muy pronto las mujeres que habían luchado y contribuido a conquistar la democracia constataron que se obtuvo una democracia con un sistema de representación que no las contemplaba, que en los hechos era excluyente a la hora de considerar a las mujeres como sujetos de poder, lo que exteriorizó la presencia femenina desigual y marginal en los espacios de definición política. Entonces surgieron

1 ÁLVAREZ GIMÉNEZ, María Elvira: "Movimiento feminista y derecho al voto en Bolivia (1920-1952)". Revista *Fuentes* (Revista de la Biblioteca y Archivo Históricos de la Asamblea Legislativa Plurinacional), vol. 5, n° 15, Agosto 2011, La Paz, Bolivia, p.7.

2 SEOANE DE CAPRA, Ana María: "Resistencia e Insurgencia: Mujeres en Bolivia (1946-1952)". Libro *Visiones de Fin de Siglo*. Instituto Francés de Estudios Andinos, Lima, Perú, y Plural Editores, La, Paz, 2001.

3 KLEIN, Hebert: "Cambios Sociales en Bolivia desde 1952". Revista *Temas Sociales* (Revista de la Carrera de Sociología UMSA - Instituto de Investigaciones Sociológicas Mauricio Liebre), n° 21, La Paz, Bolivia, 2003.

vertientes de mujeres feministas⁴ que empezaron a cuestionar la escasa presencia femenina en el poder político; en más de 10 años de democracia representativa desde 1982,⁵ el país no logró superar el déficit de representación femenina, y por el contrario se evidenció que la participación femenina en cargos electos no pasaba del 10%.

Cuadro N° 1
Representación de Mujeres en el Parlamento antes
de la Cuota de Género

Año	Cámara de Diputados		Cámara de Senadores	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
1982	129	1	25	2
1985	126	4	27	0
1989	119	11	26	1
1993	117	13	26	1

Elaboración: Coordinadora de la Mujer. Fuente: NOVILLO, Mónica: *Paso a Paso, Así lo hicimos*. IDEA Institute for Democracy and Electoral Assistance. La Paz, Bolivia. 2011.

En 1997 se introdujo por primera vez en Bolivia para la representación política el sistema de cuotas: el mecanismo institucional más utilizado en el mundo para incentivar la presencia equitativa de mujeres en esferas de poder político porque las cuotas permiten que el esfuerzo de acceder a cargos de representación política no resida exclusivamente

4 Es importante recalcar la diferencia entre colectivo de mujeres y movimiento feminista. No todos los colectivos femeninos son feministas, aunque todos los movimientos feministas pueden considerarse parte de un colectivo de mujeres más amplio. Esta distinción es importante puesto que la etiqueta "feminista" puede tener connotaciones negativas en algunas partes de América Latina. Organizaciones de mujeres pueden rechazar la etiqueta aun cuando en su esencia promuevan los derechos de la mujer y la igualdad.

5 «Hasta antes de 1982, en Bolivia se alternaron periodos "cortos" fruto del sufragio con Gobiernos militares. [...] El 10 de Octubre de 1982, después de casi dos décadas marcadas por la presencia de gobiernos de facto, se inició el ciclo democrático más largo y "el primero genuinamente democrático" de su historia. Ese día, el general Guido Vildoso entregó el poder a Hernán Siles Zuazo, ganador de las elecciones de 1980». s/a: "Antecedentes de la recuperación de la democracia en Bolivia". Universidad Autónoma Juan Misael Saracho. <http://tvupress.uajms.edu.bo/?p=1555>.

en las mujeres (en forma individual) sino también en quienes controlan el proceso de selección, comprendiendo que existe una responsabilidad colectiva sobre un derecho individual.⁶

En el caso boliviano, la reforma realizada en 1997 obligaba a los partidos a «*promover la igualdad de oportunidades entre sus militantes, hombres y mujeres; así como la efectiva participación de la mujer en los órganos de dirección partidaria y en la nominación de candidaturas para cargos de representación popular*».⁷ El objeto de la Ley N° 1779 de Reforma y Complementación al Régimen Electoral, no puede entenderse como la forma de garantizar un porcentaje mínimo de mujeres en los niveles de representación, porque las modificaciones⁸ delimitaban:

- Para el caso de los candidatos a senadores «*al menos uno de cada cuatro candidatos, ser mujer*».
- Para el caso de candidatos a diputados plurinominales por cada departamento «*estas listas incorporarán un mínimo de 30% de mujeres distribuidas de modo que de cada tres candidatos al menos uno sea mujer*».
- Para el caso de candidatos a diputados por circunscripciones uninominales, se «*procurará la participación efectiva de la mujer*».

Como se puede apreciar, las reformas electorales de 1997 sólo pretendían tímidamente lograr un 30% de presencia de mujeres en las listas de candidaturas, lo que no significaba tácita y obligatoriamente la ocupación del 30% de escaños en el parlamento por mujeres. Esta fue la manera de intentar equilibrar las condiciones de competencia, reduciendo ventajas desmedidas de aquellos que históricamente ocuparon posiciones de poder: los varones.

6 RIOS TOBAR, Marcela; VILLAR, Andrés: *Cuotas de género, democracia y representación*. FLACSO, Santiago, Chile. 2006.

7 Ley N° 1779 de Reforma y Complementación al Régimen Electoral, modificación del artículo 110 inciso e) de la Ley de Reforma Electoral N° 1246 del 5 de julio de 1991.

8 Modificaciones al artículo 5 parágrafo 2, incisos b), c) y d) de la Ley de Reforma Electoral N° 1704 del 2 de agosto de 1996 que originalmente especificaba la presentación de listas de candidatos a senadores, diputados plurinominales y diputados uninominales en estricto orden de prelación de titulares y suplentes, sin hacer distinción alguna de género.

Cuadro N° 2

Representación de Mujeres en el Parlamento después de la Cuota de Género y hasta la Asamblea Constituyente

Año	Cámara de Diputados		Cámara de Senadores	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
1997	115	15	26	1
2002	106	24	23	4
2005	108	22	26	1

Elaboración: Coordinadora de la Mujer. Fuente: NOVILLO, Mónica: *Paso a Paso, Así lo hicimos*. IDEA Institute for Democracy and Electoral Assistance. La Paz, Bolivia. 2011.

Como puede observarse, hubo un avance en la cantidad de mujeres elegidas en el parlamento pero esto aún era insuficiente. Tuvo que pasar casi una década, hasta el año 2006 durante la Convocatoria a la Asamblea Constituyente, para que se instalara con fuerza el debate sobre el déficit de representación de las mujeres en la política.

La Asamblea Constituyente se convirtió en un espacio simbólico de poder a conquistar, porque ahí se definirían las nuevas formas de institucionalidad y convivencia ciudadana, y las mujeres no podían estar ajenas a la convocatoria y menos al proceso.

- El primer desafío era asegurar elegibilidad de las mujeres en la misma proporción que los varones, y para ello se incorporó el principio de alternancia en la Ley N° 3364 de Convocatoria a la Asamblea Constituyente, lo que dio como resultado 86 mujeres que fueron electas como asambleístas de un total de 255; es decir, se alcanzó el porcentaje del 34%.
- El segundo desafío de las mujeres en la Asamblea Constituyente era incorporar propuestas que reconocieran sus derechos y mejoraran sus oportunidades, pero esta tarea no era nada sencilla, pues implicaba desactivar las diferencias sociales-culturales y las desigualdades que marcan las distancias entre las mujeres blancas, mestizas

e indígenas, etc., acentuadas además por visiones equidistantes y desconfiadas en un contexto de alta polarización política.

Finalmente diferentes organizaciones sociales se apropiaron de la “agenda de género” e impulsaron las propuestas de equidad de género, dando como resultado un nuevo marco legal para la participación política de las mujeres, superando la cuota del 30% por el concepto de paridad 50/50 en la Constitución Política del Estado, es decir «*la composición por sexo en la representación política en instancias de conducción estatal*».⁹

Bolivia, de acuerdo con la Nueva Constitución Política del Estado de 2009, pasó a ser un “Estado descentralizado y con autonomías” (Artículo 1) que, además, «*adopta para su gobierno la forma democrática, participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres*» (Artículo 11).

Como consecuencia, en las elecciones generales del año 2009 se mostró un notorio incremento de mujeres en el parlamento aunque la paridad aún no se concretaba:

- En la Cámara de Senadores la participación de las mujeres alcanzó un 44,4%.
- En la Cámara de Diputados fue del 22,3%.
- Sin embargo, en las 7 circunscripciones especiales de los pueblos indígenas ninguna mujer indígena ocupó un curul como diputada titular.

Teóricamente, al momento de presentar las listas de candidaturas ante el Órgano Electoral Plurinacional (OEP), las organizaciones políticas cumplieron en esa época el principio de paridad presentando el 50% de candidatos hombres y el 50% de candidatas mujeres; sin embargo, el detalle que marcó una diferencia sustancial fue la inobservancia por el Órgano Electoral a los vacíos de la normativa electoral para garantizar la paridad de género en la conformación del Órgano Legislativo, además de la ausencia total de compromiso por parte de las organizacio-

9 QUISPE ALANOCA, Juana: “Avances y dificultades en la participación política de mujeres en los espacios del poder local”. Artículo publicado por el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, Noviembre 2018.

nes políticas con la equidad de género que (mal)utilizaron¹⁰ el sistema electoral mixto de representación proporcional que tiene el país.

En Bolivia el sistema electoral combina la elección de representantes por circunscripciones uninominales elegidos por simple mayoría, con un sistema de representación proporcional por lista.

- Para la Cámara de Senadores se escogen 4 senadores por departamento, sumando un total de 36 miembros. Las candidaturas se presentan en listas partidarias y se eligen de forma proporcional al voto obtenido por su candidato o candidata a la Presidencia.

Cuadro N° 3
Composición de la Cámara de Senadores tras la elección del 2009, por Departamento

Departamento	Mujeres	Hombres
Beni	2	2
Chuquisaca	1	3
Cochabamba	1	3
La Paz	2	2
Oruro	2	2
Pando	2	2
Potosí	2	2
Santa Cruz	2	2
Tarija	2	2
Total	16	20

Fuente: Elaboración propia con base en la Nómina del Órgano Electoral Plurinacional de los ciudadanos electos como senadores, diputados plurinominales, diputados uninominales y diputados por circunscripción especial indígena originario de la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia, en las elecciones generales del 6 de diciembre de 2009.

10 Los partidos políticos dieron la apariencia de una preocupación por el estatus político de las mujeres, y adoptaron la paridad “estratégicamente”, priorizaron figuras políticas masculinas para evitar bajas drásticas en su popularidad y optaron por figuras femeninas pasivas. En resumen socavaron el progreso femenino al enmascarar los retrocesos como avances.

- La Cámara de Diputados, estaba compuesta –y aún lo está– por 130 escaños de los cuales en ese entonces se elegían: 53 escaños proporcionalmente por lista (plurinominales); 70 escaños por mayoría simple a través del voto directo territorialmente (circunscripciones uninominales), y los restantes 7 escaños correspondían a los pueblos indígenas originarios campesinos (circunscripciones especiales indígenas) de acuerdo con sus usos y costumbres.¹¹

Y aunque la paridad se encontraba reconocida en la Constitución Política del Estado, no hubo equivalencia en la configuración de la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP)¹² debido a que las organizaciones políticas que participaron en la contienda electoral priorizaron a los varones en las listas de candidaturas a través de las siguientes artimañas que eran “legales” por los rescoldos vacíos en la legislación: 1) Confeccionaron las listas de candidatos plurinominales comenzando con candidatos hombres, y 2) Designaron hombres como candidatos titulares para las circunscripciones uninominales, dejando los espacios de suplencias casi exclusivamente ocupados por mujeres. Ello dio como resultado que en las diputaciones plurinominales, las mujeres representaron el 46,0% de los asambleístas, pero en las diputaciones uninominales sólo el 8,57%, lo que significa que de 70 escaños territoriales sólo 6 correspondieron a mujeres y los restantes 64 a hombres.

11 Aquella distribución de escaños, estaba contemplada en el artículo 32 de la Ley N° 4021 de Régimen Electoral Transitorio del 14 de abril de 2009, que se aplicó en las Elecciones Generales del 2009.

12 Asamblea Legislativa Plurinacional es la nueva denominación del parlamento desde la aprobación de la Nueva Constitución Política del Estado el año 2009.

Cuadro N° 4
Composición de la Cámara de Diputados tras la elección del 2009,
por Departamento

Departamento	Mujeres	Hombres	Indígena Hombre	Indígena Mujer
Beni	2	8	1	0
Chuquisaca	3	11	-	-
Cochabamba	4	18	1	0
La Paz	8	28	1	0
Oruro	2	8	1	0
Pando	0	4	1	0
Potosí	3	14	-	-
Santa Cruz	7	24	1	0
Tarija	1	8	1	0
Total	30	123	7	0

Fuente: Elaboración propia con base en la Nómina del Órgano Electoral Plurinacional de los ciudadanos electos como senadores, diputados plurinominales, diputados uninominales y diputados por circunscripción especial indígena originario de la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia, en las elecciones generales del 6 de diciembre de 2009.

La construcción del Estado Plurinacional implicaba la adecuación y/o modificación de la normativa y legislación vigente; el año 2010 fue el turno de la Ley N° 026 de Régimen Electoral donde se incorporó el mecanismo de la alternancia para las listas de candidatas y candidatos. Fue la combinación entre el principio de paridad –que estaba constitucionalizado– y el criterio de alternancia (de la Ley N° 026) que lograron disminuir las brechas de género y equiparar la representación política de las mujeres desde sus múltiples identidades.

En las elecciones generales del año 2014 se efectivizó la paridad en la Asamblea Legislativa Plurinacional, obteniendo las mujeres el histórico porcentaje del 48,2% de representación femenina: de 36 senadores, 17 eran mujeres, y de 130 diputados, 63 eran mujeres.

Este aporte de las mujeres a la democracia fue posible, en parte, porque el OEP, además de aplicar la paridad y la alternancia, añadió mecanismos en la ingeniería electoral que obligaron a las organizaciones políticas a priorizar las mujeres para las listas de candidaturas. Entre estos nuevos mecanismos incorporados en el Reglamento de las Elecciones Generales 2014 emitido por el Tribunal Supremo Electoral estaban:

1. Las organizaciones políticas debían iniciar con mujeres sus listas de candidaturas plurinominales de los departamentos de Chuquisaca, Cochabamba, Santa Cruz y Beni; es decir, en cuatro de las nueve circunscripciones departamentales.
2. Las organizaciones políticas debían presentar mujeres en el 50% de las candidaturas titulares para las circunscripciones uninominales y también para las circunscripciones especiales indígenas.

Cuadro N° 5
Composición de la Cámara de Senadores tras la elección del 2014,
por Departamento

Departamento	Esaños	
	Total	Mujer
Beni	4	2
Chuquisaca	4	2
Cochabamba	4	1
La Paz	4	2
Oruro	4	2
Pando	4	2
Potosí	4	1
Santa Cruz	4	2
Tarija	4	2
Total	36	16

Fuente: Elaboración propia con base en la Nómina del Órgano Electoral Plurinacional de ciudadanos y ciudadanas electos y electas como senadores, senadoras, diputados y diputadas plurinominales, diputados y diputadas uninominales y diputados y diputadas por circunscripción especial indígena originario y representantes ante organismos parlamentarios supraestatales del Estado Plurinacional de Bolivia, en las elecciones generales del 12 de octubre del 2014.

Cuadro N° 6
Composición de la Cámara de Diputados tras la elección
del 2014, por Departamento

Departamento	Escaños uninominales		Escaños plurinominales		Escaños de las circunscripciones especiales indígenas	
	Total	Mujer	Total	Mujer	Total	Mujer
Beni	4	2	3	2	1	1
Chquisaca	5	2	5	4	-	
Cochabamba	9	4	9	6	1	1
La Paz	14	7	14	7	1	1
Oruro	4	2	4	1	1	0
Pando	2	1	2	1	1	0
Potosí	7	3	6	2	-	
Santa Cruz	14	7	13	7	1	0
Tarija	4	3	4	1	1	0
Total	63	31	60	31	7	3

Fuente: Elaboración propia con base en la Nómina del Órgano Electoral Plurinacional de ciudadanos y ciudadanas electos y electas como senadores, senadoras, diputados y diputadas plurinominales, diputados y diputadas uninominales y diputados y diputadas por circunscripción especial indígena originario y representantes ante organismos parlamentarios supraestatales del Estado Plurinacional de Bolivia, en las elecciones generales del 12 de octubre del 2014. Y con base en la Ley N° 421 de Distribución de Escaños entre Departamentos del 7 de octubre de 2013.

