

Las instituciones económicas en la nueva Constitución Política del Estado

Juan Antonio Morales

Resumen:

Visualizar las implicancias económicas de la Nueva Constitución Política del Estado promulgada en Bolivia es de crucial importancia para el desarrollo futuro del país. El artículo inquiriere en estas implicancias a partir de un estudio del texto constitucional y de comentarios ya realizados por otros analistas. La nueva Constitución tiene una tradición estatista de raíces o resonancias socialistas muy popular en América Latina. Si bien no es ortodoxa en este sentido, tiene claramente una voluntad de dar al Estado mayor preponderancia y presencia en la realidad económica nacional. Esto puede tener serias consecuencias negativas en temas como la inversión privada, la propiedad privada y la autonomía del banco central, y puede dificultar seriamente el desarrollo nacional de hacer más extensiva su filosofía social y económica de sesgo marcadamente socialista y comunitario.

Palabras clave: Propiedad privada, inversión privada, autonomía bancaria, economía comunitaria, estatismo económico.

Abstract:

Display the economic implications of the New State Constitution adopted in Bolivia is of crucial importance for the country's future development. The article inquires into these implications from a study of the constitutional text and comments already made by other analysts. The new Constitution has

a statist tradition of socialist roots and resonances very popular in Latin America. While it is not orthodox in this sense, clearly has a desire to give the state greater prominence and presence in the national economic reality. This can have serious negative consequences on issues such as private investment, private property and central bank autonomy, and can seriously hamper national development to make more extensive social and economic philosophy of societal and community bias.

Key words: Private property, private investment, bank autonomy, community economy, economic statism.

Introducción

El propósito de este estudio es analizar la Nueva Constitución Política del Estado (NCPE), aprobada en el referendo del 25 de enero del 2009 y promulgada el 7 de febrero de 2009, desde el punto de vista de la nueva economía institucional. Se recogen también y, en algunos casos se reinterpretan, los valiosos trabajos compilados por la Fundación Milenio (2008) sobre lo que era todavía el proyecto de NCPE, en su etapa final.

De más en más en el pensamiento acerca del desarrollo económico se insiste en la importancia de las instituciones. La institución por excelencia de un país es la Constitución Política del Estado. Usaremos para los fines del estudio la definición de North (2005: 59) “Las instituciones son las reglas de juego, las organizaciones son los jugadores. Es la interacción de los dos que le da forma al cambio institucional”. Más adelante North añade: “Instituciones son las restricciones que los seres humanos imponen a la interacción humana. Esas restricciones (junto con las restricciones estándar de la economía) definen el conjunto de oportunidades de la economía” (North, 2005:59). Ellas deben ser entendidas como definiendo la estructura de incentivos inten-

cionales de una sociedad. Acemoglu, Johnson y Robinson (2004) añaden: “son las instituciones económicas las que en última instancia moldean la prosperidad de las naciones...sociedades con instituciones que faciliten e incentiven la acumulación de factores, la innovación y la asignación eficiente de factores prosperarán” (2004:2).

El tema del respeto a los derechos de propiedad privada es central en la argumentación de los economistas de la nueva escuela institucional. Siguiendo esa línea de pensamiento, prestaremos particular atención en este artículo a ellos. Según Acemoglu, Johnson y Robinson (2004), “Debe haber respeto de los derechos de propiedad para un amplio sector de la economía, de tal manera que todos los individuos tengan un incentivo para invertir, innovar y participar en la actividad económica. Debe haber también un grado de igualdad de oportunidades en la sociedad, incluyendo aspectos como el de la igualdad ante la ley, de tal manera que todos aquellos que tengan buenas oportunidades de inversión, puedan aprovechar de ellas” (Acemoglu *et al.*, 2004:12).

Los temas institucionales y en especial los textos constitucionales importan, mucho más de lo que se su-

pone corrientemente, para delinear las trayectorias de desarrollo económico o aun para facilitar la salida de una crisis, como lo hace notar Gargarella (2008). Los temas económicos son transversales en la NCPE y no se limitan a lo contenido en la Cuarta Parte, que tiene por título Organización Económica del Estado.

En una interpretación benévola, aunque tal vez forzada, se puede pensar que las instituciones económicas de la NCPE se alejan de un economicismo estrecho. Estarían más alineadas con la concepción de Sen (2000:3), que visualiza al desarrollo como un proceso de expansión de las libertades reales de las que goza la gente. Ésta es una concepción humanística del desarrollo que va mucho más allá de la idea de prosperidad medida por el crecimiento del producto interno bruto o de otros indicadores de similar índole. Sen nos dice que hay que prestar atención a los fines para los cuales el desarrollo importa y no tan sólo a los medios. La vinculación con el pensamiento de Sen se ve reforzada en que la NCPE, siguiendo la tradición latinoamericana de “constitucionalismo social”, también recogida en algunos textos de la Organización de Naciones Unidas, lista una gran cantidad de “derechos”¹.

Más prosaicamente, la NCPE emerge de un conflicto por el poder y del deseo del partido de gobierno, el Movimiento al Socialismo, de darle permanencia a su ejercicio. El mantenimiento en el poder fue una motivación importante

para lograr tormentosamente la aprobación de la NCPE. La NCPE recoge también las demandas de los actores políticos y económicos que se sentían perdedores con el anterior modelo de desarrollo.

La NCPE representa fundamentalmente la consolidación *de jure* de la redistribución política *de facto* del poder político que ha acontecido desde fines de 2005, en un contexto en el que las élites económicas orientadas a los mercados tenían una situación de gran debilidad como para oponerse a las demandas no sólo de los trabajadores sino de los movimientos sociales emergentes. Algunos de esos movimientos están ligados al mercado, con operaciones de pequeña escala, como los comerciantes minoristas de las ciudades de El Alto y La Paz².

Autores como Gargarella (2008) ven a la NCPE como una reacción a las políticas neoliberales que se adoptaron en América Latina (incluyendo Bolivia) a fines del siglo pasado. La NCPE cierra la puerta a ese tipo de políticas que se habían cobijado en las anteriores constituciones³. Para los autores de la NCPE, la reforma constitucional era importante justamente porque las anteriores constituciones, y especialmente la de 1967, habían sido compatibles con las políticas neoliberales de fines del siglo pasado.

En contraposición, Urioste (2008) ve a la NCPE, no como una ruptura con la tradición constitucional anterior

1. Es interesante notar el paralelismo existente entre la ley internacional contemporánea, consignada en gran parte en los textos de Naciones Unidas, y la concepción de Sen del desarrollo, como lo hace notar Chimmi (2008). Desafortunadamente, muchos de esos derechos son inejecutables o cuyo cumplimiento es de difícil verificación. Es más, esos derechos crean compromisos de gasto público que pudiesen no ser financiables.

2. Es su escala el factor que las diferencia de las élites industriales, comerciales y financieras tradicionales.

3. La siguiente oración extractada del preámbulo de la NCPE es ilustrativa: “Dejamos en el pasado al Estado colonial, republicano y neoliberal”. La cursiva es del autor.

y en particular con la de 1967 más las reformas de 1994 y de 2004, sino como una profundización del espíritu estatista que tiene raíces profundas en nuestras instituciones. Así, por ejemplo, Whitehead (2008) hace notar que la Constitución de 1936 era de nacionalismo económico y social. Las reformas constitucionales de 1961 y 1967 están también en la misma línea. El problema habría estado no en las constituciones sino en cómo no fueron aplicadas.

Urioste (2008) encuentra que casi todas las disposiciones de la NCPE ya estaban en la Constitución vigente anteriormente, pero menos explícitamente. Admite, con todo, que la NCPE trae innovaciones importantes como las de trocar el principio jurídico universalmente aceptado de justicia social por un criterio ético-moral propio de las poblaciones originarias de Bolivia, como sería el “*suma qamaña*” o vivir bien. Subraya la diferencia, importante a nuestro entender, con la anterior Constitución en cuanto a la ampliación de la propiedad estatal y a las exclusiones dirigidas a la actividad privada.

