



Colombia Internacional

ISSN: 0121-5612

colombiainternacional@uniandes.edu.co

Universidad de Los Andes

Colombia

Gamboa Rocabado, Franco

Transformaciones constitucionales en Bolivia. Estado indígena y conflictos regionales

Colombia Internacional, núm. 71, enero-junio, 2010, pp. 151-188

Universidad de Los Andes

Bogotá, D.C., Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81214948008>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Colombia Internacional 71, enero a junio de 2010: 151-188

Transformaciones constitucionales en Bolivia Estado indígena y conflictos regionales

Franco Gamboa Rocabado
Yale World Fellows Program

Resumen

Este artículo presenta un análisis sobre los problemas en la implementación del texto constitucional aprobado en febrero de 2009; asimismo, analiza el contexto en que se negociaron algunos cambios para viabilizar el referéndum constitucional aprobatorio; cuáles fueron los conflictos políticos en la coyuntura 2008-2009, y una aproximación en torno a cómo los nuevos poderes departamentales, municipales y sus redes descentralizadas podrían mostrar renovaciones democráticas o retos bastante difíciles de enfrentar dentro de los marcos del denominado Estado Plurinacional en Bolivia. Asimismo, desde las perspectivas de la teoría democrática emergen múltiples y complejos desafíos hacia adelante.

Palabras clave

Constitución Política de Bolivia • reformas estatales • implementación constitucional • elecciones presidenciales • elecciones municipales • conflictos regionales • Bolivia



Constitutional transformations in Bolivia Indigenous state and regional conflicts

Abstract

This article analyzes the main problems that the new Political Constitution of Bolivia is facing before being implemented, once it was approved on February 2009. In addition, it also studies how the constitutional provisions were negotiated in order to make the constitutional referendum viable. What were the political conflicts in the critical juncture 2008-2009, and what kind of reflection should be considered as to how the new emerging regional and local governments—together with its decentralized structures—are able to renew democracy in Bolivia within the framework of the Plurinational State? The multiple challenges ahead are highly difficult to confront from democratic theory perspectives.

Keywords

Political Constitution of Bolivia • State reforms • constitutional implementation • presidential elections • municipal elections • regional conflicts • Bolivia

Recibido el 3 de octubre de 2009 y aceptado el 1 de abril de 2010.



Franco Gamboa Rocabado es miembro del Programa de Profesores Mundiales de la Universidad Yale, New Haven, Estados Unidos.

franco.gamboa@gmail.com

Transformaciones constitucionales en Bolivia Estado indígena y conflictos regionales

Franco Gamboa Rocabado
Yale World Fellows Program

INTRODUCCIÓN

El conjunto de reformas constitucionales llevadas a cabo en Bolivia representa uno de los acontecimientos más importantes en toda América Latina, sobre todo porque fue un proceso largo, conflictivo, y con múltiples significados para repensar la institucionalización democrática y las crisis de gobernabilidad en la región, especialmente a partir de intensas movilizaciones sociales que todavía hoy buscan transformar el carácter profundo del Estado, incluso tropezando con varias equivocaciones y aspiraciones contradictorias.

La promulgación de la Constitución Política del Estado el 7 de febrero de 2009 definió nuevas fronteras y alcances importantes para una reforma institucional de las estructuras estatales en Bolivia, e identificó diferentes canales de comunicación con la sociedad civil, los pueblos indígenas y los partidos políticos; sin embargo, continúan las críticas y resistencias por parte de aquellos sectores de la oposición que reivindican su derecho al disenso detrás del 38% de rechazo al texto constitucional obtenido en el referéndum del 25 de enero de 2009. Los conflictos políticos e institucionales en Bolivia siguen siendo destructivos y el país permanece dividido, corriendo el riesgo de fragmentarse todavía más con el nuevo régimen de autonomías territoriales.

Más allá de las tensiones entre el Movimiento Al Socialismo (MAS) y el conjunto de los prefectos de la denominada “Media Luna”: Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija; o las principales ciudades capital que están en desacuerdo con la Constitución, deben tenerse en cuenta diversas precauciones como firmes tendencias en el sistema político que impactan, al mismo tiempo, el rumbo y las problemáticas democráticas de un país que busca desesperadamente el cambio pero que simplemente encuentra mayores obstáculos, colocados por las ambiciones personales de los caudillismos de izquierda y derecha.

El caudillismo o autoridad caudillista puede entenderse como todo liderazgo carismático donde se reconoce la legitimidad de un solo líder. En el caso boliviano, los caudillos siempre apelaron a las masas para proponer cambios drásticos, desestimando los mecanismos institucionales formales como un sistema

de reglas de comportamiento democrático, y apelando a la representación directa de la voluntad popular (Irurozqui y Peralta Ruiz 2000). La Asamblea Constituyente le sirvió al presidente Evo Morales como el instrumento para impulsar varios mandatos, donde fueron mezclados algunos mecanismos de democracia directa mediante la movilización de las bases sociales, fundamentalmente indígenas, estimulando la idea de un líder con características hegemónicas. Por su parte, las regiones autonómicas que rechazaban a Morales incitaron un caudillismo también vertical pero diferenciado solamente a través de las demandas de descentralización estatal.

Las precauciones que aparecen giran en torno a si Bolivia está preparada para una intensa descentralización política, porque las exigencias provenientes desde las autonomías municipales e indígenas cuestionan la autoridad legítima de un Estado unitario como rector del desarrollo. Al mismo tiempo, el tipo de Estado Plurinacional que con tanta pompa aparece en la Constitución tiene connotaciones fuertemente centralistas que colisionan con las nuevas estructuras departamentales y regionales.

Este artículo plantea la hipótesis de una transformación constitucional en Bolivia que enfrenta el reto de una compensación histórica para los pueblos indígenas, reconociendo su derecho al autogobierno y a la autodeterminación. Pero precisamente por este motivo, los sectores de clase media, las élites empresariales y los partidos políticos asumen las reformas políticas con recelo e incertidumbre, pues lo que no se ha solucionado en la práctica es el conflicto entre la centralización estatal para fines hegemónicos, una agenda de equidad en el largo plazo, y las expectativas de descentralización autonómica como alternativa de democratización más allá de las lógicas de gobernabilidad.

Este escenario contradice las teorías vigentes sobre la democracia y el sistema político representativo que postulaban los ideales de una inclusión o incorporación institucionalizada de las masas marginales, sobre la base de pactos gobernables, institucionalidad previsible, un sistema de partidos competitivo, la búsqueda de una consolidación mediante arreglos constitucionales racionalmente continuos y un economía de mercado con estatalidad débil (Elster y Slagstad 1988; Mainwaring, O'Donnell y Valenzuela 1992; Linz y Stepan 1996; O'Donnell 1997; Mahoney 2003; Rhodes, Binder y Rockman 2008; Munck 2009).