Se puede apreciar que para el periodo legislativo 2015-2020 la representación de mujeres llegó al 44,7% en la Cámara de Senadores, mientras que en la Cámara de Diputados alcanzó el 50,0%.

Esta situación matemáticamente se ha mantenido en los resultados de las elecciones generales del año 2020:

Cuadro N° 7
Composición de la Cámara de Senadores tras la elección
del 2020, por Departamento

Departamento	Escaños	
	Total	Mujer
Beni	4	3
Chuquisaca	4	2
Cochabamba	4	2
La Paz	4	3
Oruro	4	2
Pando	4	2
Potosí	4	2
Santa Cruz	4	2
Tarija	4	2
Total	36	20

Fuente: Elaboración propia con datos de la página web oficial de la Cámara de Senadores de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Cuadro N° 8
Composición de la Cámara de Diputados tras la elección
del 2020, por Departamento

Departamento	Escaños uninominales		Escaños plurinominales		Escaños de las circunscripciones especiales indígenas	
	Total	Mujer	Total	Mujer	Total	Mujer
Beni	4	2	3	2	1	0
Chuquisaca	5	2	5	3	-	
Cochabamba	9	4	9	5	1	0
La Paz	14	6	14	6	1	1
Oruro	4	2	4	2	1	0
Pando	2	1	2	0	1	1
Potosí	7	3	6	3	-	
Santa Cruz	14	5	13	7	1	1
Tarija	4	2	4	2	1	1
Total	63	27	60	30	7	4

Fuente: Elaboración propia con datos de la página web oficial de la Cámara de Diputados de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Se puede apreciar que para el periodo legislativo 2020-2025 la representación de mujeres en la Cámara de Senadores subió al 55,6%,¹³ mientras que en la Cámara de Diputados bajo al 46,2%.

Este escenario se presentó como consecuencia de que el Tribunal Supremo Electoral en el Reglamento de las Elecciones Generales 2020 flexibilizó el cumplimiento de la paridad dejando a criterio de las organizaciones políticas priorizar o no a las mujeres en las listas de candidaturas; es decir, al contrario de lo sucedido el año 2014, el OEP se rehusó a establecer mecanismos en la ingeniería electoral que garantizaran la paridad en la conformación del Órgano Legislativo, por lo que ese año no existió el componente de cumplimiento obligatorio por parte de las organizaciones políticas para incluir las mujeres con preferencia en sus listas de candidaturas. Entre las medidas flexibilizadas para la elección del año 2020 por el Tribunal Supremo Electoral estuvieron:

1. Las organizaciones políticas debían iniciar las listas de candidaturas a senadurías y diputaciones plurinominales con mujeres en cinco de las nueve circunscripciones departamentales; es decir: como la cantidad de departamentos en Bolivia es un número impar, se priorizó que cinco de los nueve departamentos encabezaran sus listas con mujeres.
2. Las organizaciones políticas debían dar preferencia a las candidaturas de mujeres en aquellos departamentos donde la cantidad de escaños eran número impar: por ejemplo, si en el departamento de Cochabamba se tienen 9 escaños plurinominales y 9 escaños uninominales, en ambas listas se debería empezar con mujer porque es número impar. Sin embargo, el OEP estableció la “salvedad” que la organización política pudiera inscribir menos candidatos en una

¹³ El incremento de la representación de mujeres en la Cámara de Senadores para el período legislativo 2020-2025 respondió a una estrategia proselitista de una organización política (Comunidad Ciudadana) que inició con mujer la lista de candidaturas a senadurías en todos los departamentos del país pero, de no haber sido por esa medida electoralista de una organización política, la conformación de la Cámara de Senadores probablemente hubiera sido similar a la del período 2009-2014. Por tanto, ese incremento no es mérito de la legislación electoral porque, en el fondo, los mecanismos para garantizar la paridad en la Cámara de Senadores no han variado desde la elección del año 2014 ni para ésta del 2020.

lista, por ejemplo: sólo registrar 8 candidatos en una lista, número par, lo que implicaba que la lista de candidatos empezara con hombre. Esta determinación provocó que las organizaciones políticas actuaran ventajosamente para los hombres, pues en aquellas circunscripciones electorales donde la organización política tenía menos apoyo electoral y menos probabilidades de ganar, las listas se encabezaban con mujeres, lo que conllevó que las organizaciones políticas sí cumplieron nominalmente la paridad de género en la inscripción de sus candidaturas, pero no se garantizó la paridad de género en la configuración del Órgano Legislativo.

En conclusión, desde la aprobación de la Nueva Constitución Política del Estado se ha observado un notorio aumento en los números de la representación femenina en la Asamblea Legislativa Plurinacional, tanto en la Cámara de Senadores como en la Cámara de Diputados:

Cuadro N° 9
Participación de mujeres en la Cámara de Senadores

Año	Total	Hombres	Mujeres
1982 - 1985	27	25	2
1985 - 1989	27	27	0
1989 - 1993	27	26	1
1993 - 1997	27	26	1
1997 - 2002	27	26	1
2002 - 2005	27	23	4
2005 - 2009	27	26	1
2009 - 2014	36	20	16
2014 - 2020	36	20	16
2020 - 2025	36	16	20

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro N° 10
Participación de mujeres en la Cámara de Diputados

Año	Total	Hombres	Mujeres
1982 - 1985	130	129	1
1985 - 1989	130	126	4
1989 - 1993	130	119	11
1993 - 1997	130	117	13
1997 - 2002	130	115	15
2002 - 2005	130	106	24
2005 - 2009	130	108	22
2009 - 2014	130	100	30
2014 - 2020	130	65	65
2020 - 2025	130	69	61

Fuente: Elaboración propia.

Estas cifras inéditas dan cuenta que para alcanzarse una mayor presencia de las mujeres en los Órganos Deliberativos del Estado, hasta llegar a la paridad en varias instancias, fue un prolongado proceso de carácter acumulativo que no tuvo atajos, que fue muy resistido y que aún continúa siéndolo.

El caso de Bolivia no es aislado: más de un centenar de países en todo el mundo han optado por algún mecanismo de acción positiva o cuotas de género, para promover la participación más equitativa de la mujer en el poder político. Empero también han surgido diversos cuestionamientos que pretenden deslegitimar las políticas de inclusión, lo que representa una corriente de descalificación y desvalorización que pretende bloquear la adopción de las cuotas de género o la paridad. Entre los argumentos en contra del sistema de cuotas están: a) los que afirman que no son democráticas o hasta las catalogan de antidemocráticas porque violan la noción de “libre elección” de quien es nominado para un cargo político; b) otros sostienen que las cuotas contravienen los principios de igualdad y no-discriminación, pues aparentemente

discriminan a los hombres al impedir una competencia abierta por escaños entre hombres y mujeres, y c) en algunos casos son las mismas mujeres que califican de ofensivo el sistema de cuotas porque sugiere que ellas son incapaces de ganar un cargo por cuenta propia.

Todos estos “razonamientos” se contrarrestan por la amplia evidencia dada en los datos sobre la subrepresentación femenina: es indudable que las acciones afirmativas, la discriminación positiva o el sistema de cuotas constituyen medidas compensatorias y temporales que tienen como objetivo asegurar un porcentaje mínimo de presencia femenina y son la mejor alternativa para revertir el déficit de representación femenina y la persistente marginación de las mujeres en las esferas políticas.

A pesar de que la paridad está contemplada en la legislación, todavía se corre el riesgo de no aplicarse y de enfrentar retrocesos; ante este escenario negativo el concluir que, en términos cuantitativos, hubo un avance de las mujeres en la política es una apreciación reduccionista. Se debe advertir que el Estado no es un espacio sin historia porque en su configuración se cristalizan tradiciones, jerarquías, valores y toda una cultura marcada por la supremacía de los varones. Las relaciones de poder, prácticas e instituciones existentes hasta ahora han generado diversas formas de exclusión, subordinación y discriminación de las mujeres.

*«las mujeres siguen estando marginadas en gran medida de la esfera política en todo el mundo, a menudo como resultado de leyes, prácticas, actitudes y estereotipos de género discriminatorios, bajos niveles de educación, falta de acceso a servicios de atención sanitaria, y debido a que la pobreza las afecta de manera desproporcionada».*¹⁴

Entonces debemos señalar la subsistencia de múltiples factores invisibles que juegan un papel preponderante sellando asimetrías entre hombres y mujeres e impidiendo una competencia equilibrada de género en el plano político.¹⁵ Muchas veces estos factores actúan de

14 Resolución N° 66/130 sobre la Participación de la Mujer en la Política, aprobada en la 89° Sesión Plenaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 19 de Diciembre de 2011. p.2.

15 RIOS TOBAR, Marcela: *Mujer y Política*. FLACSO, Santiago, Chile, 2008.

freno en el empoderamiento de las mujeres como sujetos sociales, u obstaculizan el ejercicio pleno de su ciudadanía y sus derechos políticos, o inhiben y desincentivan su participación política. Estos factores pueden agruparse en tres causas:

1. Causas socioeconómicas.
2. Causas culturales o ideológicas.
3. Causas político-institucionales.

Las analizaremos a continuación.

1. Causas socioeconómicas

Están vinculadas con lo estructural, con las desigualdades de género en la esfera política como consecuencia del orden socioeconómico existente. Por ejemplo, la participación en el mercado laboral donde la informalidad es capitaneada por la mujer; el analfabetismo y la deserción escolar que son más altos en niñas que en niños; las brechas en el ingreso salarial en detrimento de la mujer, o la pobreza que tiene rostro femenino. Todas estas causas dejan a la mujer en desventaja, entorpeciendo su llegada a espacios jerárquicos.

2. Causas culturales o ideológicas

Son aquellas relacionadas con las creencias, mitos y estereotipos sobre las funciones que las mujeres “deben” desempeñar en la sociedad y actúan como mecanismos que fluyen subterráneamente para resistir la presencia de las mujeres en la política:

- El aumento del tiempo dedicado por las mujeres al trabajo fuera del hogar no encuentra una disminución correspondiente del trabajo dentro del hogar porque las responsabilidades domésticas recaen casi exclusivamente sobre las mujeres, lo que implica una doble o triple jornada laboral, provocando que el tiempo dedicado para la política les sea cada vez más escaso. La distribución de roles de género y la división sexual del trabajo impactan negativamente en

la capacidad, interés y oportunidades de las mujeres para acceder al poder político, además de afectar sus trayectorias laborales y su autonomía económica. Que no exista corresponsabilidad en el cuidado del hogar constituye una barrera para el acceso, el ejercicio, e incluso la continuidad de mujeres en cargos públicos.

- Las ideas preconcebidas de que *“las mujeres se auto marginan por voluntad propia”, “no tienen interés de participar en la vida política”, “no hablan de política”* o *“se mantienen poco informadas”*, son una forma de invalidar su aporte a la democracia y al sistema político pero, sobre todo, encubren las condiciones hostiles y adversas que enfrentan las mujeres en la política –*“que es cosa de hombres”*. Este es uno de los mecanismos de exclusión más explotados para desalentar la participación política de la mujer.
- Otra forma de invisibilizar a las mujeres en política es frivolizando su participación; por ejemplo: cuando los partidos políticos –con el fin de atraer votos– reclutan a mujeres íconos para explotar su imagen porque ellas cuentan con cierto tipo de reputación pública, es el caso de las candidatas reinas de belleza y esto no es otra cosa que la recreación de estereotipos banalizando las cualidades para gobernar y liderar de las mujeres.
- Por otro lado, están la inculturación de dudas, cuestionamientos y sospechas sobre la capacidad y preparación de las mujeres para asumir cargos políticos o ser parte de la gestión pública, fenómeno que es una expresión “aceptada” de subvaloración generalizada por la condición de “inferioridad” –*“incapacidad no superable”*– de las mujeres, que en los hechos constituye la respuesta tácita machista “defensiva” al quiebre del monopolio masculino en la representación política. Diametralmente diferente es el caso de los varones que no se les establece exigencias ni se los somete a evaluaciones para ejercer el poder, razón por la cual asumen que el campo político es un terreno que les pertenece casi con exclusividad y tradicionalmente. Evidentemente, la política tiene una serie de exigencias, y en el caso de las mujeres se duplican porque carecen de un cúmulo de habilidades que da la práctica política

por haber sido excluidas históricamente del campo político, lo que conlleva, lógicamente, que no pudieran desarrollar esa formación. Las brechas relativas a las capacidades implican que las mujeres tienen menor probabilidad que los hombres de contar con la educación, los contactos y los recursos necesarios para convertirse en líderes eficaces. Al no acceder las mujeres a una formación política que mejore su desempeño en la esfera pública se las limita significativamente en sus oportunidades para desarrollar destrezas y conocimientos que son necesarios para conquistar espacios de poder y reproducirlos.

Entonces, si combinamos la persistencia de prejuicios con la sobrecarga de trabajo en el hogar y el impedimento para acceder a una formación política, tenemos la ecuación perfecta para mantener a las mujeres en continua desventaja.

Las distintas imposiciones de género, arquetipos y estereotipos socioculturales afectan tanto a hombres como a mujeres y son estos y otros factores culturales los que permean los sistemas electorales y el comportamiento de los partidos políticos. De ello podemos concluir que hay una cultura política machista imperante que petrifica roles de género y, por ello, es imperioso desterrar el sexismo, instalar nuevas masculinidades y cambiar la forma de convivencia social con la mujer, mediante nuevos arreglos de institucionalidad (legislación) y convivencia ciudadana (prácticas políticas).

3. Causas político-institucionales

Estas causas están vinculadas con las instituciones que rigen el comportamiento político:

1. El Régimen Electoral.
2. El Sistema de Partidos.
3. Los Partidos Políticos.

3.1 El Régimen Electoral

La normativa electoral es la encargada de producir condiciones generales de mayor igualdad de género. La crisis del sistema político en Bolivia desde 2003 implicó rediseñar la arquitectura electoral; como vimos anteriormente, la Nueva Constitución Política del Estado estableció la paridad de género, la Ley N° 026 de Régimen Electoral incorporó la alternancia, y los mecanismos de innovación electoral de carácter excepcional, temporal o transitorio que el Órgano Electoral introdujo para los últimos procesos electorales (2014 y 2020), fueron el conjunto de medidas que garantizaron la equivalencia de acceso y participación para hombres y mujeres en instancias estatales, y los partidos políticos y agrupaciones ciudadanas las cumplen únicamente porque es una formalidad para participar en las elecciones.

Hasta ahora, las reformas no se han traducido en un crecimiento vigoroso y sostenido de la política como un espacio amigable para las mujeres pero, paradójicamente, de no ser por estas reformas electorales probablemente continuaríamos con un sistema político sin mujeres, incapaz de resolver sus demandas y problemas históricos y, por tanto, la participación simbólica de las mujeres está cambiando el lenguaje y la naturaleza de la política en Bolivia: La sola presencia de mujeres en la política hace mucho bien a la democracia y al sistema de representación.

3.2 El Sistema de Partidos

En el mundo existe una crisis de los sistemas de partidos, y Bolivia no es la excepción: el modelo del sistema de partidos es androcéntrico y, por ende, androgénico, razón por la cual en el intento de reformar y fortalecer el sistema de partidos en Bolivia el 01 de septiembre de 2018 se promulgó la Ley N° 1096 de Organizaciones Políticas (LOP), dejando atrás la Ley N° 1983 de Partidos Políticos de 1999 y la Ley N° 2771 de Agrupaciones Ciudadanas de 2004, normas que quedaron obsoletas en la reingeniería electoral del país.

