

Referéndum y Asamblea Constituyente: autonomías departamentales en Bolivia*

Fernando Mayorga Ugarte

Introducción

El 2 de julio de 2006 se realizó un referéndum nacional sobre autonomías departamentales como parte del proceso de descentralización política del Estado¹. Es la segunda consulta popular que se lleva cabo en Bolivia desde que esta institución de democracia semi-directa fue incorporada en la Constitución Política del Estado -mediante una reforma parcial aprobada por el parlamento en febrero de 2004- junto con la asamblea constituyente y la iniciativa legislativa ciudadana para ampliar la democracia representativa mediante dispositivos de democracia participativa. Desde entonces, el texto constitucional establece que el país “adopta para su gobierno la forma democrática representativa y participativa” y que “el pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes y mediante la Asamblea Constituyente, la Iniciativa Legislativa Ciudadana y el Referéndum” (arts. 1 y 4).

La primera experiencia de referéndum se verificó en julio de 2004 para definir la política hidrocarburífera y, como en este caso, estuvo precedida por una grave crisis política y una aguda conflictividad social que exigieron una serie de acuerdos entre actores políticos y sociales. Empero, una diferencia sustantiva radica en los alcances de su carácter vinculante puesto que el referéndum sobre los hidrocarburos era un mandato para los poderes del Estado, en cambio, la consulta popular sobre las autonomías departamentales tiene un destinatario específico: la Asamblea Constituyente, cuya composición fue definida mediante elecciones realizadas de manera simultánea con el referéndum. Instalada el 6 de agosto de 2006, y con un plazo límite de doce meses, la Asamblea Constituyente debe elaborar y aprobar un nuevo texto constitucional que, en el segundo semestre de 2007, será sometido a un referéndum de salida para su aceptación o rechazo por parte de la ciudadanía.

Sin duda, entre los temas centrales de la agenda constituyente se destacan las autonomías departamentales y tienden a convertirse en el asunto de mayor divergencia debido a los resultados de la consulta ciudadana del 2 de julio de 2005. Además, porque este tema fue motivo de polémicas y enfrentamientos regionales puesto que para algunos Departamentos, particularmente de la zona altiplánica, como La Paz, Oruro y Potosí que tienen una mayoritaria población indígena, la propuesta de autonomías departamentales pone en riesgo la “unidad nacional” y es vista como una amenaza de “separatismo” propiciado por las élites regionales de Santa Cruz y Tarija, Departamentos situados en el oriente y en el sur del país. Estas diferencias políticas ya se pusieron de manifiesto en las elecciones generales de 2005 cuando el Movimiento Al Socialismo (MAS), imbricado con los movimientos campesino e indígena, obtuvo la victoria en los Departamentos de la zona altiplánica y de los valles centrales (La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba y Chuquisaca), en cambio, en los Departamentos de tierras bajas y en los valles del sur (Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija) venció la agrupación ciudadana Poder Democrático y Social (PODEMOS), con apoyo de organizaciones cívicas y sectores empresariales. En cierta medida, este mapa de preferencias políticas que mostraba una geografía electoral que dividía al país en dos macro regiones (occidente y oriente) se reprodujo, con algunas variaciones, en la votación del referéndum y en la elección de representantes a la Asamblea Constituyente, porque la victoria nacional -en ambos eventos- correspondió al MAS y el voto por la pregunta del referéndum se dividió entre los Departamentos de manera análoga a lo acontecido en diciembre de 2005. Veamos.

El NO obtuvo más de la mitad de los votos válidos del cómputo nacional alcanzando el 57,5% (Cuadro N° 1), y venció en cinco Departamentos (La Paz, Cochabamba, Oruro, Potosí y Chuquisaca),

Recibido: 11-08-2006. Aceptado: 08-01-2007.

* Versión revisada del documento presentado en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, del 7 al 10 de noviembre de 2006.

mientras que el SI obtuvo la victoria en los restantes cuatro (Tarija, Pando, Beni y Santa Cruz) definiendo un escenario complejo para el tratamiento del tema en la Asamblea Constituyente (ver Cuadro N° 2). El voto por el NO fue promovido por el partido de gobierno -el MAS- que, además, obtuvo la mayor cantidad de representantes a la Asamblea Constituyente con victorias en siete Departamentos, inclusive en Santa Cruz y Tarija, regiones donde el voto por el SÍ en el referéndum fue mayor al 70% y 80%, respectivamente. En cambio, el SÍ fue apoyado por la oposición parlamentaria encabezada por la agrupación ciudadana PODEMOS, segunda fuerza electoral con una notoria distancia respecto al MAS (ver Cuadro N° 3), aunque sus principales promotores fueron organizaciones cívico-regionales y empresariales. A diferencia de la actual composición del poder Legislativo que se concentra en cuatro fuerzas políticas, la representación en la Asamblea Constituyente se amplió a quince agrupaciones políticas y ciudadanas (Cuadro N° 4) con una relevante presencia de mujeres -un tercio del total, merced a la “ley de cuotas” vigente desde 1997 y que constriñe a las fuerzas electorales a incluir en sus listas un porcentaje de mujeres en las franjas de seguridad- y dirigentes de sindicatos y organizaciones campesinas e indígenas, base social del MAS, protagonistas de los cambios políticos y portadores de un proyecto de “refundación del país” mediante la reforma constitucional.