Las reformas bolivianas parecen romper los procesos de institucionalización, aunque simultáneamente desafían el orden existente con nuevas posibilidades de mayor democratización. La reforma del Estado y la progresiva implementación de toda la Constitución en Bolivia son un hecho disputado, porque el MAS como partido gobernante encarna una alternativa democrática ante los ojos de grandes sectores populares y movimientos indígenas, mientras que las

TRANSFORMACIONES CONSTITUCIONALES EN BOLIVIA

clases medias urbanas, junto a las élites económicas, no reconocen las visiones indigenistas de la Constitución y plantean una insubordinación que afecta la legitimidad de las reformas en el futuro mediato. Por esta razón, el MAS está utilizando todos los recursos de poder bajo su influencia para ir adelante con sus previsiones electorales después de ganar las elecciones presidenciales en diciembre de 2009, controlar el Congreso por dos tercios y plantearse el objetivo de doblegar cualquier antagonismo en las prefecturas de la Media Luna para las elecciones departamentales y municipales del 4 de abril de 2010.

Si bien las elecciones prefecturales no son una novedad porque empezaron a realizarse desde diciembre de 2005, lo realmente histórico es la elección de “asambleístas o legisladores departamentales” que conformarán instituciones deliberativas con un estatus capaz de aprobar leyes. Esto se extiende hacia los concejos municipales e incluso a otras asambleas deliberativas indígenas que directamente cambiarán la dinámica jurídica en Bolivia y el ejercicio del poder desde los ámbitos locales y regionales.

Desde que Evo Morales fue elegido presidente en 2005, Bolivia no superó un déficit preocupante de concertación. En este país andino está pendiente la posibilidad de alcanzar una reconciliación nacional, debido a la ausencia de pactos consistentes. Reconciliación y pactos duraderos son los requisitos necesarios para facilitar la implementación de proyectos de desarrollo y permitir que la sociedad civil pueda apropiarse de las nuevas directrices provenientes de la Constitución. En realidad, con tantos eventos como los referendos autonómico, revocatorio, constitucional, y las sospechas sobre alteraciones graves al padrón electoral, no se sabe si la conciencia colectiva confiará en la calidad de los procesos electorales porque éstos dejaron de ser instrumentos para alcanzar estabilidad y pacificación.

Asimismo, existe la necesidad inmediata de conceptualizar el tipo de reformas institucionales, administrativas, electorales y políticas, dentro de un marco suficientemente comprensible para que la sociedad boliviana advierta los alcances de cualquier cambio importante, para que difunda la información sobre los impactos de la reforma estatal, y posteriormente para tener una ruta crítica donde el Estado y la sociedad civil converjan, con el fin de materializar los cambios esperados. Esto es muy importante, sobre todo cuando se analiza el concepto demasiado ambiguo referido al Estado Plurinacional que figura en la Constitución. De manera general, el Estado Plurinacional boliviano intenta ser entendido como aquella institucionalidad que permite romper las condiciones de *colonialismo interno*, facilitando el protagonismo de los pueblos indígenas en las decisiones políticas del Estado y los rumbos de la economía¹.

1 El colonialismo interno en Bolivia es una concepción ideológica planteada por las doctri-

GAMBOA ROCABADO

Es vital que la conceptualización de las reformas constitucionales pueda tener, además, una visión sobre la *preservación del Estado de Derecho y el equilibrio de poderes* en el largo plazo porque sólo dentro de sus fronteras podrá resolverse de manera más efectiva y sistemática el combate a la pobreza, transformando desde abajo el rostro de la situación social, productiva, cultural y política de la sociedad boliviana.

El haber aprobado un Régimen Electoral transitorio el 14 de abril de 2009 constituyó un paso muy pequeño o es únicamente la punta del iceberg, porque es mucho más determinante la comprensión de los problemas que traen la reforma estatal y el conjunto de la Constitución (Alba y Castro 2007). Específicamente, hay que visualizar cuáles serán las áreas más conflictivas, las dimensiones susceptibles de una consolidación democrática y, especialmente, cómo se garantiza el respeto de los derechos fundamentales y se fortalece el ejercicio de la ciudadanía política, la continuación del sistema democrático y la reducción de algunos peligros provenientes de la cultura del autoritarismo que todavía impera en Bolivia. De lo contrario, las elecciones municipales y departamentales de abril de 2010 podrían anunciar algunas señales de *quiebra democrática* (Linz 1993).

Es importante tener una visión de conjunto en cuanto a los problemas, soluciones y necesidades contenidas en las reformas estatales de la nueva Constitución —lo cual Evo Morales y el MAS aún no tienen—, incluso sabiendo que el largo plazo para la culminación de aquéllas, probablemente, implique los próximos diez años o hacer un alto en el camino, donde tengan que realizarse mayores cambios constitucionales.

El conjunto de las provisiones constitucionales debe ser entendido como factores que van a aumentar o desestabilizar la capacidad del nuevo Estado boliviano autonómico, mediante la redefinición del papel y la acción de las instituciones públicas departamentales y municipales, pero también por medio de un nuevo impulso a la sociedad civil, cuya participación e involucramiento es imprescindible para llegar al éxito; asimismo, se espera que la democracia representativa pueda también ser resguardada.

Sería un error aproximarse a la comprensión de las reformas estatales pensando que los deleznables acuerdos políticos obtenidos para aprobar el Régimen Electoral Transitorio fueron una garantía para retomar la gobernabilidad

nas *kataristas* e indigenistas desde los años setenta. Se postula que los pueblos indígenas, especialmente aquellos del mundo andino, sufren una constante explotación colonial que se proyecta desde 1535 durante la dominación española hasta llegar a la actualidad, demostrando un horizonte de explotación de largo plazo que exige respuestas políticas y luchas por el poder a favor de las culturas ancestrales. Para los pueblos indígenas, las transformaciones constitucionales tienen que ser un momento de refundación estatal y destrucción del colonialismo.

TRANSFORMACIONES CONSTITUCIONALES EN BOLIVIA

democrática en Bolivia (Rivera 2008). Por esto mismo, no aparecen todavía claras oportunidades de cambio en función de una estabilidad política para un Estado totalmente descentralizado.

Las interpretaciones, la conceptualización de las reformas y sus dimensiones no se abordan constructivamente, ni por parte de la oposición, ni por parte del gobierno del MAS, incluso a pesar de su gran fortaleza después de que Evo Morales fuera reelegido el 6 de diciembre de 2009. La aparición de mayores conflictos representa una característica que amenaza con traumatizar el sistema político, más allá de las nuevas reglas del juego electoral para las elecciones presidenciales, departamentales y municipales.

Este trabajo tiene el objetivo de analizar los problemas implicados en la implementación del texto constitucional, el contexto en que se negociaron algunos cambios para viabilizar el referéndum aprobatorio de la Constitución Política, los conflictos políticos en la coyuntura 2008-2010, y una aproximación en torno a cómo los nuevos poderes departamentales, municipales y sus redes descentralizadas podrían mostrar renovaciones democráticas o retos imposibles dentro de los marcos del Estado Plurinacional.