La Ley N° 1096 de Organizaciones Políticas es de vital importancia porque exige a las organizaciones políticas:

- **Régimen de despatriarcalización**, que consiste en que los partidos políticos y agrupaciones ciudadanas tendrán que promover la paridad y equivalencia, la igualdad de oportunidades y la implementación de acciones afirmativas de género en su estructura decisional. Además, las organizaciones de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, que se rigen por usos y costumbres, deberán garantizar la complementariedad de hombres y mujeres (Artículo 18).
- **Procedimientos democráticos y paritarios** para la nominación de candidaturas y de delegados políticos, electorales y económicos (Artículos 27 y 28).
- **Instancias internas para el tratamiento de denuncias** de la dirigencia y la militancia por infracciones leves, graves y muy graves como casos de acoso y violencia política (Artículos 89 al 105).

Lamentablemente, hasta la fecha este régimen de género no se cumple. Las organizaciones políticas tienen plazo hasta el 31 de diciembre de 2021 para adecuar sus estatutos a la ley¹⁶ e incorporar en su estructura interna las medidas de lucha contra el acoso político y la despatriarcalización.

3.3 Los Partidos Políticos

Pese a la crisis del sistema de representatividad, los partidos políticos han sobrevivido como maquinarias electorales y tienen el monopolio de la representación en democracia, porque en Bolivia la democracia representativa prevalece por encima de la democracia directa/participativa y comunitaria. Los partidos políticos son el único canal para acceder a cargos de representación política y mantienen un rol decisivo como organismos encargados de confeccionar las listas de candidaturas, y ellos establecen dinámica de los procesos electorales.

¹⁶ Instructivo TSE-PRES-SC N°047/2021 del Órgano Electoral Plurinacional del 13 de Julio de 2021.

Las organizaciones políticas del país tienen una configuración patriarcal y excluyente con estructuras rígidas (poco democráticas), verticales (centralistas) y machistas que dificultan el acceso de las mujeres a cargos de representación. El proceso gradual y paulatino para alcanzar la paridad aritmética refleja que los mismos partidos políticos encarnan la resistencia a mayor participación de las mujeres en la política, y son la principal razón por la cual se diseñó el sistema de incentivos o de cuotas de género. Es menester hacer hincapié que en Bolivia la paridad no fue dádiva ni concesión de ningún gobierno y, menos aún, de algún partido político.

Los partidos políticos son responsables de que la escalera sea cada vez más empinada para las mujeres en los puestos de dirección y liderazgo, a la vez que continúa siendo menos empinada para los hombres.

En sólo 22 países del mundo hay jefas de Estado o de Gobierno y 119 países nunca han sido gobernados por mujeres.¹⁷ En el caso de Bolivia, las mujeres que han ejercido la Presidencia del Estado lo hicieron mediante la figura de sucesión presidencial. Existe un rezago en el ejecutivo porque la paridad sólo se alcanzó para los cuerpos legislativos, lo que pone en evidencia que el avance no trascendió porque los partidos no cambiaron su esencia. Por ejemplo, en las pasadas elecciones subnacionales en Bolivia, de 2.004 candidaturas a cargos ejecutivos, 1.687 correspondieron a varones y 317 a mujeres, sólo el 16%.

¹⁷ Los datos de la Unión Interparlamentaria indican que hay 22 mujeres que ocupan la función de jefa de Estado o Gobierno. Sin embargo, esas cifras son exiguas si las comparamos a nivel global: 9 jefas de Estado de 152 y 13 responsables de gobierno de 193.

Cuadro N° 11
Candidaturas a Cargos Ejecutivos Elecciones Subnacionales 2020

Cargo	Hombres	Mujeres	Total
Alcaldes(as)	1.484	249	1.733
	86%	14%	
Gobernador(a)	77	7	84
	92%	8%	
Vice Gobernador(a)	12	10	22
	55%	45%	
Subgobernador	33	11	44
	75%	25%	
Ejecutivo(a) de Desarrollo	5	2	7
	71%	29%	
Ejecutivo(a) Regional	6	1	7
	88%	14%	
Ejecutivo(a) Seccional de Desarrollo	5	1	6
	83%	17%	
Corregidor(a)	65	36	101
	64%	36%	

Elaboración: Luciana Modica / Julio Ascarrunz. Fuente: *Bolivia Elecciones Subnacionales 2021. Serie Análisis de Elecciones 2021*. México: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina IIJ.UNAM y Organización de Estados Americanos (OEA).

Históricamente, los partidos políticos han sido el medio de reclutamiento y formación de políticos, y han excluido a las mujeres. Si bien durante esta última década las organizaciones políticas se vieron forzadas a incluir mujeres para cumplir con las cuotas de género o la paridad, en algunos casos “rellenaron” las listas de candidaturas por mera formalidad para habilitarse y participar en elecciones. Hoy los partidos están forzados de involucrar a las mujeres en los procesos de toma de decisión, por lo que el límite de esas cuotas de género y la paridad no consiste solamente en garantizar el acceso de las mujeres al poder, sino garantizar las condiciones para el ejercicio político.

Recién ahora se discute la calidad de inclusión de las mujeres. El debate que enfrentamos es **la exclusión del campo político versus la inclusión subordinada**: Las mujeres están pasando de ser excluidas de la esfera política a ser incluidas “debajo de”, condicionadas a la sumisión porque la desobediencia o el disputar el poder es sinónimo de marginación o agresión. La invitación a las mujeres para que hagan política se convierte en el acoso, la violencia, el no acceder a información o al financiamiento de campaña, es el silenciamiento público y la limitación de su presencia mediática, incluso tener en cuenta que su vida privada será escrutada y empleada como instrumento para recortar su capital político y debilitar el prestigio que vaya conquistando como actora política.

El año 2012 se aprobó la Ley N° 243 contra el Acoso y Violencia Política para prevenir, atender y sancionar casos de acoso y violencia política en las organizaciones políticas, pero a casi una década de la vigencia de la ley las sanciones a las denuncias de acoso y de violencia política son inexistentes, razón por la cual las estructuras partidarias ni siquiera reflexionan al respecto. Entre tanto no existan sanciones explícitas para los partidos políticos por el acoso y la violencia política contra la mujer, no se logrará evitar que estas faltas graves continúen existiendo; por lo pronto, Bolivia no cuenta con un sistema de justicia electoral que atienda estos y otros casos como la violencia en campañas electorales, la violación a la privacidad o la violencia digital y mediática.

Los partidos adoptaron las reformas electorales sin convicción, pues la batalla que ahora libran las mujeres es al interior de los partidos. Las “recién llegadas” deben elegir entre: irrumpir en el sistema para cambiarlo disputando espacios de poder con autonomía, o someterse a un sistema que no las representa y desempeñar una función ornamental, adornando la fotografía electoral.

Los partidos políticos le agregan un nivel de complejidad mayor a la actuación de las mujeres en política. Es clave recuperar la autonomía política de las mujeres y pasar de las promesas al establecimiento de compromisos y acciones concretas de cambios en la dinámica política y las relaciones de poder. La disciplina partidista es necesaria para que los partidos políticos ofrezcan alternativas electorales coherentes, em-

pero una exagerada disciplina partidaria puede restringir la capacidad de las legisladoras de actuar para las mujeres, promover legislación sobre derechos de las mujeres o inhibir su desempeño político, lo que debilita la representatividad política de las mujeres.

No bastan las solas adecuaciones formales en la legislación sino hay que trascender a una cultura paritaria y alejarse de la profunda huella de la cultura política autoritaria, arraigada aún hoy profundamente en los partidos políticos que reproducen una falaz democracia caudillista y androcéntrica.

Sección 2: EL IMPACTO DE LA PARIDAD EN LA AGENDA DE GÉNERO EN BOLIVIA

Hasta ahora se puede observar que la paridad de género es entendida como la equivalencia cuantitativa en los espacios de representación pública y está produciendo cambios parciales poniendo en cuestión la división sexual del trabajo que explica las desigualdades de género.

Sin embargo, a más de una década de aprobarse la paridad en la Constitución Política del Estado, es momento de preguntarnos: **¿Qué efectos está produciendo que más mujeres ocupen curules, cargos electos o sean autoridades?** Es pertinente analizar y evaluar el efecto real que la paridad ha tenido en la agenda de género en Bolivia y si fue introducida institucionalmente en la política boliviana para cambiar la situación real de las mujeres sobre: custodia parental, legislación de género, salud sexual y reproductiva, empleo y autonomía económica de las mujeres, brecha salarial, seguridad en espacios públicos, educación, gestión del agua, etc.

Como vimos anteriormente, el perfeccionamiento de los procesos electorales para garantizar la representación paritaria ha favorecido la calidad de la democracia; una democracia es débil y no puede ser considerada legítima si es excluida una importante proporción de la población.

Un parlamento de hombres que represente y resuelva las demandas femeninas es improbable, pero afirmar que la paridad ha promovido

ipso facto mayor y mejor representación de los intereses de género tampoco es verdadero. En todo caso, lo que ha demostrado es la escasa efectividad de las representantes mujeres para mediar los intereses de las mujeres, es decir: una franca disonancia entre las organizaciones de carácter feminista y “sus” representantes políticas, porque quienes han introducido en la institucionalidad política la agenda de género y un abanico de temas centrados en la mujer, fueron los movimientos feministas, antes de la Constitución Política del Estado y después de ésta.

Fueron las organizaciones de mujeres que, con distintas tácticas (audiencias en el parlamento, acorrallar a legisladores, campañas de sensibilización o manifestaciones públicas), alteraron la opinión pública y empujaron la agenda de género, sin que muchas representantes políticas se apropien o identifiquen. En sí, la temática de género ha permeado poco a poco en el discurso político, y lo políticamente correcto para los y las representantes estatales era viabilizar algunos elementos de la agenda de género que se imponían en la opinión pública y en la agenda legislativa, atendiendo necesidades prácticas y/o inmediatas de las mujeres, sin que esto represente un cambio profundo. Por ejemplo, el asesinato de Anali Huaycho el año 2013 fue un caso que provocó una indignación social generalizada, y fue el detonante para la Ley N° 348 que Garantiza a las Mujeres una Vida Libre de Violencia mediante la cual se tipifica el feminicidio y se reconoce 16 tipos de violencia de género, aunque hasta la fecha no existe un solo juzgado especializado para tratar las denuncias de violencia en razón de género, lo que significa que no ha cambiado la institucionalidad del Estado a favor de las mujeres. Sin embargo, estos resultados legislativos se deben a la orientación feminista de actoras extra parlamentarias que desempeñaron el rol de interlocutoras con la representación política en el órgano legislativo.

En Bolivia, el liderazgo femenino sigue siendo modesto; estamos en la *política de la presencia*,¹⁸ claramente la cualidad de ser mujer por sí sola no impulsa una legislación orientada al género, por el contrario los

18 La representación de las mujeres es descriptiva/nominal porque se limita a tener presencia en los órganos deliberativos, sin promocionar los temas importantes para las mujeres en el proceso legislativo, ni en la agenda parlamentaria.

partidos controlan su representación estatal masculina y/o femenina para que cumplan con los lineamientos ideológicos y las bases programáticas partidarias. En consecuencia, la paridad no ha conllevado transformaciones en el sistema patriarcal político, más bien lo ha reforzado y legitimado, porque la inclusión formal se ha limitado a la participación funcional de mujeres en ese sistema excluyente simulando igualdad. En conclusión: **La presencia paritaria no ha transformado la condición de las mujeres como sujetos subalternos.**

La paridad como proceso de democratización social y de democratización del Estado, para la construcción de la igualdad política conlleva la adopción de medidas políticas, normativas, institucionales y orgánicas y este camino es un largo proceso que Bolivia está recorriendo muy lentamente para erradicar la exclusión estructural.

El problema no es numérico porque no se trata de tener una cuota biológica o conformarse con la composición por sexo en el Estado, sino que la representación de las mujeres debe ser política. No es útil tener mujeres en el aparato estatal y que éstas no se identifiquen con las dificultades y demandas de la población femenina, o que las mujeres en espacios de decisión carezcan de iniciativa o sean inactivas para solucionar los temas de interés y preocupación de las mujeres. Si la representación política de las mujeres es testimonial, se erosiona la legitimidad democrática; por ende, es urgente contar con representantes que sean idóneas, que lleguen al sistema para transformarlo y no que sean condescendientes con él, mujeres que se identifiquen con experiencias de vida, que recojan anhelos, problemáticas, necesidades, deseos o proyectos de la población femenina, para que las decisiones que tomen representen a las mujeres; pero, además, que interpelen la cultura política, la *praxis* sexista y patriarcal, que cuestionen las asimetrías y desigualdades en el acceso a los recursos materiales, a la educación, a la sanidad, a los elevados índices de violencia, etc. En resumen, que se impregnen y/o se apropien de la agenda de género para hacer que las demandas sociales en favor de los derechos de las mujeres y la igualdad de género se conviertan en efectivos compromisos gubernamentales.

Las mujeres con representación política deberán aplicar la paridad (y no sólo servirse de ella) para interpelar el sentido de la democracia y de la representación, con el fin de modificar la convivencia de la comunidad política. Lograr la institucionalidad de género en el Estado pasa por una nueva concepción del poder político (redistribución) y la plena participación de las mujeres en todos los niveles de la sociedad.

Paralelamente, deberán incidir permanentemente en el cambio cultural que desmonte el patriarcado y el sistema de género androgénico dominante que subordina, desvaloriza y discrimina a las mujeres en distintos ámbitos, lo que necesariamente implica la interpelación a los medios de comunicación que tienen una enorme responsabilidad en la problemática y la promoción de la participación positiva de los mismos, porque ellos han contribuido en la normalización de la violencia contra las mujeres y las imágenes estereotipadas y sexualizadas de las mujeres: No se puede cambiar un sistema patriarcal si el aparato mediático sólo lo refuerza. Los medios deben ser aliados para informar de manera precisa, cuáles son y en qué consisten las principales causas que producen la desigualdad entre mujeres y hombres. Deben actuar en la deconstrucción de las representaciones sociales hegemónicas y ser partícipes en la transformación del entorno social, visibilizando las consecuencias de la desigualdad, conduciendo a la reflexión, al posicionamiento de las exigencias de las mujeres y suprimiendo del imaginario colectivo las normas sociales impuestas por el discurso dominante.

Dar transversalidad de la agenda de género en el Estado y la sociedad no es tarea fácil porque, en primer lugar, las experiencias de género de las mujeres están matizadas por otros aspectos de su identidad, tales como raza, origen étnico, clase y orientación sexual, es decir se debe tener en cuenta que las mujeres no son un grupo homogéneo, sus valores, prioridades e intereses políticos no son monolíticos, tienen preferencias políticas y reivindicaciones sociales diferentes, con objetivos y concepciones ligadas a las condiciones de vida y de clase, conjunto de diferencias que provocan tensiones y distanciamientos –incluso profundos desacuerdos–, y todo ello puede impedir establecer alianzas y fijar una agenda común.

Para conceptualizar los “intereses de las mujeres” –lo que es bastante ambiguo– es necesario crear espacios de diálogo entre los legisladores y organizaciones de mujeres en la sociedad civil, aun cuando este diálogo no arroje un conjunto indiscutible de intereses de las mujeres, es necesario para estimular a las autoridades en la promoción de temas de género y porque el apoyo público de los movimientos de mujeres, contribuye a que las legisladoras pueden sentirse con el suficiente respaldo para desligarse de la disciplina partidaria, crear bancadas femeninas o coaliciones de mujeres transversales a los partidos que presionen a sus homólogos masculinos para dar prioridad a proyectos de ley en apoyo a los derechos de las mujeres.

Aun cuando el ambiente legislativo está determinado por reglas institucionales y el contexto político, en algún grado puede superarse por medio de factores sociales favorables, como el apoyo público.

La articulación intergubernamental e intra/interpartidista con la presencia activa del movimiento feminista, deberá ser la ruta obligada para una agenda efectiva y eficiente de igualdad de género, sustantiva, amplia, profunda y comprehensiva, en que la autonomía y los derechos de las mujeres sean el centro.

Conclusión

El impacto en la agenda de género desde la paridad está condicionado por factores individuales y colectivos (la identidad partidaria, la ideología, la conciencia de género, el sistema electoral, los partidos políticos, el contexto del entorno legislativo, la masa crítica o solidaridad, la cantidad de adhesiones a las iniciativas, el apoyo público, las organizaciones de mujeres y grupos de presión) que entre otros intervienen en la relación entre el legislador y sus acciones, entre la representación y sus resultados.