El documento está organizado de la siguiente manera. En la sección 1 se presenta una discusión de lo que pensamos son las raíces intelectuales de la NCPE. En esta sección se contrasta la visión etnográfica que ha venido a predominar en Bolivia con los temas clásicos de la literatura del surgimiento de la propiedad privada. En la sección 2 se analiza el tratamiento de la propiedad privada en la

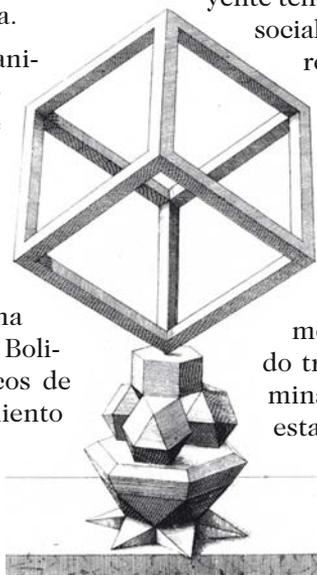
NCPE y se insiste en los riesgos de expropiación. La sección 3 trata la extensión de la esfera estatal y las insinuaciones para establecer una economía de planificación centralizada. La sección 4 está dedicada al tratamiento de los recursos naturales. Se ha de destacar la centralidad de este tratamiento en toda la NCPE. En la sección 5 se contrastan las políticas fiscales, monetarias y financieras de la NCPE con la legislación ya existente. En la sección 6 se concluye.

1. Las raíces intelectuales de la NCPE

Los valores, preferencias y creencias personales de los autores de la NCPE han sido un determinante importante para su elaboración aun si los orígenes tienen raíces más profundas que han de encontrarse en las instituciones y en los conflictos por la distribución del poder político. El punto a subrayar es el que los líderes políticos que convocaron a la Asamblea Constituyente tenían una visión de lo que es

socialmente eficiente muy diferente de sus predecesores en el Gobierno. Hay en la NCPE una intención muy deliberada de diferenciación con el modelo anterior, neoliberal.

La NCPE se nutre de esa amalgama de nacionalismo con marxismo, a menudo trostkysmo, que ha predominado en las universidades estatales bolivianas desde los años cuarenta, como en el resto de América Latina. Siendo un documento ecléctico, junta ideas



del socialismo utópico del siglo XIX y del indigenismo de los últimos tres lustros. La posibilidad de una tercera vía entre el capitalismo y el socialismo es una idea fuerza de la NCPE. Está también inserta, en un lugar de privilegio, en la NCPE la visión de un desarrollo nacional basado en los recursos naturales⁴.

La NCPE toma como modelo para la estructura y la organización económica del estado una economía plural, constituida por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa. Insiste en que la economía plural articula las cuatro formas de organización económica sobre los principios de complementariedad, reciprocidad, solidaridad, redistribución, igualdad, seguridad jurídica, sustentabilidad, equilibrio, justicia y transparencia (artículo 306, párrafo III de la NCPE). Se subraya que la economía social y comunitaria complementará el interés individual con el bien colectivo⁵.

La fraseología que atraviesa la NCPE recoge una vieja tradición latinoamericana de propuesta de utopías. Por ejemplo, es interesante comparar los enunciados con las posiciones debatidas en nuestro vecino Perú durante los gobiernos militares de Velasco Alvarado y de Morales Bermúdez. Al igual que en la NCPE, el discurso oficial giraba alrededor del “pluralismo económico”, encuadrado en el humanismo y la participación plena del pueblo en todos los aspectos del

proceso de cambio, con una reiteración de los temas de equidad, armonía y paz entre los sectores. Se insistía también en la movilización de las masas, como en nuestro país en los llamados movimientos sociales. Se estaba en la búsqueda de una sociedad democrática ideal.

Fue típica de los militares centristas peruanos una visión voluntarista de las transformaciones económicas y sociales. En su discurso eran frecuentes las referencias a una “nueva mentalidad” y que el espíritu de cooperación había penetrado a la población en su conjunto -trabajadores, campesinos y capitalistas⁶. A pesar del discurso oficial y de los experimentos de economía comunitaria, la organización social predominante fue la estatal, lo que lleva a caracterizar el modelo, que no ha sido extraño para nosotros, de capitalismo de Estado⁷.

La misma idea de economía comunitaria, como se verá más adelante, tan central en la NCPE, se tradujo en varios experimentos durante los gobiernos militares peruanos, como dan testimonio las Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS) y de algún modo las Comunidades Industriales (CI), en las que los trabajadores participaban en el gobierno corporativo de las empresas y en las utilidades. Esos experimentos cesaron con el retiro de los militares del poder.

El papel que tuvieron los militares centristas en proponer sus utopías comunitarias ha sido tomado en Bolivia por las Organizaciones No Guber-

4. Esta visión ha sido coincidente paradójicamente con la de los pensadores más liberales de Bolivia y de América Latina, que tenían un desdén por toda forma de desarrollo que no estuviera basada en los recursos naturales., en especial con el modelo de industrialización por sustitución de importaciones.

5. En los artículos de la NCPE dedicados a la economía comunitaria pueden percibirse las ideas, entre otras, de Robert Owen, Jacques Maritain, los kibutz de Israel, los generales Juan Domingo Perón de la Argentina y Juan Velasco Alvarado del Perú.

6. Para una disección más completa de las ideologías de los militares peruanos véase L. North (1983).

7. Para una presentación completa del experimento peruano véase McClintock y Lowenthal (1983).

namentales (ONGs), especialmente aquéllas con fuerte participación de antropólogos. Basados en sus estudios de comunidades indígenas han confeccionado un proyecto de sociedad basada en sus valores. El núcleo del proyecto está sintetizado en la frase aymara “*suma qamaña*” o bien convivir, que se ha vuelto un principio ordenador en la NCPE.

El antropólogo Xavier Albó, director de la ONG CIPCA, es tal vez el que mejor expresa esta visión. Comienza reconociendo que el “*suma qamaña*” tiene algo de utopía y que más utópico es todavía su lugar preferencial en la NCPE. El “*suma qamaña*” parte del intercambio de dones y servicios, y de las redes comunitarias a las que da lugar. Las prácticas de las comunidades muestran una

lógica distinta [a la occidental] persistente sobre todo en las comunidades rurales. En ellas, como se habrá podido observar, esa manera de bien común va rebalsando de la esfera familiar a la comunal y más allá y no es tan sólo una cuestión social sino también política, ritual-sacral y hasta cósmica” (Albó, 2009).

Albó expresa el deseo de que con la NCPE se generalice para todos el *suma qamaña*. Coinciden con este punto de vista antropólogos como Temple, al que cita Albó (Albó, 2009), imbuidos por la creencia rousseauiana del “buen salvaje” y que insisten en los principios más inclusivos y holísticos de los pueblos indígenas, contrastándolos con el enfoque más economicista y diseccionador de los modelos dominantes de desarrollo económico.

Las críticas que se pueden hacer a este ensayo de generalización del

suma qamaña son varias. Nos apoyaremos en Demsetz (1967) para lo esencial de nuestra argumentación. Ella tiene como pilar fundamental los derechos de propiedad. Hay una relación estrecha entre externalidades y derechos de propiedad. Los economistas llaman externalidades a los efectos que puede producir la actividad de consumo o de producción de un actor económico sobre el consumo o la producción de otras personas que no están involucradas directamente en la transacción. Los efectos son pues indirectos en cuanto la persona que esté ejerciendo la actividad económica goza de los beneficios o causa costos a otras personas, sin pagar por ellos. Cuando hay externalidades, los productores o los consumidores no pagan todos los costos ni cosechan todos los beneficios de la actividad económica. Se internalizan las externalidades cuando el que causa los efectos, consumidor o productor, se beneficia, alternativamente asume los costos de ellos enteramente.