Las elecciones prefecturales y municipales programadas para abril de 2010 tienen reglas del juego más complejas con el Régimen Electoral Transitorio. Lo más trascendente es que obligan al Estado boliviano a un reacomodo sustancial de su institucionalidad, dando paso a nuevas opciones de poder regional y local que pondrán en marcha diferentes estructuras de gobierno subnacionales.

LAS PRINCIPALES REFORMAS CONSTITUCIONALES

Los cambios constitucionales en Bolivia caen por fuera de las teorías sobre la consolidación democrática y la gobernabilidad porque se considera que cualquier institucionalización racional-moderna, mediante la representación de los partidos y una reforma estatal caracterizada por la modernización en la gestión pública, no responde al carácter multicultural del país. Aprobar la Constitución en febrero de 2009 fue un intento para que el gobierno de Evo Morales demostrara el rumbo de sus reformas, que caminaban hacia un socialismo del siglo XXI, mezclado con la construcción de un Estado indígena plurinacional.

Evo Morales apela constantemente a los movimientos sociales y las culturas originarias. La consulta directa y la movilización instrumental de los pueblos indígenas, contrariamente, están impulsando sus propias condiciones de erosión e inestabilidad durante los procesos de implementación constitucional porque el particularismo étnico-cultural, junto al corporativismo de los sindicatos campesinos, desatan más conflictos y debilitan al Estado como autoridad reconocida en el ámbito nacional.

GAMBOA ROCABADO

El impulso del Estado Plurinacional, por momentos, parece promover conductas y posiciones excluyentes del movimiento indígena, haciendo que los cambios constitucionales presenten un choque entre los conceptos de democracia representativa, democracia directa y ejercicio del poder a cargo de los excluidos, que deberían escarmentar a las clases medias urbanas y de tez blanca en Bolivia.

La nueva Constitución se caracteriza por ampliar una serie de derechos sociales, junto con la identidad heterogénea de un país que trata de contrarrestar la segregación racial. El artículo 99 establece que “la diversidad cultural constituye la base esencial del Estado plurinacional comunitario [...]. El Estado asumirá como fortaleza la existencia de culturas indígena originario campesinas, depositarias de saberes, conocimientos, valores, espiritualidades y cosmovisiones”. Se afirma, por lo tanto, que el patrimonio indígena es la expresión e *identidad del Estado* en Bolivia, reconociéndose además el *autogobierno* de los pueblos indígenas, sus instituciones y entidades territoriales ancestrales. Esto, sin duda, democratiza más el sistema político pero tensiona las orientaciones institucionalistas del constitucionalismo porque los pueblos indígenas estarían más interesados en desmontar las instituciones de la democracia occidental, antes que en protegerlas.

La Constitución incorpora un modelo de Estado con una estructura de autonomías y organización territorial donde emerge un tipo de *Estado federalista*. Ésta es la parte más novedosa, pues toda la tercera parte del texto constitucional especifica la reestructuración territorial del Estado, reconociéndose cuatro tipos de autonomía: departamental, regional, municipal e indígena, con sus respectivos órganos ejecutivos, capacidades legislativas, deliberativas y fiscalizadoras.

No queda claro cómo va a compatibilizarse la visión de profunda descentralización del Estado en el capítulo sobre autonomías con las orientaciones centralistas establecidas en la estructura y organización económica del Estado que también están presentes en la Constitución. Aún se requiere la identificación de directrices con la aprobación de una ley marco de autonomías. Asimismo, no hay un diagnóstico completo sobre la situación institucional de las nueve prefecturas (cabeza ejecutiva de los gobiernos departamentales) para acceder de manera más efectiva al régimen autonómico. Está en cuestionamiento si las regiones autonómicas tienen las capacidades gerenciales e institucionales, homogéneas y utilizables para tomar decisiones políticas y ejecutivas con efectos territoriales.

En las reformas referidas a la organización funcional del Estado, lo más importante es la composición de las cámaras de diputados y senadores que amplían la posibilidad de representación indígena, junto con la elección por voto

TRANSFORMACIONES CONSTITUCIONALES EN BOLIVIA

universal de los miembros del Tribunal Supremo de Justicia, el Tribunal Agroambiental, el Consejo de la Judicatura y el Tribunal Constitucional Plurinacional. Se incorporó la justicia indígena originaria campesina con el mismo estatus que la justicia ordinaria. Las funciones otorgadas al Estado para la prestación de servicios sociales y las funciones económicas se amplían sustancialmente.

El gobierno del MAS promueve la injerencia directa del poder ejecutivo, lo cual es un signo de problemas de gobernabilidad que afectarán constantemente al futuro concertado en la implementación de la Constitución. Se requiere proteger la independencia de poderes y analizar con cuidado los efectos perversos y las malas prácticas generadas en el caso de un excesivo fortalecimiento del presidencialismo que actualmente ejerce una lógica vertical en la imposición de las reformas. En consecuencia, es necesario observar cómo interviene la oposición en los nombramientos de algunas autoridades por dos tercios dentro del Congreso. Si hay señales de ruptura, la implementación de las reformas ingresará en un eterno bloqueo y polarización.

Hasta la fecha, la oposición fue relegada de las principales comisiones del Congreso, pues el MAS tiene mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y Senadores, surgiendo con mayor claridad fuertes *directrices hegemónicas*. Se utiliza la fortaleza partidaria de un ente ganador que busca su consolidación como actor político en el largo plazo, en lugar de apuntalar la democracia de representación proporcional. La lógica de mayoría en el poder trata de convertirse en la lógica de transformación constitucional, impugnando a la oposición por su carácter occidental y neocolonial, que ahora debería subordinarse a un tipo de Estado indígena.

En las reformas de la estructura y organización económica se destaca el artículo 341 sobre los recursos departamentales, donde se reconocen las fuentes de ingreso que alimentarán a las autonomías, pero sin especificar las *condiciones del pacto fiscal* y la observancia de criterios transparentes respecto a la rendición de cuentas. La descentralización política y el federalismo en Bolivia generarían un desorden fiscal no previsto en la actualidad.

No existe un análisis fiscal financiero claro y concertado que, en algún momento, acompañe la ley marco de autonomías. Tampoco están claras las estrategias y decisiones económicas del Gobierno que permitirían dar continuidad a la estabilidad macroeconómica. Específicamente, no existe una concertación en cuanto a la distribución de regalías, el impuesto directo a los hidrocarburos (renta petrolera) y el mantenimiento de una serie de bonos sociales. Las tendencias de la Constitución se orientan hacia la ampliación del gasto social para garantizar la centralidad de un *Estado protector*.

Las reformas en el sistema de derechos fundamentales, garantías y acciones de defensa, recuperaron las provisiones de derechos liberales de primera,



GAMBOA ROCABADO

segunda y tercera generación, otorgando una protección importante a los derechos individuales, colectivos y de minorías con enfoque de género. Estos derechos y garantías tienen alta prioridad, razón por la cual representan la base de toda la estructura constitucional; sin embargo, no está claro si existe la predisposición de todas las fuerzas políticas para precautelar los derechos mínimos. Oficialismo y oposición han aprendido a sacar ventajas electorales del desorden. Todos exageran la crisis, exacerbán los conflictos por un frío cálculo, terminando por acomodarse al acecho de una *democracia anómica* donde la violación de los derechos se ha naturalizado (Gamboa Rocabado 2009a).