Si bien a lo largo del ensayo pongo en manifiesto las expectativas sobre el comportamiento legislativo de las mujeres y cuestiono la representación política, es menester precisar que la problemática de género

no es exclusiva de las mujeres y esta mirada no libera a los hombres de la carga de representar los intereses de la mujer.

La transformación estructural de un orden social desigual y violento requiere del concurso de los partidos políticos, otros órganos del Estado y los medios de comunicación, y no simplemente el cambio de las reglas del juego de la democracia representativa, pero sobre todo la igualdad es responsabilidad, en general, de hombres y mujeres y, específicamente, de todos los servidores públicos que debieran tener perspectiva de género.

«El concepto de democracia sólo tendrá un significado verdadero y dinámico cuando las políticas y la legislación nacional sean decididas conjuntamente por hombres y mujeres y presten una atención equitativa a los intereses y las aptitudes de las dos mitades de la población».
(Declaración de la Unión Interparlamentaria en la Asamblea 88° en Estocolmo, Suecia, de 1992)¹⁹

Referencias Bibliográficas

- ÁLVAREZ GIMÉNEZ, María Elvira: "Movimiento feminista y derecho al voto en Bolivia (1920–1952)". Revista *Fuentes* (Revista de la Biblioteca y Archivo Históricos de la Asamblea Legislativa Plurinacional), vol. 5, n° 15, Agosto 2011, La Paz, Bolivia, p.7.
- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. Febrero 2009. *Gaceta Oficial de Bolivia*.
- GURIRAB, Theo-Ben: "Las mujeres en la política - La lucha para poner fin a la violencia contra la mujer". Revista *Empoderamiento de la Mujer: ¿Se han logrado progresos o no?* Revista *Crónicas ONU*, n° 1, vol. XLVII, 2010.
- Instructivo TSE-PRES-SC N° 047/2021 del Órgano Electoral Plurinacional del 13 de Julio de 2021.
- KLEIN, Hebert. "Cambios Sociales en Bolivia desde 1952". Revista *Temas Sociales* (Revista de la Carrera de Sociología UMSA - Instituto de Investigaciones Sociológicas Mauricio Liebre), n° 21, 2003, La Paz, Bolivia.
- Ley N° 1779 de Reforma y Complementación al Régimen Electoral del 19 de Marzo de 1997.

¹⁹ GURIRAB, Theo-Ben: "Las mujeres en la política - La lucha para poner fin a la violencia contra la mujer". Revista *Empoderamiento de la Mujer: ¿Se han logrado progresos o no?* Revista *Crónicas ONU*, n° 1, vol. XLVII, 2010.

- Ley N° 4021 de Régimen Electoral Transitorio del 14 de abril de 2009.
- Ley N° 026 de Régimen Electoral del 30 de Junio de 2010.
- Ley N° 243 contra el Acoso y Violencia Política Hacia Las Mujeres del 28 de Mayo de 2012.
- Ley N° 348 para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia del 09 de Marzo de 2013.
- Ley N° 421 de Distribución de Escaños entre Departamentos del 07 de Octubre de 2013.
- Ley N° 1096 de Organizaciones Políticas del 01 de Septiembre de 2018.
- MODICA, Luciana; ASCARRUNZ, Julio: *Bolivia Elecciones Subnacionales 2021. Serie Análisis de Elecciones 2021*. México: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina IJ.UNAM y Organización de Estados Americanos (OEA).
- Nómina del Órgano Electoral Plurinacional de ciudadanos y ciudadanas electos y electas como senadores, senadoras, diputados y diputadas plurinominales, diputados y diputadas uninominales y diputados y diputadas por circunscripción especial indígena originario y representantes ante organismos parlamentarios supraestatales del Estado Plurinacional de Bolivia, en las elecciones generales del 12 de octubre del 2014.
- Nómina del Órgano Electoral Plurinacional de los ciudadanos electos como senadores, diputados plurinominales, diputados uninominales y diputados por circunscripción especial indígena originario de la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia, en las elecciones generales del 6 de diciembre de 2009.
- NOVILLO, Mónica: *Paso a Paso, Así lo hicimos*. IDEA Institute for Democracy and Electoral Assistance. La Paz, Bolivia. 2011.
- Página web oficial de la Cámara de Diputados de la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia. www.diputados.bo
- Página web oficial de la Cámara de Senadores de la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia. www.web.senado.gob.bo
- QUISPE ALANOCA, Juana: "Avances y dificultades en la participación política de mujeres en los espacios del poder local". Artículo publicado por el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, Noviembre 2018.
- Reglamento de las Elecciones Generales 2014. Tribunal Supremo Electoral de Bolivia.
- Reglamento de las Elecciones Generales 2020. Tribunal Supremo Electoral de Bolivia.
- Resolución N° 66/130 sobre la Participación de la Mujer en la Política, aprobada en la 89° Sesión Plenaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas 2011. p.2.
- RIOS TOBAR, Marcela: *Mujer y Política*. FLACSO, Santiago, Chile, 2008.
- RIOS TOBAR, Marcela; VILLAR, Andrés: *Cuotas de género, democracia y representación*. FLACSO, Santiago, Chile, 2006.
- SEOANE DE CAPRA, Ana María: "Resistencia e Insurgencia: Mujeres en Bolivia (1946-1952)". Libro *Visiones de Fin de Siglo*. Instituto Francés de Estudios Andinos, Lima, Perú, y Plural Editores, La Paz, Bolivia, 2001.

Los Derechos Humanos en Bolivia

José Antonio Rivera S.

José Antonio Rivera S.

El autor es ex Magistrado del Tribunal Constitucional de Bolivia; catedrático titular de Derecho Constitucional en la Universidad Mayor de San Simón, de Cochabamba (Bolivia); docente de postgrado en varias universidades de Bolivia; conferencista en varias universidades de Iberoamérica; profesor visitante en la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Escuela Superior de Derecho de Cuiabá-Brasil; académico de número de la Academia Nacional de Ciencias Jurídicas, miembro de la Academia Boliviana de Estudios Constitucionales; Presidente de la Sección Nacional Bolivia del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional; miembro del Consejo Asesor del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional; miembro del Centro Latinoamericano de Derecho Constitucional, y miembro del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional. También es autor de varios libros y ensayos sobre derecho constitucional, derecho procesal constitucional y Derechos Humanos.

Los Derechos Humanos en Bolivia

1. Introducción

En el Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Comunidad Internacional dejó sentado que *«la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana [es] esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión»*.¹

El respeto, resguardo, protección y garantía de los derechos humanos por los Estados es un factor de primer orden para lograr la convivencia pacífica y la armonía social; ya que, allá donde se violan los derechos humanos se rompe la tranquilidad social, lo que, en última instancia, pone en riesgo la paz y la seguridad global.

Conscientes de esa realidad los Estados miembros de las Naciones Unidas, a partir de la segunda post guerra mundial, han iniciado un proceso de positivación adoptando tratados y convenciones internacionales, a través de los cuales, de un lado, han reconocido los derechos humanos, como fuente de garantía para su real y efectivo ejercicio bajo la protección y resguardo del Estado; y, de otro, han creado sistemas supraestatales encargados de su promoción, defensa y protección, judicializando de esa forma los derechos humanos.

Bolivia, siendo parte de la Comunidad Internacional, se integró tarde al proceso; pues fue a partir de la década de los '80 del Siglo XX que recién se adhirió a los tratados y convenciones internacionales

¹ Organización de Naciones Unidas. *Declaración Universal de Derechos Humanos*, disponible en: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.

y los ratificó. A partir de ello, tuvo un mejor desarrollo el proceso de constitucionalización de los derechos humanos.

En el presente trabajo se realiza una aproximación al tema de los derechos humanos y su constitucionalización en el sistema constitucional boliviano; realizando un análisis descriptivo siguiendo un orden cronológico.

2. Nociones generales de los Derechos Humanos

De manera general se podría afirmar que los derechos humanos son potestades, capacidades o prerrogativas que, de acuerdo con el Derecho Internacional, tiene la persona frente al Estado para impedir que éste interfiera en el ejercicio de sus potestades y libertades fundamentales, o para obtener del Estado la satisfacción de sus necesidades básicas.

La doctrina del Derecho Internacional sobre los Derechos Humanos los caracteriza como un conjunto de principios, de aceptación universal, reconocidos constitucionalmente y garantizados jurídicamente, orientados a asegurar al ser humano su dignidad como persona, en su dimensión individual y social, material y espiritual.

El constitucionalista español Pérez Luño² define los derechos humanos como *«un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos en el ámbito nacional e internacional»*.

En una visión global los derechos humanos, ante todo, son una propuesta de interpretación permanente de lo que somos los seres humanos. También son un ideal político y social que construye una imagen del ser humano, un “ideal común” basado en la autonomía, la felicidad y el bien común, y en la democracia, que se relaciona con la libertad, el respeto y la justicia. Propugnan por la consecución de la

2 PÉREZ LUÑO, Antonio E.: *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*. Ed. Tecnos, Madrid, 1995, 5ª ed. p.48.

forma más elevada de la convivencia humana: la paz, todo con base en el carácter universal de su normatividad.

Los derechos humanos implican que la condición humana está centrada: en la dignidad, entendida como aquella que hace a los hombres merecedores del respeto y la estimación de los demás y de sí mismos en la libertad, la igualdad, la seguridad y la autonomía o resistencia a la opresión, como lo expresó la primera Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, proclamada el año 1789 en Francia.

Al realizar la caracterización de los derechos humanos, es importante aclarar que existen diferencias de éstos con los derechos fundamentales. Con relación a la titularidad, los derechos humanos tienen por titulares a las personas físicas o naturales, es decir: a los seres humanos individual o colectivamente; en cambio, los derechos fundamentales tienen por titulares a las personas físicas o naturales y también, en lo que corresponde, a las personas jurídicas. De otro lado, respecto a las normas que los regulan, los derechos humanos son regulados por las normas del Derecho Internacional como los tratados o convenciones internacionales; en cambio, los derechos fundamentales son regulados por las normas del Derecho interno de los Estados, tales como la Constitución y las leyes.

3. El proceso de constitucionalización de los derechos humanos

Considerando que los derechos humanos son inherentes a la naturaleza del ser humano, habrá que señalar que son anteriores al derecho objetivo del Estado. De ahí que los derechos humanos encuentren su expresión a lo largo de la historia de la humanidad, pues se han manifestado en distintos momentos históricos, en las diversas culturas, en los movimientos sociales y políticos, así como en las corrientes filosóficas, hasta llegar a formar parte de las doctrinas y normas jurídicas estatales.

La lucha constante por el poder económico, social y político ha dado y da lugar a actitudes de exclusión, opresión, verticalismo, despotismo

y arbitrariedad que desconocen la dignidad humana; es frente a esas conductas que surge la noción de los derechos humanos en un proceso constante de reivindicación como freno tanto del abuso del poder estatal como del poder particular o privado. Así surgen corrientes de pensamiento de diversa índole que reivindican los derechos humanos.

Sin embargo, la formulación jurídica de los derechos humanos en el ámbito internacional, con las características actuales, no es tan antigua; al contrario, es relativamente reciente pues data del Siglo XX, ya que a partir de la primera posguerra mundial la Comunidad Internacional entiende la vital importancia del respeto, promoción, defensa y protección de los derechos humanos, como única garantía para lograr la paz mundial y la seguridad global; por ello, se inició un proceso de positivación a través de la adopción de tratados y convenciones internacionales en los que se reconocieron los derechos humanos, como una fuente de garantías para su ejercicio efectivo y goce pleno. A partir de la segunda posguerra mundial se intensificó el referido proceso y se inició el proceso de judicialización de los derechos humanos, sobre la base del reconocimiento de las personas como sujetos procesales en el contexto internacional.

Como destaca la profesora Natalia Ochoa,³ el proceso de positivación de los derechos humanos en el ámbito internacional atraviesa por dos etapas.

La primera etapa, que temporalmente se ubica entre la década del '20 hasta mediados de la década del '60 del Siglo XX, es decir, entre 1920 a 1965, y se la podría denominar como la de *positivación inicial*, y en ella se adoptaron ocho instrumentos internacionales. Esta etapa se caracterizó porque la selección de los temas objeto de las convenciones respondía a la situación política dominante y en ese orden se generó la hegemonía de los países occidentales y algunos latinoamericanos, de manera que los derechos civiles y políticos fueron el objeto de las convenciones. Los instrumentos internacionales adoptados durante

3 OCHOA RUIZ, Natalia: *Los mecanismos convencionales de protección de los Derechos Humanos en las Naciones Unidas*. Ed. Civitas, Madrid, 2004. pp.55-66.

esa etapa –vigentes aún hoy día– tienen un ámbito material muy preciso, circunscritos a derechos muy específicos; se podría decir que las convenciones son esencialmente declarativas, pues no adoptan mecanismos de promoción, defensa y protección de los derechos humanos consagrados en su normativa.

La segunda etapa, transcurre a partir de 1965 al presente. Puede afirmarse que esta etapa se caracteriza por el desarrollo de un proceso intenso de positivación y judicialización de los derechos humanos, así como del debilitamiento progresivo del concepto dogmático de la soberanía nacional y, por ende, del concepto de la jurisdicción interna de los Estados. Los tratados y convenciones adoptados en esta etapa presentan las siguientes características: a) No están circunscritos a derechos específicos, abarcan un conjunto más amplio y diverso de derechos humanos de diversas esferas; así, para citar a manera de ejemplo, los derechos civiles y políticos; los derechos económicos, sociales y culturales; sin que ello signifique que no se hubiesen adoptado algunos tratados o convenciones en ámbitos específicos. b) Amplían y profundizan los contenidos esenciales de los derechos humanos en ellos consagrados. c) Extienden las obligaciones estatales con relación a la promoción, protección y defensa de los derechos humanos. d) Adoptan órganos especializados, y prevén mecanismos para la promoción, protección y defensa de los derechos humanos; órganos y mecanismos específicos para cada convención adoptada. e) Otorgan fuerza jurídica vinculante a los principios enunciados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos; y f) se presenta una profunda interrelación entre todos los instrumentos internacionales adoptados en esta etapa. Se adoptaron diversidad de convenciones, además de seis Protocolos Facultativos. Finalmente, una nota característica de esta etapa es la adopción de convenciones en los ámbitos regionales como el americano o el africano, que se suman al europeo; en estos ámbitos precisamente se adoptan sistemas jurisdiccionales para la protección de los derechos humanos.

Una característica importante de este período que corresponde anotar es que la positivación de los derechos humanos se opera, de manera

paralela, en dos planos: el internacional y el nacional; además en el marco de una influencia recíproca entre ambas fuentes; pues inicialmente las declaraciones, los tratados y convenciones internacionales tuvieron como fuente el Derecho interno de los Estados; así, la Declaración Universal de Derechos Humanos o la Convención Europea sobre Derechos Humanos tuvieron como fuente las constituciones de los Estados⁴ que consagraron los derechos humanos en un catálogo de los derechos fundamentales; de otro lado, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales tuvo como fuente las constituciones de los Estados que, en el marco del constitucionalismo social, consagraron los derechos económicos, sociales y culturales.⁵ Empero, a partir de la adopción de las declaraciones, tratados o convenciones internacionales sobre derechos humanos y la entrada en vigor de éstos, en una especie de efecto inverso y de retroalimentación, las constituciones reformadas con posterioridad a la finalización de la segunda posguerra mundial tuvieron como fuente los instrumentos normativos internacionales para ampliar los catálogos de los derechos fundamentales.

Ese proceso de reconocimiento de los derechos humanos por parte de los Estados miembros de la Comunidad Internacional, incorporando en el catálogo previsto por la Constitución y la adopción de sistemas de defensa y protección de los derechos, constituyen el denominado **proceso de constitucionalización de los derechos humanos**.

Desde la finalización de la segunda guerra mundial hasta la actualidad se ha producido un proceso intenso de constitucionalización de los derechos humanos, especialmente a partir de la década del '70 del Siglo XX. Se trata de un proceso caracterizado por: (i) la ampliación del catálogo de los derechos fundamentales civiles y políticos; (ii) incorporación de los derechos económicos, sociales y culturales en los textos

4 Cabe señalar que las constituciones liberales, principalmente las de los Estados europeos, contenían catálogos de derechos civiles y políticos que sirvieron de fuente a los referidos instrumentos internacionales.

