

LA INFLUENCIA DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917 EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL BOLIVIANO

José Antonio Rivera S.*

INTRODUCCIÓN

Han transcurrido cien años desde aquel 5 de febrero de 1917, fecha en que fue promulgada la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Una de las más importantes de su época; porque con ella, no sólo que se inició una nueva etapa de la vida institucional, política, social y económica de México, sino también se inició el tránsito del constitucionalismo liberal hacia el constitucionalismo social, y el surgimiento del modelo de Estado benefactor, frente al Estado gendarme.

Muchos estudiosos de la materia la han caracterizado como “la primera Constitución social del siglo XX”, porque fue la primera Constitución escrita en la historia institucional de los Estados que incorporó en su catálogo los derechos sociales, materializando de esa forma

* El autor es magíster en derecho constitucional; ex magistrado del Tribunal Constitucional de Bolivia; catedrático titular de derecho constitucional en la Universidad Mayor de San Simón de Cochabamba; docente invitado de la Universidad Real y Pontificia San Francisco Xavier de Chuquisaca; docente de postgrado en varias universidades de Bolivia. Presidente de la Sección Nacional del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional; miembro del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional; vicepresidente de la Academia Boliviana de Estudios Constitucionales; académico de número de la Academia Nacional de Ciencias Jurídicas; es autor de varios libros y ensayos sobre derecho constitucional, derecho procesal constitucional y derechos humanos.

el planteamiento de aquel movimiento jurídico intelectual, conocido como constitucionalismo social, que planteaba la incorporación en la Constitución de los derechos económicos, sociales y culturales.

No cabe duda que la Constitución mexicana de 1917 es un verdadero antecedente para el mundo entero en materia de constitucionalización de los derechos sociales para su resguardo y protección por el Estado. Cabe recordar que, a partir de aquel hito histórico, muchos Estados siguieron el camino de incorporar en la Constitución los derechos sociales; así, la Rusia Soviética en 1918; Alemania en la Constitución de Weimar de 1919; España en 1931, para citar algunos casos. En Latinoamérica, incorporaron los derechos sociales, entre otros Estados, Perú en 1933, Uruguay en 1934, Bolivia en 1938, Cuba en 1940, Brasil en 1946, Argentina en los años 1949 y 1957.

Por los antecedentes referidos, al celebrarse el centenario de la Constitución mexicana de Querétaro, en el presente trabajo realizamos un análisis de la influencia que tuvo dicha ley fundamental en el sistema constitucional boliviano, más concretamente en la positivación de los derechos sociales.

EL CONSTITUCIONALISMO LIBERAL BOLIVIANO Y LOS DERECHOS SOCIALES

Para una mejor comprensión del trabajo, resulta necesario referir de manera resumida el sistema constitucional que adoptó el Estado boliviano al nacer a la vida republicana y el tratamiento que hizo de los derechos sociales.

Al nacer a la vida republicana, Bolivia adoptó un sistema constitucional sustentado en el constitucionalismo liberal. Se constituyó en un Estado de derecho legal, sobre la base de la doctrina demo liberal y los principios del liberalismo; ello significa que se estructuró sobre el principio de la libertad, expresado en el plano político y económico, más no en el plano social, ya que se proclamó formalmente la proscripción de la esclavitud pero se la mantuvo materialmente para someter a los nativos u originarios, denominados indígenas o “indios”, a la explotación económica ejercida por la oligarquía minera feudal a través de las instituciones del “mitanaje” y “pongueaje”. En cuanto a la estructura

económica, se definió la apropiación privada de los medios de producción y el resguardo del derecho a la libertad de empresa y comercio; de manera que las minas productoras de plata en Potosí no quedaron en propiedad del Estado sino en manos de la nueva oligarquía minera, y la tierra destinada a la producción agrícola y pecuaria quedó en manos de los latifundistas.

La estructura política del Estado se configuró sobre la base de los principios de legalidad y la división de poderes, de manera que su ejercicio fue distribuido horizontalmente, pero concentrado territorialmente, bajo la modalidad de Estado Unitario centralizado; con un régimen de gobierno democrático representativo, configurado sobre la base del sufragio calificado y censitario,¹ con lo que se consumó la exclusión y marginación de los sectores sociales mayoritarios, como es el caso de los indígenas originarios, las mujeres, y la población urbana analfabeta, que en conjunto constituían más del 85% de la población total del nuevo Estado. En efecto, según la norma prevista por el artículo 14 de la Constitución bolivariana,² para ser ciudadano era requisito: 1) ser boliviano; 2) ser casado, o mayor de veintiún años; 3) saber leer y escribir, y 4) tener algún empleo o industria, o profesar alguna ciencia o arte, sin sujeción a otro en clase de sirviente doméstico; con los dos últimos requisitos se excluyó del ejercicio de la ciudadanía a todos los indígenas originarios, quienes al haber sido sometidos a la esclavitud no sabían leer ni escribir, tampoco tenían un empleo o industria que les genere un ingreso anual o les permita tener una propiedad, ya que también habían sido despojados de sus tierras.

En el orden social y cultural, la Constitución ignoró de plano a las naciones y los pueblos indígenas originarios, como los aymaras, quechuas, chiquitanos, mojeños, guaraníes, guarayos, maticos, trinitarios y muchos otros; pues no los incluyó al sistema constitucional, vale decir, a la estructura social, económica y política del Estado como

¹ El derecho al sufragio solo fue reconocido a las personas que sabían leer y escribir, que tenían un ingreso anual calificado por el Poder Electoral o una determinada propiedad; finalmente solo fue reconocido a favor de los varones excluyendo a las mujeres; fue con la revolución del 52 que recién se aplicó el sufragio universal.

² Así fue denominada la primera Constitución escrita del Estado boliviano, ello en homenaje a su autor Simón Bolívar.

colectividades humanas con reconocimiento de su derecho de autodeterminación.

Efectivamente, en las normas previstas por los artículos 1o., 7o. y 11 de la Constitución bolivariana, en las que se definió parte del sistema constitucional del nuevo Estado, no se proclamó la naturaleza multicultural de su estructura social; pues las normas de referencia definieron de la siguiente forma el nuevo Estado, respecto a su estructura social y cultural: “Artículo 1. La Nación Boliviana es la reunión de todos los Bolivianos”; es importante tener presente que, si bien la norma hace referencia a todos los bolivianos, su *ratio legis* está referida a los bolivianos como grupo homogéneo que no reconoce la diversidad racial, étnica y cultural; de otro lado, el artículo 7o. de la Constitución definió que: “El Gobierno de Bolivia es popular representativo”; de manera que en ninguna de esas normas se reconoció el carácter multicultural del nuevo Estado; por lo tanto, no se reconoció a las naciones y pueblos nativos u originarios como parte de la estructura social, económica y política del Estado con respeto de su derecho de autodeterminación; entonces tampoco se reconoció su sistema jurídico, su estructura económica y sus formas de organización social y política, menos su derechos al territorio que venían ocupando desde antes de la colonización. Finalmente, el artículo 11, numeral 5) de la Constitución previó lo siguiente: “Son bolivianos: 5) Todos los que hasta el día han sido esclavos y por lo mismo quedarán de derecho libres, en el acto de publicarse la Constitución; pero no podrán abandonar la casa de sus antiguos señores, sino en la forma que una ley especial lo determine”; esa norma refleja que formalmente se abolió la esclavitud a la que fueron sometidos los indígenas originarios, principalmente los aymaras y quechuas, pero materialmente se la mantuvo cambiando simplemente el nombre de la forma de someterlos a la explotación por el de “pongueaje” y “mitanaje”.

Como se tiene señalado en el trabajo *El proceso constituyente en Bolivia*,³ “la política de exclusión social adoptada por la oligarquía minero-feudal, tuvo una motivación no solamente ideológica sino eco-

³ José Antonio Rivera Santivañez, *El proceso constituyente en Bolivia*, Cochabamba, Grupo Editorial Kipus, 2005, pp. 141 y 142.

nómica. Si bien nominalmente proclamaron la libertad de todos los bolivianos y proscibieron la esclavitud, económicamente jamás liberaron a los indígenas originarios, al contrario los sometieron a nuevas formas de explotación y servidumbre, a través del pongueaje y el mitanaje, incorporándolos a la producción minera o la agrícola”.