Cuadro N° 1
Referéndum Autonomías Departamentales, 2006
Cómputo nacional

Respuesta	Votos Obtenidos	Porcentaje
SÍ	1.237.312	42,412%
NO	1.680.017	57,588%
TOTAL VOTOS VÁLIDOS	2.917.329	100%
Votos	Totales	Porcentaje
Válidos	2.917.329	92,958%
Blancos	117.368	3,740%
Nulos	103.627	3,302%
Emitidos	3.138.324	100%
	Cantidad	Porcentaje
Total inscritos habilitados	3.713.376	
Votos computados	3.138.324	
Participación total		84,514%

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Corte Nacional Electoral.

Cuadro N° 2
Referéndum Autonomías Departamentales, 2006
Cómputos departamentales

Departamentos	SÍ	NO
La Paz	26,6%	73,4%
Oruro	24,5%	75,5%
Potosí	26,9%	73,1%
Chuquisaca	37,8%	62,2%
Cochabamba	37,0%	63,0%
Pando	57,7%	42,3%
Beni	73,8%	26,2%
Tarija	60,8%	39,2%
Santa Cruz	71,1%	28,9%

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Corte Nacional Electoral.

Cuadro N° 3
Elecciones Asamblea Constituyente, 2006

Partido	Votación	Porcentaje
ADN	18.905	0,72%
AYRA	12.667	0,49%
MAS	1.322.656	50,72%
MBL	27.658	1,06%
MIR-NM	39.983	1,53%
UCS	12.750	0,49%
UN	187.706	7,20%
MNR	59.239	2,27%
MNR-A3	101.753	3,90%
MNR-FRI	35.580	1,36%
PODEMOS	399.668	15,33%
AAI	23.342	0,90%
CN	93.248	3,58%
TRADEPA	37.684	1,45%
ASP	63.565	2,44%
CDC	4.247	0,16%
ALBA	1.645	0,06%
MAR	2.486	0,10%
MCSFA	3.992	0,15%
MIBOL	1.860	0,07%
AS	20.970	0,80%
MOP	12.309	0,47%
APB	57.906	2,22%
ASI	56.907	2,18%
MACA	8.903	0,34%
Votos	Votación	Porcentaje
Válidos	2.607.638	83,22%
Blancos	417.399	13,32%
Nulo	108.565	3,46%
Emitidos	3.133.602	100,00%

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Corte Nacional Electoral.

Cuadro N° 4
Número de asambleístas por partido y agrupación ciudadana

Sigla	Departamental	Uninominal	Total
AAI	0	1	1
APB	1	2	3
AS	1	5	6
AYRA	0	2	2
CN	2	3	5
MAS	18	119	137
MBL	1	7	8
MCSFA	0	1	1
MIR-NM	1	0	1
MNR	3	5	8
MNR-A3	1	1	2
MNR-FRI	1	7	8
MOP	1	2	3
PODEMOS	11	49	60
UN	3	5	8
Total	45	210	255

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Corte Nacional Electoral.

Otro aspecto relevante de los eventos electorales realizados el 2 de julio está referido a la participación ciudadana que sobrepasó, en ambos casos, el 80% de asistencia a las urnas (ver Cuadros Nos. 1 y 3). Considerando que el proceso electoral no tenía los incentivos convencionales de una disputa por el poder político, que se habían efectuado comicios generales apenas seis meses antes y que la pregunta del referéndum era compleja, así como era una incógnita el interés generalizado por la Asamblea Constituyente, este grado de concurrencia a un doble acto electoral pone en evidencia una importante asimilación de las nuevas pautas de participación ciudadana que implica una recuperación de la legitimidad de las instituciones democráticas. Finalmente, en la medida que el gobierno del MAS había iniciado su gestión en enero de 2006, también estaba en juego la consistencia del mayoritario apoyo electoral obtenido por este partido en los anteriores comicios y, aunque el referéndum y las elecciones para la Asamblea Constituyente no tuvieron un carácter plebiscitario para el presidente Evo Morales, los resultados confirmaron su conversión en la principal fuerza política del país y en el único partido con presencia nacional. Con el 50,7% de los votos, el MAS alcanzó el primer lugar en las elecciones para constituyentes, un poco menos que la cifra obtenida en las elecciones generales de diciembre de 2005, y con el 57,6% de los votos por el NO en el referéndum demostró su capacidad de convocatoria.

Con todo, detrás de este escueto relato de eventos y cifras se esconde una compleja trama de conflictos sociales y disputas políticas que contiene una intensa historia matizada por cambios institucionales y transformaciones políticas.

1. Crisis y cambios en la política

El referéndum como dispositivo de democracia participativa fue una de las respuestas institucionales para resolver la crisis política que, en los últimos cuatro años, provocó la renuncia de dos presidentes de la República y el adelantamiento de elecciones generales. A partir de 2000, la política institucional, cuando no fue desplazada, convivió con la “política en las calles” (Calderón y Szmukler, 2000) por parte de movimientos sociales, sindicatos, gremios empresariales y entidades cívico-regionales mediante bloqueos de carreteras, marchas, huelgas, cabildos y paros cívicos. Después de la revuelta popular de octubre de 2003 que provocó la renuncia de Sánchez de Lozada (agosto de 2002-octubre de 2003) y la sucesión presidencial en manos de Carlos Mesa (octubre de 2003-junio de 2005), las

demandas de los movimientos sociales y los partidos de oposición -particularmente el MAS- se tradujeron en la incorporación en el texto constitucional -en febrero de 2004, mediante una reforma parcial aprobada por el parlamento- de instituciones de democracia semi-directa, como el referéndum, la iniciativa legislativa ciudadana y la asamblea constituyente, así como en la inclusión de otras modalidades organizativas -agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas- en la disputa electoral, eliminando el monopolio partidista en la representación política.