5 Referir que los derechos económicos, sociales y culturales inicialmente fueron reconocidos en el derecho interno de los Estados; así, por ejemplo, en la Constitución de Querétaro de México (1917) y la Constitución de Weimar de Alemania (1919).

de las constituciones, en algunos casos como derechos fundamentales y, en otros, como derechos constitucionales; (iii) reconocimiento de los derechos colectivos o de los pueblos en el texto de la Constitución de algunos países; (iv) la judicialización de los derechos humanos consagrados como derechos fundamentales adoptando y, en su caso, efectivizando de las vías tutelares y la creación de organismos especializados para ejercer el control de constitucionalidad; (v) la superación del concepto decimonónico de la soberanía nacional relativizando sus alcances, lo que da lugar a que los Estados admitan límites al Derecho interno que derivan de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos; y (vi) la recepción de las normas de los tratados o convenciones internacionales en el derecho interno con rango constitucional.

La ampliación del catálogo de los derechos civiles y políticos, así como el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales o los derechos colectivos o de los pueblos se desarrolla bajo la influencia de las normas convencionales. En ese ámbito, a manera de ejemplo, se pueden citar en Europa los casos de la Constitución de la República Portuguesa de 2 de abril de 1976, con las reformas de los años 1982, 1989 y 1992, y la Constitución de España de 31 de octubre de 1978, ratificada mediante referéndum popular el 6 de diciembre de 1978. En el ámbito latinoamericano se pueden citar la Constitución de Colombia de 1991, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 y la Constitución de Ecuador de 2008, para citar algunos casos.

Un tema que forma parte del proceso de constitucionalización de los derechos humanos es el referido al valor jurídico normativo con el que los Estados han integrado los tratados y convenciones en materia de derechos humanos.

En ese orden, en el ámbito iberoamericano se pueden identificar dos corrientes; la primera, que convencionalmente se podría denominar como **la del valor supremo**; y la segunda, que convencionalmente se podría denominar como **la del valor normal** o puramente normativo.

En la corriente del valor supremo se puede identificar el caso de aquellos sistemas constitucionales en los que, a las normas de los trata-

dos o convenciones internacionales en materia de derechos humanos, se les confiere un valor supremo de parámetro o canon de interpretación de la legislación interna, además del valor normativo directamente operativo que se les reconoce a las normas que consagran los derechos humanos; se trata de una postura que pretende adecuar la actuación de los intérpretes de la Constitución a los valores y principios previstos en las normas de los tratados o convenciones internacionales sobre derechos humanos. Esta corriente tiene una doble finalidad: de un lado, el lograr la articulación o complementación permanente entre las dos fuentes normativas de los derechos humanos, la del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y la del Derecho Constitucional de los Derechos Humanos, y, de otro, lograr el mayor y efectivo goce de los derechos humanos por las personas, cubriendo los vacíos normativos que podrían presentarse en la legislación interna o nacional.

De otro lado, en la corriente del valor normal o puramente normativo se puede identificar el caso de los sistemas constitucionales en los que se confiere un valor normal o puramente normativo a los tratados o convenciones internacionales, es decir, como aquellas normas que consagran los derechos humanos de las personas que, juntamente con los derechos fundamentales consagrados en el catálogo previsto por la Constitución, son objeto de respeto, resguardo, defensa y protección por parte del Estado. Esta corriente tiene por finalidad ampliar el catálogo de los derechos fundamentales previstos por las constituciones de los Estados, para que las personas tengan un goce pleno y efectivo de sus derechos humanos.

4. El proceso de constitucionalización de los derechos humanos en Bolivia

La **primera**, que convencionalmente se podría denominar como el proceso de “positivación e inicios de judicialización”, comprende el período 1931-1994.

Se caracteriza, por una parte, por la positivación ya sistematizada de los derechos humanos civiles y políticos, así como de parte de los

derechos económicos, sociales y culturales, consagrados como derechos fundamentales en el catálogo previsto por la Constitución; y, por otra, la adopción de mecanismos para la judicialización de los derechos consagrados.

En la reforma constitucional de 1938 ya se estableció un catálogo de derechos fundamentales, consagrando en tal condición los derechos civiles y políticos; asimismo, se proclamaron los principios constitucionales del constitucionalismo social, como la justicia social y la dignidad humana como criterios rectores del régimen económico, y se incorporaron en el texto de la Constitución los regímenes social, familiar, cultural y del campesinado, que sirvieron de base para la adopción de la Ley General del Trabajo, el Código de Seguridad Social, la reforma educativa y la distribución de las tierras fiscales y la redistribución de las tierras en manos de los latifundistas. En la reforma constitucional de 1967, se amplió el catálogo de los derechos fundamentales incorporando algunos derechos sociales como el derecho a la educación, el derecho al trabajo, el derecho a la justa remuneración y el derecho a la seguridad social.

Respecto al proceso de judicialización, cabe señalar que en la reforma constitucional efectuada mediante el referéndum popular de 1931 se adoptó el *hábeas corpus* como vía tutelar para la protección del derecho a la libertad física y el libre tránsito. En la Constitución adoptada en la Convención Nacional Constituyente de 1938, la norma prevista por el art. 8 instituyó el *hábeas corpus* como un proceso constitucional sumarísimo para restablecer o restituir el derecho a la libertad física de la personas en los casos en los que sea restringido o suprimido de manera ilegal o indebida y a ese efecto, además, estableció el procedimiento para su trámite respectivo. En la reforma constitucional de 1967 se creó la Acción de Amparo Constitucional, para la protección de los derechos reconocidos por la Constitución y las leyes, frente a las acciones u omisiones de autoridades públicas o de particulares que los restrinjan o supriman.

La segunda, que convencionalmente se lo podría denominar como el proceso de la “judicialización intensa”, se inicia con la reforma constitucional de 1994.

Se caracteriza por la adopción de un nuevo modelo de control de constitucionalidad, como es el modelo europeo kelseniano, con la creación del Tribunal Constitucional, entre cuyas funciones se encuentran el de la protección tutelar de los derechos humanos.

Si bien el proceso de judicialización se inició con la adopción de las vías tutelares del *hábeas corpus* y el amparo constitucional, es a partir de la creación (en la reforma constitucional de 1994) y el funcionamiento del Tribunal Constitucional (junio de 1999), como órgano encargado del control de constitucionalidad y máximo intérprete de la Constitución, que la judicialización de los derechos humanos se materializa y se hace intensiva. Ello se explica desde diversas perspectivas.

En primer lugar, al conocer y resolver las acciones tutelares de *hábeas corpus* y amparo constitucional, en grado de revisión, el Tribunal Constitucional dio una funcionalidad práctica a dichas acciones, reivindicándolas como vías idóneas para la protección inmediata y oportuna de los derechos fundamentales y garantías constitucionales. Esto se explica con el incremento del número de acciones tutelares planteadas a partir de 1999, un crecimiento en el orden del 20% anual.

En segundo lugar, el Tribunal Constitucional, mediante la interpretación integradora ha incorporado al catálogo previsto por la Constitución aquellos derechos innominados o derechos implícitos que no estuvieron expresamente reconocidos por la Ley Fundamental del Estado; así, por ejemplo, el derecho de acceso a la justicia o tutela judicial efectiva.⁶

En tercer lugar, ha integrado al catálogo de los derechos fundamentales previsto por la Constitución, los derechos humanos consagrados en las declaraciones, tratados o convenciones internacionales a los que se ha adherido o suscrito y ratificado el Estado boliviano; ampliando

⁶ Al resolver la Acción de Amparo Constitucional, registrada como Expediente: 2003-06026-12-RAC, en su Sentencia SC 0600/203-R de 06 de mayo, el Tribunal Constitucional, en el marco de la cláusula abierta establecida por el art. 35 de la Constitución e interpretando el art. 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, integró al catálogo de derechos fundamentales el derecho de acceso a la justicia o tutela judicial efectiva, realizando una caracterización e identificando sus elementos esenciales.

de esa forma el reducido catálogo de derechos fundamentales previsto por la Constitución.

Como parte de esa integración de los derechos humanos al catálogo de los derechos fundamentales de la Constitución, el Tribunal Constitucional ha definido que en el sistema constitucional boliviano, las declaraciones, tratados, convenciones o pactos internacionales sobre derechos humanos forman parte del bloque de constitucionalidad; por lo que ha determinado que los derechos humanos reconocidos forman parte del catálogo de derechos fundamentales, debiendo ser protegidos mediante las acciones tutelares previstas por la Constitución y las leyes; y, que dichos instrumentos internacionales se constituyen en el parámetro de interpretación de la Constitución y las leyes. Así en la Sentencia Constitucional SC 1049/01-R de 28 de septiembre de 2001, el Tribunal Constitucional señaló que «[...] *la norma prevista en el numeral 2) del art. 11 de la Ley N° 1602, en cuanto a sus alcances y efectos, requiere ser interpretada a la luz de los derechos y garantías que reconoce al niño tanto la Constitución Política del Estado como los instrumentos internacionales protectivos de los Derechos Humanos y las Leyes*».⁷

Así mismo, en la Sentencia Constitucional SC 0095/01 de 21 de diciembre de 2001, ha señalado que «[...] *un Estado Democrático de Derecho se organiza y rige por los principios fundamentales, entre ellos, el de seguridad jurídica, el de buena fe y la presunción de legitimidad del acto administrativo [...] En consecuencia, es deber del Estado proveer seguridad jurídica a los ciudadanos asegurando a todas las personas el efectivo ejercicio de sus derechos fundamentales y garantías constitucionales proclamados por la Constitución, los tratados, convenios y convenciones suscritos y ratificados por el Estado como parte del bloque de constitucionalidad, así como las leyes ordinarias*».⁸

Además, en la Sentencia Constitucional SC 1662/2003-R de 17 de noviembre de 2003, el Tribunal Constitucional recordó que «[...] *realizando la interpretación constitucional integradora, en el marco de la cláusula*

7 Sentencia Constitucional emitida en la Acción de Amparo Constitucional registrada como Expediente: 2001-03168-07-RHC.

8 Sentencia Constitucional emitida al resolver el Recurso Directo o Abstracto de Inconstitucionalidad, registrado como Expediente: 2001-03136-07-RDI.

abierta prevista por el art. 35 de la Constitución, ha establecido que los tratados, las declaraciones y convenciones internacionales en materia de derechos humanos, forman parte del orden jurídico del sistema constitucional boliviano como parte del bloque de constitucionalidad, de manera que dichos instrumentos internacionales tienen carácter normativo y son de aplicación directa, por lo mismo los derechos en ellos consagrados son invocables por las personas y tutelables a través de los recursos de hábeas corpus y amparo constitucional conforme corresponda».⁹

De esa forma el Tribunal Constitucional, por vía jurisprudencial definió que los tratados y convenciones internacionales sobre derechos humanos, suscritos y ratificados por el Estado, forman parte del Bloque de Constitucionalidad y que los derechos humanos reconocidos en ellos forman parte del catálogo de derechos fundamentales.

La tercera, que convencionalmente se puede denominar como el proceso de “consolidación del proceso de constitucionalización de los derechos humanos”, que se opera con la reforma constitucional última.

La Constitución, promulgada el 07 de febrero de 2009, consolida el proceso de constitucionalización de los derechos humanos que se generó a partir de la creación y funcionamiento del Tribunal Constitucional, dando lugar que en el diseño normativo se produzca un importante avance en la materia.

El catálogo de los derechos fundamentales establecido por la Constitución está organizado sobre las siguientes bases: a) Los principios de inviolabilidad, universalidad, interdependencia, indivisibilidad, y progresividad, proclamados por el art. 13.I, se constituyen en los presupuestos lógicos y criterios básicos para el ejercicio, la preservación, resguardo y protección de los derechos fundamentales; b) la cláusula abierta, como una norma constitucional habilitante para incorporar e integrar al catálogo previsto por la Constitución aquellos derechos no reconocidos expresamente y conocidos como los derechos implícitos o

⁹ Sentencia emitida al resolver la Acción de Amparo Constitucional, registrada como Expediente: 2003-07400-15-RAC.

innominados; c) la prohibición y sanción de todo acto de discriminación, art. 14-II de la Constitución; d) la imposición de deberes al Estado para que promueva, proteja y respete los derechos consagrados por la Constitución y el Bloque de Constitucionalidad, y para garantizar a todas las personas y colectividades, sin discriminación alguna, el libre y eficaz ejercicio de los derechos, asimismo como la imposición de obligaciones negativas y obligaciones positivas, para garantizar el ejercicio efectivo y goce pleno de los derechos.

Los derechos fundamentales reconocidos en el amplio catálogo están organizados en cinco grupos en función a la finalidad que se persigue con su reconocimiento. El primero, de los derechos denominados **fundamentales** (artículos 15 al 20), cuya finalidad es mejorar la calidad de vida para garantizar la vida digna, a partir del reconocimiento y garantía de un mínimo esencial de derechos como la vida, integridad física, psicológica y sexual, la alimentación, el agua, la educación, salud, hábitat, vivienda y derecho de acceso a los servicios públicos básicos. El segundo, los **derechos civiles** (artículos 21 al 25), cuya finalidad es precautelar el ámbito de autodeterminación de las personas; en este grupo se incorporan aquellos derechos que anteriormente no estuvieron reconocidos, como el derecho de autoidentificación cultural, derecho a la privacidad o intimidad, honor, honra, imagen, dignidad, derecho a la libertad religiosa y espiritualidad y derecho a la libertad de información. El tercero, los **derechos políticos** (artículos 26 al 29), cuya finalidad es la de vincular a los ciudadanos y ciudadanas con el ejercicio del poder político del Estado; en este grupo se incorpora el derecho al asilo político y se reconoce el derecho de las bolivianas y bolivianos residentes en el extranjero de votar en las elecciones presidenciales. El cuarto, los **derechos colectivos de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos** (artículo 30.II), cuya finalidad es la de garantizar la continuidad y la existencia perdurable de estos colectivos humanos, preservando su identidad cultural, sus creencias religiosas, espiritualidades, prácticas y costumbres, y su cosmovisión, así como su entorno territorial; en este grupo se reconocen los derechos colectivos de esas colectividades sociales que, en gran parte, se constituyen en una minoría poblacional en situación de vulnerabilidad. El

quinto, los **derechos económicos, sociales y culturales** (artículos 33 a 107), cuya finalidad es la de eliminar las diferencias y desigualdades sociales, sobre la base de la distribución equitativa de la riqueza social, y sobre la base de la solidaridad; en este grupo, además de incorporar nuevos derechos, se reconocen aquellos derechos de los sectores sociales vulnerables, como las familias, los niños, niñas y adolescentes, las personas adultas mayores, personas con discapacidad, personas privadas de libertad, así como los usuarios y consumidores. Como parte de ese catálogo, la Constitución reconoce el **derecho al medio ambiente**, al que se otorga un tratamiento transversal.

Algo destacable, como parte del proceso de constitucionalización, es que la integración de los tratados y convenciones internacionales sobre derechos humanos al Derecho interno del Estado con rango constitucional, como parte del bloque de constitucionalidad, que inicialmente fue definido mediante jurisprudencia se oficializa en el texto de la Constitución; pues el artículo 410.II establece que los tratados y convenciones internacionales sobre derechos humanos quedan integrados en el Derecho interno como parte del bloque de constitucionalidad.¹⁰

Cabe señalar que, interpretando la referida norma constitucional, el Tribunal Constitucional Plurinacional declaró en su Sentencia Constitucional SC 0110/2010-R de 10 de mayo de 2010¹¹ que el bloque de

10 El artículo 410.II de la Constitución establece: «El bloque de constitucionalidad está integrado por los Tratados y Convenios internacionales en materia de Derechos Humanos y las normas de Derecho Comunitario, ratificados por el país».