Se trató de una política orientada a extinguir las naciones y pueblos nativos u originarios, por la vía de disolución de sus estructuras orgánicas tanto políticas, económicas como culturales. Parte de esa la política fue la desvinculación y desamortización de sus tierras o bienes comunitarios, especialmente de las naciones Aymara y Quechua, asentados sobre el altiplano, la primera, y los valles la segunda. Ese proceso se inició con el Decreto de Trujillo emitido por Simón Bolívar, puesto en vigencia el 29 de agosto de 1825, por el que se declaró a los “indios” dueños de los predios que tenían en sus comunidades, brindándoles facilidades para la venta o enajenación “de cualquier modo”; con lo que se inició la venta o enajenación de las tierras comunitarias, por lo que entre 1825 y 1838, fueron usurpados, por los terratenientes criollos, tres cuartas partes del territorio cultivable del país que pertenecía a las naciones y pueblos nativos u originarios de la región del altiplano. De otro lado, en la región del oriente, donde se encuentran asentados decenas de pueblos nativos u originarios, como los chiquitanos, guarayos, maticos, tacanas, moxeños, sirionós y otros, el Estado promovió un sistema de propiedades privadas haciendo concesiones de extensiones considerables de tierra a favor de los bolivianos con rango de ciudadanos.

La situación se agravó, cuando el gobierno presidido por el general Mariano Melgarejo expidió el Decreto Supremo de 20 de marzo de 1866; y posteriormente se promulgó la Ley de Exvinculación de 5 de octubre de 1874, en el gobierno presidido por Tomás Frías; disposiciones legales con las que se inició un proceso de desapoderamiento de sus tierras de propiedad comunitaria a las naciones y pueblos indígenas originarios, concentrando las tierras en manos de los hacendados que conformaron los latifundios.

Cabe recordar que, una de las características del Estado de derecho legal es que, en materia de derechos fundamentales, reconoce y garantiza los derechos civiles y políticos, concebidos como aquellos derechos

subjetivos públicos, cuya finalidad es la de resguardar y preservar el ámbito de autodeterminación personal frente al Estado, para que éste no se entrometa con la libertad individual abusando así de su poder. Tomando en cuenta que Bolivia adoptó el modelo de Estado de derecho legal, durante el siglo XIX y las cuatro décadas del XX no resguardó ni respetó los derechos sociales, ni siquiera los positivos; al contrario, los vulneró de manera permanente.

En efecto, la Constitución bolivariana no consagró expresamente los derechos fundamentales de la persona, simplemente estableció un régimen de garantías constitucionales de carácter normativo para el ejercicio de los derechos civiles, que no los consagró sino presumió son inherentes a la naturaleza humana. Las garantías estaban previstas para la protección de los derechos a la libertad civil, la seguridad individual, la propiedad, la igualdad de las personas ante la ley, la libertad de expresión, el libre tránsito y el derecho a la privacidad o intimidad.

No obstante de haberse reformado la Constitución en los años 1831, 1834, 1839 y 1843, se mantuvo este sistema de tratamiento de los derechos fundamentales en la ley fundamental del Estado, es decir, con la sola proclamación formal de las garantías constitucionales, sin consagrar expresamente los derechos fundamentales.

Mediante la reforma constitucional de 1851, formal y expresamente fueron consagrados en el catálogo de la Constitución algunos derechos civiles y políticos. En efecto, en los artículos 1o.-25 de la Constitución adoptada en 1851, con el *nómen juris* “Del derecho público de los bolivianos” se consagraron por primera vez, en forma expresa, parte de los derechos civiles, entre ellos el derecho a la libertad física y el libre tránsito, el derecho de petición, la libertad de pensamiento, el derecho a la intimidad o privacidad, la libertad de enseñanza, la libertad de trabajo y de industria, el derecho a la propiedad privada, y la igualdad ante la ley.

Dada la inestabilidad política que caracteriza la vida republicana de Bolivia, la Constitución fue reformada en reiteradas oportunidades durante el siglo XIX y las tres primeras décadas del XX; así, en los años 1861, 1868, 1871, 1878, 1880, 1905 y 1931; sin embargo, en ninguna de esas reformas se amplió el reducido catálogo de los derechos civiles, menos se incorporaron los derechos sociales.

Como se podrá advertir, en el constitucionalismo liberal, sobre cuya base se configuró el Estado de derecho legal de Bolivia, los derechos sociales no sólo que no fueron incorporados en la Constitución para su respeto, resguardo y protección por parte del Estado, sino que fueron violados sistemáticamente por acciones y omisiones del Estado y los particulares; pues los indígenas y campesinos no tuvieron acceso a la educación, menos a los servicios de salud, seguro social o vivienda digna, fueron sometidos a un régimen de trabajo servidumbral sin salario ni horarios de trabajo; por su parte, los trabajadores de la minería, de los ferrocarriles, del sector de los gráficos y del comercio no percibían un salario justo, su jornada de trabajo fue superior a las ocho horas diarias, no tenían derecho a la jubilación, menos contaban con seguro de salud. El Estado no se encargó de organizar los servicios públicos de educación y garantizar el acceso, en igualdad de condiciones, de todos los niños, niñas y adolescentes del Estado.

LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917 Y EL INICIO DEL TRÁNSITO DEL CONSTITUCIONALISMO LIBERAL AL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL

Cabe recordar que, debido a diversos factores, el constitucionalismo liberal ingresó en un período de crisis; pues ese constitucionalismo, en el que la Constitución se limitaba a establecer las bases de la organización política del Estado y a reconocer los derechos individuales del hombre, y en el que Estado de derecho legal tenía por finalidad imponer un gobierno limitado con el propósito de asegurar y proteger los derechos del ámbito de autodeterminación personal, para cuyo efecto se estableció como dispositivo esencial la separación de poderes, ya no respondía a la realidad imperante en la época.

Efectivamente, el desarrollo del constitucionalismo liberal se vio afectado por un conjunto de factores de orden social, económico y político que motivaron el desmoronamiento de sus ideales supremos como la libertad, igualdad y fraternidad; pues la aplicación del sistema jurídico-político terminó desvirtuándolos.

La libertad individual, en el orden económico, generó la concentración de la riqueza en pocas manos; ello se vio reflejado en el orden

social con la división de la sociedad en clases, las altas, medias y bajas, favoreciendo la riqueza a unos pocos en desmedro de las mayorías; y en el orden político, se generó la distinción entre “ciudadanos activos” y “ciudadanos pasivos” en función de la riqueza poseída.

La igualdad solamente fue formal y no material, pues se redujo a la fórmula de la igualdad de las personas ante la ley; de manera que, en el plano económico y social se generaron enormes brechas entre quienes eran propietarios de los medios de producción (la burguesía), que concentraron la riqueza a su favor, y los eran simplemente propietarios de la fuerza de trabajo (los proletarios); entonces la riqueza social fue distribuida inequitativamente, y las desigualdades económicas determinaron las políticas de Estado, pues el ejercicio de los derechos y libertades ciudadanas fueron diferentes en función a la capacidad económica.

Finalmente, la fraternidad y la justicia se derrumbaron debido a que el sistema económico no fue solidario; al contrario fue individualista, caracterizado por la apropiación privada de los medios de producción y la explotación despiadada de la fuerza de trabajo, especialmente de los grupos sociales vulnerables como es el caso de los adolescentes y menores, a quienes se les hacía cumplir el horario de trabajo de doce a dieciséis horas diarias, con salarios bajos, sin sistemas de seguridad social.

Bajo los principios del liberalismo, el Estado se convirtió en una suerte de “Estado gendarme”, cuyo papel central fue el de garantizar la seguridad jurídica, dejando a la iniciativa privada la cobertura de los servicios esenciales como la salud y la educación. No se encargó de la distribución equitativa de la riqueza social; al contrario, permitió la concentración de la misma en pocas manos, generando asimetrías de orden social, económico, educativo, político y cultural.

En el ámbito jurídico, cabe destacar que en el constitucionalismo liberal se generó el modelo de Estado de derecho legal, cuyas características principales fueron: la visión individualista del hombre, dotado de libertad; el ideal de una sociedad uniforme, concebida como la suma de individuos, axiológicamente uniforme; la sinonimia entre el derecho y la ley, ya que se consideraba que aquél es el establecido en la ley contenida en los códigos; la definición del Estado desde la ley, ya que ésta era expedida por el Poder Legislativo que era la expresión de la voluntad popular, el Poder Ejecutivo se encargaba de ejecutarla y

el Poder Judicial de aplicarla, sin interpretarla, ya que se concebía a la ley como algo infalible; la soberanía de los Estados nacionales, lo que implicaba que no se reconocía la existencia de ningún poder por encima del Estado o con capacidad de imponerle alguna norma jurídica; la concepción de los derechos fundamentales como una concesión del Estado, emergente de una autorrestricción de su poder para asegurar la libertad del hombre; y la Constitución concebida como un programa político dirigido al Poder Legislativo, fue considerada como una mera carta política, y no una norma jurídica.