Estos cambios denotaron el agotamiento de la “democracia pactada”, un modelo de gobernabilidad afincado en la centralidad del sistema de partidos y sustentado en gobiernos de coalición parlamentaria y de gobierno como rasgos centrales del funcionamiento del sistema político durante casi dos décadas. Precisamente, una de las manifestaciones más evidentes del cambio político es la virtual desaparición de los partidos tradicionales (Acción Democrática Nacionalista, ADN; Movimiento de Izquierda Revolucionaria, MIR, y en menor grado, Movimiento Nacionalista Revolucionario, MNR) que gobernaron, de manera alternada, durante dieciocho años y cuya debacle se inició en octubre de 2003 merced a la revuelta popular que provocó la renuncia presidencial de Sánchez de Lozada, apoyado en la coalición MNR y MIR, dando origen a una coyuntura de innegable influencia del MAS y de los actores sociales que exigían la realización de un referéndum para definir la nacionalización de los hidrocarburos y la convocatoria a una asamblea constituyente para “cambiar las reglas del juego” y “refundar Bolivia”.

Como reacción al predominio de fuerzas políticas de izquierda y organizaciones sociales que impulsaron el referéndum sobre la política hidrocarburífera surgió la demanda de autonomías departamentales promovida por el movimiento cívico-regional y los gremios empresariales del Departamento de Santa Cruz que, en enero de 2005, congregaron a una multitud en un cabildo que dio inicio a una campaña de recolección de firmas para solicitar -mediante iniciativa legislativa ciudadana- la convocatoria a un “referéndum autonómico”. También, en este caso, la acción directa de las organizaciones sociales tuvo consecuencias políticas y terminaron orientando sus demandas hacia soluciones institucionales a pesar de la crisis política que ponía en riesgo la continuidad del orden democrático.

Otra protesta social, en junio de 2005, derivó en la renuncia de Carlos Mesa, y en un contexto de polarización política, protestas sociales y enfrentamientos regionales se suscribió un acuerdo congresal que definió el acortamiento del mandato presidencial y el adelantamiento de las elecciones generales para diciembre de ese año. También se estableció que, simultáneamente y por primera vez en la historia, se elijan mediante voto ciudadano a las autoridades políticas de las regiones -los prefectos de los Departamentos- pese a que la norma constitucional establece que su designación es una prerrogativa presidencial. Esta fría crónica de hechos que concluyen con la preservación y profundización de la democracia no desdeña la gravedad de los acontecimientos vividos en el transcurso de un conflicto que sacudió al país durante varias semanas con cercos campesinos, manifestaciones multitudinarias, bloqueos en las principales carreteras, paros cívicos y huelgas de hambre en un espacio de discursividad política polarizado con consignas de nacionalización, autonomías regionales, asamblea constituyente, golpe de Estado, insurrección, gobierno civil-militar, clausura del parlamento, renuncia presidencial e, inclusive, voces agoreras que alertaban sobre el riesgo de una guerra civil. El saldo fue la muerte trágica de un trabajador minero y la certeza de que la crisis política se había transformado en un rasgo habitual de la democracia boliviana. Sin embargo, el comportamiento electoral de la sociedad provocaría nuevas transformaciones en el escenario político.

Las elecciones generales de diciembre de 2005 tuvieron un resultado inédito con la victoria de Evo Morales, candidato presidencial del MAS, por mayoría absoluta siendo la primera vez -desde la transición a la democracia en 1978- que una candidatura obtiene más de la mitad de la votación y accede directamente a la presidencia de la República sin necesidad de establecer pactos interpartidistas para conformar una coalición parlamentaria y de gobierno (ver Cuadro N° 5). Sin embargo, en contraste con esta supremacía masista, en las elecciones de prefectos este partido venció solamente en

tres (Potosí, Oruro y Chuquisaca) de los nueve Departamentos denotando la existencia de un voto cruzado en las preferencias políticas nacionales y regionales. Este escenario postelectoral se tradujo en un complejo cuadro de relaciones entre oficialismo y oposición que se manifestó, en el plano regional, en una creciente tensión entre el gobierno central y los prefectos no afines al oficialismo; tensión caracterizada por intentos de coordinación en aspectos relativos a la gestión pública y desencuentros respecto al debate en torno a las autonomías departamentales, tomando en cuenta la inexistencia de un marco normativo respecto a las nuevas relaciones entre el gobierno central y los prefectos. Por ello, pese a su nítida victoria en el nivel nacional y a pesar de disponer de mayoría parlamentaria, el MAS concertó con la oposición congresal y las entidades cívicas de las regiones adversas al gobierno una convocatoria simultánea al referéndum sobre las autonomías departamentales y a la elección de constituyentes para dar cumplimiento a los acuerdos políticos de junio de 2005 y definir el curso de la reforma estatal en el marco de un proceso deliberativo y con participación ciudadana.