11 En la referida Sentencia, el Tribunal Constitucional Plurinacional ha determinado lo siguiente: «En efecto, el Pacto de San José de Costa Rica, como norma componente del bloque de constitucionalidad, está constituido por tres partes esenciales, estrictamente vinculadas entre sí: la primera, conformada por el preámbulo, la segunda denominada dogmática y la tercera referente a la parte orgánica. Precisamente, el Capítulo VIII de este instrumento regula a la CIDH, en consecuencia, siguiendo un criterio de interpretación constitucional sistémico, debe establecerse que este órgano y por ende las decisiones que de él emanan, forman parte también de este bloque de constitucionalidad [...] En el marco del panorama descrito, se colige que inequívocamente las Sentencias emanadas de la CIDH, por su naturaleza y efectos, no se encuentran por debajo ni de la Constitución Política del Estado tampoco de las normas jurídicas infra-constitucionales, sino por el contrario, forman parte del bloque de constitucionalidad y a partir del alcance del principio de supremacía constitucional que alcanza a las normas que integran este bloque, son fundamentadoras e informadoras de todo el orden jurídico interno, debiendo el mismo adecuarse

constitucionalidad no se agota en las normas de los tratados y convenciones Internacionales, sino que alcanza también a los organismos internacionales especializados en su tutela y a las determinaciones o decisiones emanadas de esos órganos.

La Constitución prevé la aplicación preferente, en casos concretos, de las normas de tratados y convenciones internacionales que reconozcan derechos más favorables que los contenidos en la Constitución (art. 256.I).¹² La definición constitucional referida, supone que ante un conflicto entre las normas de la Constitución y las de los tratados y convenciones internacionales sobre derechos humanos, en la resolución de un caso concreto, priman las normas internacionales, bajo una doble condición; la primera, que las normas convencionales sean más favorables que las de la Constitución para el resguardo y protección de los derechos; y, la segunda, que los tratados y convenciones internacionales hayan sido firmados y ratificados o a los que se hubiese adherido el Estado boliviano.

Asimismo, se establece el principio de interpretación conforme; pues los artículos 13.IV y 256.II de la Constitución¹³ disponen que los derechos reconocidos por la Constitución serán interpretados de conformidad con los tratados y convenciones internacionales sobre derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado; lo que significa que las normas de los mencionados instrumentos internacionales se constituyen en los parámetros de interpretación de las normas del Derecho interno.

plenamente a su contenido para consagrar así la vigencia plena del Estado Constitucional enmarcado en la operatividad del Sistema Interamericano de Protección a Derechos Humanos». Tribunal Constitucional de Bolivia. Sentencia Constitucional expedida el 10 de mayo de 2010, en la Acción de Amparo Constitucional, registrada como Expediente: 2006-13381-27-RAC.

12 Según la norma prevista por el art. 256.I de la Constitución: «Los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que hayan sido firmados, ratificados o a los que se hubiera adherido el Estado, que declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, se aplicarán de manera preferente sobre ésta».

13 El artículo 13.IV, última parte, de la Constitución, dispone lo siguiente: «Los derechos y deberes consagrados en esta Constitución se interpretarán de conformidad con los Tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Bolivia», y el artículo 256.II, dispone que: «Los derechos reconocidos en la Constitución serán interpretados de acuerdo a los tratados internacionales de derechos humanos cuando éstos prevean normas más favorables».

Finalmente, como parte de la judicialización de los derechos humanos, positivados como derechos fundamentales, en el texto constitucional se crean dos nuevas acciones tutelares; la Acción Popular, para la protección de los derechos e intereses colectivos, y la Acción de Cumplimiento para hacer cumplir los mandatos imperativos impuestas por la Constitución y las leyes, protegiendo con ello el derecho a exigir el cumplimiento de la Constitución y las leyes. Asimismo, se incluye como derecho objeto de tutela por la Acción de Libertad (Recurso de *Hábeas Corpus*) el derecho a la vida.

5. Control de Convencionalidad como mecanismo de protección de los derechos humanos

Otro importante avance, en el proceso de constitucionalización de los derechos humanos, es la definición que hizo el Tribunal Constitucional Plurinacional sobre el control de convencionalidad interno, determinando que los jueces y tribunales tienen la obligación de realizar dicho control.

El control de convencionalidad consiste en someter las normas de la Constitución, de las leyes y reglamentos, así como los actos o decisiones de las autoridades públicas a un contraste con la Convención Americana sobre Derechos Humanos y su *corpus juris* interamericano,¹⁴ así como la interpretación realizada de las normas convencionales por la Corte Interamericana para verificar que no sean incompatibles con los principios y los derechos consagrados por ésta.

El control de convencionalidad es a nivel internacional lo que el control de constitucionalidad es a nivel interno de los Estados; al respecto, el ex Juez de la Corte Interamericana Sergio García Ramírez, en su voto razonado a la Sentencia del caso *Tibi vs. Ecuador*, ha señalado lo siguiente: «3. [...] *la tarea de la Corte se asemeja a la que realizan los tribunales constitucionales. Estos examinan los actos impugnados –disposiciones*

14 Se hace referencia con la denominación de *corpus juris* a los protocolos facultativos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como al conjunto de convenciones o pactos internacionales adoptados por los Estados miembros de la OEA para la promoción, defensa y protección de los derechos humanos en la región.

*de alcance general— a la luz de las normas, los principios y los valores de las leyes fundamentales. La Corte Interamericana, por su parte, analiza los actos que llegan a su conocimiento en relación con normas, principios y valores de los tratados en los que funda su competencia contenciosa. Dicho de otra manera, si los tribunales constitucionales controlan la ‘constitucionalidad’, el tribunal internacional de derechos humanos resuelve acerca de la ‘convencionalidad’ de esos actos».*¹⁵

El control de convencionalidad se ejerce para verificar que la Constitución, las leyes, reglamentos o actos de las autoridades del Estado se ajusten a las normas, los principios y obligaciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el *corpus juris* interamericano.

El control de convencionalidad interno, conocido también como control difuso de convencionalidad, es aquél que, según ha definido la Corte Interamericana, a partir de su Sentencia del caso *Almonacid Arellano vs. Chile*, deben realizar los jueces, tribunales judiciales y las demás autoridades de los Estados partes, contrastando las normas del Derecho interno, sobre cuya base deben adoptar una decisión, con las normas de la Convención.

En el caso *Almonacid Arellano vs Chile*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, refiriéndose al control de convencionalidad interno, ha definido lo siguiente: Los Estados, al estar sometidos a ella, debían «*velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de ‘control de convencionalidad’ entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos*».¹⁶

15 Corte Interamericana de Derecho Humanos. Sentencia Caso *Tibi vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C Nº 114. (Nota del Editor: El resaltado es del autor del artículo y no aparece en el original).

16 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia Caso *Almonacid Arellano y otros vs. Chile*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C Nº 154. (Nota del Editor: El resaltado es del autor del artículo y no aparece en el original).

Cabe señalar que la esencia del control de convencionalidad interno se ha consolidado a través de la jurisprudencia establecida por la Corte Interamericana en las siguientes sentencias: caso *La Cantuta vs. Perú* (2006); caso *Boyce y otros vs. Barbados* (2007); caso *Heliodoro Portugal vs. Panamá* (2008); caso *Rosendo Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos* (2009); caso *Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia* (2010); caso *Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay* (2010); caso *Fernández Ortega y otros vs. México* (2010); caso *Rosendo Cantú y otra vs. México* (2010); caso *Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña vs. Bolivia* (2010); caso *Vélez Loor vs. Panamá* (2010); caso *Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil* (2010).

En Bolivia, el Tribunal Constitucional Plurinacional, a través de una jurisprudencia incremental, ha definido que los tribunales judiciales y autoridades administrativas están obligados a ejercer el control de convencionalidad para proteger de manera efectiva y eficaz los derechos humanos, consagrados por la Constitución como derechos fundamentales. Ha señalado como fundamentos para el ejercicio del control de convencionalidad las normas previstas por los arts. 13.IV, 256 y 410 de la Constitución, las obligaciones asumidas por el Estado al suscribir y ratificar la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como los principios establecidos por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

En su Sentencia Constitucional SCP 1617/2013 de 04 de octubre de 2013, aplicó los estándares internacionales sobre el derecho de acceso a la justicia, y el derecho al debido proceso, para resolver en el fondo una Acción de Amparo Constitucional que no cumplía con requisitos de admisión; asimismo, para examinar el fondo de la problemática planteada en la Acción de Amparo, que reflejaba la vulneración del derecho a ser procesado en plazo razonable y derecho a la motivación de decisiones judiciales; con todo ello concedió tutela demandada.

En la parte de la razón central de su decisión, para sustentar una interpretación de las normas de la Constitución y la legislación procesal, el Tribunal Constitucional Plurinacional expuso fundamentos jurídicos, haciendo referencia al control de convencionalidad dejando establecido, implícitamente, que esa tarea la tendrían que realizar los

jueces, tribunales de justicia y autoridades administrativas. En los fundamentos jurídicos III.2 de la referida Sentencia Constitucional, se señaló lo siguiente:

«[...] deben mencionarse a los arts. 13 y 256 de la CPE, que introducen dos principios que guían la interpretación de los derechos fundamentales: La interpretación pro persona (pro homine) y la interpretación conforme a los Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos. En virtud a la primera, los jueces, tribunales y autoridades administrativas, tienen el deber de aplicar aquella norma que sea más favorable para la protección del derecho en cuestión –ya sea que esté contenida en la Constitución o en las normas del bloque de constitucionalidad– y de adoptar la interpretación que sea más favorable y extensiva al derecho en cuestión; y en virtud a la segunda (interpretación conforme a los Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos), tienen el deber de –ejerciendo el control de convencionalidad– interpretar el derecho de acuerdo a las normas contenidas en tratados e instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos ratificados o a los que se hubiere adherido el Estado, siempre y cuando, claro está, declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución; obligación que se extiende, además al contraste del derecho con la interpretación que de él ha dado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, conforme lo ha entendido la misma Corte en el caso Trabajadores Cesados del Congreso vs. Perú».¹⁷

De otro lado, en su Sentencia Constitucional SCP 0487/2014, de 25 de febrero, el Tribunal Constitucional Plurinacional, resolviendo una Acción de Amparo Constitucional planteado por autoridades de una Comunidad Campesina en contra de los magistrados del Tribunal Agroambiental, demandando la protección de sus derechos al debido proceso, a la tutela judicial efectiva, a existir como comunidad campesina, a la tierra y territorio, y al derecho a la consulta, al constatar

¹⁷ Tribunal Constitucional Plurinacional. Sentencia expedida el 04 de octubre de 2013, en la Acción de Amparo Constitucional, registrada como Expediente: 03693-2013-08-AAC. (Nota del Editor: El resaltado es del autor del artículo y no aparece en el original).

que los hechos ilegales denunciados violaban derechos e intereses colectivos, realizó la interpretación de las normas de la Constitución y la Ley desde y en conformidad con las normas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aplicó estándares internacionales para, de un lado, determinar la conversión de la Acción de Amparo Constitucional por una Acción Popular, y no declarar la improcedencia de la primera por sustracción de materia, sino examinar el fondo de la problemática planteada; y, de otro, conceder la tutela demandada.

En la referida Sentencia ya definió de manera más clara y precisa que los jueces, tribunales de justicia y autoridades administrativas tienen la obligación de realizar el control de convencionalidad. Así, en los fundamentos jurídicos III.2 señaló lo que sigue:

«Conforme se ha señalado, los derechos fundamentales y garantías constitucionales tienen un lugar preeminente en nuestro sistema constitucional, debiendo hacerse mención, fundamentalmente, a los arts. 13 y 256 de la CPE, que introducen dos principios que guían la interpretación de los derechos fundamentales: La interpretación pro homine y la interpretación conforme a los Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos.

»En virtud a la primera, los jueces, tribunales y autoridades administrativas, tienen el deber de aplicar aquella norma que sea más favorable para la protección del derecho en cuestión –ya sea que esté contenida en la Constitución Política del Estado o en las normas del bloque de constitucionalidad– y de adoptar la interpretación que sea más favorable y extensiva al derecho en cuestión; y en virtud a la segunda (interpretación conforme a los Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos) tienen el deber de ejercer el control de convencionalidad, interpretar el derecho de acuerdo a las normas contenidas en Tratados e Instrumentos Internacionales en materia de Derechos Humanos ratificados o a los que se hubiere adherido el Estado, siempre y cuando, claro está, declaren derechos más favorables a los contenidos en la Norma Suprema; obligación que se extiende, además al contraste del derecho con la interpretación que de él ha dado la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

*»En el marco de lo señalado precedentemente, es evidente que al momento de aplicar las leyes, los jueces y tribunales tienen la obligación de analizar la compatibilidad de la disposición legal no sólo con la Constitución Política del Estado, sino también, como lo ha entendido la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, están obligados a efectuar el control de convencionalidad, a efecto de determinar si esa disposición legal es compatible o no con los Convenios y Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos y con la interpretación que de ellas hubiera realizado la Corte Interamericana de Derechos Humanos».*¹⁸

Esa jurisprudencia fue reiterada en la Sentencia Constitucional SCP 0572/2014 de 10 de marzo, al resolver la Acción Popular planteada por el pueblo indígena originario Takana El Turi Manupare II, demandando la protección de sus derechos colectivos al hábitat y al domicilio; Acción en la que, al verificar que la persona particular demandada incurrió en acciones ilegales que vulneraron los derechos colectivos del referido Pueblo Indígena Originario al hábitat, y a su territorio ancestral, fue la razón por la que se decidió conceder la tutela demandada.

6. El contraste entre el diseño normativo y la realidad práctica

Lamentablemente el buen diseño normativo constitucional sobre los derechos humanos, positivados como derechos fundamentales, contrasta con la realidad práctica, ya que el Estado y sus servidores públicos no los resguardan, respetan ni garantizan.

Efectivamente, el Estado, a través de acciones y determinaciones de sus autoridades, vulnera los derechos reconocidos en el amplio catálogo de la Constitución. Acciones de las que se pueden identificar como principales las que se detallan a continuación.

¹⁸ Tribunal Constitucional Plurinacional. Sentencia expedida el 25 de febrero de 2014, en la Acción de Amparo Constitucional, registrada como Expediente: 04751-2013-10-AAC. (Nota del Editor: El resaltado es del autor del artículo y no aparece en el original).

6.1. Vulneración de derechos colectivos de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos

En el diseño normativo constitucional, un gran avance es el reconocimiento de los derechos colectivos de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos. Sin embargo, el Estado y sus autoridades no los resguardan ni garantizan; al contrario, ha incurrido en vulneraciones.

Así, el Gobierno nacional tomó la determinación administrativa de construir la carretera Cochabamba-Trinidad, cuyo segundo tramo, entre Villa Tunari y San Ignacio de Moxos, atraviesa el Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS), ubicado entre los departamentos de Cochabamba y el Beni. En el TIPNIS están asentados Pueblos Indígenas Originarios; se trata de un territorio que tiene una doble cualidad, la de parque nacional,¹⁹ y la de territorio indígena; por lo tanto, se trata de un territorio protegido.²⁰ Con el financiamiento del Gobierno de Brasil, la construcción de la obra fue adjudicada a la Empresa Brasileira OAS, habiéndose suscrito el contrato el 08 de abril de 2008, e iniciado las obras en los tramos I y II el 03 de junio de 2011.

La decisión del Gobierno fue adoptada sin realizar la consulta previa a los Pueblos Indígenas Originarios, cuyos derechos serán afectados; por lo tanto, violando el derecho colectivo de estos pueblos a la consulta previa, puso en amenaza de violación sus derechos colectivos a existir libremente, y a vivir en un medio ambiente sano, con manejo y aprovechamiento adecuado de los ecosistemas, reconocidos por el art. 30.II de la Constitución. Ante el reclamo planteado por las autoridades naturales de esos pueblos indígenas originarios, el Presidente del Esta-

19 El Parque Nacional Isiboro Sécore (PNIS), es un área protegida creada por el Decreto Ley N° 07401 el 22 de noviembre de 1965.