Ese modelo de Estado de derecho legal entró en crisis al desmoronarse los paradigmas del constitucionalismo liberal; lo que generó en la sociedad demandas de transformación del orden liberal. Las desigualdades económicas, sociales y políticas dieron lugar al surgimiento de movimientos obreros que plantearon demandas sociales para que se garantice las condiciones mínimas para su existencia. Esas demandas sociales ya surgieron a mediados del siglo XIX en Francia, dando lugar a la denominada segunda revolución de 1848, que generó la Constitución de 4 de noviembre de 1848. Las demandas sociales se profundizaron a principios del siglo XX.

Entonces, frente a esa crisis surgió un nuevo paradigma constitucional denominado constitucionalismo social, consistente en un movimiento jurídico intelectual que tiene por finalidad incorporar en la Constitución normas dogmáticas que reconozcan los derechos económicos, sociales y culturales, para resguardar y proteger a las clases sociales marginadas y sometidas a altos índices de vulnerabilidad.

El constitucionalismo social supone sustituir el Estado liberal “gendarme” abstencionista, por un Estado benefactor interventor que, para garantizar una vida digna de los sectores sociales menos favorecidos, intervenga en los procesos de producción y distribución de bienes y de servicios. Entonces, en el constitucionalismo social se debe poner en el mismo plano que la libertad individual a otros valores y principios de orden económico, social y cultural; ello significa que en la Constitución, como ley fundamental del Estado, deben estar reconocidos o consagrados los derechos sociales de las personas, especialmente de los grupos más débiles o vulnerables (familias, personas de la tercera edad,

personas con discapacidad, mujeres, niños, indígenas, etcétera), y marginales (analfabetos, menesterosos).

El constitucionalismo social supone la organización del modelo de Estado de derecho constitucional, cuyas características son absolutamente diferentes a la del Estado de derecho legal; así, de manera enunciativa no limitativa, se pueden señalar, entre otras, las siguientes características: una visión antropológica social e histórica del hombre; un ideal de sociedad plural, constituida por personas que derivan de diversas raíces y matrices étnicas, raciales y culturales que conviven dentro de un mismo Estado; la ruptura de la sinonimia entre el derecho y ley, y la exigencia del cumplimiento de la validez formal y material de la ley, fijadas por la Constitución, lo que genera la creación de la jurisdicción constitucional; el derecho contenido en los principios y valores; la soberanía de la Constitución frente a la soberanía del Estado; la Constitución deja de ser mera carta política para constituirse en una norma jurídica de aplicación directa y vinculante que invade todo el ordenamiento jurídico, generando un proceso de constitucionalización del ordenamiento jurídico; los derechos humanos son reconocidos, no creados por el Estado, de naturaleza universal e inalienable, que deben imperar con relación al Estado, todo otro poder y el resto de los ciudadanos.

Si bien surge en la segunda revolución francesa de 1848, el constitucionalismo social se concretiza en la Constitución mexicana de 1917; pues en ella se insertaron normas dogmáticas que reconocieron los derechos sociales, además de principios orientadores de la política económica y social del Estado.

En efecto, la Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917, en su artículo 1o., proclamó lo siguiente: “Todas las personas gozaran de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales firmados por el Estado Mexicano y no podrán suspenderse salvo en los casos y bajo las condiciones que ella misma establezca”;⁴ la disposición constitucional, a tiempo de reconocer que todas las personas gozarán de los derechos humanos, impuso a las autoridades del Estado la obligación de respetar, resguardar y proteger los derechos

⁴ Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial*, México, 1917, t. V, núm. 30, p. 149.

humanos, además de prevenir, sancionar y reparar las violaciones a los mismos.

La Constitución mexicana de 1917, en su artículo 2o., proscribe y prohíbe la esclavitud y protege a los esclavos que ingresen a territorio nacional. En su artículo 3o. consagra el derecho a la educación, proclamando la gratuidad de la enseñanza primaria. En su artículo 5o. consagra el derecho al trabajo, prohibiendo la realización de trabajos sin la justa remuneración y consentimiento; y en su artículo 123 incorpora normas para su resguardo y protección; creando las bases para la generación del derecho laboral. En su artículo 27 introduce el principio de la función social de la propiedad privada, declara la propiedad de la Nación sobre las tierras y establece las normas para efectuar la redistribución de las tierras eliminando el latifundio.

Como se podrá advertir, la Constitución mexicana de 1917, al incorporar el reconocimiento de los derechos sociales, ha sentado las bases para el tránsito del constitucionalismo liberal hacia el constitucionalismo social; pues como afirma el profesor Héctor Fix-Zamudio, la Constitución federal mexicana del 5 de febrero de 1917 debe considerarse como un documento de transición entre el sistema clásico individualista y liberal de la carta anterior de 1857 y las tendencias socializadoras que se manifestaron en la primera posguerra, con el mérito indiscutible de haber sido la primera que incorporó en su texto a los derechos sociales de los trabajadores y de los campesinos, adelantándose a otras leyes fundamentales, como la alemana de Weimar de 1919, y la de la revolución rusa de 1918, que iniciaron el llamado constitucionalismo social.⁵

LA INFLUENCIA DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917 EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL BOLIVIANO

No cabe duda que, una de las fuentes principales para la incorporación del constitucionalismo social en la República de Bolivia, a través de la

⁵ Héctor Fix-Zamudio, “El Estado social de derecho y la Constitución mexicana”, *La Constitución mexicana: rectoría del Estado y economía mixta*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985, p. 119.

reforma constitucional de 1938, fue la Constitución mexicana de 1917, conforme se demuestra en las líneas que siguen.

El contexto social que motivó la reforma constitucional

La política de exclusión y marginación de las naciones y pueblos indígenas originarios adoptada por la oligarquía minera feudal, que se hizo del poder político y económico del Estado boliviano, así como la cruel explotación laboral a la que fueron sometidos los indígenas, campesinos y mestizos, principalmente en las labores de producción minera y agropecuaria, generó una constante tensión social, que derivó en luchas de reivindicación provocando una profunda crisis social y política.

En la década de los 80 del siglo XIX surgió un movimiento indígena liderado por el caudillo Pablo Zárate Willca proclamando la emancipación de las naciones y pueblos indígenas, sobre la base de las siguientes propuestas: 1) restitución de las tierras de origen; 2) guerra de exterminio contra las minorías dominantes; 3) constitución de un gobierno indígena; 4) desconocimiento de los mestizos⁶ y criollos como autoridades revolucionarias, y 5) reconocimiento del mencionado caudillo como jefe supremo de la insurrección autóctona. En la primera mitad del siglo XX los indígenas y campesinos se organizaron en sindicatos agrarios.

De otro lado, las inadecuadas condiciones de trabajo impuestas por los empleadores, especialmente de los rubros de la imprenta, los ferrocarriles, la minería y la electricidad, generó la conformación de un pequeño núcleo proletario con ideas de asociación y de reivindicación de sus derechos. Así, el año 1905 se organizó la “Unión Gráfica nacional” en la ciudad de La Paz, la que, a decir de Guillermo Lora,⁷ generó que, a partir de esa fecha, los gráficos asociados sean por un largo tiempo los virtuales dirigentes del movimiento obrero boliviano; pues la Unión Gráfica se convirtió posteriormente en la columna vertebral de la más antigua Federación Obrera, que fue organizada el año 1908 en

⁶ Se consideraba mestizos a los hijos de españoles procreados con mujeres indígenas; y criollos a los hijos de españoles nacidos en Bolivia.

⁷ Guillermo Lora, *Historia del Movimiento Obrero Boliviano 1900-1923*, Cochabamba, Los amigos del Libro, 1969, t. II, p. 29.

la ciudad de La Paz. Posteriormente, en marzo del año 1912 se fundó la primera organización sindical de los trabajadores ferroviarios; y el año 1919 se organizó a nivel nacional la Central de la Liga de Empleados y Obreros de Ferrocarriles, la que en ese mismo año presentó el primer pliego de peticiones planteando, entre otras, las siguientes reivindicaciones: trato en igualdad de condiciones, prohibición de trabajo de menores de 15 años, la fijación de un sueldo mínimo, vacaciones anuales pagadas, mejoramiento del servicio sanitario, destino de una parte de utilidades de la empresa para servicios de jubilación y accidentes de trabajo, renta vitalicia. Más adelante, el 15 de junio 1938 se fundó el Sindicato Mixto de Trabajadores Mineros de Huanuni.

Las nuevas organizaciones sociales, bajo el influjo de las corrientes socialistas de Europa del Este, protagonizaron una permanente lucha por las reivindicaciones laborales de los trabajadores. A esas luchas sindicales se sumaron las insurgencias y rebeliones indígenas y campesinas en demanda de su reconocimiento e integración en el sistema constitucional del Estado.