Cuadro N° 5
Elecciones Nacionales, 2005

Partido	Votación	Porcentaje
MAS	1.544.374	53,74%
PODEMOS	821.745	28,59%
UN	224.090	7,79%
MNR	185.859	6,47%
MIP	61.948	2,16%
NFR	19.667	0,68%
FREPAB	8.737	0,30%
USTB	7.381	0,26%
Votos emitidos: 3.102.417		

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Corte Nacional Electoral.

Es decir, la democracia representativa se combinó con la democracia participativa, los partidos dejaron de detentar la exclusividad de la representación política y el presidente de la República transfirió al voto ciudadano su prerrogativa de designar autoridades políticas en los Departamentos. La “letra” constitucional se adecuó al “espíritu” de la democracia realmente existente -en la que conviven la política institucional y la acción directa de los actores sociales- y uno de sus efectos formales fue la realización de dos consultas populares en el lapso de veinticuatro meses para intentar definir asuntos cruciales de la reforma estatal.

Estamos, pues, ante un sistema político que ha sufrido cambios en la trama de sus actores, en el alcance de las reglas y en las características del proceso decisonal. Un esquema institucional que muestra nuevas pautas en el proceso decisonal político que ya no se circunscribe a las negociaciones en el seno del sistema de partidos ni a las relaciones entre poderes ejecutivo y legislativo porque se ha incorporado la figura del referéndum para encauzar las demandas sociales antes vehiculadas mediante la protesta callejera y la labor extraparlamentaria. Con todo, “no debe confundirse la eficacia, social y política, de las decisiones adoptadas con la eficacia decisonal, relacionada con la mayor o menor velocidad en la toma de decisiones” (Borth, 2004: 180, nota 116).

Un esquema político que muestra una nueva composición en el sistema de partidos matizado por el desplazamiento de los partidos tradicionales, la presencia de agrupaciones ciudadanas -también presentes en las regiones con la elección de prefectos- y el carácter híbrido e informal del partido de gobierno en términos organizativos debido a sus estrechos vínculos -de dirección y/o subordinación- con movimientos sociales, organizaciones sindicales y pueblos indígenas. Todo ello fruto de nuevas reglas incorporadas en la Constitución Política del Estado, sometida a su vez a un proceso de reforma total en la Asamblea Constituyente, cuyos resultados serán puestos a consideración de la ciudadanía

para su aprobación o rechazo mediante un referéndum de salida si es que las deliberaciones en la Asamblea Constituyente llegan a buen término.

Precisamente, uno de los temas controvertidos del debate en la Asamblea Constituyente será la incorporación de un régimen de autonomías territoriales en el nuevo texto constitucional. A continuación evaluamos el debate en torno a este tema.

2. El debate sobre las autonomías

El debate sobre las autonomías territoriales ha girado, desde hace varios años, en torno al tipo de Estado y a las modalidades de descentralización política. Sin embargo, la discusión presentó dos posiciones contrapuestas porque la descentralización estatal fue planteada en términos de autonomía indígena o autonomía departamental en el nivel subnacional. Por una parte, una postura multiculturalista que cuestiona la continuidad de la existencia de los Departamentos y, por otra, una postura regionalista que no contempla las demandas indígenas. Estas posturas se presentaron como posiciones irreconciliables porque basaban su enunciación discursiva en la negación del “otro” pese a que enarbolaban la consigna de autonomía que, se supone, implica la conquista de la voluntad propia como requisito para una relación igualitaria con los demás. Estas dos visiones expresaron, de alguna manera, la metáfora que daba cuenta de la fractura de la sociedad -“las dos Bolivias”, una occidental moderna y otra indígena tradicional- y matizaron con elementos identitarios la crisis política que adquirió contornos complementarios de clausura discursiva.

¿Cómo se manifestó este rasgo de clausura discursiva entre lo indígena y lo regional, entre lo étnico y lo departamental en el debate sobre las autonomías? Los discursos que se sustentaban en criterios de identidad étnico-cultural planteaban las siguientes propuestas: autodeterminación territorial de las naciones originarias, mancomunidad de municipios autónomos en diez regiones para redefinir la división político-administrativa del Estado, establecimiento de regiones o áreas étnico-lingüísticas autónomas, delimitación de seis macro-regiones que cobijan en su seno a treinta y seis naciones originarias, o bien, autonomías territoriales de base étnico-lingüística (Unidad de Coordinación para la Asamblea Constituyente, 2004; FES-ILDIS, 2005a). Es decir, las autonomías territoriales eran definidas a partir de criterios de identidad étnico-cultural, y nuevas regiones o comunidades lingüísticas debían sustituir a los Departamentos actualmente existentes que (se) han construido (con) identidades regionales. En otras palabras, desde una postura multiculturalista -que interpela a pueblos indígenas y/o naciones originarias- se excluían a las identidades sociales que no apelaban a referentes étnico-culturales y sobre esa base se planteaba la redefinición de la división político-administrativa del Estado.