Toda actividad económica tiene efectos no solamente para los que están involucrados en la transacción sino también para otras personas. Lo que convierte esos efectos en externalidades es cuando el costo de llevar los beneficios a todos los que se benefician o de hacer pagar los costos a todos los que perjudican es tan alto que no vale la pena asumirlo.

La propiedad comunitaria ha estado históricamente limitada a las propiedades en zonas agropecuarias, sobre todo en áreas de pastoreo y de caza. Aun en el área rural, las desventajas de la propiedad comunal, como el sobrepastoreo o la sobrecaza, son bien conocidos. Las externalidades que crea un pastor o un cazador sobre el

resto de pastores o cazadores pueden ser significativas. Dependiendo de cuán significativos son, habrá menor o mayor persistencia a la forma de organización comunitaria. En comunidades aisladas de los mercados, esas externalidades pueden no ser muy significativas y por lo tanto se mantendrá la organización comunitaria. En cambio, si las comunidades están integradas a los mercados de productos e insumos, las externalidades pueden ser muy significativas, lo que hace que la organización comunitaria sea poco funcional y tienda a desaparecer⁸. Si la tierra, dadas las oportunidades de mercado, se vuelve suficientemente escasa y valiosa, sus habitantes encontrarán que es más eficiente su privatización. Si un pastor encuentra que produce menos lana o carne que la que podría producir debido a las externalidades impuestas por los otros pastores, y que esa lana o esa carne tienen un valor mercantil, entonces sentirá que puede mejorar su situación y su ingreso con propiedad privada.

En comunidades con un pequeño número de miembros se puede acordar, en principio, medidas para evitar el sobrepastoreo o la sobrecaza, preservando la propiedad común. Usos y costumbres como los del *ayni* (reciprocidad) pueden tener ese efecto. Empero, los problemas de concertación y coordinación se vuelven formidables a medida que aumenta el tamaño de la comunidad. Los problemas de vigilancia del cumplimiento de los acuerdos se vuelven también inmanejables. Los incentivos para

abstenerse de acordar (“*hold out*”) son también muy elevados.

Los acuerdos para limitar la producción y así evitar el sobrepastoreo o la caza excesiva se vuelven todavía más difíciles porque es muy difícil estimar los beneficios y los costos expectativas de las futuras generaciones de derechohabientes sobre las tierras comunitarias. En las propiedades comunitarias los beneficios y costos se diluyen entre todos los miembros de la comunidad.

Es la concentración de beneficios y costos en propiedades privadas la que crea incentivos para una utilización más eficiente de los recursos. Además los costos de negociación y de transacción se reducen muy fuertemente, lo que tiene implicaciones para la eficiencia. El “*suma qamaña*” puede tener virtudes ético-morales, que no se las discute, pero no es una institución apropiada para promover la mejor utilización de los recursos y para el crecimiento económico.

Con mayor razón, el desarrollo industrial, que es posible sólo si hay mercados desarrollados, exige una definición clara de derechos de propiedad. Lamentablemente, esta definición clara y sin ambigüedades está ausente de la NCPE. Si se adopta un sistema basado en la iniciativa individual, la lógica y la experiencia histórica dirían que debe hacerse sin servidumbres redundantes o inútiles⁹. Es crucial tener derechos de propiedad bien definidos y bien desarrollados que promuevan la productividad aumentando la eficiencia de los mercados (North, 2005:1).

8. Hay una rica literatura sobre los temas de “bolsa común” o “tragedia de lo común”, que hace notar que lo que puede ser un comportamiento óptimo para un miembro de la comunidad, tomado individualmente, no lo será para el conjunto de la comunidad

9. Por cierto, la propiedad privada habrá de tener limitaciones, pero ellas deberán derivarse del principio según el cual solamente tienen razón de ser si su goce perjudica al conjunto de la sociedad o impide que la propiedad privada esté ampliamente distribuida.

2. La propiedad privada en la NCPE

El artículo 56 de la NCPE reconoce el derecho a la propiedad privada, pero con limitaciones. Se ha argüido que el artículo 56 de la NCPE (menos su inciso III) no es sino una fusión de los artículos 7 inciso i y 22 de la Constitución Política del Estado (CPE) anterior. El artículo 56 (más el artículo 57) de la NCPE va empero más allá de ser una simple reproducción de la anterior CPE, porque sufre varias transformaciones. Ya no es más un derecho fundamental de las personas, como lo estipulaba el artículo 7 de la anterior CPE, y se convierte en un derecho económico y social. Es cierto que la NCPE señala que no existe “ni jerarquía ni superioridad” de los derechos, pero deja la susceptibilidad de que hace más contestable al derecho de propiedad.

La NCPE no ofrece suficiente protección contra los riesgos de expropiación. En la anterior CPE, la evidencia de incumplimiento de una función social tenía que ser muy fuerte para limitar el derecho propietario. El artículo 22 daba un contenido operativo al derecho fundamental al admitir expropiaciones solamente cuando las propiedades privadas producían externalidades negativas, o cuando no cumplían una función social calificada conforme a ley. La limitación al derecho de propiedad privada podía venir solamente para que el poseedor de la propiedad internalice los efectos externos negativos que su propiedad podía producir. Ahora, el cambio de matiz de derecho fundamental a derecho económico y social da lugar a pensar que la NCPE no va a tener requerimientos tan fuertes. Además,

hay que añadir las otras estipulaciones de la NCPE, a las que nos referiremos más adelante.

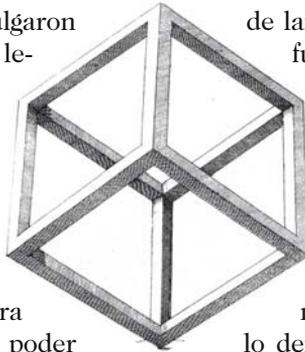
El problema con el artículo 56 de la NCPE (y con los otros artículos de la estructura y organización económica de la NCPE) no es obviamente para las personas que poseen uno o más bien inmuebles, sino para las grandes empresas (que no son necesariamente latifundios improductivos) y para la apropiación de sus rentabilidades por quienes desean invertir, arriesgando sus capitales. Por otra parte, la NCPE parece contemplar solamente la propiedad de bienes raíces y ha ignorado la importancia creciente de los mercados financieros -donde la propiedad es sobre activos financieros- y de las patentes -que al asegurar la propiedad intelectual permite la innovación tecnológica. La función social de este tipo de propiedades es más difícil de precisar. En el caso de activos financieros, la especulación que los acompaña, siempre y cuando se mantenga dentro de los límites bien definidos y sea supervisada, puede aumentar la eficiencia de los mercados financieros. Especulación tiene una connotación peyorativa. Las patentes, por su parte, esenciales para promover el progreso tecnológico y el aumento de productividad, tienen empero efectos negativos de exclusión, por lo que podrían ser consideradas a primera vista como no cumpliendo una función social.

La NCPE es particularmente insistente con la función económica social para las propiedades rurales (artículo 397) y para los recursos naturales como los recursos mineros (artículo 370, párrafo III). El alcance del principio de que la propiedad privada cumpla una función económica social tiene

particular pertinencia para evitar los latifundios improductivos que resultan de acaparar tierras sin trabajarlas, dejando sin ellas a numerosos pequeños campesinos. Es apelando al principio de la función económica social, que ya estaba en las constituciones anteriores, que se promulgaron el DS 3471 de 1953 y las leyes 1715 de 1996 y 3545 de 2006, que reforman la propiedad agraria. Es importante subrayar que estas legislaciones dieron lugar (o pueden dar lugar) no sólo a una redistribución de la tierra sino también a una del poder político¹⁰. Se ha de recordar que la reforma agraria de 1953 fue una reforma radical aun si sólo estuvo confinada al occidente del país.