Sumadas a esas luchas de reivindicación, el fracaso de Bolivia en la Guerra del Chaco originó una profunda crisis política y social, dando lugar al surgimiento de gobiernos militares nacionalistas. Entre 1932 y 1952 se gestó una visión nacional del Estado, lo que posibilitó el diseño de un proyecto político que sirvió de base para la Revolución Nacional de 1952. Las insurgencias y rebeliones campesinas en demanda de su reconocimiento e integración al sistema constitucional; el surgimiento del movimiento proletario y movimientos de izquierda, bajo la influencia del socialismo europeo; el surgimiento de movimientos nacionalistas; y el debate de la problemática social, económica y política del país, con especial énfasis en la problemática campesina, contribuyeron a la gestación de un proceso de revolución nacional que pudo revertir el orden de cosas, sustituyendo el viejo Estado demoliberal por un nuevo Estado social de derecho.

Los movimientos sociales referidos, juntamente con los movimientos nacionalistas de un sector de los militares, desembocaron en la Convención Nacional Constituyente de 1938; en la que, si bien no se realizó la reforma total de la Constitución, se introdujeron importantes reformas al sistema constitucional boliviano, sentando las bases

para construir un Estado social de derecho, en reemplazo del Estado liberal. Así, se obtuvo la Constitución reformada por la Convención Nacional Constituyente de 1938, teniendo como una de sus principales fuentes a la Constitución mexicana de 1917, la misma que proclamó el principio de la justicia social como criterio rector del régimen económico del Estado;⁸ también declaró que las tierras baldías con todas sus riquezas naturales son de dominio originario del Estado;⁹ complementariamente introdujo el régimen del “campesinado”, con normas que restablecieron el reconocimiento jurídico de las naciones y pueblos indígenas por parte del Estado, remitiendo a la legislación ordinaria la regulación de la materia indígena y agraria; dichas normas sentaron las bases para restablecer las tierras usurpadas a los pueblos indígenas originarios, con la cualidad de propiedad comunitaria; así como para proceder a la redistribución de las tierras eliminando el latifundio. De otro lado, consagró los derechos sociales a la educación y al trabajo, previendo normas para resguardar, garantizar y proteger dichos derechos; en ese orden de cosas introdujo el régimen cultural, con normas que establecen garantías constitucionales para el ejercicio del derecho a la educación; el régimen social, con normas que garantizan el ejercicio del derecho al trabajo, reconociendo indirectamente el derecho a la seguridad social, el derecho a la sindicalización y el derecho a la huelga.

Sin embargo, el modelo no pudo implementarse debido a la resistencia de los detentadores del poder político y económico, como fueron los de la oligarquía minero feudal, constituida por los “barones del estaño”;¹⁰ lo que motivó que se gestara un proceso revolucionario

⁸ El artículo 106 de la Constitución de 1938 proclamó expresamente lo siguiente: “El régimen económico debe responder esencialmente a principios de justicia social, que tiendan a asegurar para todos los habitantes una existencia digna del ser humano”.

⁹ El artículo 107 de la Constitución previó lo siguiente: “Son del dominio originario del Estado, a más de los bienes a los que actualmente la ley da esta calidad, todas las sustancias del reino mineral, las tierras baldías con todas sus riquezas naturales, las aguas lacustres, fluviales y medicinales, así como todas las fuerzas físicas susceptibles de aprovechamiento económico. Las leyes establecerán las condiciones de este dominio así como las de adjudicación a los particulares”.

¹⁰ Los grandes empresarios privados de la minería que explotaron el estaño, Simón I. Patiño, Mauricio Hochschild y Carlos Víctor Aramayo, fueron conocidos como los “barones del estaño”, quienes detentaron el poder económico y político, si bien no accedieron directamente al Gobierno, pero sí tuvieron la capacidad de cambiar gobernantes.

que tuvo su desenlace el año 1952, habiéndose adoptado medidas trascendentales para transformar el Estado liberal por un Estado social de derecho; medidas que posteriormente fueron constitucionalizadas con su incorporación en la Constitución reformada el año 1961.

El derecho a la educación

En el Estado de derecho legislado, configurado sobre la base del constitucionalismo liberal, como fue Bolivia en el siglo XIX y primera mitad del XX, la educación no fue una responsabilidad asumida por el Estado; y a la oligarquía minera feudal, que detentaba el poder político y económico, no le interesó en absoluto la inversión en la educación, ya que ello supondría cualificar la mano de obra y evitar la cruel y despiadada explotación a la que fueron sometidos los indígenas, campesinos, mineros, fabriles y ferroviarios; finalmente, supondría conceder la ciudadanía a esos sectores sociales, ya que un requisito para ejercer los derechos políticos era el saber leer y escribir, y ello pondría en peligro el ejercicio monopólico del poder político del Estado que venían detentando.

Hasta la década de los 30 del siglo XX los índices de analfabetismo en Bolivia fueron alarmantes, pues en el sector rural alcanzaba al 97%, y en las áreas urbanas alcanzaba hasta un 65%.

Ante la ausencia de políticas de Estado en materia de educación para los indígenas originarios y los campesinos, éstos tomaron la iniciativa de crear, sin apoyo alguno, escuelas clandestinas para aprender a leer y escribir, ello a partir de fines del siglo XIX y principios del XX, generando un espacio de resistencia comunitaria frente a los gobiernos liberales de turno y a la expansión del latifundismo. Claro está que iniciativas de esa naturaleza fueron duramente reprimidas por los latifundistas, autoridades y vecinos de los pueblos que no eran indígenas, por considerarlas atentatorias a sus intereses.

La primera reforma educativa adoptada por el gobierno liberal en 1904, cuyo objetivo central fue la modernización del país a través de una ideología liberal, no tuvo el éxito esperado, especialmente en el área rural; ello, entre otras razones porque se la concibió como una educación civilizatoria; se trataba de una educación elitista. En el con-

texto de la reforma educativa, el año 1905 el gobierno, mediante ley, dispuso la creación de escuelas ambulantes para las comunidades indígenas, cuya finalidad era que los alumnos aprendieran a leer y realizar las cuatro operaciones elementales de aritmética, conocer la doctrina cristiana y hablar español. Ante la poca efectividad de la acción estatal, fueron los caciques de los pueblos indígenas los que se encargaron de gestionar ante las autoridades estatales la implementación de las escuelas indígenas sostenidas por el Estado o por las propias comunidades.

Ese estado de cosas obligó a que en la reforma constitucional, encarada mediante la Convención Nacional Constituyente de 1938, bajo la influencia de la Constitución mexicana de 1917 y del movimiento del constitucionalismo social de Europa, se incluya en la Constitución el reconocimiento del derecho a la educación.

El artículo 6o., inciso f) de la Constitución de 1938 textualmente establecía lo siguiente: “Toda persona tiene los siguientes derechos fundamentales, conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio: f) De recibir instrucción”. Tomando en cuenta que en las áreas rurales del Estado boliviano casi un 95% y en las áreas urbanas casi un 65% de la población no tenía acceso a los servicios de educación en igualdad de oportunidades, el que la Constitución consagre que toda persona tenía derecho de recibir instrucción fue un importante avance; ya que a partir de ello el Estado debió asumir la obligación positiva de adoptar medidas de orden legislativo y administrativo para garantizar el ejercicio pleno y goce efectivo del derecho; y las personas podían exigir al Estado medidas para resguardar y proteger su derecho.

De otro lado, la Constitución, en el inciso g) de su artículo 8o., reconoció el derecho de enseñanza o derecho a enseñar, como un componente del derecho a la educación. Efectivamente, la disposición constitucional referida preveía expresamente lo siguiente: “Toda persona tiene los siguientes derechos fundamentales, conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio: g) De enseñar bajo la vigilancia del Estado”. El reconocimiento del derecho de enseñar, conocido contemporáneamente como el “derecho a la libertad de enseñanza”, fue de vital importancia para que las personas tuvieran la garantía de acceder a una educación acorde con sus necesidades y requerimientos de adquirir y recibir conocimientos, capacidades, habilidades y destrezas

para enfrentar el complejo fenómeno de la naturaleza y tener una vida digna. El que la Constitución consagre el derecho de enseñar suponía el reconocimiento al profesor o maestro de la libertad de exponer sus conocimientos sin sujetarse a una doctrina impuesta por el Estado; asimismo, la libertad de crear establecimientos de enseñanza, y el derecho a la libre elección de escuela.