En el otro extremo se situaba una vaga propuesta de autonomías regionales, asumida por los comités cívicos del país en 2004, aunque su planteamiento era ambiguo por la imprecisión en definir el objeto de referencia (región) y porque equiparaba a las regiones con los Departamentos. Finalmente, a partir de enero de 2005 y después del cabildo realizado en Santa Cruz, se impuso el criterio de autonomías departamentales centrando su propuesta en el *leit motiv* de su demanda: descentralización política para profundizar la desconcentración administrativa prestando atención a aspectos fiscales y financieros. En esta visión, empero, no eran consideradas las identidades étnicas ni las reivindicaciones de los pueblos indígenas porque la ideología regionalista concibe la sociedad local como un espacio homogéneo o como un ámbito de despliegue de un proyecto hegemónico propugnado por élites locales de poder. Por eso, esta propuesta enfatizaba los aspectos fiscales y político-administrativos de los gobiernos departamentales y no percibía la necesidad de considerar las demandas étnico-culturales cuya importancia adquirió nuevas connotaciones con la victoria electoral de Evo Morales, “el primer presidente indígena”.

Ahora bien, esta situación de clausura discursiva entre multiculturalismo indigenista y regionalismo conservador sufrió algunas modificaciones después de la victoria de Evo Morales en las elecciones presidenciales, porque las propuestas empezaron a evaluar diversas maneras de articulación de las autonomías departamentales y las autonomías indígenas rescatando, por ejemplo, la figura de

distrito o municipio indígena en el marco de las autonomías departamentales. Sin embargo, al calor de la campaña electoral por la Asamblea Constituyente y el referéndum por las autonomías departamentales resurgieron las diferencias y contradicciones entre estas posiciones a partir de la decisión del MAS de propiciar un voto de rechazo a la pregunta del referéndum con el argumento de que era favorable a los intereses de las élites regionales de poder, sobre todo de Santa Cruz, y ponían en riesgo la unidad nacional; además, porque el tenor de la pregunta del referéndum eliminaba la posibilidad de considerar otras modalidades de autonomía territorial como la de raigambre indígena, esgrimidas por algunos sectores del partido de gobierno.

Precisamente, la propuesta del MAS para la Asamblea Constituyente hace mención a la necesidad de establecer “modalidades flexibles de autonomías regionales, indígenas, municipales y/o departamentales” (Movimiento Al Socialismo, 2006: 10), una propuesta susceptible de interpretarse como una mirada excluyente en la medida que las autonomías regionales, indígenas y municipales no incluyen la autonomía departamental (a eso se refiere la “o”) aunque sin rechazar la posibilidad de una articulación de las distintas modalidades de autonomía, incluida la autonomía departamental (si se toma en cuenta la “y”). La consideración de autonomías regionales, por ejemplo, ha sido formulada de manera imprecisa por las dificultades para establecer los criterios predominantes -sociológicos, económicos, ecológicos, culturales- para definir una determinada región. En pleno proceso electoral, algunas instancias gubernamentales elaboraron una propuesta de regionalización que implica el reconocimiento de una treintena de regiones como unidades de planificación para la implementación de políticas de desarrollo que, opcionalmente, podrían servir de referencia para un modelo de autonomías territoriales. Asimismo, las declaraciones del presidente de la República en el acto inaugural de la Asamblea Constituyente se han referido a la necesidad de reconocer autonomía a las provincias y cantones, inclusive a las comunidades indígenas. Esta vaguedad discursiva pone en evidencia la inexistencia de una posición definida respecto al tema de las autonomías territoriales en el seno de la principal fuerza política de la Asamblea Constituyente.

Es dable suponer que la posición gubernamental a favor del NO estuvo impulsada, más que por un rechazo a las autonomías departamentales, por el despliegue de una estrategia discursiva dirigida a replantear el debate en torno a las autonomías territoriales sin circunscribir su tratamiento al nivel departamental, aunque en el seno del oficialismo no existe una propuesta alternativa definitiva para ser discutida en la Asamblea Constituyente.

Con todo, la tensión entre la autonomía departamental y la autonomía indígena en el rediseño institucional del Estado pone en tapete de discusión el propio objeto de la reforma: ¿cuáles son las unidades territoriales susceptibles de ser proclamadas autónomas y qué competencias y atribuciones deben ser asumidas por estas unidades? En estas condiciones discursivas se plantea, de nueva cuenta, el debate sobre el tema y adquiere otra connotación debido a los resultados del referéndum y a las posiciones asumidas por la principal fuerza política en la Asamblea Constituyente.

3. Las perspectivas del debate autonómico en la Asamblea Constituyente

Los desafíos que enfrenta la Asamblea Constituyente se dan en circunstancias peculiares que distinguen nítidamente este proceso de reforma constitucional de las experiencias anteriores (se realizaron dos reformas constitucionales parciales -en 1995 y 2004- a través del parlamento), no solamente en términos formales, porque se trata de una reforma total de la Constitución Política del Estado y mediante modalidades inéditas de representación política, sino, y sobre todo, porque el país está viviendo un momento de primacía de la política -que define el curso de los procesos sociales y económicos- y de una política sin centralidad del sistema de partidos. El referéndum sobre hidrocarburos fue una constatación de esta realidad que se tradujo en la aprobación de una nueva ley para el sector en mayo de 2005 y en la emisión del decreto de “nacionalización” por el gobierno del MAS el 1 de mayo de 2006. Asimismo, el referéndum sobre autonomías departamentales es un hito del proceso de descentralización política, independientemente del diseño institucional del Estado que

apruebe la Asamblea Constituyente. Esto debido a que la política ya no es un campo ni una práctica restringida a los partidos porque la participación política se ha diversificado y existen nuevas pautas de acción política para los ciudadanos (referéndum e iniciativa legislativa) y para la competencia electoral con la incorporación de nuevas modalidades organizativas en la disputa política.