Como ya se ha dicho, el requerimiento impuesto a la propiedad privada de gran extensión estaba ya en las constituciones bolivianas desde 1938. También, como nos lo recuerda Gargarella(2009), son muchos los países de América Latina (incluyendo a Brasil y a la Argentina) que constitucionalmente se refieren a la función social que tiene que tener la propiedad. Por otra parte, es importante subrayar que la NCPE respeta derechos adquiridos, en el sentido de que los límites a la propiedad agraria se aplicarán a predios que hayan sido adquiridos con posterioridad a su entrada en vigencia (artículo 399 de la NCPE).

Sin embargo, reflejo de la desconfianza en la institución de la propiedad



privada, la NCPE reconoce cuatro formas de propiedad: comunitaria, estatal, privada y social cooperativa (artículo 306). El artículo 307 del texto constitucional parece privilegiar la propiedad comunitaria, pero sus alcances no están bien definidos. Sería de lamentar que esta prelación fuerce a formas colectivas de propiedad, de las cuales hay numerosas historias de fracaso. Se hace hincapié en que la extensión de la propiedad comunitaria a sectores no agropecuarios sería muy problemática, como lo demuestran las experiencias de la historia contemporánea¹¹.

La NCPE prohíbe los monopolios, los oligopolios privados y toda forma de asociación de oferentes que pretenda el control y la exclusividad en la producción y la comercialización de bienes y servicios. Esta prohibición va más allá del criterio generalmente aceptado de que la Constitución no debe permitir legislaciones que impidan el acceso libre a los mercados, excepto tal vez transitoriamente. Esto es muy diferente a que por las propias condiciones del mercado surjan *de facto* monopolios u oligopolios.

La sutileza está en que había que cuidar que la legislación no conceda privilegios especiales a grupos de productores, lo que penalizaría a los consumidores y, más grave aun, reduciría la eficiencia de la economía y su crecimiento de largo plazo. En cambio, las prohibiciones, en muchos casos,

10. La aplicación de la ley 1715, ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), fue empero ampliamente inefectiva, en gran parte porque las instancias burocráticas del INRA fueron capturadas por los terratenientes.

11. En esos experimentos se ha tratado, sea de reproducir los arreglos sociales del Medioevo, basados en corporaciones de maestros y aprendices, sea de dar vigencia a empresas de propiedad de sus trabajadores. Tanto las empresas autogestionarias en la Yugoslavia del presidente Tito en los años sesenta como las Comunidades Industriales del Perú de los años setenta no pudieron sostenerse en el tiempo.

mas no en todos, estarán simplemente coartando la libertad empresarial y acotando los derechos de propiedad. Una vez más, la preservación de las condiciones de competencia debía ser una política pública, que se adecue a las circunstancias, más que un principio constitucional, caracterizado por su permanencia y su virtual inmutabilidad. Es así que las empresas que invierten en investigación y desarrollo podrían requerir temporalmente posiciones de monopolio¹². Situaciones de monopolio pueden resultar también del hecho de que las empresas de la competencia no puedan asumir los costos de ingreso a un mercado dado o que hayan quebrado, como lo hace notar Ferrufino (2008).

La prohibición constitucional de oligopolios es todavía más difícil de justificar. Para comenzar, se confronta la dificultad de definir qué es un oligopolio. La respuesta dependerá mucho del sector bajo investigación de prácticas oligopolísticas. Es de hacer notar que la estructura de los mercados es endógena, y parcialmente determinada por los derechos de propiedad. Dependiendo de los derechos de propiedad, existirán los incentivos para crear y mejorar los mercados, según Acemoglu, Johnson y Robinson (2004).

Por último, no basta que el derecho a la propiedad privada esté en la Constitución sino que también se necesita un Poder Judicial, suficientemente fuerte y creíble, que lo haga cumplir. La conformación del Tribunal Supremo de Justicia y del Tribunal Constitucional Plurinacional tampoco augura bien para los derechos de pro-

piedad (ni para otros derechos que hasta la promulgación de la NCPE eran considerados fundamentales). La NCPE debilita considerablemente al Poder Judicial. Los jueces de los más altos tribunales se elegirán mediante voto popular, tienen un mandato fijo de seis años y no pueden ser reelectos. Las probabilidades de ser elegido a las más altas posiciones del Poder Judicial aumentan si se ha servido previamente como jueces de la justicia comunitaria¹³.

El temor está en que los jueces sean elegidos en función a su oposición a derechos de propiedad, especialmente si se trata de los de compañías extranjeras, criterio que casi siempre tiene una gran aceptación popular en el país, por su fuerte tradición nacionalista y populista. Esta oposición encontrará además asidero, si no en la letra, en el espíritu de la NCPE, que limita fuertemente la libertad económica y su consecuencia natural, la gran propiedad privada, como lo hace notar Molina (2008).

Las disposiciones sobre el Poder Judicial de la NCPE debilitan también los cruciales temas de separación de poderes, de rendición de cuentas (“*accountability*”) y de legitimidad, porque la elección de los magistrados dependerá, más que de competencias técnicas y el respeto a la Constitución y a las leyes, de criterios que gozan del favor del electorado y del poder político encarnado en el Órgano Ejecutivo.

La independencia del Poder Judicial y la separación de poderes se verán comprometidas. La independencia y el control democrático de las actua-

12. Es por esa razón que muchos países tienen legislaciones de patentes y de propiedad intelectual.

13. Para la calificación de méritos para servir en el Poder Judicial se tomará en cuenta el haber ejercido la calidad de autoridad originaria bajo su sistema de justicia.

ciones del Poder Judicial es siempre un tema difícil, cualquiera sea el arreglo institucional, pero lo será aun más con las disposiciones de la NCPE. Sin separación significativa de poderes, los que detentan el poder político, en búsqueda de sus propios fines, le prestarán poca atención a la calidad de las instituciones económicas, particularmente aquéllas que muestran un respeto por los derechos de propiedad privada.

El panorama se complica aun más con las aplicaciones de la democracia participativa que aparecen en la NCPE. Ella establece en efecto, que el pueblo soberano, por medio de la sociedad civil organizada, participará del diseño de políticas públicas. Un problema mayor es que no están delimitados los conceptos de sociedad civil organizada ni de control social. Ferrufino (2008) observa, con toda razón, que estas disposiciones pueden conducir a una explosión de presiones corporativas. Las presiones corporativas se ejercerán tanto sobre el poder ejecutivo como sobre el poder legislativo. Existe el bien fundado temor de que los poderes del Estado sean capturados por grupos corporativos que persiguen fines particulares y sin que instancia alguna les pueda exigir rendición de cuentas. Los derechos de propiedad son particularmente vulnerables al activismo corporativista en cuanto pueden ser percibidos como otorgando beneficios que pudiesen ser redistribuidos. Aún bajo la hipótesis benévola de un comportamiento verazmente democrático, una democracia participativa y populista puede dar lugar a que los ciudadanos más pobres usen su

poder para exacciones de las utilidades de los productores, con lo que se desalentarán las inversiones empresariales¹⁴.

3. La extensión de la esfera estatal en la NCPE

Idealmente la Constitución debe establecer un equilibrio apropiado entre el Estado y el sector privado. El Estado tiene por función velar por el interés colectivo, pero si la intromisión estatal es excesiva, se desalentará al sector privado. La NCPE se aleja del principio anterior y tiene un sesgo estatista. Tiene también, de manera latente, los elementos del modelo de capitalismo de Estado que Bolivia siguió entre 1952 y 1985, y cuyo estrepitoso fracaso culminó con la hiperinflación de la década de los ochenta¹⁵. La NCPE suaviza, empero, el modelo de capitalismo de Estado introduciendo las instituciones de economía comunitaria y poniendo un fuerte énfasis en la visión de desarrollo como “libertad”.