De otro lado, en coherencia con el reconocimiento de la educación como un derecho fundamental de las personas, la Constitución, en su artículo 154, declaró expresamente que “La educación es la más alta función del Estado. La enseñanza pública se organizará según el sistema de la escuela única. La obligación de asistencia escolar es general desde los 7 hasta los 14 años. La instrucción primaria y secundaria del Estado es gratuita”. La disposición constitucional previó las garantías para el ejercicio del derecho a la educación; pues, de un lado, al declarar que la educación es la más alta función del Estado, le impuso obligaciones positivas a éste para que adopte medidas de orden legislativo y administrativo priorizando la inversión pública en la cobertura de los servicios de educación; y, de otro, impuso a los menores de 7 a 14 años la obligación de asistir a los centros educativos, de manera que, además de ser un derecho, la educación se constituyó en un deber fundamental; lo que indirectamente obligó a los padres de familia a asumir la responsabilidad de enviar a sus hijos a las escuelas; finalmente, proclamó el carácter gratuito de la educación primaria y secundaria, lo que imponía al Estado la obligación de financiar a plenitud el funcionamiento de los centros o establecimientos de educación primaria y secundaria.

Respecto a la educación superior, la Constitución de 1938, en su artículo 159, confirió autonomía a las universidades públicas, definiendo los alcances de la misma de la siguiente forma:

Las Universidades públicas son autónomas e iguales en jerarquía. La autonomía consiste en la libre administración de sus recursos, el nombramiento de sus Rectores, personal docente y administrativo, la fijación de sus estatutos y planes de estudio, la aprobación de sus presupuestos anuales, la aceptación de legados y donaciones, la celebración de contratos y obligaciones para realizar sus fines y sostener y perfeccionar sus institutos y facultades. Podrán negociar empréstitos con garantía de sus bienes y recursos, previa aprobación legislativa.

El mandato constitucional consolidó la independización de la impartición del conocimiento científico y la investigación de los mandatos del gobierno del Estado; pues consolidó la autonomía que fue conquistada mediante un proceso de reforma universitaria iniciada por los estudiantes universitarios en el año 1928, y que fue conferida mediante decreto ley del 27 de noviembre de 1930.¹¹

No cabe duda que, tomando en cuenta el estado en que se encontraba la educación en Bolivia, las normas constitucionales referidas constituyeron un gran avance para superar esa grave situación en la que se encontraban más de las dos terceras partes de la población, privadas de algo esencial para tener una vida digna, como es la educación, a cuya consecuencia fueron privados del ejercicio de sus derechos políticos y fueron sometidos a sistemas crueles de explotación. La Constitución sentó las bases para sustituir la educación elitista y excluyente, por una educación democrática e inclusiva; una educación liberadora.

Tomando en cuenta que los derechos sociales, como el de la educación, son de naturaleza prestacional, para su ejercicio efectivo y goce pleno se requiere que el Estado adopte medidas de orden legislativo y administrativo. Lamentablemente, los diferentes gobernantes que asumieron el poder del Estado con posterioridad a la promulgación de la Constitución reformada el año 1938 hasta el año 1952 no adoptaron las medidas necesarias; razón por la que las referidas disposiciones constitucionales no fueron implementadas; no fue una omisión involuntaria de los gobernantes de turno, se debió a la resistencia de la oligarquía minera feudal del estaño a la que, como se tiene ya referido, no le interesaba en absoluto la educación; es más, se contraponía a sus intereses; como quiera que dicha oligarquía detentaba el poder político y económico, colocando o deponiendo a los gobernantes, opusieron fuerte resistencia a la implementación de las medidas legislativas y administrativas para que las personas puedan ejercer el derecho a la educación.

¹¹ El decreto ley fue expedido por el gobierno de facto presidido por el general Carlos Blanco Galindo. El régimen militar convocó a un referéndum popular para consultar la introducción de nueve reformas a la Constitución, una de ellas fue el reconocimiento de la autonomía universitaria; el referéndum realizado con voto censitario el 11 de enero de 1931, aprobó 8 de las nueve reformas consultadas, entre ellas aprobó la autonomía universitaria, de manera que dichas reformas fueron incorporadas a la Constitución mediante decreto ley del 23 de febrero de 1931.

El resultado es que en la década de los 40 la situación de la educación, especialmente en el área rural, era dramática. En un informe evacuado el año 1946, el Ministerio de Agricultura reportó que en un quinto de las haciendas los indígenas y campesinos no contaban con educación de ningún tipo y que donde sí se proveía educación ésta era de mala calidad; de otro lado, en los lugares que existía la Escuela sólo el 11% de los niños asistía; también describió en el informe que los edificios no eran adecuados, los maestros eran mal pagados y la educación era de mala calidad. El informe concluyó señalando que, el resultado de esta situación era que el analfabetismo en algunas haciendas alcanzaba al 97%.

La falta de adopción de medidas de orden administrativo por parte del Estado se reflejó en los graves problemas de infraestructura, falta de provisión de mobiliario y material, e insuficiencia de maestros profesionales en la década de los 40.

Como consecuencia de la acumulación de los conflictos sociales, económicos y políticos se produjo la revolución de 1952, protagonizado por la clase trabajadora, los universitarios, los campesinos e indígenas, bajo el liderazgo del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR). Habiéndose derrotado en la revolución a la oligarquía minera feudal, el gobierno emergente del proceso adoptó las medidas que formaban parte de las reivindicaciones sociales, tales como la nacionalización de las minas privadas, el sufragio universal, la reforma agraria, y la reforma educativa; medidas que cambiaron radicalmente las estructuras sociales, económicas y políticas del Estado.

La reforma educativa fue plasmada en el Código de la Educación Boliviana, promulgada el 20 de enero de 1955 por el presidente Víctor Paz Estensoro, a través de la cual se definió la universalización de la educación, haciéndola gratuita y obligatoria para el nivel primario; transformando la educación elitaria o de castas a una educación popular de masas; proclamando que la educación es un derecho del pueblo y un instrumento de liberación nacional.

Entre los fundamentos expuestos en la parte considerativa del decreto ley por el que fue aprobado el Código de la Educación, se señaló que...

el proceso capitalista iniciado con la revolución del Partido Liberal en 1898, extendió la instrucción con algún beneficio para la clase media, manteniendo en el atraso a los obreros y en la ignorancia servil a los campesinos, porque así convenía a los intereses de la oligarquía... la educación nacional debe inspirarse en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y orientarse por los principios nacionalistas y revolucionarios, que alientan las mayorías bolivianas; conciliando la dignidad y libertad del hombre, principio humanista universal, con sus deberes políticos y de trabajo productivo, por manera que exista entre Estado y Persona un adecuado equilibrio de derechos y deberes... la Reforma educacional se impone como una necesidad de la obra-revolucionaria, a fin de romper el monopolio de la educación, poniéndola al servicio del pueblo, para que llegue a todos los hombres y mujeres, especialmente a las mayorías obrera y campesina.

Los fundamentos transcritos reflejan la situación en que se encontraba la educación y los propósitos que tenía el gobierno instaurado por la revolución del 52.

El Código definió que la educación boliviana se estructura sobre las siguientes bases fundamentales: es suprema función del Estado; es universal, gratuita y obligatoria; es democrática y única; es una empresa colectiva; es nacional; es revolucionaria; es antiimperialista y antifeudal; es activa, vitalista y de trabajo; es globalizadora; y, es coeducativa. Definió como fines de la educación boliviana los siguientes: 1) formar integralmente al hombre boliviano, estimulando el armonioso desarrollo de todas sus potencialidades, en función de los intereses de la colectividad; 2) defender y fortalecer los valores biológicos del pueblo y promover su vida sana, por la buena nutrición, la atención higiénica y sanitaria, la educación física y la elevación de su nivel de vida; 3) formar al individuo en una escuela ético-práctica de educación del carácter, para conformar una ciudadanía democrática, solidariamente unida en el ideal de progreso, en el trabajo productivo, en los beneficios de la economía y la cultura y al servicio de la justicia social, y 4) incorporar a la vida nacional a las grandes mayorías campesinas, obreras, artesanales y de clase media, con pleno goce de sus derechos y deberes, a través de la alfabetización en gran escala y de una educación básica.

Siendo la educación un derecho fundamental consagrado por la Constitución, y dada la realidad de un sistema elitista que excluyó a los

indígenas y campesinos, la reforma se orientó a masificar la educación. Se concibió en cuatro niveles educativos: 1) la educación regular, con el ciclo preescolar, primario, secundario, vocacional, técnico y universitario; 2) la educación de adultos; 3) la educación de rehabilitación, y 4) la educación extra-escolar y de extensión cultural a la comunidad.

El derecho al trabajo

Otro ámbito en el que la Constitución mexicana de 1917 tuvo una importantísima influencia en el Estado boliviano fue en el reconocimiento de los derechos laborales por parte del Estado y su posterior positivación en la Constitución.