Estas nuevas pautas de acción fueron una respuesta a la tensión entre la política institucional y la “política en las calles” que puede encontrar una posibilidad de resolución en el proceso de la Asamblea Constituyente mediante la deliberación democrática, sin perder de vista que la política deliberativa implica y exige el reconocimiento del “otro” como interlocutor capaz de persuadir con sus argumentos de la pertinencia de su propuesta. Por eso, la Asamblea Constituyente es quizás la única apuesta válida a la política como espacio de concertación para encarar la reforma estatal sin eliminar las diferencias pero evitando que los antagonismos pongan en riesgo la democracia y el sentido de pertenencia a la comunidad nacional.

Los resultados del referéndum provocaron un intenso debate respecto al alcance de su carácter vinculante, asunto que, finalmente, se resolverá en la Asamblea Constituyente. La lectura que realizaron las diversas fuerzas políticas muestra la existencia de diversas estrategias. Por una parte, el partido de gobierno considera que la victoria del NO en el cómputo nacional elimina la obligatoriedad del tratamiento de las autonomías departamentales en los términos del texto de la pregunta y, por lo tanto, permite plantear el debate sin esa restricción en la Asamblea Constituyente. Por otra parte, los actores políticos y sociales que apostaron al SÍ y obtuvieron mayoría de votos en sus Departamentos consideran que la Asamblea Constituyente está impelida a incorporar un régimen autonómico en el nuevo texto constitucional para que se cumplan los términos de la pregunta del referéndum².

Si bien el título de la norma -Ley de Convocatoria al Referéndum Nacional Vinculante a la Asamblea Constituyente para las Autonomías Departamentales- explicita su carácter nacional y, por ende, la valoración de sus resultados debe efectuarse a partir de ese rasgo, la pregunta contenida en el Art. 4 -cuya extensión y complejidad denota las concesiones inevitables a una concertación de intereses contrapuestos- introduce otros ingredientes que permiten diversas interpretaciones:

¿Está usted de acuerdo, en el marco de la unidad nacional, en dar a la Asamblea Constituyente el mandato vinculante para establecer un régimen de autonomía departamental aplicable inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado en los Departamentos donde este Referéndum tenga mayoría, de manera que sus autoridades sean elegidas directamente por los ciudadanos y reciban del Estado competencias ejecutivas, atribuciones normativas administrativas y los recursos económicos financieros que les asigne la nueva Constitución Política del Estado? (República de Bolivia, 2006: 1).

La mención a “los Departamentos donde este Referéndum tenga mayoría” establece una circunscripción distinta a la nacional para fines de implementación de “un régimen de autonomías...”.

Algo que se ratifica en el art. 2, que señala:

El presente referéndum, como manifestación directa de la soberanía y voluntad popular, tendrá Mandato Vinculante para los miembros de la Asamblea Constituyente. Aquellos Departamentos que, a través del presente referéndum, lo aprobaran por simple mayoría de votos, accederán al régimen de las autonomías departamentales inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado (: 1).

Y abunda en reiteración en el art. 5, que reza:

Los resultados del Referéndum Nacional Vinculante para la Asamblea Constituyente, serán adoptados por simple mayoría de votos válidos. Los Departamentos que así lo aprueben accederán a las Autonomías Departamentales, una vez promulgada la nueva Constitución Política del Estado (:2).

Por lo tanto, existen argumentos que validan la adopción de ambas interpretaciones denotando, más que la incongruencia o ambigüedad de la “letra” de la norma, el predominio de su “espíritu” que responde a la naturaleza del acuerdo político que dio origen a su aprobación.

Las desavenencias radican en que si debe prevalecer el cómputo nacional o deben acatarse los

resultados de cada Departamento. La primera opción implica desechar la pregunta del referéndum y relativizar la exigencia de la incorporación de un régimen de autonomías departamentales en el nuevo texto constitucional abriendo la posibilidad de considerar otras modalidades de autonomía (indígena, regional e, inclusive, provincial, cantonal y comunal). La segunda alternativa supone la obligación de la Asamblea Constituyente de incorporar las autonomías departamentales en la nueva Constitución para que aquellos Departamentos en los que venció el SI ingresen a un régimen autonómico después de su promulgación.

En la medida que la primera opción es enarbolada por el partido de gobierno con apoyo del movimiento campesino e indígena y la segunda es defendida por las fuerzas políticas de oposición y los comités cívicos -y prefectos- de los Departamentos donde venció el SI, la resolución de este *impasse* se ha trasladado del marco normativo al despliegue de cálculos estratégicos por parte de los actores y a la relación de fuerzas políticas en la Asamblea Constituyente. Empero, la Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente establece en su art. 25 que se “aprobará el texto de la nueva Constitución con dos tercios de voto de sus miembros” (República de Bolivia, 2006a: 5) obligando a -o incentivando- la concertación por lo que es factible suponer que el referéndum sobre autonomías departamentales, lejos de resolver el problema, ha trasladado su solución a la Asamblea Constituyente poniendo en riesgo la legitimidad y la eficacia de sus decisiones en la medida que debe responder a las demandas de diversos actores políticos y sociales que, por lo pronto, presentan posiciones excluyentes³.