El artículo 316 extiende fuertemente la esfera estatal de la economía. Comienza estableciendo un sistema de planificación integral, que abarcará a todas las unidades territoriales. Además, establece el principio de que los planes de desarrollo se harán con participación ciudadana. Este principio, que parece muy democrático, plantea dificultades de coordinación casi insuperables. La planificación no será solamente indicativa para el sector privado, sino que será compulsiva. Según Ferrufino (2008) ésta se

14. La argumentación anterior se basa en Acemoglu (2003).

15. Referencias al modelo boliviano de capitalismo pueden encontrarse en Morales y Sachs (1990), Morales (2001) y Morales (2003).

aplica no solamente al sector público sino también al sector privado. En efecto, el plan general de desarrollo es obligatorio para todas las formas de organización económica. Está la pregunta de si planificación integral significa planificación centralizada. Las experiencias históricas con planificación centralizada han sido muy negativas. Si planificación integrada significa principalmente una coordinación de los programas de inversión de las empresas públicas y de las entidades territoriales, se tratará más bien de un ejercicio presupuestario multianual, que tiene méritos bien conocidos.

El artículo 316 ratifica también el principio de que le corresponde al Estado dirigir la economía y regular la producción, distribución y comercialización de bienes y servicios. De manera especial, hace hincapié en la dirección y control de los sectores estratégicos de la economía. No se define, empero, cuáles son los sectores estratégicos.

La NCPE extiende fuertemente la propiedad estatal desplazando a la propiedad privada de muchos sectores. Esta participación podría dar lugar al desplazamiento del sector privado de actividades en las cuales estaba hasta ahora. Las empresas estatales tendrían ventajas, como la de tener una restricción presupuestaria débil, que harían que las empresas privadas no puedan competir con ellas.

La NCPE vuelve a reiterar la promoción prioritaria de la industrialización de los recursos naturales

renovables y no renovables¹⁶. La industrialización *per se* no es buena ni mala. Si ella genera un valor agregado positivo y comparable con el de otras actividades, es ventajosa; si el valor agregado que genera es muy pequeño o aun negativo a precios internacionales (lo que puede suceder cuando el valor de la materia prima, a precios internacionales, es mayor que el valor del producto elaborado, también a precios internacionales), no lo es más.

Se subraya en el texto constitucional la participación del Estado en la industrialización y comercialización de los recursos mineralógicos metálicos y no metálicos¹⁷. Es de hacer notar que, contrariamente a lo que se dispone para los hidrocarburos, la participación estatal en la refinación y comercialización de minerales no excluye el sector privado.

No sólo que se extiende la intromisión del Estado en la economía, desplazando al sector privado por el artículo 316 inciso 3, sino que los artículos 20, 45 y 359 excluyen a las empresas privadas de los sectores de servicios básicos de agua y alcantarillado, así como de administración de los servicios de seguridad social, o limitan fuertemente su participación en la explotación de hidrocarburos. La NCPE prohíbe la privatización o concesión de los servicios de “seguridad social pública” (artículo 45, párrafo VI).

El artículo 312 inciso II, que dispone que “todas las formas de organización económica tienen la obligación de generar trabajo digno y contribuir

16. La industrialización de las materias primas producidas en el país ha sido un tema recurrente en los planes de desarrollo, desde 1956, y en las políticas públicas.

17. De esta manera, la NCPE recoge una vieja demanda de la izquierda tradicional boliviana, que data de los años siguientes a la Revolución Nacional de 1952 y que se plasmara durante la presidencia del general Ovando en la construcción de la fundición de estaño y la constitución de la Empresa Nacional de Fundiciones (ENAF). Es de hacer notar que ENAF estuvo bastante lejos de ser una empresa exitosa.

a la reducción de las desigualdades y a la erradicación de la pobreza”, rebasa lo que normalmente son funciones específicas de la empresa privada. Si bien es cierto que las empresas son depositarias de intereses (“*stakeholders*”, en inglés) que van más allá de los de los accionistas, administradores y trabajadores, la primera obligación es a los accionistas. La responsabilidad social es un tema recurrente de las empresas modernas, pero ese artículo lo hace obligatorio en vez de que sea voluntario. La reducción de las desigualdades y la erradicación de la pobreza, por otra parte, son más bien objetivos de las políticas públicas que de las políticas empresariales. El artículo 309 sobre la libertad de empresa no despeja estas ambigüedades.

En suma, la NCPE contempla una gran extensión del Estado en la economía, no sólo planteando una planificación centralizada aún si participativa sino y sobre todo participando (¿sin limitación?) directamente en la producción de bienes y servicios. El tono general del texto es también muy nacionalista y es así que se prioriza a la inversión boliviana frente a la inversión extranjera, abandonando el principio moderno de “terreno nivelado”.

4. Los recursos naturales en la NCPE

Ferrufino (2008) hace notar que “los temas relacionados a una visión de desarrollo basada casi exclusivamente en los recursos naturales predominan en lo económico”. Añade más ade-

lante: “con esto constitucionalmente se define un patrón de desarrollo que no funcionó en el pasado en Bolivia y tampoco en otras regiones del mundo”. Isham *et al.* (2005), entre otros, señalan los problemas causados por el rentismo asociado con los recursos naturales, especialmente mineros e hidrocarbúricos, en economías con instituciones débiles.

La explotación de recursos naturales por el sector privado tiene condiciones muy estrictas, y es especialmente con relación a los recursos naturales no-renovables que la NCPE insiste en la propiedad estatal. Es así que el artículo 356 estipula que “las actividades de exploración, explotación, refinación, industrialización, transporte y comercialización de los recursos naturales tendrán el carácter de necesidad estatal y de utilidad pública. Aun teniendo el carácter de necesidad estatal y de utilidad pública podrían ser dados en concesión al sector privado. Pero esto está expresamente prohibido, para la mayor parte de los casos, por la NCP. Para el aprovechamiento de los recursos naturales el Estado solamente podrá suscribir contratos de servicios o de asociación con empresas privadas, nacionales o extranjeras. En el segundo caso obliga, empero, a éstas a la reinversión de las utilidades económicas en el país¹⁸.”

La NCPE reitera el principio de que los hidrocarburos, cualquiera sea su estado, son de propiedad estatal, es decir, la propiedad estatal es sobre los stocks y los flujos. Esta propiedad es además inalienable.

18. Esta disposición podría aparecer como un disuasivo a la inversión extranjera, pero ha de tomarse en cuenta que la frase “utilidades económicas” es ambigua. Si se trata de utilidades según normas de contabilidad y de la legislación que regula los registros contables, efectivamente la obligación de reinversión es un desincentivo. Si se trata de utilidades según la teoría económica, de éstas deben ser deducidas las retribuciones al capital y a la administración, y, en principio, son iguales a cero o muy cercanas. Por lo tanto no habría discusión.

Es interesante notar que, en contradicción con el espíritu estatista que impregna a la NCPE, se debilita el principio del dominio originario del Estado sobre los recursos naturales, que aparece en todas las constituciones latinoamericanas, incluyendo obviamente las de Bolivia, desde la Constitución mexicana de 1917. Urioste (2008) piensa que este principio queda eliminado.

El artículo 349 de la NCPE establece que los recursos naturales son de propiedad y dominio directo del pueblo boliviano y que corresponde al Estado su administración en función del interés colectivo. Más adelante, el artículo 351, numeral III, establece que la gestión y administración de los recursos naturales se realizará garantizando el control y la participación social en el diseño de las políticas sectoriales. El artículo 352 va aun más lejos al señalar que “la explotación de recursos naturales en determinado territorio estará sujeta a un proceso de consulta a la población afectada, convocada por el Estado, que será libre, previa e informada... En las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, la consulta tendrá lugar respetando sus normas y procedimientos propios”. La NCPE no determina si la consulta es vinculante o no. Es de hacer notar, empero, que si ella no fuera vinculante, la consulta sería percibida por las poblaciones afectadas como no teniendo razón de ser.