20 El 24 de septiembre de 1990, pasa a ser reconocido como Territorio Indígena mediante el Decreto Supremo N° 22610 y recibe la denominación de TIPNIS. En 1997, por Resolución Administrativa del INRA se consolida de manera legal la propiedad colectiva del territorio bajo la figura de Tierra Comunitaria de Origen (TCO) y se delimita la "línea roja" (línea que delimita la zona de amortiguamiento, por tanto la entrada de colonos por encima de esta línea). El 13 de junio del 2009 el gobierno entrega el Título Ejecutorial del TIPNIS a la subcentral TIPNIS, por 1.091.656 has. y la zona colona dentro el área protegida queda limitada a 124.000 has.

do afirmó que «*la carretera se construirá pese a quien le pese*», motivando con ello que las autoridades juntamente con los delegados comunales, indígenas, varones y mujeres, junto con sus hijos, realizaran la “Octava Marcha Indígena por la Defensa del Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore, por los Territorios, la Vida, la Dignidad y los Derechos de los Pueblos Indígenas del Oriente, Chaco y Amazonia Boliviana”, misma que se inició el 15 de agosto de 2011 desde Trinidad-Beni, arribando a la ciudad de La Paz (sede de Gobierno) el día 19 de octubre de 2011.

La marcha tuvo graves obstáculos por la acción de hecho de sectores sociales afines al gobierno nacional; así, del 01 al 23 de septiembre de 2011, colonizadores, autodenominados “interculturales”, bloquearon el puente de San Lorenzo con el propósito de evitar el paso de la columna indígena y, con ello, impidieron avanzar la marcha y el acceso a las fuentes de agua para el consumo de los marchistas. El día 25 de septiembre de 2011, fuerzas policiales intervinieron la marcha reprimiendo duramente a los marchistas, dispersándolos con el uso de gases lacrimógenos, procediendo a la detención de los dirigentes, agrediendo a los mismos; a una dirigente mujer la arrastraron por el suelo, le taparon la boca con cinta adhesiva, que se utiliza para embalajes; a todos los detenidos los trasladaron en vehículos hasta la ciudad de San Borja (Beni) con la pretensión de trasladarlos hasta La Paz en avionetas de la Fuerza Aérea, intento que quedó frustrado por la oposición de los pobladores de San Borja. Esas acciones constituyeron graves violaciones de los derechos civiles y políticos de las y los indígenas del TIPNIS, como el derecho a la dignidad, derecho a la salud, derecho a la integridad física, derecho de reunión y manifestación pública, y derecho a la libertad de expresión.

Pese a la dura represión de que fueron objeto, los indígenas originarios prosiguieron con su marcha pacífica y arribaron a la sede de gobierno, recibiendo un multitudinario respaldo ciudadano. Como respuesta a la demanda de los indígenas originarios, el Gobierno nacional emitió la Ley N° 180, declarando el territorio patrimonio sociocultural y natural, zona de preservación ecológica, reproducción histórica y hábitat de los pueblos indígenas Chimane, Yuracaré y Mojeño-Trinitario

cuya protección y conservación son de interés primordial del Estado Plurinacional de Bolivia, adicionalmente zona intangible, y se dispuso que la carretera Villa Tunari - San Ignacio de Moxos, como cualquier otra, no atravesaría el TIPNIS.²¹

Posteriormente, ante el reclamo de un grupo de indígenas de tierras bajas que son parte del TIPNIS y los colonizadores que se encuentran asentados fuera de dicho territorio, apoyados por los campesinos de Cochabamba²² y dirigentes de transportistas,²³ que con el apoyo del gobierno nacional, protagonizaron otra marcha, la Asamblea Legislativa Plurinacional emitió la Ley N° 222 de Consulta a los Pueblos Indígenas del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore – TIPNIS, por el que se convocó a una Consulta Previa Libre e Informada a los pueblos indígenas del TIPNIS, definiendo que el objetivo de la consulta era lograr un acuerdo entre el Estado Plurinacional de Bolivia y los pueblos indígena originario campesinos Mojeño-Trinitario, Chimane y Yuracaré sobre los siguientes asuntos: a) definir si el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore – TIPNIS debía ser zona intangible²⁴ o no, para viabilizar el desarrollo de las actividades de los pueblos indígenas Mojeño-Trinitario, Chimane y Yuracaré, así como la construcción

21 Adicionalmente la referida Ley dispuso, dado el carácter intangible del TIPNIS, medidas legales correspondientes que permitieran revertir, anular o dejar sin efecto los actos que contravinieran esta naturaleza jurídica; finalmente, declaró que los asentamientos y ocupaciones de hecho promovidas o protagonizadas por personas ajenas a los titulares del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore – TIPNIS, eran ilegales y serían pasibles de desalojo con intervención de la fuerza pública si fuera necesario a requerimiento de autoridad administrativa o judicial competente.

22 El Secretario General de la Federación de Campesinos de Cochabamba, Jorge Castellón, en una entrevista en Red ERBOL el 17 de diciembre de 2011 justificó la presencia de su sector en la marcha indicando que era necesaria la construcción de la carretera «*para sacar nuestros productos necesitamos*», ante la pregunta de los periodistas dijo que su sector produce «*arroz, plátano, yuca, coca entre otros*».

23 El dirigente de la Federación del Transporte Libre del Trópico de Cochabamba, Daniel Choquerive, en la misma entrevista en Red ERBOL antes mencionada (17/12/2011) justificó la presencia de su sector en la marcha con el argumento de que la suspensión de la construcción de la carretera por el TIPNIS «*a los transportistas perjudica*».

24 Recuérdese que el Territorio del TIPNIS fue declarado zona intangible mediante la Ley N° 180, emitida como respuesta a la demanda de la 8ª Marcha Indígena, protagonizada por los Pueblos Indígenas Originarios Yuracaré, Chimanes y Trinitarios.

de la Carretera Villa Tunari – San Ignacio de Moxos; y b) establecer las medidas de salvaguarda para la protección del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure – TIPNIS, así como las destinadas a la prohibición y desalojo inmediato de asentamientos ilegales respetando la línea demarcatoria del TIPNIS. Adviértase que no se convocó a una consulta sobre las medidas administrativas que afectarían los derechos colectivos de los mencionados Pueblos Indígenas Originarios.

La Ley N° 222 fue impugnada mediante Acción de Inconstitucionalidad Abstracta por diputados de la oposición,²⁵ y la Ley N° 180 fue impugnada por diputados oficialistas²⁶ también por vía de Acción de Inconstitucionalidad Abstracta. Al haberse acumulado ambos expedientes por conexidad, el Tribunal Constitucional Plurinacional resolvió ambas acciones mediante la Sentencia Constitucional Plurinacional SCP 0300/12, de 28 de junio de 2012, en el siguiente sentido: a) declaró improcedente la Acción de Inconstitucionalidad Abstracta con relación a la Ley N° 180, argumentando que la vigencia de la misma estaba condicionada a los resultados de la consulta convocada mediante la Ley N° 222, con lo que, en la práctica, anuló dicha Ley dejándola subordinada a esta última; b) declaró la constitucionalidad del art. 1° de la Ley N° 222, referido a la convocatoria a la consulta, y el art. 7; c) declaró la constitucionalidad condicionada del art. 1 en cuanto a la frase «[...] y establecer el contenido de este proceso y sus procedimientos» y de los arts. 3, 4 inc. a), 6 y 9 de la Ley N° 222, condicionada a su concertación, observando los razonamientos de la mencionada Sentencia; d) declaró improcedente la Acción de Inconstitucionalidad Abstracta respecto al art. 8 de la Ley N° 222; y e) finalmente, emitió exhortaciones al Órgano Legislativo y al Órgano Ejecutivo para que facilitaran el diálogo para lograr la concertación.

Lo contradictorio del caso es que el Tribunal Constitucional Plurinacional abundó en explicaciones doctrinales y jurisprudenciales sobre los pueblos indígenas originarios y sus derechos a la territorialidad

25 Los diputados Fabián Il Yaksic Feraudy y Miriam Marcela Revollo Quiroga, militantes del Movimiento Sin Miedo, liderado por Juan del Granado.

26 Los diputados Miguel Ángel Ruíz Morales y Sonia Guardia Melgar, militantes del Movimiento Al Socialismo (MAS), liderado por el Presidente Evo Morales Ayma.

y a la consulta previa, transcribiendo jurisprudencia comparada de la Corte Constitucional de Colombia, del Tribunal Constitucional del Perú; asimismo, glosó la jurisprudencia de la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos sobre la consulta previa, establecida en la Sentencia expedida en el caso del *Pueblo Saramaka vs. Surinam*, e hizo transcripciones de los criterios vertidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el tema en diferentes informes. Con todas esas glosas hizo presumir que declararía inconstitucional la Ley N° 222 que convocó a una Consulta *a posteriori* y tenía la finalidad de consumir las medidas legislativas y administrativas adoptadas por el Estado boliviano sin la consulta previa.

Contradiendo la doctrina y jurisprudencia glosada, el Tribunal Constitucional Plurinacional expuso un argumento poco razonable para sustentar una determinación que desconoce los derechos colectivos de los pueblos indígenas originarios Mojeño-Trinitario, Chimane y Yuracaré; el argumento es el siguiente: *«Sin embargo, se debe aclarar que, cuando se subsana la omisión inicial y, por ejemplo se lleva adelante la consulta, o se emite una ley disponiendo se efectúe la misma en cumplimiento de la Constitución y las normas internacionales sobre derechos humanos, dicha norma no puede ser considerada inconstitucional o contraria al bloque de constitucionalidad, pues si bien no es previa y, por lo mismo, existió -como se tiene dicho- una lesión a los derechos de los pueblos indígenas; empero, con esa norma se está dando efectividad a un derecho colectivo -aunque sea tardíamente-. Un entendimiento contrario, implicaría que la lesión de derechos de los pueblos indígenas no podría ser reparada bajo ninguna circunstancia; pues, si bajo el argumento que la consulta no será previa, se tendrían que declarar la inconstitucionalidad de las leyes emitidas con esa finalidad, se llegaría al absurdo de mantener el estado de cosas inconstitucional indefinidamente, situación que no es consentida ni querida por el orden constitucional ni las normas contenidas en los Tratados Internacionales sobre derechos humanos»*.²⁷

27 Sentencia Constitucional Plurinacional SCP 0300/2012 de 18 de junio de 2012, emitida al resolver la Acción de Inconstitucionalidad registrada como Expediente: 00157-2012-01-AIA. (Nota del Editor: El resaltado es del autor del artículo y no aparece en el original).

Otro caso de violación de derechos colectivos ocurrió en el Chaco boliviano. El 2015, YPF Chaco, a través de empresas contratadas, realizó actividades de perforación de los pozos DRO-X1003, DRS-X1007, DRS-X1008 y DRS-1009 del bloque El Dorado en la Tierra Comunitaria de Origen (TCO) Takovo Mora, de la cual es parte la Comunidad Yatairenda, como sucede con otras TCO del pueblo guaraní en el Chaco boliviano. El pueblo guaraní, amparado en sus derechos constitucionales, reclamó que se realice una consulta previa, informada y con consentimiento para realizar la actividad petrolera en su territorio. El gobierno nacional, por medio de sus voceros ministeriales, junto a YPF, manifestó que la consulta no procede, porque los pozos petroleros se encuentran en propiedades privadas. Ante la movilización pacífica realizada por las comunidades guaraníes junto a otras comunidades y organizaciones como las del pueblo Weenhayek, reclamando el respeto de su territorio y el derecho a la consulta previa, y por la afectación de las actividades petroleras en su territorio, fueron reprimidas de manera brutal por un nutrido contingente policial el 18 de agosto de 2015, con uso de agentes químicos que causaron graves daños a la salud y la integridad física de mujeres y niños. Con la determinación de realizar las actividades petroleras, el Estado violó el derecho a la consulta previa y en la represión policial se violaron derechos civiles de los miembros de las comunidades indígenas.

Otro caso de vulneración de derechos colectivos de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos es la determinación adoptada por el Gobierno nacional de ejecutar el proyecto hidroeléctrico denominado Rositas,²⁸ en el departamento de Santa Cruz, que afectaría el Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Serranía del Iñaño, el Área Natural de Manejo Integrado Río Grande Valles Cruceños, el Área Protegida Municipal de Parabanó, así como al pueblo indígena

28 El proyecto Rositas se encontraría situado sobre el río Grande, aguas abajo de su confluencia con el río Rositas, 16 km aguas arriba de la población de Abapó, en el límite de las provincias Valle Grande y Cordillera en el departamento de Santa Cruz y consiste en la construcción de una presa de tierra con un embalse.

guaraní Tatarenda Nuevo. Además, el proyecto Angosto de “El Bala”,²⁹ en el departamento de La Paz, que afectaría dos áreas protegidas de interés nacional: el Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Madidi y la Reserva de la Biosfera y Tierra Comunitaria de Origen Pilón Lajas, inundando comunidades indígenas como San Miguel del Bala (pueblo Tacana). En ninguno de los dos casos el gobierno realizó la consulta previa, violando el derecho colectivo de los referidos pueblos indígenas originarios a la consulta previa y poniendo en amenaza de violación el derecho a vivir en un medio ambiente sano, con manejo y aprovechamiento adecuado de los ecosistemas.

Existen muchas otras vulneraciones a derechos colectivos de las naciones y pueblos indígena originarios que, por razones de espacio de este trabajo, no se describen.

6.2. Vulneración de derechos civiles y políticos

Los derechos civiles y políticos fueron objeto de permanente vulneración protagonizada por los agentes del Estado, a través de la emisión de leyes y reglamentos, o acciones y determinaciones de autoridades judiciales y administrativas.

Al poco tiempo de haberse promulgado la Constitución, el gobierno nacional emitió el Decreto Supremo N° 138, de 20 de mayo de 2009, a través de cuyas normas definió la jurisdicción y competencia de los jueces y tribunales de materia penal en la ciudad de La Paz, para el juzgamiento de las personas acusadas de haber cometido delitos de Terrorismo, Sedición o Alzamientos Armados contra la Seguridad y Soberanía del Estado,³⁰ infringiendo el principio de reserva de Ley (art.

29 El Bala Componente 1 Angosto Chepete 400, estaría localizado en el departamento de La Paz, entre las provincias Franz Tamayo, Larecaja, Caranavi y Sud Yungas emplazándose en las siguientes jurisdicciones municipales: Apolo, Alto Beni, Teoponte y Palos Blanco.

30 El art. 2 del referido Decreto Supremo prevé textualmente lo siguiente: «Queda consolidada la ciudad de La Paz, como ámbito de jurisdicción procesal para el juzgamiento de los delitos de Terrorismo, Sedición o Alzamientos Armados contra la Seguridad y Soberanía del Estado, siendo esta ciudad la Sede de Gobierno legalmente constituida donde se encuentran las principales instituciones del Estado Plurinacional de Bolivia» (D.S. 138, 2009).

109 de la CPE), ya que esa definición corresponde a la ley y está prevista por el art. 49 de la Ley N° 1970, y violando el derecho al debido proceso, en su garantía mínima del derecho al juez natural independiente, competente e imparcial. El mismo Decreto prevé normas que regulan la aplicación de medidas cautelares de carácter real, modificando la Ley N° 1970, y violando el derecho al debido proceso en su garantía mínima del derecho a la presunción de inocencia y derecho a la defensa.

De otro lado, se puede mencionar la Ley N° 004, Ley de Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz”, que incluye normas que violan los derechos civiles siguientes: i) derecho a la privacidad e intimidad, en su elemento esencial del derecho a la inviolabilidad de documentos privados, al establecer la exención del secreto bancario (art. 20); ii) derecho a la legalidad penal, reconocido por el art. 9 de la CADH sobre Derechos Humanos, al crear los tipos penales de Enriquecimiento Ilícito (art. 27) y Enriquecimiento Ilícito de Particulares con Afectación al Estado (art. 28) con cláusulas de textura abierta e indeterminada; iii) derecho al debido proceso, en sus garantías mínimas del derecho a ser oído y juzgado por un juez natural y derecho a la defensa, al permitir el juzgamiento en ausencia del acusado declarado en rebeldía (art. 36 que incluye al Código de Procedimiento Penal los arts. 91 Bis y 344 Bis); y iv) el derecho a la legalidad penal e irretroactividad, al disponer la aplicación retroactiva de la ley penal sustantiva que crea los tipos penales de Enriquecimiento Ilícito y Enriquecimiento Ilícito de Particulares con Afectación al Estado.