Como vimos, se trata de dos ejes de debate en relación al tema. Uno de carácter jurídico-político, referido a la “vinculatoriedad” de los resultados del referéndum, cuya interpretación está directamente vinculada con el otro eje, de carácter político-ideológico, que expresa la tendencia predominante en la propuesta de reforma estatal. En la medida que prevalezca el criterio de incorporar un régimen de autonomías departamentales en el nuevo texto constitucional, la interpretación del referéndum implicará el reconocimiento de los resultados departamentales. Si, en cambio, se impone una postura que privilegia a las autonomías indígenas se tomará en cuenta el cómputo nacional para rechazar la pregunta del referéndum.

En suma, el referéndum fue incorporado en la democracia boliviana para resolver demandas sociales mediante la participación ciudadana -en tanto cuerpo electoral- en el proceso decisorio político y como respuesta al agotamiento de un modelo de gobernabilidad concentrado en el sistema de partidos y en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Sin embargo, el referéndum sobre autonomías departamentales, en la medida que sus resultados son vinculantes para una asamblea constituyente y estos resultados son pasibles a diversas interpretaciones legales, no ha resuelto el problema que originó la necesidad de su convocatoria. Con todo, otra institución de democracia participativa, como la Asamblea Constituyente, será el escenario del tratamiento de este tema denotando los cambios en una democracia sometida a un continuo impulso de reforma político-institucional.

4. Efectos en la legitimidad democrática

La incorporación de instituciones de democracia participativa ha permitido resolver, en el marco institucional de la democracia representativa, una situación de aguda crisis política y encauzar las demandas sociales hacia procedimientos institucionales como el referéndum y la Asamblea Constituyente. Este cambio institucional se produjo como consecuencia de la pérdida de legitimidad y capacidad representativa de los partidos que, durante dos décadas, forjaron un modelo de gobernabilidad que se sustentó en coaliciones parlamentarias y de gobierno que concentraron la toma de decisiones en el ámbito de las negociaciones interpartidarias con el aditamento de la subordinación del parlamento al poder Ejecutivo.

A pesar de las reformas político-institucionales implementadas para responder a aspectos deficitarios en el funcionamiento de la democracia, tales como la inclusión de diputados uninominales, el ejercicio del voto desde los 18 años de edad, la creación del Tribunal Constitucional y el Defensor

del Pueblo, la independencia del organismo electoral o una ley de cuotas para promover la participación de las mujeres, los cuestionamientos a la “democracia pactada” fueron creciendo debido a la progresiva instrumentalización de los pactos para beneficio de los socios de las coaliciones de gobierno mediante un reparto de cuotas de poder y un uso patrimonialista de los recursos públicos. Otras reformas respondieron a las demandas de inclusión de los sectores marginados y discriminados, como los pueblos indígenas, a través del reconocimiento de derechos colectivos tales como la propiedad de tierras comunitarias de origen, y de personería jurídica a sus organizaciones tradicionales y autoridades originarias. Cambios que expresaban el reconocimiento constitucional, desde 1995, del carácter multiétnico y pluricultural de la sociedad pero que no tuvieron impacto en la representación política que siguió siendo un ámbito exclusivo de los partidos tradicionales hasta inicios de la presente década.

Las protestas sociales iniciadas el año 2000 pusieron en evidencia los límites de la “democracia pactada” puesto que los conflictos no pudieron ser canalizados en el ámbito de la política institucional. A las protestas sociales contra la privatización de los servicios públicos, la capitalización de las empresas públicas o, de manera genérica, el neoliberalismo se fueron sumando demandas políticas, tales como la realización de una asamblea constituyente para “modificar las reglas del juego”. Con esta vaga consigna se ponían de manifiesto reivindicaciones de mayor participación ciudadana en los asuntos públicos y cuestionamientos a la capacidad representativa de los partidos políticos. La “democracia pactada” entre partidos fue impugnada mediante la acción directa de movimientos sociales, organizaciones sindicales y vecinales y novedosas modalidades de organización de la protesta colectiva como manifestación de una “democracia directa” que cuestionaba las mediaciones institucionales formales.

Estas modalidades de “democracia directa” o de “política en las calles”, empero, no cuestionaron la democracia representativa sino que se tradujeron en la demanda de nuevas reglas para resolver los problemas de representatividad de las instituciones y la legitimidad de las decisiones políticas en el marco del orden constitucional. Estas reglas fueron introducidas en la Constitución Política del Estado, en febrero de 2004, mediante la incorporación de instituciones de democracia semi-directa para ampliar la capacidad representativa y la legitimidad de la democracia y establecer nuevos procedimientos para definir la orientación de las políticas públicas y de la reforma estatal en curso. Las dos experiencias de referéndum vividas en el transcurso de dos años son una expresión nítida de estas transformaciones político-institucionales y sus consecuencias positivas para el fortalecimiento y la profundización de la democracia representativa. Asimismo, la realización de la Asamblea Constituyente permite resaltar estos aspectos, aunque sus resultados proporcionarán los elementos precisos para evaluar su impacto en el decurso de la democracia boliviana.