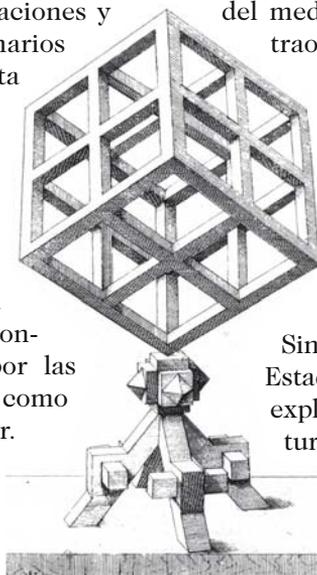
Con los artículos citados se está concediendo atributos de propiedad

a las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos. La propiedad y dominio originario del Estado sobre los recursos naturales serían compartidos con comunidades locales, por una parte, y los intereses particulares de las naciones y pueblos indígenas pudiesen no coincidir con el interés colectivo, por otra. Como Ferrufino (2008) hace notar, la NCPE incorpora una discriminación consolidando un derecho que excluye al resto de la sociedad.

Una cosa muy diferente a lo anterior es el principio de que la nación o pueblo originario afectado por la explotación de un recurso natural sea adecuadamente compensado por los daños ambientales que pudiesen emerger de esa explotación. El artículo 353 de la NCPE recoge parcialmente este principio al estipular una participación prioritaria de los beneficios a los territorios donde se encuentran estos recursos y a las naciones y pueblos originario-campesinos. Se ha de rescatar en la NCPE, siguiendo a Gargarella (2009) su clara defensa de la preservación del medio ambiente y de los extraordinarios recursos naturales con que cuenta el país

(y la región). Gargarella (2009) subraya que la NCPE “considera a tales recursos como bienes a proteger por y para las presentes y futuras generaciones”.

Sin participación directa del Estado en la propiedad de la explotación de recursos naturales no serán posibles nuevas inversiones en el sector. En el caso de los hidrocarburos, solamen-



te se pueden acordar contratos de servicios o de asociación. Se acordarán contratos de servicios entre YPFB y otras empresas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, a cambio de un pago. La NCPE no especifica el tipo de pago. Si el contrato es de servicio de riesgo, como típicamente lo son estos contratos, la empresa contratista de YPFB pone el capital y asume los riesgos, pero es retribuida en hidrocarburos. El contrato no sería muy diferente en sus implicaciones de un contrato de producción compartida o aun de uno de regalía e impuesto a la renta, excepto por el muy importante factor de que la compañía contratista no puede aducir derecho propietario alguno sobre los hidrocarburos producidos, lo que le impide contabilizarlos entre sus activos para la valoración en bolsa de la empresa¹⁹. El no goce de este derecho expectatio podría disuadir a las inversiones.

YPFB puede también conformar “asociaciones o sociedades de economía mixta, de riesgo compartido, siempre y cuando la empresa estatal tenga una participación accionaria no inferior al 51%”. No obstante la estructura de propiedad mencionada, la distribución de riesgo y utilidades dependerán de las cláusulas específicas de los contratos. Si, en fin de cuentas, la limitación de las empresas contratistas a contratos de servicios de riesgo o a participaciones accionarias minoritarias no tiene *ex post* implicaciones muy diferentes a las de otros tipos de contratos más convencionales, pero *ex ante* les quita una ventaja (la de no poder valorar en sus activos) que no tiene consecuencias para el país, por qué establecer disposiciones que

solamente limitan a las inversiones de buena calidad.

Ferrufino hace notar correctamente que “siendo que el régimen constitucional en materia de recursos naturales involucra contingencias de diversa índole, como los daños ambientales, la participación en el sector implicará riesgos judiciales [legales] muy altos e imprevisibles, lo que podría ser un factor que ahuyente el capital de este sector productivo” (Ferrufino, 2008:24). Añadamos que, si bien estas disposiciones no siempre ahuyentarán a la inversión, es casi seguro que habrá de producirse un deterioro en la calidad de los inversionistas.

Por otra parte, las disposiciones citadas, si acaso, pueden tener sentido en el contexto de una política pública adaptada a altos precios y a una fuerte demanda internacional. Pueden no tenerlo si la coyuntura cambia hacia bajos precios y que sea necesario otorgar incentivos para la producción y la inversión. No valía la pena cerrarse las puertas con candados constitucionales. Más extrañamente todavía, la calificación de delito de traición a la patria en caso de incumplimiento de las condiciones para los hidrocarburos (artículo 125, inciso 2 y artículo 359, párrafo II) inhibirá la firma de contratos por funcionarios nacionales, lo que a su vez impedirá acordar con las empresas inversionistas. Para los otros recursos naturales las condiciones son un poco más flexibles.

El artículo 357 de la NCPE refuerza la disposición de que los contratos con las empresas internacionales (y aun

19. Una explicación muy clara de las similitudes y diferencias, económicas y legales, de los distintos tipos de contrato se encontrará en Radon (2007).

nacionales) no podrán inscribir en sus registros contables los recursos naturales bolivianos en cuya explotación participan. No pueden utilizar estos recursos como medios para operaciones financieras de titularización o seguridad. La anotación y registro de reservas es una atribución exclusiva del Estado.

El tratamiento en la NCPE del otro recurso no renovable: los minerales, difiere del de los hidrocarburos. Esta diferencia, según Molina (2008), se debe a la naturaleza de la producción, que, en el caso de los minerales, está a cargo de muchos productores, que además son mayoritariamente nacionales, mientras que en el caso de los hidrocarburos la producción está concentrada en algunas pocas empresas (generalmente extranjeras). Si bien el artículo 369 recoge el principio del dominio originario del Estado sobre las riquezas minerales, cualquiera sea su estado, mediante la suscripción de contratos otorgará derechos mineros en toda la cadena productiva (artículo 370). Es así que el artículo 370, inciso IV, reconoce derechos propietarios limitados sobre las inversiones y los trabajos de prospección, exploración, concentración, industrialización o comercialización de los minerales o metales.

Los alcances de estos derechos serán definidos por ley. El artículo 371 impone, sin embargo, limitaciones a estos derechos al estipular que las áreas de explotación minera otorgadas por contrato son intransferibles, inembargables e intransmisibles por sucesión hereditaria. Estas limitaciones pueden afectar a la gran y mediana minería, lo que podría disuadir sus inversiones.

Asimismo lo hará considerar los recursos minerales no metálicos como de carácter estratégico para el país.

Las disposiciones relativas a la minería y metalurgia parecen estar pensadas en función a la pequeña minería y a las cooperativas mineras. Es decir, protegen prioritariamente a la minería de subsistencia. Las grandes empresas mineras, en cambio, podrían ver en las disposiciones anteriores restricciones a su actividad empresarial, que podrían penalizar el aprovechamiento de yacimientos tan prometedores como los del litio en el salar de Uyuni.

El problema no está tan sólo en que se podría desalentar a la gran inversión privada en minería sino que se crean problemas de selección adversa, en el sentido de que solamente las empresas de menor reputación y dispuestas a tomar mayores riesgos querrán participar en los grandes emprendimientos mineros. Es decir, se podría producir un deterioro de la calidad de la inversión. Es también cierto que las grandes inversiones se vuelven contingentes al mantenimiento de altos precios internacionales para los metales, lo que tiene la implicación de que ellas se efectuarán con los ciclos de la economía mundial.