La expropiación de una casa y los atentados contra la familia del ex vicepresidente Víctor Hugo Cárdenas (1993-1997), así como las lesiones graves causadas a dirigentes cuando algunas comunidades indígenas castigan físicamente con el argumento de administrar *justicia comunitaria*, expresan que el frondoso capítulo de derechos y garantías de la Constitución encuentra serios problemas para su cumplimiento. Por lo tanto, es fundamental hacer un seguimiento a las formas en que el poder ejecutivo está dispuesto a proteger los derechos de ciudadanía y apoyar el papel del Defensor del Pueblo; en caso contrario, la expansión de una cultura autoritaria afectará enormemente la aplicación de la Constitución.

Aquí también se presenta la incertidumbre entre las decisiones hegemónicas del MAS para convertirse en el actor político preponderante de los próximos 20 años y las estructuras democráticas para la limitación del poder. Por el momento, Evo Morales está cultivando una hegemonía cuyos primeros resultados se expresan en el sometimiento a juicios ordinarios por corrupción de la mayoría de los líderes políticos que fueron protagonistas del modelo neoliberal de democracia representativa (1985-2005). La intención del MAS y los movimientos sociales es romper con el pasado a como dé lugar, incluso utilizando leyes con carácter retroactivo que violan la presunción de inocencia prevista en la Constitución.

LA IMPLEMENTACIÓN CONSTITUCIONAL, REFORMAS DEL ESTADO Y LOS ACUERDOS POLÍTICOS PARA MODIFICAR LA CONSTITUCIÓN EN OCTUBRE DE 2008

El establecimiento de un “Estado Plurinacional” en Bolivia es una oportunidad de integración social en el país, pero al mismo tiempo refleja un riesgo al abandonar los equilibrios institucionales de la democracia moderna. Los procesos de cambio sociopolítico y constitucional podrían afectar, eventualmente, a otras democracias latinoamericanas porque la crisis del modelo de economía de mercado, junto a la persistencia de la pobreza y las demandas por una “democracia directa”, ponen una serie de límites a la democracia institucional, en caso de que ésta ingrese en un acelerado proceso plebiscitario.

TRANSFORMACIONES CONSTITUCIONALES EN BOLIVIA

Lo que debe incorporarse para futuras investigaciones es un marco analítico de política comparada sobre las raíces de la consolidación democrática, la gobernabilidad y el papel de los movimientos sociales. Éstos son portadores de sus propias condiciones de desgaste y desequilibrio durante los procesos de reforma constitucional, en medio de las demandas para consolidar la democracia boliviana, entendidas como una *reparación histórica y humana* a favor de los pueblos indígenas (Grimm, Rowan y Kumm 2008; Toonen y Grotz 2007).

La Constitución —de corte e inspiración indigenista— intenta recomponer las tareas pendientes de reconciliación y solución alternativa de conflictos que el país requiere con urgencia. En Bolivia, el proceso de reformas de economía de mercado y privatizaciones llevado a cabo entre 1993 y 2001 marginó sistemáticamente la posibilidad de modificar la Constitución y generar escenarios de consulta como el referéndum, lo cual provocó un vacío de legitimidad cuando la sociedad no sólo vio que le impedían beneficiarse materialmente de las políticas de privatización, sino que aprovechó las ventajas del mismo régimen democrático para exigir mayores dosis de participación y transformación institucional con una visión étnica, de género y permeable a una acción “desde las bases”.

Los efectos políticos que se encuentran por detrás de la implementación constitucional expresan que el conflicto puede rebotar con la consolidación de los gobiernos autónomos regionales; la profundización de las expectativas por una revolución social a favor de un Estado Benefactor; el papel ambiguo de las Fuerzas Armadas para defender a los gobiernos democráticamente elegidos en momentos de convulsión; las amenazas de una dictadura cuando muchos sectores demandan la *reelección indefinida* de Evo Morales; y debido al permanente estímulo de los movimientos de masas para forzar varios cambios sociales, lo cual genera demasiada inestabilidad institucional. Esta situación revela la ausencia de patrones de consolidación democrática, entendidos como un proceso de cambio controlado por un sistema pluripartidista que en Bolivia se está desintegrando.

Los problemas de implementación constitucional que Bolivia enfrenta resaltan la contradicción entre el modelo de democracia denominada neoliberal y aquella democracia originaria o directa, según la perspectiva de los movimientos indígenas que participaron en la Asamblea Constituyente entre 2006 y 2007. Esto es muy relevante porque la ideologización del proceso político boliviano llevó, peligrosamente, a descartar muy prematuramente la democracia neoliberal, que, vista con seriedad y rigurosidad conceptual, es parte de la teoría democrática “normal”.

No existe una democracia neoliberal específica y contraria a los intereses de las grandes mayoría excluidas; todo lo contrario. La democracia boliviana



empezó un importante momento de inclusión que dio lugar a una intensa participación de indígenas, y también de aquellos sectores que buscaban destruir el régimen democrático; por lo tanto, la democracia en Bolivia aguantó las tensiones entre 1993 y 2003, favoreciendo a los grupos excluidos y corriendo el riesgo de ser agredida por los sectores más extremistas y antidemocráticos (Dahl 1989, 18; Przeworski et al. 2000).

La retórica del Movimiento Al Socialismo (MAS) para dar mayor impulso a otros grupos y movimientos sociales, con el fin de limitar el monopolio de los partidos políticos, no es, en realidad, un gran descubrimiento. Si se analiza históricamente el trayecto boliviano entre la dictadura y la democracia (1978-1982), la movilización de masas en busca de la democratización y un sentido de justicia social siempre estuvo muy presente en los últimos treinta años de la historia de Bolivia (Von Mantenheim y Malloy 1998).

En España y en todas las democracias europeas, el accionar protagónico ha sido, y es, de los partidos políticos. Al salir de las dictaduras, los partidos se convierten en las instituciones más razonables —no necesariamente las mejores— para competir en un régimen democrático. Si se sataniza a los partidos, como lo hace el MAS para implementar la nueva Constitución, solamente estaríamos legitimando un sistema de ideas para ganar electores, los cuales, ingenuamente, apoyarán a otro partido que ingresará en la dinámica del poder y en la misma lógica de aquellos que los críticos del MAS aborrecían. Se cometerán así las mismas barbaridades, los excesos y las fallas que se cuestionaban antes de llegar al gobierno.