Es evidente que los cambios institucionales no siguieron un proceso lineal y sus efectos políticos no se explican con una mirada teleológica que evalúa los acontecimientos a partir de sus resultados. La actual fortaleza de la democracia boliviana -en comparación con la crisis política de los años anteriores- es una demostración de la importancia de las reformas institucionales, aunque las razones y las consecuencias de los cambios institucionales no se explican sin la influencia de las acciones de los actores estratégicos. El proceso del referéndum sobre las autonomías departamentales -que, como vimos, no ha concluido con los resultados en las urnas- es un claro ejemplo de esta suposición. Al margen de esta duda, es evidente que la participación ciudadana en el proceso decisional fortalece la legitimidad de la democracia y la eficacia de las instituciones políticas, pese a que sus consecuencias son, todavía, una incógnita.

Notas

¹ La división político-administrativa del país establece la existencia de Departamentos, Provincias, Municipios y Cantones. En la actualidad, y desde 1987, está vigente la autonomía municipal que fue

fortalecida en 1995 mediante la Ley de Participación Popular. Los Departamentos, en total nueve, cuentan con una autoridad política -prefecto- que representa al poder ejecutivo y es designada por el presidente de la República, aunque en diciembre de 2005 se estableció, de manera inédita y provisional -porque la actual norma constitucional no lo establece- su elección directa mediante voto ciudadano, la que fue “refrendada” por el presidente Evo Morales, que procedió a las designaciones respectivas respetando los resultados de los comicios. Este nivel subnacional está sometido al debate en la Asamblea Constituyente respecto a la transferencia de competencias del gobierno central y a la asignación de nuevas atribuciones que le otorguen capacidad para conformar gobiernos departamentales mediante voto ciudadano y realizar una gestión pública descentralizada.

² Estas desavenencias se trasladaron al debate en relación a la fórmula de voto que debía utilizar la Asamblea Constituyente para aprobar la nueva Constitución y su irresolución en este escenario institucional provocó de nueva cuenta un ambiente de polarización política teñido de conflictos. En los últimos meses de 2006, los cuatro Departamentos donde venció el SÍ conformaron una Junta Autonómica -conformada por prefectos y dirigentes cívicos- para actuar de manera coordinada y presionar a la Asamblea Constituyente mediante cabildos para que respete los resultados del referéndum, habida cuenta la pretensión del MAS de aprobar el nuevo texto constitucional por mayoría absoluta y esgrimir una posición contraria a las autonomías departamentales, anatémizadas en el discurso oficialista como “separatistas” o “independentistas”. La exacerbación de estas diferencias provocaron, a principios de 2007, graves conflictos en la capital del Departamento de Cochabamba con enfrentamientos callejeros entre sectores medios urbanos y campesinos con un saldo de tres muertos y centenas de heridos. Entre las razones de este trágico episodio se encuentran la movilización de sindicatos campesinos afines al gobierno solicitando la renuncia del prefecto opositor del Departamento y la pretensión de esta autoridad de promover la convocatoria a un nuevo referéndum autonómico, de carácter departamental. El efecto político de este conflicto se tradujo en una propuesta del presidente Morales para incorporar en la norma constitucional, mediante una ley interpretativa, la revocatoria de mandato mediante referéndum para encauzar institucionalmente los problemas derivados de la pugna entre el poder Ejecutivo y las autoridades departamentales.

³ Después de seis meses de su instalación, la Asamblea Constituyente no ha iniciado los debates sobre el contenido de la reforma constitucional y su labor se ha entrabado en torno a la fórmula de votación para aprobar los artículos de la nueva Constitución. Mientras el MAS plantea una fórmula mixta -mayoría simple para la generalidad de los artículos y dos tercios para los temas de divergencia-, la oposición enarbola el voto de dos tercios de los constituyentes en todas las estaciones de aprobación de cada uno de los artículos. Una alternativa a este *impasse* -cuyos contornos procedimentales disfrazan el debate de fondo referido a las autonomías- es la derivación de la aprobación de los artículos que no consigan el apoyo de dos tercios en la Asamblea Constituyente al mecanismo de la consulta popular, complementariamente al referéndum de salida que debe aprobar o rechazar el nuevo texto constitucional en su integridad. La aprobación de esta norma, sometida a los cálculos de los actores estratégicos, definirá las condiciones del tratamiento de la cuestión autonómica y las posibilidades de su resolución en el marco institucional o mediante “la política en las calles”.

Bibliografía

- Borth, Carlos (2004), *Reingeniería constitucional en Bolivia*, La Paz, Fundemos, 2. ed.
- Calderón, Fernando y Szmukler, Alicia (2000), *La política en las calles*, La Paz, Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social, Plural Editores, Universidad Andina Simón Bolívar.
- FES-ILDIS (2005), *Voces críticas de la descentralización: una década de participación popular*, La Paz, Plural Editores.
- _____ (2005a), *Voces indígenas de descentralización*, La Paz, Plural Editores.
- Movimiento Al Socialismo (2006), “Refundar Bolivia, para vivir bien: propuesta oficial del MAS para

la Asamblea Constituyente”, en *Separata Periodística*, La Paz.

República de Bolivia (2006), “Ley de Convocatoria a Referéndum Nacional Vinculante a la Asamblea Constituyente para las Autonomías Departamentales”, en *Gaceta Oficial*, La Paz.

_____ (2006a), “Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente”, en *Gaceta Oficial*, La Paz.

Unidad de Coordinación para la Asamblea Constituyente (2004), “Mesa nacional sobre reformas políticas”, La Paz, UCAC.