La explotación forestal está reservada a las comunidades originarias campesinas situadas en las áreas forestales. Ellas son titulares del derecho exclusivo de su aprovechamiento y gestión. Las grandes empresas madereras podrían ver coartada su acción retrocediéndose en un campo donde se había logrado avances notables, incluyendo el de la conservación²⁰.

20. Como lo atestigua el "sello verde" de las exportaciones bolivianas de madera.

Se ha de subrayar que está en las disposiciones transitorias de la NCPE el no desconocimiento de derechos adquiridos por el sector privado sobre los recursos naturales. Es así que los contratos acordados antes de la promulgación de la NCPE con las empresas internacionales para el aprovechamiento de los hidrocarburos serán respetados.

5. Políticas fiscales, monetarias y financieras

5.1 Política fiscal

Urioste (2008) hace notar que en política fiscal la NCPE más bien desmejora, en su redacción, el principio de descentralización fiscal vigente desde la Constitución de 1938. No está claro en la NCPE el tratamiento fiscal de los cinco niveles de gobierno: gobierno central y las autonomías departamentales, regionales, municipales e indígenas. Hay muy pocas precisiones acerca de los recursos que son propios a cada nivel, los que son compartidos y las modalidades de las transferencias entre niveles.

Una innovación fiscal importante de la NCPE es la competencia que se otorga a los gobiernos departamentales para crear y administrar impuestos de carácter departamental. Los hechos generadores de estos impuestos no pueden ser análogos a los de los impuestos nacionales o municipales. Una disposición similar permite a los gobiernos municipales crear impuestos de carácter municipal. Los hechos imposables por estos impuestos no pueden ser análogos a los impuestos nacionales o departamentales. Las autonomías indígenas no están facultadas para crear impuestos pero sí

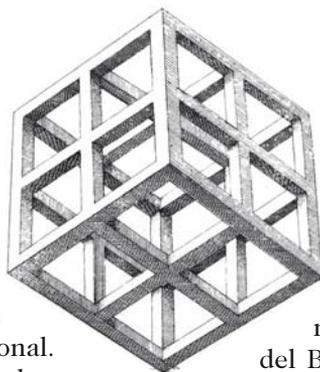
para administrarlos en el ámbito de su jurisdicción. La NCPE, si bien contempla las autonomías regionales, no aporta mayores precisiones al respecto con relación a la fiscalidad.

La NCPE mantiene el régimen de regalías del once por ciento de su producción departamental de hidrocarburos para los departamentos productores. Los departamentos no productores de hidrocarburos y el Tesoro General de la Nación obtendrán también una participación en los porcentajes que será fijada mediante una ley especial. Es interesante notar que no hay referencia al régimen de regalías de la minería.

Solamente las regalías del once por ciento de la producción de hidrocarburos para los departamentos productores tienen rango constitucional. Las regalías sobre hidrocarburos para los otros departamentos se fijarán mediante ley especial. Más importante aun, no se encuentran en la NCPE referencias a la coparticipación en las rentas nacionales de los distintos niveles autonómicos ni de las universidades. Es de suponer que los porcentajes de coparticipación de la legislación tributaria hasta la entrada en vigencia de la NCPE, de la Ley de Participación Popular y la Ley de Hidrocarburos habrán de mantenerse, porque se han constituido en derechos adquiridos.

5.2 Política monetaria y financiera

La NCPE otorga mandato al BCB para mantener la estabilidad del poder adquisitivo interno de la moneda para contribuir al desarrollo económico y social. Se ha de suponer que se trata del poder adquisitivo interno de la



moneda nacional. Este mandato, sin el aditamento de contribuir al desarrollo económico y social, es típico de las legislaciones modernas de banco central, y tiene ahora rango constitucional. Queda por precisar los alcances del aditamento mencionado.

La NCPE, empero, reduce las competencias del BCB como autoridad monetaria, que estaban dadas por la ley 1670 de octubre de 1995. Siguiendo la distinción de DeBelle y Fisher (1995) entre “independencia de objetivos” y de “independencia de instrumentos”, el BCB ya no tendría “independencia de objetivos” en la medida en que el Órgano Ejecutivo, aunque en coordinación con el BCB, determinaría los objetivos de la política monetaria y cambiaria del país.

La NCPE no le da tampoco “independencia instrumental” al BCB para cumplir con el mandato constitucional de mantener el poder adquisitivo de la moneda. El efecto, el BCB tiene que coordinar con el Órgano Ejecutivo las políticas monetaria, cambiaria, del sistema de pagos y de administración de las reservas internacionales para el cumplimiento de su mandato.

Las disposiciones anteriores diluyen la autoridad monetaria del BCB y la hacen compartida con el Órgano Ejecutivo. El riesgo está en que las decisiones técnicas se politicen, dados los objetivos electorales que normalmente tienen los gobiernos. Puede ser, empero, que el Órgano Ejecutivo ceda en la práctica toda la política monetaria

al BCB para evitar tener que asumir los costos políticos que algunas decisiones en esta materia conllevan²¹.

La función de prestamista de última instancia del BCB, que es una función importante de la banca moderna para preservar la estabilidad del sistema financiero, queda en duda por la redacción ambigua del artículo 330, inciso IV. La razón más importante para que un banco solicite un crédito de liquidez de un banco central es para devolver depósitos de sus ahorristas cuando surge una crisis de confianza. El banco central indirectamente se está haciendo cargo, al otorgar el crédito de liquidez, de los adeudos del banco. Las operaciones de prestamista de última instancia son siempre delicadas y están condicionadas por el contexto general en el que se desenvuelve el sistema financiero, teniendo relevancia especial la regulación financiera y la existencia de un sistema de garantía de depósitos de suficiente dimensión.

Si el artículo 330, inciso IV, elimina el papel de prestamista de última instancia del BCB, se estará perdiendo una función esencial de la banca central. Si no lo hace, dadas las otras disposiciones constitucionales, es posible que se vaya al otro extremo, dejando toda la responsabilidad de la resolución de las crisis bancarias en manos del BCB y aun cargándole a éste con la responsabilidad de atender a situaciones de solvencia y no tan sólo de liquidez.

21.No hay que olvidar que la independencia de los bancos centrales ha nacido, en muchos casos, de la necesidad de delegar autoridad a un ente técnico, para evitar costos políticos cuando no hay una mayoría dominante en el poder legislativo en la cual puede apoyarse el Órgano Ejecutivo. Para una discusión más amplia véase Bernhard, Broz y Clark (2003).

Más importante, el artículo 330, inciso IV, es demasiado restrictivo para atender crisis bancarias. El Fondo de Reestructuración Financiera (FRF) es demasiado pequeño y, por ende, poco creíble, para hacerse cargo de la devolución de depósitos a los ahorristas de una entidad financiera de mediana dimensión, si ésta entrara en proceso de liquidación forzosa. El FRF, por otra parte, ha sido diseñado para atender crisis idiosincrásicas, es decir, de una entidad financiera dada, y no crisis sistémicas, es decir de una mayoría de entidades financieras o grandes entidades financieras cuya quiebra arrastraría en su caída a otras instituciones financieras. En una interpretación literal de la prohibición hasta los créditos intradiarios para el funcionamiento del sistema de pagos no podrían efectuarse. El retroceso en esta materia sería sustancial.

Especialmente cuando las crisis son sistémicas, su resolución exige la utilización de recursos públicos, lo que quedaría imposibilitado, por la prohibición contenida en la NCPE. Las enseñanzas de la actual crisis internacional son claras al respecto. Una vez más, temas que deberían ser el objeto de políticas públicas reciben un candado constitucional. Lo que va a pasar es que el gobierno que se vea en la necesidad de atender una crisis financiera encontrará maneras de darle la vuelta a la prohibición constitucional. Desde el punto de vista de los intereses del país, la alternativa de tener una regulación clara, que, en condiciones calificadas y siguiendo el principio de mínimo costo, permita la utilización de recursos pú-

blicos cuando hay crisis bancarias, especialmente si son sistémicas, es mejor que la de introducir furtivamente contorsiones a la prohibición del artículo 330, inciso IV.