El papel de los movimientos cívicos e indígenas es muy rico e intenso en los ámbitos locales y regionales; sin embargo, en el ámbito nacional, donde están en juego los intereses del Estado, la incursión de una democracia directa sin partidos no es el mejor instrumento para construir y desarrollar una democracia moderna y duradera en el tiempo. Las concepciones del MAS podrían llevar a un tipo de democracia que, en la experiencia española, los franquistas llamaban *democracia orgánica*: una democracia basada en la familia, el municipio, los sindicatos, los colegios profesionales, etcétera.

Curiosamente, en Bolivia los sectores revolucionarios apelan a los movimientos indígenas, campesinos, y a lógicas corporativas que presentarían signos de democracia directa. Así, ingresamos en la concepción de una democracia corporativista pero con ribetes de autoritarismo y bloqueo de negociaciones pacíficas. Todos quieren obtener el máximo de beneficios mediante la imposición de sus *derechos innatos*.

La contradicción entre la democracia orgánica y la democracia individualista e inorgánica de los partidos políticos es falsa, porque allana el terreno para la intervención de gobiernos dictatoriales y acciones de fuerza que liquidarían

TRANSFORMACIONES CONSTITUCIONALES EN BOLIVIA

las raíces jóvenes de cualquier sistema democrático auténtico. Este problema ideológico sobre las idealizaciones en torno a la democracia que plantean los diferentes actores sociales en Bolivia, según sus intereses, es algo que se encuentra por detrás del concepto de Estado Plurinacional; éste representa el epicentro de las transformaciones políticas en la Constitución de 2009.

El objetivo es mostrar el carácter multicultural de lo político y la presencia decisoria de los grupos excluidos (o *colonizados* desde hace 500 años) dentro del sistema democrático, aunque al mismo tiempo se manifiesten varias contradicciones más profundas, como el regreso a un Estado controlador de la economía como el baluarte de la centralización del poder y la resolución coercitiva de los conflictos, que amenaza con destruir cualquier oposición política. En este caso, si desapareciera la oposición, surgiría un quiebre democrático que el Estado Plurinacional sería capaz de aceptar como parte del “proceso constituyente revolucionario”.

Una de las claves del conflicto es esta llamativa tensión entre las múltiples formas de entender la democracia en Bolivia, pero desde la perspectiva de intereses explícitos que hacen tambalear todo el sistema político. Asimismo, la tensión entre la democracia directa y plebiscitaria frente a la democracia representativa expresa cómo el régimen democrático en Bolivia tiene que apelar a la figura del referéndum casi para todo.

Aquí surgen muchas limitaciones porque se levantan espejismos sobre las alternativas de participación que tienden a complicar las condiciones de estabilidad institucional. Muchas constituciones no se aprobaron por referéndum, como la Constitución alemana, por ejemplo, y la participación directa tampoco ha solucionado nada en los momentos de mayores crisis. A pesar de haber logrado una nueva Constitución, Bolivia sigue presa del pánico y la debilidad estructural del Estado, que no tiene un escenario institucional duradero y que constantemente es desafiado porque no se reconocen las estructuras estatales como las principales fuentes de dominación, capaces de cohesionar a toda la sociedad (Centeno 2002; López-Alves 2000).

Hay otra tensión que se muestra claramente en el proceso constituyente boliviano. El choque entre aquella Bolivia unitaria (junto al centralismo promovido por el presidencialismo de Evo Morales) y aquella Bolivia donde tienen eco las demandas descentralizadoras de los nueve departamentos: la división política y administrativa, por ahora.

Los encuentros territoriales para que los diputados constituyentes recogieran varias demandas (por departamento), realizados en mayo de 2007 durante la Asamblea Constituyente, fueron de la mano con un rumbo hacia el *federalismo*. Al mismo tiempo, todos defendían la idea de un Estado unitario, que hoy día no encaja muy bien con los conflictos entre el Estado Plurinacional y

los cuatro tipos de autonomía político-territorial finalmente aprobados en la Constitución.

El discurso de participación popular directa y ancestral de los pueblos indígenas fue explotado hábilmente por el MAS, que negó, simultáneamente, las demandas autonómicas de la Media Luna (la mitad del territorio, localizado en el oriente del país). Esta contradicción también puede terminar en el surgimiento de amenazas autoritarias. La descentralización siempre llevará a los movimientos sociales regionales hacia mayores dosis de autonomía; ahora bien, otro tipo de amenazas con el secesionismo también podrían destruir una democracia muy joven como la boliviana.

Con la descentralización surgen importantes innovaciones en el proceso de formulación de las políticas públicas; esto lo sabe cualquier persona bien informada. Toda la hostilidad del MAS hacia los proyectos políticos de la Media Luna no es admisible ni congruente con la consolidación de un régimen democrático; sin embargo, los movimientos indígenas que defienden el Estado Plurinacional aseguran que las libertades políticas deberían favorecer especialmente a las culturas “originarias y precoloniales”, que, a su vez, deberían destruir las demandas descentralizadoras de las élites neocoloniales y occidentalizadas de la Media Luna: Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija, regiones donde existe escasa población indígena de origen andino (aimaras y quechuas).

Los problemas de la desigualdad en la representación del sistema político boliviano son otro elemento complejo de resolver en el molde del Estado Plurinacional. La masa de población en las ciudades de La Paz y El Alto, por ejemplo, comparada con la representación de las zonas menos pobladas —incluidos el departamento de Santa Cruz y las ciudades de la Media Luna—, conduce a un desbalance que va en detrimento de la calidad de la democracia en Bolivia. Por lo tanto, es importante fortalecer la proporción de representantes indígenas, pero esto no debe implicar una interpelación demagógica donde algunos dirigentes buscan desestabilizar al sistema, en lugar de ayudar a encontrar soluciones.

Hoy día existen buenas condiciones para el ingreso en la política de los partidos indigenistas, con objeto de tener representación en el Parlamento y mejorar la calidad democrática. Veremos si así se avanza hacia el logro de una mejor concertación, porque lo demás es todavía confuso; es decir, la representación étnica directa, que aviva resentimientos raciales y nacionalistas. Los líderes indígenas tienen en sus manos la gran posibilidad de utilizar su poder para implementar una Constitución que abra el paraguas de una reconciliación étnica y la identificación de nuevos parámetros de estabilidad democrática y representativa. Empero, los rumbos de la democracia directa son proclives a combinarse con liderazgos autoritarios y la dinámica intransigente de aquellos

que dicen ser revolucionarios, en la medida en que el concepto de Estado Plurinacional sea interpretado por los movimientos sociales, solamente, como un escenario para la “democracia étnica” en Bolivia (Mann 2006).

La presencia del MAS en el poder planteó la necesidad de repensar las estrategias de gobernabilidad y las reformas del Estado, con el objetivo de ir más allá de los pactos políticos entre los principales partidos con representación parlamentaria. El presidente Evo Morales concentró, en un principio, buena legitimidad y expectativas sociales, que demandaron una mayor intervención del Estado en la economía, pero al mismo tiempo despertó la animadversión y el enfrentamiento directo con la oposición y toda persona que esté en desacuerdo con el MAS o las políticas de Morales.