Ante las graves arbitrariedades cometidas por los empleadores del sector de la minería, de los ferrocarriles y el fabril, los trabajadores fueron organizándose para emprender acciones de reivindicación de sus derechos, cometido en el que tuvieron marcada influencia, en el ámbito político y social, de los movimientos socialistas de Europa del Este y de la Constitución mexicana de 1917, en el ámbito jurídico. A través de las movilizaciones, los trabajadores lograron que el gobierno emitiera algunas disposiciones legales atendiendo las demandas de reivindicación, tales como las 8 horas de jornada de trabajo.

El conjunto de factores descritos anteriormente motivó que, en la reforma constitucional encarada por la Convención Nacional Constituyente, se introdujera en la Constitución el reconocimiento del derecho al trabajo. En efecto, teniendo como una de las fuentes principales a la Constitución mexicana de 1917, en el artículo 6o.,b) de la Ley Fundamental del Estado boliviano se previó lo siguiente: “Toda persona tiene los siguientes derechos fundamentales, conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio: b) *De dedicarse al trabajo*, comercio o industria, en condiciones que no perjudiquen al bien colectivo”.

Como se podrá advertir, el texto constitucional no es muy explícito y generoso en el reconocimiento del derecho al trabajo con todos sus elementos esenciales; pero fue un importante punto de partida para que el máximo intérprete de la Constitución le diera una concreción normativa a ese enunciado dispositivo, identificando los elementos esenciales que debieron ser objeto de resguardo y protección por el

Estado mediante la adopción de medidas de orden legislativo y administrativo, incluso jurisdiccional.

Precisamente, sobre la base de ese reconocimiento del derecho al trabajo, el Constituyente incorporó en la Constitución normas dogmáticas, referidas al régimen social, en la que se previeron normas que impusieron obligaciones positivas al Estado para el resguardo y protección efectiva del derecho al trabajo. Así, el artículo 121 de la Ley fundamental proclamó expresamente que “El trabajo y el capital, como factores de la producción, gozan de la protección del Estado”; esa disposición constitucional impone la obligación positiva al Estado de adoptar medidas de orden legislativo y administrativo para resguardar y proteger el derecho al trabajo. Un dato importante a tener en cuenta es que la Constitución impone la obligación de protección también al generador de la fuente de empleo.

En coherencia con lo anterior, el artículo 122 de la Constitución previó lo siguiente: “La ley regulará el seguro obligatorio de enfermedad, accidentes, paro forzoso, invalidez, vejez, maternidad y muerte, los desahucios e indemnizaciones a empleados y obreros, el trabajo de las mujeres y de los menores, la jornada máxima, el salario mínimo, el descanso dominical y de los feriados, las vacaciones anuales y puerperales con goce de salario, la asistencia médica e higiénica y otros beneficios sociales y de protección a los trabajadores”. Esta disposición es más concreta aún, pues impone al legislador la obligación de expedir una Ley que regule los aspectos medulares del derecho al trabajo, para garantizar a los trabajadores una vida digna del ser humano.

De otro lado, la Constitución, en su artículo 125, proclamó que se garantizaba la libre asociación profesional y sindical y que se reconocía el contrato colectivo de trabajo; y en su artículo 126, reconoció el derecho de huelga como medio de defensa de los trabajadores, conforme a ley.

Es sobre la base de esos mandatos constitucionales que, mediante Decreto Ley del 24 de mayo de 1939, el Presidente de la República, coronel Germán Busch expidió la Ley General del Trabajo, mismo que fue elevado a rango de Ley el 8 de diciembre de 1942. Es en esa ley que se advierte una importante influencia de la Constitución mexicana de 1917; pues en ella se introducen las normas que regulan las relaciones laborales entre el empleador y el trabajador.

En coherencia con los mandatos constitucionales, la Ley General del Trabajo en su artículo 4o., proclamó lo siguiente: “Los derechos que esta Ley reconoce a los trabajadores son irrenunciables, y será nula cualquier convención en contrario”. La Ley introdujo también el régimen de los contratos de trabajo, el individual y el colectivo, previendo que puede celebrarse verbalmente o por escrito, pudiendo acreditarse por cualquier medio legal de prueba; como parte de ese régimen la ley prevé la obligación que tiene el empleador de pagar a favor del trabajador los beneficios sociales, incluido el desahucio, para los casos de retiro por causas ajenas a la voluntad del trabajador. También la Ley define las modalidades de trabajo, incluyendo el trabajo a domicilio y el trabajo doméstico, previendo normas para resguardar y proteger los derechos de los trabajadores. Define las condiciones generales del trabajo, determinando que solamente se realiza el trabajo en día hábiles excluyendo los feriados y domingos; define la jornada máxima de trabajo en 8 horas diarias y 48 horas por semana; en 7 horas para trabajos nocturnos; y en 40 horas semanales para las mujeres y jóvenes. Prevé normas que regulan el régimen de las remuneraciones que deben efectuar los empleadores a favor de sus trabajadores; habiéndose incluido la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, a través de la percepción de una prima que debe ser pagada por el empleador.¹²

Asimismo la ley, para resguardar los derechos de los trabajadores, entre ellos a la salud, la integridad física y la vida misma, prevé un régimen de seguridad e higiene en el trabajo, imponiendo a los empleadores la obligación de adoptar todas las precauciones necesarias para la vida, salud y moralidad de sus trabajadores; como complemento a lo anterior, prevé un régimen de asistencia médica y otras medidas de previsión social. Algo importante para el resguardo y protección de los derechos del trabajador fue que la ley previó un régimen jurídico de los riesgos profesionales para los casos de accidentes o enfermedades profesionales por razón del trabajo;¹³ este régimen fue de mucha importancia

¹² Mediante la ley del 11 de junio de 1947 se determinó que las empresas que hubieren obtenido utilidades al finalizar el año, otorgarán a sus empleados y obreros, una prima anual de un mes de sueldo o salario.

¹³ El artículo 79 de la Ley prevé textualmente lo siguiente: “Toda empresa o establecimiento de trabajo está obligado a pagar a los empleados, obreros o aprendices que

especialmente para los trabajadores de las minas. Como corolario de esas normas de protección a la salud y la vida misma del trabajador, la ley prevé un seguro social obligatorio a cargo del empleador.

La ley también previó normas que reconocen el derecho de los trabajadores a organizarse en Sindicatos para la defensa de sus intereses colectivos; exceptuando del ejercicio de ese derecho a los funcionarios públicos. Como complemento al derecho a la sindicalización, la Ley también reconoce el derecho a la huelga para aquellos casos en los que fracasasen las gestiones de conciliación y arbitraje para resolver los conflictos laborales emergentes de la falta de atención del pliego de peticiones o reclamaciones.

Cabe destacar que gran parte de las normas contenidas en la Ley General del Trabajo tienen como fuente las normas previstas por el artículo 123 de la Constitución mexicana de 1917.

Esa Ley General del Trabajo sigue vigente hasta al presente, pero ha sido objeto de muchas complementaciones a sus normas introducidas a través de leyes y decretos leyes emitidos en todo este tiempo de vida. Fue complementada con el decreto reglamentario del 23 de agosto de 1943, y el Código Procesal del Trabajo, aprobado mediante decreto ley núm. 16896 de 25 de julio de 1979.

Para viabilizar la norma prevista por el artículo 128 de la Constitución de 1938, que preveía la resolución de los conflictos entre empleadores y trabajadores mediante tribunales especiales, por ley del 8 de octubre de 1941 se creó la Corte Nacional del Trabajo, constituyendo de esa forma la Judicatura laboral especializada.

Asimismo, el 14 de diciembre de 1956 se promulgó la ley por la que se aprobó el Código de Seguridad Social, a través del cual se estableció el sistema de seguro social integral, con cobertura del seguro a corto plazo para las contingencias de enfermedad y maternidad, y el seguro de largo plazo para las contingencias de vejez, invalidez y muerte.

ocupe, las indemnizaciones previstas a continuación, por los accidentes o enfermedades profesionales ocurridas por razón del trabajo exista o no culpa o negligencia por parte suya o por la del trabajador. Esta obligación rige, aunque el trabajador sirva bajo dependencia de contratista de que se valga el patrono para la explotación de su industria, salvo estipulación en contrario”.

El derecho a la distribución y redistribución de las tierras

Como se tiene referido precedentemente, uno de los componentes de la crisis social que enfrentó Bolivia en el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX fue la lucha de reivindicación protagonizada por los pueblos indígenas, principalmente los aymaras y quechuas; quienes, además de demandar al Estado el reconocimiento de su derecho a la autodeterminación, exigieron el restablecimiento de la propiedad comunitaria sobre sus tierras de las que fueron despojados.