También se emitió la Ley N° 351, Ley de Otorgación de Personalidades Jurídicas, de 19 de marzo de 2013, y su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 1597, cuyas normas regulan el nacimiento y extinción de las personas jurídicas, como las Asociaciones, Fundaciones y Organizaciones, mismas que se organizan y existen en ejercicio del derecho a la libertad de asociación. La referida Ley y su reglamento tienen el deliberado propósito de limitar el ejercicio del derecho a la libertad de asociación, eliminando a aquellas Organizaciones No Gubernamentales, Asociaciones y Fundaciones que tomaron accio-

nes frente al gobierno nacional defendiendo los derechos colectivos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y el derecho al medioambiente. En el mes de junio de 2015, Evo Morales advirtió, en un evento público, que: «[...] se expulsará del país a cualquier ONG o fundación que intente perjudicar la exploración de hidrocarburos»; de lo que se infiere una amenaza pública de parte del exmandatario.³¹

Además de lo referido, en el contenido de la Ley N° 351 existen normas que violan derechos. El art. 6.6, al establecer los requisitos imprescindibles para obtener la personalidad jurídica prevé una norma de textura abierta, dejando al arbitrio de la entidad competente la definición mediante reglamento, lo cual vulnera el principio de legalidad que rige la administración pública. El art. 14.1, al remitir al Reglamento la definición de las causales de revocatoria de la personalidad jurídica, infringe el principio de reserva de Ley, que es condición de validez para la restricción del ejercicio de un derecho fundamental, ya que la revocatoria de la personalidad jurídica constituye típicamente una restricción al ejercicio del derecho a la libertad de asociación. Por omisión normativa, esta ley infringe el principio de seguridad jurídica, el principio de legalidad y vulnera el derecho al debido proceso, en su garantía mínima del derecho al juez natural independiente, competente e imparcial, al no definir cuál es la autoridad competente para determinar la revocatoria de la personalidad jurídica. Lamentablemente el TCP, en una muestra de su sometimiento al Órgano Ejecutivo, declaró la Constitucionalidad de la Ley N° 351 y su Reglamento mediante SCP 0106/2015 de 16 de diciembre.

El derecho a la libertad de expresión, fue uno de los derechos más vulnerados a través de la adopción de obstáculos legales, que provocaron la autocensura y, en otros casos, se convirtieron en censura previa;³² el derecho a la libertad de información, fue otro de los derechos más

31 s/a: "TCP declara inconstitucional el recurso de ley sobre ONG". *El Día* (05/07/2016). <https://bit.ly/2QUKjew>.

32 De muchos casos, se puede citar la Ley N° 45, Ley Contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación, que en su art. 16 introdujo un mecanismo para la censura previa y la autocensura.

vulnerados a través de acciones directas e indirectas del Gobierno.³³ Al efecto, se ha emitido la Ley N° 045 Contra el Racismo y la Discriminación, cuyo art. 16 introduce un obstáculo legal para el efectivo ejercicio de la libertad de expresión e información a través de los medios masivos de comunicación social, generando una censura previa, pues dicha norma establece: «Artículo 16. (MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACIÓN). El medio de comunicación que autorizare y publicare ideas racistas y discriminatorias será pasible de sanciones económicas y de suspensión de licencia de funcionamiento, sujeto a reglamentación». Cabe advertir que Bolivia es uno de los tres Estados de América³⁴ que no cuenta con una Ley de Acceso a la Información Pública; las entidades públicas violan de manera permanente este derecho al denegar de manera no justificada las solicitudes de información pública.

Otro de los derechos civiles que fue y es vulnerado de manera permanente es el derecho de ser oído, conocido también como derecho de acceso a la justicia y tutela judicial efectiva. La vulneración se debe a diversas causas no enfrentadas adecuada y oportunamente por el Gobierno. Así, la insuficiente provisión de juzgados, lo cual impide que las personas puedan tener la posibilidad de acceder y recibir respuesta oportuna del sistema judicial; al respecto, la Comisión IDH, luego de realizar una visita *in loco* al Estado boliviano, en su informe sobre acceso a la justicia e inclusión social (Comisión IDH, 2007)³⁵ ha señalado que: «En términos generales, el problema del acceso a la justicia debe entenderse desde una doble perspectiva que incluya tanto la posibilidad física de presentar demandas judiciales como las perspectivas reales de obtener una respuesta en un corto plazo de conformidad con la legislación correspondiente según la materia de que se trate».

33 Son de relevancia las violaciones al derecho a la libertad de información mediante la restricción de propaganda estatal a los medios masivos de comunicación social, como mecanismo de presión para separar a periodistas que manejan la información con objetividad o que asumen posición crítica, como el caso de Amalia Pando, Carlos Valverde, John Arandia, entre otros.

34 Los otros Estados son Costa Rica y la República Bolivariana de Venezuela.

35 Informe evacuado por la CIDH como resultado de la visita realizada a Bolivia entre el 12 y 17 de noviembre de 2006, publicado por determinación adoptada el 28 de junio de 2007.

Los costos del servicio judicial son elevados, lo que da lugar a que las personas con pocos recursos económicos no puedan acceder a este servicio del Estado. También se debe mencionar la ausencia de políticas de gestión administrativa reflejada en la inadecuada organización territorial e institucional del Órgano Judicial, que obstaculiza el libre acceso a la justicia y contribuye a la retardación de justicia. Además, existe una legislación procesal inadecuada, caracterizada por procedimientos excesivamente formalistas y ritualistas, anclados en el positivismo clásico, lo que da lugar a que los jueces exijan una serie de requisitos formales para la admisión de una demanda rechazándola en caso de incumplimiento.

Otro derecho vulnerado de manera permanente fue y es el derecho al debido proceso, reconocido por el art. 8 de la CADH, que forma parte del Bloque de Constitucionalidad, y como garantía constitucional por el art. 115.II de la Constitución. De manera global se vulnera el derecho al debido proceso en su garantía mínima del derecho a un proceso en plazo razonable, ya que la retardación de justicia es un mal crónico que, en vez de superarse, se ha acentuado, existiendo casos connotados de procesos penales instaurados con fines políticos para eliminar judicialmente al adversario; estos casos han tenido duración larga con la agravante de aplicación de la detención preventiva, como por ejemplo:

- a) Caso de los dirigentes cívicos de Villamontes, Tarija, José Vaca y Felipe Moza, que fueron sometidos a proceso penal y detenidos preventivamente en septiembre de 2008, acusados de haber cometido los delitos de alzamiento armado contra la seguridad y soberanía del Estado,³⁶ fueron trasladados para ser juzgados a la ciudad de La Paz, estuvieron cinco años y seis meses detenidos sin Sentencia; el

³⁶ En septiembre de 2008, Villa Montes se convirtió en el centro de lucha en defensa de la autonomía y el Impuesto Directo de los Hidrocarburos (Impuesto IDH), 36 días de paro empezaron a inquietar al gobierno, los dirigentes José Vaca y Felipe Moza conducían el movimiento. El 10 de septiembre de 2008 se produjo explosión de la válvula 3 del gasoducto de Transierra en Yatebote-Palmar Grande, lo que motivó que el gobierno acusara a los referidos dirigentes cívicos de ser autores de un atentado; procedieron a su aprehensión y los trasladaron a la ciudad de La Paz para someterlos a proceso penal.

primero de ellos, en el año 2019 seguía en proceso y con la medida cautelar de arraigo.

- b) Caso de los ciudadanos Elod Tóasó y Mario Tadic, sobrevivientes de la ejecución extrajudicial en el hotel Las Américas,³⁷ contra quienes se instauró acción penal en abril de 2009 por la comisión del delito de terrorismo, al que incluyeron a varios dirigentes cívicos de Santa Cruz y el Beni, sustanciando la acción penal en la ciudad de La Paz y aplicando detención preventiva que, con relación a algunos procesados tuvo duración de casi once años; el caso fue cerrado sin sentencia por haberse retirado la acusación.
- c) Caso del Gobernador de Pando Leopoldo Fernández, contra quien se instauró acción penal el 11 de septiembre de 2008, acusándolo de ser autor intelectual del delito de asesinato de trece campesinos y normalistas en la zona de El Porvenir de Pando; se lo trasladó a la ciudad de La Paz para juzgarlo, aplicándole la detención preventiva, medida que duró hasta febrero de 2013 en que se sustituyó por la detención domiciliaria, habiéndose levantado la medida en diciembre de 2019, luego de más de once años sin que exista sentencia condenatoria ejecutoriada.

En todos esos casos, el común denominador es la violación de varios derechos: i) al debido proceso en sus garantías mínimas; ii) al juez natural independiente, competente e imparcial; iii) a la presunción de inocencia; iv) a la defensa; v) a ser procesado en plazo razonable; y vi) a la libertad física.

Existen muchísimos otros casos de graves violaciones al derecho al debido proceso en la sustanciación de acciones penales en contra de ciudadanos y ciudadanas, como el caso del médico Jhiery Fernández que

37 El 16 de abril de 2009, a las 4.30 a.m., fuerzas de seguridad bolivianas ingresaron al hotel Las Américas de la ciudad de Santa Cruz, sin orden judicial, y abatieron a balazos a los ciudadanos Eduardo Rózsa-Flores, húngaro-boliviano; Árpád Magyarosi, húngaro-rumano; y Michael Martin Dwyer, irlandés, y arrestaron a los ciudadanos Mario Tadic, boliviano-croata; y Elod Tóasó, húngaro; los policías arguyeron que los ciudadanos opusieron resistencia disparando armas de fuego. El presidente Evo Morales, anunció al llegar a Venezuela, el 16 de abril, que cumpliendo con su orden la policía había desmontado una trama de la derecha para asesinarlo junto con el Vicepresidente.

fue ilegalmente procesado e irregularmente sentenciado a pena privativa de libertad de 20 años; el caso del ciudadano Reynaldo Ramírez que por error fue sentenciado a 30 años de cárcel, y luego de 2 años de reclusión fue anulado el proceso; y el caso del magistrado del TCP Gualberto Cusi. Son muchos casos en los que se han violado derechos fundamentales, que por razones de espacio no se les incluye en este análisis. Lo lamentable del caso es que la Jurisdicción Constitucional no ha reparado las acciones y omisiones ilegales violatorias de derechos fundamentales, al contrario, las ha convalidado con argumentos inconsistentes; es más, el TCP ha incurrido en graves violaciones de derechos, acciones que por razones de espacio no pueden ser analizadas en este trabajo.

También se puede señalar que se ha violado el derecho político a ejercer la función pública de autoridades elegidas democráticamente en las listas de partidos de oposición, instaurándoles acciones penales. En efecto, una vez presentada la Acusación Formal, y con la acción de fiscales sometidos al gobierno nacional, se aplicaron las normas previstas por los arts. 144 al 147 de la Ley N° 031 y procedieron a suspenderlos de sus funciones; entre los casos más connotados se tiene los de los exgobernadores Mario Cossío (Tarija) y Ernesto Suárez (Beni). También se suspendieron y, en la práctica, destituyeron a alcaldes y concejales municipales. Como parte de ese accionar también se han violado los derechos: i) al debido proceso; ii) a la libertad física; iii) a la integridad psicológica y moral; y iv) a la dignidad y la imagen. Se violaron todos estos derechos, al haberse instaurado acciones penales en contra de líderes cívicos, políticos, exautoridades y autoridades en ejercicio,³⁸ que fueron sustanciadas con graves irregularidades, como la

38 Parte de ese accionar son: i) los 70 procesos penales instaurados en contra del ciudadano José María Bacovic en diferentes ciudades, obligándole a viajar constantemente, entre otros, a La Paz pese a su delicado estado de salud hasta provocar su muerte; ii) los más de 20 procesos en contra del exgobernador de Tarija, Mario Cossío Cortés; iii) los más de 25 procesos penales en contra del exprefecto Manfred Reyes Villa; iv) más de 30 procesos en contra del exgobernador del Beni, Ernesto Suárez; v) más de 15 procesos en contra del alcalde de Quillacollo, Eduardo Mérida; vi) más de 20 procesos penales en contra del gobernador de Santa Cruz, Rubén Costas; vii) más de 15 procesos en contra del alcalde de Cochabamba, José María Leyes; y viii) el ilegal proceso y apresamiento de Franklin Gutiérrez.

aplicación retroactiva de la Ley N° 004, la tramitación de las acciones en ausencia de los acusados, declarándolos en rebeldía y designándolos defensores de oficio a los que les restringieron la capacidad de ejercer la defensa.

6.3. Vulneración de derechos económicos, sociales y culturales

Respecto a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y, como parte de ellos, los derechos de grupos sociales vulnerables, se tiene que los mismos también fueron y son vulnerados por omisiones del Estado y sus agentes, que no adoptaron oportunamente medidas administrativas y legislativas para garantizar su pleno goce y ejercicio efectivo.

Así, a manera de ejemplo, en diez años de vigencia de la Constitución, la ALP no expidió la Ley que regule la prestación de la renta de desempleo y pérdida de empleo, reconocido por el art. 45 de la Constitución, como un elemento del derecho al seguro de largo plazo; cabe también destacar la cruel y despiadada represión policial a las personas con discapacidad, cuyos pedidos y reclamos, al parecer, el Gobierno no deseaba atender, incumpliendo las normas de la Constitución que consagran sus derechos fundamentales.

Con relación al derecho a la salud, el Estado no adoptó medidas de orden administrativo y presupuestario para garantizar el goce pleno y efectivo del derecho. Con relación a la salud preventiva no existen políticas públicas del Estado orientadas a garantizar a toda la población un estado de completo bienestar físico, mental y social, a partir de la oportuna y adecuada provisión de los factores necesarios para lograr ese estado. Respecto a la salud curativa, tampoco existen políticas públicas del Estado dirigidas a garantizar para toda la población un acceso universal gratuito a los servicios públicos de salud, pues no existe la suficiente cobertura de infraestructura de salud, de equipamiento, de personal médico y paramédico, ni provisión de medicamentos. Recién el año 2019 el gobierno creó el Seguro Único de Salud (SUS), más con fines electorales y sin la debida planificación y organización. El Estado

no tiene una adecuada política en materia de salud, para cumplir con la obligación que le impone el art. 35 de la Constitución de garantizar el acceso gratuito de la población a los servicios de salud.

El art. 45.III de la Constitución, al reconocer el derecho a la seguridad social de largo plazo, establece como una de las prestaciones la renta de desempleo y pérdida de empleo; sin embargo, en diez años el Órgano Legislativo no ha expedido la Ley que defina el ente gestor, la fuente de financiamiento, los requisitos y condiciones para acceder a la prestación de la renta, y el lapso de tiempo que se puede gozar de la renta; la falta de desarrollo legislativo hace que las personas no puedan ejercer el derecho, produciéndose una vulneración por omisión estatal.

Cochabamba, agosto de 2021

Referencias bibliográficas

- OCHOA RUIZ, Natalia: *Los mecanismos convencionales de protección de los Derechos Humanos en las Naciones Unidas*. Ed. Civitas, Madrid, 2004.
- PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique: *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*. Ed. Técnos, Madrid, 5ª ed., 1995.
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS: *Declaración Universal de Derechos Humanos*. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.
- RIVERA SANTIVÁÑEZ, José Antonio: *Hacia una nueva Constitución*. Ed. FUNDA-PPAC, Konrad Adenauer y Oficina Jurídica para la Mujer, La Paz, 2008
- : *Temas de Derecho Constitucional*. Ed. Olimpo. Cochabamba, 2012.
- s/a: "TCP declara inconstitucional el recurso de ley sobre ONG". *El Día*, 05/07/2016. <https://bit.ly/2QUKjew>.

Fuentes primarias

- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009.
- Corte Interamericana de Derecho Humanos. Sentencia Caso *Tibi vs. Ecuador*, de 7 de septiembre de 2004.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia Caso *Almonacid Arellano y otros vs. Chile*, de 26 de septiembre de 2006.

Sentencia Constitucional 1049/2001-R.
Sentencia Constitucional 0095/2001.
Sentencia Constitucional 0600/2003-R.
Sentencia Constitucional 1662/2003-R.
Sentencia Constitucional 0110/2010-R.
Sentencia Constitucional Plurinacional 1617/2013.
Sentencia Constitucional Plurinacional 0487/2014.
Sentencia Constitucional Plurinacional 0572/2014.

Este libro
se terminó de imprimir
en el mes de Octubre de 2021 en los
talleres gráficos de Imprenta Imago Mundi
Santa Cruz de la Sierra
Bolivia