El estímulo de los conflictos desde la presidencia de la República está generando graves distorsiones en torno a las autonomías. Los choques del Presidente, en algún momento, también trataron de minimizar los graves casos de corrupción en Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), mostrando una conducta dogmática: “el presidente no se equivoca y si comete alguna ilegalidad, sus abogados lo solucionan”².

A pesar de estos problemas, existen condiciones favorables para el presidente y el MAS, que, sin embargo, deben complementarse con propuestas factibles en cuanto a una reestructuración institucional del poder ejecutivo y una comprensión cabal sobre cómo generar nuevos pactos entre el Presidente, los prefectos (o gobernadores) de la Media Luna y la nueva estructura del Estado Plurinacional.

Si bien se realizaron con éxito las elecciones de diciembre de 2005 y tres referéndums —autonómico, junto a la elección de asambleístas (2006), revocatorio del mandato (2008) y constitucional (2009)—, y la elección de la prefecta de Chuquisaca en 2007, los espectros de la crisis de octubre de 2003 (cuando cayó el régimen del ex presidente Gonzalo Sánchez de Lozada) continúan ocasionando el temor de explosiones violentas contra el sistema democrático, sobre todo porque con una nueva Constitución no se superaron dos tipos de problemas.

² Evo Morales afirmó en varias oportunidades: “Yo le meto nomás, por más que sea ilegal, y después les digo a los abogados: si es ilegal, legalicen ustedes; para qué han estudiado” (La Razón 2008b). Poco después del referéndum del 25 de enero de 2009, se conoció la impresionante red de corrupción en YPFB, que involucraba al presidente de dicha entidad, el ex senador Santos Ramírez, quien recibía pagos extralegales en calidad de favoritismos, probable extorsión y cohecho. Ramírez fue detenido y encarcelado en el penal de San Pedro de la ciudad de La Paz, pero el escándalo desnudó por completo las dobles intenciones de varios jerarcas del MAS que no se interesan en la Constitución ni en las reformas estatales, sino que simplemente quieren poner una mano en las áreas más jugosas de las arcas del Estado. Se cree que los objetivos de la corrupción en YPFB debían desviar fondos de hasta mil millones de dólares.

Primero, la dispersión del poder entre el occidente y el oriente del país. Esto tiende a aumentar con las elecciones departamentales y municipales porque las previsiones de Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando, para abril de 2010, esperan consolidar las autonomías departamentales, mientras que el MAS intenta destruirlas mediante otro tipo de autonomías indígenas, elecciones de subprefectos y el referendo sobre la autonomía del Chaco, para neutralizar la capacidad de acción de las élites regionales en la ciudad de Tarija³.

De hecho, en las elecciones presidenciales del 6 de diciembre de 2009 también se ejecutó el referéndum del Chaco, que logró autonomizarse, afectando la capacidad de acción de las élites regionales ubicadas en la capital de Tarija. Este referéndum fue entendido como una victoria político-estratégica de Evo Morales, al haber logrado dividir los intereses autonómicos en el sur del país.

Segundo, las debilidades en cuanto a un pacto social duradero no permiten ejecutar cambios impulsados por el MAS y la misma oposición. Esto fue notorio entre marzo y abril de 2009, cuando casi se hunde la posibilidad de tener aprobado el Régimen Electoral Transitorio; en consecuencia, las constantes rupturas entre el poder ejecutivo y los partidos de la oposición también se reproducen en la discordia entre el Estado y la sociedad civil boliviana, que se encuentra fragmentada y aquejada por la pobreza.

Aquí se sugiere conceptualizar la reforma estatal como un proceso de conflictividad y cambio sociopolítico permanentemente rivalizado, pero articulado a la necesidad de controlar y recomponer la gobernabilidad del sistema político a partir de cinco factores⁴:

- Lograr que la sociedad boliviana acepte una redefinición de las responsabilidades del Estado previstas ahora en la Constitución promulgada.
- Ampliar las capacidades para emprender y promover acciones de interés colectivo en forma eficiente, bajo el paraguas del concepto de Estado Plurinacional, que en el caso de la Constitución significa asumir una *identidad indigenista* con la capacidad política para reconocer la preexistencia colonial

3 El artículo 76 del Régimen Electoral Transitorio (Ley 4021 del 14 de abril de 2009) especifica que “en aplicación del Artículo 280, párrafos I, II y III de la Constitución Política del Estado, la Provincia Gran Chaco del Departamento de Tarija optará por la autonomía regional el 6 de diciembre de 2009 vía referendo, a solicitud expresa, mediante ordenanzas de los gobiernos municipales de Yacuiba, Villamontes y Carapari”.

4 En este caso, por gobernabilidad se entiende el “atributo de las sociedades que se han estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones de autoridad y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales —que pueden registrar diversos niveles de institucionalización— dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias” (Prats 2004, 28).

TRANSFORMACIONES CONSTITUCIONALES EN BOLIVIA

de los pueblos indígenas, respetando sus derechos al autogobierno y auto-determinación pero, al mismo tiempo, con una proyección de descentralización que admite cuatro niveles de autonomía: departamental, regional, municipal e indígena.

- Comprender mejor cómo se van a acomodar las provisiones constitucionales y las funciones del Estado a sus actuales capacidades, teniendo en cuenta fases y procesos de corto, mediano y largo plazo. La necesidad de “acomodar las funciones a las capacidades del Estado” representa un requisito estratégico que exige elegir entre lo que se debe y no se debe hacer, cómo hacerlo, cómo aumentar la capacidad estatal mediante la revitalización de las instituciones públicas y qué condiciones de concertación existen para lograr estabilidad política, evitando la irrupción violenta del autoritarismo (Banco Mundial 1997; 2000).
- Está pendiente cómo se van a clarificar las prioridades en la implementación de la Constitución, su ritmo y la identificación de dificultades que deben ser superadas si se buscan resultados específicos, sobre todo en cuanto a la protección de los derechos fundamentales, garantías y acciones de defensa. La toma ilegal de la casa del ex vicepresidente de la República Víctor Hugo Cárdenas, así como la tortura sufrida por el dirigente campesino Marcial Fabricano como un supuesto acto de “justicia comunitaria”, traslucen violaciones sistemáticas a la Constitución, muchas de ellas instigadas por algunos sectores del MAS⁵.
- Asimismo, el funcionamiento de la estructura estatal aún no determinó qué acciones inmediatas deben ponerse en marcha para reorientar la toma de decisiones, de acuerdo con el concepto de Estado Plurinacional, pues éste se restringe únicamente a un eslogan ideológico susceptible de ser llenado con cualesquier contenido e intereses de poder.