La NCPE, en línea con las mejores legislaciones de banca central, establece normas de rendición de cuentas para el BCB. La transparencia y la comunicación son elementos esenciales de la banca central moderna. En cambio, en desacuerdo con las mejores prácticas internacionales, quita al presidente y al directorio del BCB la protección legal que tenían por la ley de bancos (ley 1488 de 1993, modificada el 2001) subrayando su carácter de servidores públicos, al igual que cualquier otro funcionario del Estado. El problema radica en que, al quitarles la protección legal, los hace vulnerables a intimidaciones de los que tienen intereses creados en el sistema financiero²².

Con relación a la política financiera, el artículo 330, inciso I, de la NCPE establece que la regulación del sistema financiero se basará en criterios de igualdad de oportunidades, solidaridad, distribución y redistribución equitativa. El único criterio que queda claro es el de la igualdad de oportunidades.

En contradicción con el criterio de igualdad de oportunidades, el inciso II del mismo artículo prioriza la demanda de servicios financieros de la micro y pequeña empresa, de las organizaciones comunitarias y cooperativas de producción. Se estaría volviendo a la práctica, esta vez por disposición constitucional, de asignaciones sectoriales de crédito, que fuera abandonada a principios de la

22. Se ha visto en el pasado que accionistas y administradores de bancos intervenidos o en riesgo de intervención habían encontrado que un recurso para evitar la intervención era iniciar juicios penales a las autoridades monetarias y de fiscalización.

década de los noventa por casi todos los países por las distorsiones a las que daba lugar.

Por otra parte, las entidades financieras, por el solo hecho de prestar servicios en el sistema de pagos, administrando cuentas fiscales, estarían sujetas a los mecanismos de control social y, posiblemente, al de la Contraloría General de la República. Se estará inhibiendo la oferta de servicios de tesorería así como el mayor despliegue geográfico de los bancos privados, retardando el desarrollo del sistema de pagos y la oferta de servicios bancarios a las poblaciones alejadas de los grandes centros urbanos.

Conclusiones

Si bien la NCPE ha sido aprobada y promulgada, es también cierto que ella está lejos de tener una forma definitiva. La NCPE está todavía en proceso de modelación. Sus formas más permanentes, es decir, que duren en el tiempo, vendrán de la lectura que hagan de ella los tres poderes del Estado y, en especial, los poderes legislativo y judicial.

Siguiendo la tradición legal “literalista” del país, el texto constitucional es excesivamente ampuloso y reglamentario. Incorpora disposiciones que corresponden más a políticas de gobierno de naturaleza menos permanente. Estas características pueden dificultar su aplicación, por lo que se puede esperar que se decante con el tiempo, a medida que se vaya creando en el tiempo una jurisprudencia. Paradójicamente, el que la NCPE sea tan ampulosa y reglamentaria conducirá a que sea más sujeta a interpretaciones del poder judicial, bajo la premisa de que éste guardará algo de su independencia. La aplicación de la NCPE vendrá de un proceso y no sólo de su letra.

La NCPE no permite separar, para el diseño de políticas públicas ulteriores, los problemas de la eficiencia de los problemas de distribución. La desconfianza en instituciones que permitan esa separación, como un poder judicial fuerte, está presente en todo el texto constitucional. Solamente con el paso del tiempo se podrá apreciar los alcances de las instituciones económicas que destruye y las que crea.

Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D. 2003. "The form of property rights: oligarchs vs. democratic societies". En: *National Bureau of Economic Research*, WP 10037. Octubre.
- Acemoglu, D., J. Johnson y J. Robinson. 2004. "Institutions as the fundamental cause of long-run growth". En: *National Bureau of Economic Research*, WP 10481. Mayo.
- Albó, Xavier. 2009. "Suma qamaña = el buen convivir". Mimeo. La Paz: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA). Mayo.
- Berernhard, W. T., J.L. Broz y W.R. Clark. 2003. *The Political Economy of Monetary Institutions*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Chimmi, B. 2008. "The Sen Conception of Development and Contemporary International Law Discourse: Some Parallels". En: *The Law and Development Review*, vol. 1, Issue 1, 2003: 1-21.
- Debelle, G. y S. Fischer. "How Independent Should Central Banks Be?". En: J. Fuhrer (comp.): *Goals, Guidelines and Constraints Facing Monetary Policymakers*. Boston: Federal Reserve Bank of Boston Conference Series. 1995: 195-221
- Demsetz, H. 1967. "Towards a Theory of Property Rights". En: *American Economic Review*. Vol. 57, no 2. Mayo. pp. 347 - 359.
- Fundacion Milenio. 2008. *Aspectos económicos del proyecto de nueva Constitución*. Coloquios Económicos No 12. La Paz: Fundación Milenio. Noviembre.
- Ferrufino, R. 2008. "Alcances económicos". En: *Aspectos económicos del proyecto de nueva Constitución*. Coloquios Económicos No 12. La Paz: Fundación Milenio. Noviembre. pp. 23- 30.
- Gargarella, R. 2008. "Cambiar la letra, cambiar el mundo". *El País*, Madrid, 13.10. 2008.
- "La Constitución de Bolivia tiene poco de socialista". *El Clarín*, Buenos Aires, 2 de febrero de 2009.
- Isham, J., L. Princhet, M. Woolcock y G. Busby. 2005. "The Varieties of the Resource Experience: Natural Resource Export Structure and the Political Economy of Economic Growth", En: *World Bank Economic Review* 19: 141.174.
- McClintock, C. y A. Lowenthal. 1983. *The Peruvian Experiment Reconsidered*. Princeton, NY: Princeton University Press.
- Molina, F. 2008. "El 'buen salvaje' y la propiedad privada". En: *Aspectos económicos del proyecto de nueva Constitución*. Coloquios Económicos No 12. La Paz: Fundación Milenio. Noviembre. pp. 19 -22.
- Morales, J. A. 2001. "Bolivia's Economic Vulnerability: Crisis and Social Exclusion". En: J. Crabtree y L. Whitehead (eds.), *Democratic Viability. The Bolivian Case*. London: Mc Millan Series.
- 2003. "The National Revolution and Its Legacy". En: M.S Grindlee and P. Domingo (comps.): *Proclaiming Revolution. Bolivia in Comparative Perspective*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Morales, J.A. y J.D. Sachs. 1990. "Bolivia's Economic Crisis". En: J.D. Sachs (comp.): *Developing Country Debt and Economic Performance*. Chicago: The University of Chicago Press.
- North, D.C. 2005. *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton, NY: Princeton University Press.
- North, L.L. 1983. "Ideological Orientations of Peru's Military rulers". En: C. McClintock y A. Lowenthal (comps.) *The Peruvian Experiment Reconsidered*. Princeton, NY: Princeton University Press. pp. 245-274.

Radon, J.2007. “How to Negotiate an Oil Agreement”. En: M. Humphreys, D. Sachs yJ. Stiglitz (eds.) *Escaping the Resource Curse*.New York: Columbia University Press.pp. 89-113.

Sen, Amartya. 2000. *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Planeta.

Urioste, J.C.2008. “Ensayo introductorio”. En: *Aspectos económicos del proyecto de nueva Constitución*. Coloquios Económicos No 12. La Paz: Fundación Milenio. Noviembre. pp. 1-9.

Whitehead, L.“Conclusion: Bolivia’s Latent ‘Refoundation’”. En: J. Crabtree y L. Whitehead (comps.):*Unresolved tensions, Bolivia, Past and Present*.Pittsburgh: University of Pittsburgh Press. 2008: 255 – 270.