Cabe señalar que en las naciones y pueblos nativos precolombinos el régimen de propiedad sobre las tierras era comunitaria; anualmente se entregaban lotes de tierra a las familias de la comunidad para que éstas las trabajen y se beneficien con sus frutos; si la mano de obra de la familia no alcanzaba para cubrir las necesidades de trabajo de la tierra, ésta se conseguía mediante algunos sistemas productivos de carácter comunitario tales como el ayni, la minka, o bel motirö.¹⁴ En la época colonial se introdujo el régimen de la “Hacienda”, que consistía en que la Corona Española concedía a los conquistadores extensiones de tierras con población incluida, principalmente en las regiones que comprendían lo que hoy son los Departamentos de Cochabamba, Chuquisaca, Potosí y Tarija; a través de esas concesiones se fue constituyendo el régimen de propiedad individual sobre las tierras, régimen que coexistió con la propiedad comunitaria; en este régimen, según registra la historia, a los indígenas de la hacienda se los llamaba colonos y cada colono trabajaba gratuitamente 4 días a la semana para los propietarios a cambio de una parcela de 200 metros cuadrados para provecho propio; a contraprestación de los frutos que esa parcela le proporcionaba al colono, éste y quienes componían su familia debían cumplir además con un considerable número de obligaciones en provecho exclusivo del patrón o de las autoridades militares, civiles y de la iglesia, labores por las que no recibían pago alguno.¹⁵

¹⁴ Instituto Nacional de Reforma Agraria, *Breve historia de reparto de tierras en Bolivia. De la titulación colonial a la reconducción comunitaria de la reforma agraria: certezas y proyecciones*, La Paz, Centro de Estudios Transdisciplinarios–CEDESTRA, 2008, p. 7.

¹⁵ *Ibidem*, p. 9.

Al nacer Bolivia a la vida republicana en 1825 se mantuvo el régimen de propiedad que combinó la comunitaria y la de hacienda; de manera que el sistema de organización agraria presentaba tres rasgos esenciales en su conformación: 1) reconocía el origen de la comunidad indígena, enraizado en el más remoto pasado prehispánico o colonial; 2) reconocía la propiedad colectiva e inalienable de la tierra, aún así ésta se encontrara parcelada, pues se entendía que en última instancia la propiedad corresponde a la comunidad, y 3) reconocía su sistema organizativo y político porque reunía tanto la tradición prehispánica como colonial.¹⁶ Sin embargo, la concepción liberal se impuso en la definición del dilema que se generó en el área rural, ya que se optó por la absorción de las comunidades indígenas por las haciendas impuestas por los españoles y transformar a los indígenas originarios en colonos y peones, frente a la posibilidad de su sobrevivencia. Como señalan Hernáiz y Pacheco, se optó por la segunda alternativa y la destrucción de las comunidades, con el ánimo de convertir a Bolivia en una sociedad parecida a las de Europa central. Los indígenas, debían integrar a la nación por lo que se les tenía que dar parcelas individuales.¹⁷

El decreto expedido por Simón Bolívar y puesto en vigencia el 29 de agosto de 1825 dio inicio a un duro proceso de desarticulación del régimen de propiedad comunitaria y, con ello, la exclusión y marginación de las naciones y pueblos indígenas originarios del sistema constitucional de la nueva República; pues como mencionan Hernáiz y Pacheco,¹⁸ mediante el referido decreto se dispuso lo siguiente: 1) vender por cuenta del Estado todas las tierras de su pertenencia; 2) excluir las tierras poseídas por los indígenas, declarándoselos propietarios de sus parcelas, las que podían ser vendidas o enajenadas; 3) la repartición de las tierras de comunidad entre todos los indígenas en calidad de dueños, “asignándose más tierra al casado que al que no lo sea”, de manera que ningún indígena quedara sin tierra, y 4) la preferencia de venta de tierras a favor de aquellos que “no la poseen o que la posean en menor cantidad, cultivan, habilitan o tienen en arrendamiento”.

¹⁶ *Ibidem*, p. 7.

¹⁷ Irene Hernáiz y Diego Pacheco, *La ley INRA en el espejo de la historia. Dos siglos de reformas agrarias en Bolivia*, La Paz, Fundación Tierra, 2000, p. 7.

¹⁸ *Ibidem*, p. 7.

El proceso de exvinculación de las tierras se intensificó a partir de la emisión del decreto supremo del 20 de marzo de 1866, por el entonces presidente de la República Mariano Melgarejo, a través del cual se declaró “propietarios con dominio pleno” a los indígenas que poseían terrenos; sin embargo, para que ello se opere tenían la obligatoriedad de “obtener del gobierno el título de su propiedad, previo pago de un monto no menor de los 25 pesos ni mayor de los 100 según la extensión y calidad del terreno que poseían”; para el caso de incumplimiento, la consecuencia jurídica prevista por el decreto fue la pérdida del derecho propietario; pues el decreto dispuso que si en el término de 60 días, después de notificado, no se obtenía el título respectivo el indígena sería “privado del beneficio” y el terreno se enajenaba “en subasta pública previa tasación”. Con la aplicación del mencionado decreto Supremo se procedió al remate, por parte del Estado, y la compra de tierras por parte de viejos y nuevos hacendados; pues los indígenas, por diversas razones, no tramitaron la extensión del título de propiedad.

El proceso se acentuó con la emisión de la ley del 5 de octubre de 1874, conocida como la “Ley de Exvinculación”; ya que a través de ella se desconoció de manera explícita la existencia jurídica de las comunidades indígenas. En efecto, el artículo 7o. de la referida ley dispuso textualmente lo siguiente: “Desde que sean conferidos los títulos de propiedad, la ley no reconocerá comunidades”; la disposición legal estaba orientada a desarticular la estructura misma de los pueblos indígenas y romper el régimen de propiedad comunitaria, fracturando la base de la relación secular existente entre el indígena y la tierra; para sustituir por un régimen de propiedad individual; tal es así que el artículo 5 de la ley disponía lo siguiente: “En consecuencia de las anteriores disposiciones, los indígenas podrán vender o ejercer todos los actos de dominio sobre los terrenos que poseen, desde la fecha en que se les extiendan sus títulos, en la misma manera y forma que establecen las leyes civiles respecto a las propiedades de los demás ciudadanos”. Además la ley dispuso que las tierras que no estaban en posesión de los indígenas fueran declaradas sobrantes y de propiedad del Estado, para su posterior venta pública.

Con las disposiciones legales referidas y las acciones de los gobernantes se produjo una doble consecuencia; de un lado, la marginación

y exclusión de las naciones y pueblos indígenas originarios y la consiguiente desarticulación del régimen de propiedad comunitaria; y, de otro, la pérdida de la propiedad sobre la tierra para los indígenas a favor de los hacendados, a través de las compras realizadas por estos últimos en precios bajos. De manera que, como sostienen Hernáiz y Pacheco, con la fundación de la República en lugar de destruirse la herencia colonial se consolidó el proceso de concentración de la tierra a favor de algunos latifundistas y, con la aplicación de otras medidas, se mantuvo la condición servil de la mayoría nacional; con el paso del tiempo las tierras de las haciendas crecieron y las tierras de las comunidades originarias disminuyeron.¹⁹

Las disposiciones legales y acciones gubernamentales que provocaron la exclusión y marginación de las naciones y pueblos indígenas, hasta intentos de liquidación, el sometimiento a un sistema de explotación servidumbre, la privación del derecho a la educación y el despostramiento de sus tierras, generaron una dura resistencia de parte de los indígenas, expresada a través de levantamientos y sublevaciones, como la liderada por el cacique aymara Pablo Zárate Willca, quien se alió a las fuerzas federalistas para enfrentar a los conservadores en la revolución federalista de finales del siglo XIX; y la creación de los sindicatos agrarios a partir de la década de los 20 hasta la década de los 50 del siglo XX.

Bajo la influencia de la Constitución mexicana de 1917, la Convención Nacional Constituyente de 1938 incorporó en la Constitución normas que sentaron las bases para superar esas acciones de injusticia social. Así, el artículo 107 de la Constitución de 1938 proclamó expresamente lo siguiente: “Son del dominio originario del Estado, a más de los bienes a los que actualmente la ley da esta calidad, todas las sustancias del reino mineral, las tierras baldías con todas sus riquezas naturales, las aguas lacustres, fluviales y medicinales, así como todas las fuerzas físicas susceptibles de aprovechamiento económico. Las leyes establecerán las condiciones de este dominio así como las de adjudicación a los particulares”; la disposición legal sirvió de base para que el gobierno emergente de la revolución del 52 emitiera la Ley de Reforma

¹⁹ *Ibidem*, p. 10.

Agraria declarando tierras baldías, por afectación, las que estuvieron constituidas en latifundio.