La Constitución promulgada tuvo, además, varias modificaciones que no fueron realizadas por los asambleístas, sino por el Congreso nacional. Por

5 Desde que fue promulgada la Constitución, se intensificó la toma ilegal de tierras, minas, y hasta de algunos predios pertenecientes a propietarios privados, sin que el Ministerio Público pueda intervenir para hacer respetar el cumplimiento de la ley. Cuando el dirigente indígena amazónico Marcial Fabricano fue prácticamente torturado con más de 30 azotes en la espalda y los brazos el 8 de mayo de 2009, en su gran mayoría los dirigentes sindicales controlados por el MAS, incluidos los dirigentes de la Confederación de Indígenas de Bolivia, legitimaron el hecho de violencia argumentando “traición al movimiento indígena”. Estas conductas autoritarias, y ubicuas según la coyuntura, hacen una interpretación tendenciosa e instrumental del nuevo texto constitucional, degradando sus contenidos constantemente. Lo mismo sucede con la Ley Anticorrupción Marcelo Quiroga, donde para el MAS todos son sospechosos y está prevista la retroactividad de investigaciones sobre el origen de fortunas o acusaciones que violan el capítulo de derechos y garantías de la actual Constitución.

lo tanto, el texto aprobado el 9 de diciembre de 2007 en la ciudad de Oruro representa una versión que también fue cambiada posteriormente por una comisión pequeña de constituyentes del MAS y asesores políticos, a comienzos de 2008, en el edificio de la Lotería Nacional y en reuniones reservadas que organizó el poder ejecutivo. La Constitución se reescribió varias veces a partir de intensas negociaciones políticas entre el Gobierno, los prefectos de todo el país y los partidos políticos de la oposición, principalmente, Poder Democrático y Social (Podemos). Este proceso tuvo lugar entre septiembre y octubre de 2008, luego de conocerse los resultados del referéndum de revocatoria del mandato del 10 de agosto. La Asamblea Constituyente fracasó en varias oportunidades, sin poder redactar la Constitución, pues todas las modificaciones y acuerdos finales sucedieron por fuera de la *institucionalidad* de dicha Asamblea (Gamboa Rocabado 2009b, 246).

El 20 de octubre de 2008, un acuerdo político cambió más de cien artículos con la redacción de un documento de consenso entre el oficialismo y la oposición; sin embargo, el consenso en el fondo fue siempre “aparente o ligado a cálculos circunstanciales” porque los sabotajes podrían emerger repentinamente, incluso con una violencia desenfrenada, como la matanza del 11 de septiembre de 2008 en el poblado El Porvenir, en Pando. Este hecho de sangre precipitó la intervención militar y un *estado de sitio* departamental, que muestra una pauta sobre la inviabilidad de pactos responsables y los extremos adonde están dispuestos a llegar el oficialismo y la oposición. Por esto, la aplicación indiscriminada de referendos, elecciones y consultas populares como las de diciembre de 2009 y abril de 2010 tiende a debilitar el sistema de partidos políticos y las instituciones estatales que son utilizadas para complicar el juego político en función de cálculos de poder (Mansilla 2004, 69)⁶.

Debido a la presión por lograr acuerdos con la oposición regional de la Media Luna, donde también fueron ratificados los prefectos de Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija después del referéndum revocatorio, el MAS abrió la posibilidad de compatibilizar el proyecto de pacto constitucional con los estatutos autonómicos departamentales. Esto también resultó ser un fracaso porque no lograron conciliarse los estatutos con la Constitución, razón por la cual las elecciones prefecturales de abril de 2010 son un evento precipitado que oculta profundas contradicciones, donde Evo Morales trata de imponer el texto constitucional en la Media Luna, frente a la oposición regional que convoca

6 En Cobija, funcionarios de la prefectura se enfrentaron con armas de fuego a campesinos movilizados por el gobierno del MAS. En el choque murieron 13 personas y las investigaciones hasta el día de hoy son muy confusas. El prefecto de Pando, Leopoldo Fernández, fue arrestado y trasladado al penal de San Pedro, en la ciudad de La Paz, donde nunca se llevó a cabo el “debido proceso legal”.

TRANSFORMACIONES CONSTITUCIONALES EN BOLIVIA

públicamente al desacato para legitimar sólo sus estatutos autonómicos como el instrumento decisivo más eficaz (Urenda Díaz 2005).

En la ciudad de Cochabamba, el 5 de octubre de 2008, el Gobierno y los prefectos acordaron algunas competencias autonómicas, aunque no firmaron ningún documento. Éste es el eje de las insuficiencias en los *acuerdos provisionales* porque los actores políticos dejan de lado los problemas de fondo, pensando que la realización de elecciones nacionales, prefecturales y municipales mostrará una nueva correlación de fuerzas políticas cuando la sociedad civil fortalezca o debilite, mediante el voto, las posiciones preestablecidas del MAS y los partidos de la oposición. Este tipo de razonamiento es un espejismo, pues reduce las capacidades de liderazgo de todos los partidos, así como sus responsabilidades en los momentos más decisivos (Przeworski, Stokes y Manin 1999).

Un hecho importante aquel 5 de octubre fue el acuerdo de reconocer “facultades legislativas” para las autonomías departamentales, municipales e indígenas. El avance abrió un nuevo escenario de diálogo en el Congreso. Se formó una comisión de conciliación que no sólo afinó los acuerdos de Cochabamba, sino que debatió y acordó modificaciones en otros temas cuestionados del texto constitucional, como la visión de Estado Plurinacional, la composición del Congreso, del poder judicial y la reelección del Presidente. Las modificaciones alcanzaron a más de un centenar de artículos, de los 411 del proyecto constitucional.

Los acuerdos más importantes se concentraron en la reelección del Presidente, las competencias autonómicas, el procedimiento de reformas a la Constitución por dos tercios, el mantenimiento de los diputados plurinominales en la representación congresal, el respeto a la propiedad privada, la política agraria y la tierra, los límites al control social, la composición de la Corte Nacional Electoral, la estructura jurídica y la justicia comunitaria, así como la distribución de los ingresos departamentales.

La reelección presidencial será por una sola vez, al igual que la parlamentaria. En el caso de Evo Morales, el Vicepresidente y los parlamentarios, se decidió acortar su mandato para que se postulen a la reelección en diciembre de 2009, con la posibilidad de permanecer en sus cargos hasta el año 2014, en caso de que resulten reelectos. El proyecto de Constitución aprobado en Oruro ponía en vigencia la reelección presidencial “continua por una sola vez”, pero Evo Morales y el MAS querían interpretar esta oportunidad sugiriendo que con una nueva Constitución, las primeras elecciones a convocarse en el año 2011 serían como un punto cero para que Morales se postule como si fuera la primera vez, a fin de pretender otra reelección, apuntando hasta el año 2019.

Los partidos de oposición exigían que se aclare la redacción para tener una idea clara sobre el tiempo real del mandato presidencial, de tal manera que

no aparezcan interpretaciones sorpresivas, por lo que se acordó que la reelección tendrá en cuenta el actual período constitucional; es decir, Evo Morales acortará su período constitucional con el que fue elegido en 2005, para que se vuelva a postular en diciembre de 2009. Si fuera reelegido, solamente gobernará hasta el año 2014. Este acuerdo posibilitó la aprobación del referéndum constitucional para el 25 de enero de 2009 (La Razón 2008a).