De otro lado, el artículo 165 de la referida Constitución preveía lo siguiente: “El Estado reconoce y garantiza la existencia legal de las comunidades indígenas”; disposición constitucional que restableció el reconocimiento jurídico de la existencia de los pueblos indígenas originarios que había sido expresamente desconocida por la ley del 5 de octubre de 1874. Por lo demás, el Constituyente remitió al legislador ordinario la regulación sobre los derechos de los indígenas, entre otros, respecto a sus tierras comunitarias; pues el artículo 166 de la ley fundamental disponía lo siguiente: “La legislación indígena y agraria se sancionará teniendo en cuenta las características de las diferentes regiones del país”.

Si bien es cierto que la Constitución no fue más explícita en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a la autodeterminación, a sus tierras comunitarias de origen, a su identidad cultural, a la titulación de sus tierras, y otros; no es menos cierto que estableció las bases para que el legislador pueda expedir las leyes necesarias y el Órgano Ejecutivo pueda adoptar las medidas de orden reglamentario y administrativo para resguardar y proteger los derechos de esos colectivos humanos. Lamentablemente, debido a la resistencia de la oligarquía minera feudal los gobernantes de turno no afrontaron el problema.

Fue el gobierno surgido de la revolución del 52, presidido por Víctor Paz Estensoro, que bajo la presión de los movimientos indígenas y campesinos, el que adoptó y expidió la Ley de Reforma Agraria, aprobada mediante decreto ley núm. 3464; a través de la cual se eliminó el latifundio creado con la concentración de las tierras, además se puso fin al sistema de explotación servidumbre a la que fueron sometidos los indígenas y campesinos.

La reforma agraria decretada por el gobierno tenía como eje central el principio de “la tierra es para quien la trabaja”, lo que implica que la tierra debe cumplir una función económica-social; sus objetivos fueron definidos en el decreto ley de la siguiente forma: 1) la abolición de la servidumbre, para cambiar el sistema feudal de tenencia y explotación de la tierra, que fue impuesta por los hacendados latifundistas; 2) la eliminación del latifundio creado a través de los procesos de exvincu-

lación, sustituyéndola por una justa redistribución de la tierra entre los que la trabajaban, instituyéndose el trabajo como fuente del derecho de adquirir la propiedad de la tierra;²⁰ 3) la restitución a las comunidades indígenas de las tierras que les fueron usurpadas; 4) la tecnificación y el aumento de la producción agropecuaria; 5) la promoción de corrientes de migración y la vertebración económica del oriente con el occidente, y 6) la conservación de los recursos naturales.²¹

Para el cumplimiento de esos objetivos la Ley de Reforma Agraria, entre otras medidas importantes, abolió la explotación servidumbral; el artículo 144 de la Ley dispuso que “Queda abolido el sistema de colonato, así como toda otra forma de prestación de servicios personales gratuitos o compensatorios”. También dispuso expresamente la abolición del latifundio,²² prohibiendo la existencia de la gran propiedad agraria corporativa u otras formas de gran concentración de la tierra, en manos de personas particulares y de entidades que, por su estructura jurídica, impidan su distribución equitativa entre la población rural; asimismo, introdujo un régimen de afectación de las tierras consideradas o catalogadas como latifundio. Clasificó las formas de propiedad agraria y delimitó las extensiones de dichas propiedades. Previó la

²⁰ Ese objetivo fue plasmado como principio en la Constitución de 1961, cuyo artículo 164 disponía expresamente lo siguiente: “Se instituye el trabajo como fuente básica de derecho en los modos de adquirir y conservar la propiedad agraria y se declara el derecho a la dotación de tierras a favor de los campesinos”. En la Constitución vigente es la base fundamental para el reconocimiento, protección y garantía por parte del Estado de la propiedad individual, comunitaria o colectiva sobre la tierra; así lo define el artículo 393.

²¹ Así se definió en la parte considerativa del decreto ley núm. 3464, por el que se aprobó la Ley de Reforma Agraria.

²² El artículo 12 de la Ley de Reforma Agraria definió el Latifundio en los siguientes términos: “propiedad rural de gran extensión, variable según su situación geográfica, que permanece inexplorada o es explotada deficientemente, por el sistema extensivo, con instrumentos y métodos anticuados que dan lugar al desperdicio de la fuerza humana, o por la percepción de renta fundiaria mediante el arrendamiento; caracterizado, además, en cuanto al uso de la tierra en la zona interandina, por la concesión de parcelas, pegujales, sayañas, aparcerías u otras modalidades equivalentes, de tal manera que su rentabilidad a causa del desequilibrio entre los factores de la producción, depende fundamentalmente de la plusvalía que rinden los campesinos en su condición de siervos o colonos, y de la cual se apropia el terrateniente en forma de renta-trabajo, determinando un régimen de opresión feudal, que se traduce en atraso agrícola y en bajo nivel de vida y de cultura de la población campesina”.

restitución de las tierras usurpadas, desde el 1.º de enero de 1900, a las comunidades indígenas, de acuerdo a un reglamento especial, reconociendo la potestad que tienen éstas para, a través de sus personeros reconocidos, demandar la restitución de las tierras usurpadas; también reconoció que las comunidades indígenas son propietarias privadas de las tierras que poseen en conjunto. Determinó la reversión de tierras baldías, así como la expropiación para adjudicación. De otro lado, previó un régimen de dotación de las tierras fiscales, definiendo las prioridades; así, para el caso de las tierras afectadas por latifundio determinó que tendrían derecho preferente a la dotación los propios colonos y trabajadores agrícolas; y como parte de ese régimen, estableció la redistribución de la tierra. Introdujo un régimen de las organizaciones campesinas; definió lo que es la Comunidad Campesina, para luego delimitar sus funciones; reconoció los Sindicatos Campesinos; y reguló el régimen de trabajo campesino.

No cabe duda alguna que la reforma agraria, si bien tuvo limitaciones y contratiempos en su implementación, se constituyó en la medida más importante que adoptó el gobierno para materializar el reconocimiento y resguardo de los derechos sociales de los indígenas y campesinos, habiéndolos liberado de la explotación servidumbral a la que fueron sometidos; les permitió, a los indígenas recuperar parcialmente las tierras que antiguamente fueron suyas, aunque esa restitución no fue plena, menos bajo el concepto de propiedad comunitaria; y a los campesinos les permitió acceder a la distribución de tierras para que puedan trabajarlas en provecho suyo y de su familia.

Sin embargo, cabe resaltar que, como sostienen Hernaíz y Pacheco,²³ la defensa de la comunidad indígena y la restitución a las comunidades indígenas de las tierras que les fueron usurpadas, si bien se mantuvieron en las políticas de la reforma agraria de 1953, pasaron en los hechos a un segundo plano; ello debido principalmente a los siguientes factores: a) la preferencia de la dotación de tierras a los colonos de las haciendas de antiguas tierras de comunidad; b) los mecanismos más prácticos para obtener la tierra de manera “individual”, aún cuando éstas estuvieran situadas en las laderas o en áreas más frágiles —o

²³ *Op. cit.*, p. 12.

menos productivas—, y c) la movilización estatal dirigida a afectar el mayor número de haciendas y titular a los colonos como pequeños productores produjo una inadecuada interpretación de la realidad histórica de estas comunidades.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABECIA BALDIVIESO, Valentín, *Historia del parlamento*, La Paz, Presidencia del Congreso Nacional, Comisión de Modernización Legislativa, y Secretaría General, 1999, t. III.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, “El Estado social de derecho y la Constitución mexicana”, *La Constitución mexicana: rectoría del Estado y economía mixta*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985.
- y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, 2007.
- GALINDO DE UGARTE, Marcelo, *Constituciones bolivianas comparadas*, Cochabamba, Los Amigos del Libro, 1991.
- HERNÁIZ, Irene y Diego Pacheco, *La Ley INRA en el espejo de la historia. Dos siglos de reformas agrarias en Bolivia*, La Paz, Fundación Tierra, 2000.
- INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA, *Breve historia de reparto de tierras en Bolivia. De la titulación colonial a la reconducción comunitaria de la reforma agraria: certezas y proyecciones*, La Paz, Centro de Estudios Transdisciplinarios—CEDESTRA, 2008.
- LIBORIO, Justo, *Bolivia: La revolución derrotada*, Cochabamba, Araujo Rojas, 1967.
- LORA, Guillermo, *Historia del Movimiento Obrero Boliviano 1900-1923*, Cochabamba, Los amigos del Libro, 1969, t. IV.
- RIVERA SANTIVAÑEZ, José Antonio, *El proceso constituyente en Bolivia*, Cochabamba, Grupo Editorial Kipus, 2005.
- VALENCIA VEGA, Alipio, *Historia política de Bolivia*, La Paz, Editorial Juventud, 1986, v. 7.