El problema de las autonomías

El modelo autonómico diseñado por la Asamblea Constituyente fue muy general y tuvo una serie de errores conceptuales porque la Comisión de Autonomías ni siquiera pudo tener un solo informe de mayoría. De hecho, la oposición presentó su propio informe desconociendo las autonomías indígenas, y el oficialismo (MAS y algunos aliados) también se dividió internamente, razón por la cual no presentó una propuesta clara.

En las negociaciones de octubre de 2008, recién pudieron consolidarse algunas directrices, especialmente referidas a las competencias autonómicas que reconocen la “capacidad legislativa” para las autonomías departamentales, municipales e indígenas; esto significa que pueden aprobar sus propias leyes y ejercer una fracción del poder autonómico descentralizado, legitimando la toma de decisiones en un contexto legal y territorial específico (FUNDAPPAC 2004).

El diálogo entre el Gobierno y los prefectos hizo algunos avances en la complicada compatibilización del texto constitucional con los modelos autonómicos planteados por Beni, Pando, Santa Cruz y Tarija. Las autonomías departamentales incrementaron sus competencias exclusivas, de 12 a 35, en el último texto constitucional, promulgado en 2009.

Además, las autonomías departamentales tienen otras 20 competencias concurrentes con el Gobierno central. La autonomía regional, en teoría, no tiene la atribución legislativa, sino solamente una facultad normativo-administrativa, pero surge la confusión sobre cómo interpretarán algunos líderes esta capacidad, cuando llegue el momento de implementar las autonomías regionales. Éstas tienen la facultad de crear un espacio de “planificación y gestión”. Una región podrá tener su autonomía a iniciativa de los municipios que la integran, por medio de un referéndum consultivo. Con el acuerdo del 20 de octubre de 2008, por lo menos en el nivel político-congresal, las discrepancias existentes en materia de autonomías lograron un consenso efímero.

Respecto a los ingresos departamentales, en el capítulo de *Bienes y Recursos del Estado y su Distribución* se eliminó el contenido de dos artículos. El primero se refería a que “son ingresos propios de las entidades territoriales autónomas y descentralizadas los recursos captados por sus gobiernos y los obtenidos de

la explotación de los bienes y servicios correspondientes de acuerdo a ley”⁷. El contenido de este artículo fue reemplazado por otro que divide las rentas del Estado, clasifica los ingresos y fija que el poder ejecutivo normará la elaboración y presentación de los proyectos presupuestarios del sector público, incluidas las autonomías⁸.

En este capítulo también fue eliminado el contenido del artículo 341, donde se señalaba que el Tesoro General de la Nación asignaría los recursos necesarios para la gestión de las entidades territoriales autónomas y descentralizadas. El contenido fue cambiado por otro que especifica las fuentes de los recursos departamentales, entre ellos: regalías, el Impuesto Directo a los Hidrocarburos y las transferencias del Tesoro Nacional para salud y educación.

LAS ELECCIONES PREFECTURALES Y MUNICIPALES EN EL MARCO DE MÚLTIPLES AUTONOMÍAS

Los obstáculos en la concertación política para aprobar el Régimen Electoral Transitorio causaron nuevamente terribles bloqueos entre febrero y abril de 2009, sobre todo porque las propuestas del poder ejecutivo reforzaron los perfiles autoritarios del régimen presidencial, provocando las reacciones defensivas por parte de los partidos opositores en el poder legislativo y varios magistrados del poder judicial. El presidente de la República envió su propia versión de la ley electoral, donde se planteaban los siguientes aspectos:

- Quince circunscripciones indígenas especiales.
- El aumento del número de circunscripciones para diputados uninominales.
- Sobrerepresentación política del área rural (cuando en realidad más del 60% de la población boliviana vive en áreas urbanas).
- La ampliación del mandato presidencial por siete meses adicionales a los cinco años establecidos en la Constitución. Además, Evo Morales y el MAS se negaban a revisar el padrón electoral, que arrastra problemas técnicos desde 2002, apareciendo indicios de tergiversación, con identidades dobles y la falta de depuración oportuna de ciudadanos fallecidos.

7 Constitución Política del Estado, artículo 340.

8 La Constitución Política presenta una nueva estructura histórica, reconociendo en el artículo 340 que “[las] rentas del Estado se dividen en nacionales, departamentales, municipales, e indígena originario campesinas y se invertirán independientemente por sus Tesoros, conforme a sus respectivos presupuestos. La ley clasificará los ingresos nacionales, departamentales, municipales e indígena originario campesinos. Los recursos departamentales, municipales, de autonomías indígena originario campesinas, judiciales y universitarios recaudados por oficinas dependientes del nivel nacional, no serán centralizados en el Tesoro Nacional”.

GAMBOA ROCABADO

En realidad, la Corte Nacional Electoral debió ser la institución responsable de proponer el régimen electoral y preparar las condiciones transparentes que permitan administrar la elección presidencial de diciembre de 2009, lejos de la tensa correlación de fuerzas en el Congreso y el sistema político en su conjunto.

En la medida en que el poder ejecutivo asumió protagonismo en este tema, cuestionando al presidente de la Corte Suprema de Justicia, acusándolo de corrupción, y presionando para que varios ministros de la Suprema renuncien, aparecieron señales negativas que limitaron las condiciones de una implementación legitimada de la Constitución. Específicamente, un senador del MAS y el vicepresidente de la República amenazaron con “imponer su ley electoral” y convocar las elecciones nacionales por decreto supremo, declaración que fue rechazada por la Corte Electoral misma. Estos conflictos mostraron tres problemas.

Primero, un desequilibrio en los poderes del Estado, junto a la pérdida progresiva de la independencia entre ellos, lo cual propaga más rápidamente los conflictos institucionales, cuando la implementación constitucional requiere altas dosis de racionalidad legal para preservar el equilibrio democrático.

Segundo, la electoralización intensa del proceso político hizo que el Gobierno dejase pendientes otros elementos vitales, como la ley marco de autonomías y un acercamiento menos hostil hacia las prefecturas de Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija.

Tercero, la división político-administrativa del país, con miras a la ejecución de por lo menos tres niveles inmediatos de autonomías, no generó la discusión e información coherentes en la sociedad civil. El discurso de la autonomía en Bolivia, radicalizado con las demandas de la Nación Camba y mezclado con múltiples fragmentos de impulsos modernizadores occidentales, identidades culturales y regionales, estuvo atrapado entre la necesidad de convencer a la opinión pública nacional de sus intenciones democráticas y las estrategias de Evo Morales para *domesticar la autonomía* según las nuevas reglas del texto constitucional.

Las elecciones departamentales y municipales de abril de 2010 serán, por lo tanto, la continuación de aquella tensión. La gran pregunta gira en torno a si la Constitución posibilitará que toda disputa disgregadora y autonómica será revertida hacia la defensa de un “orden concertado y gobernable” (Mansilla 2007, 83), o si el Estado boliviano quedará debilitado porque, finalmente, no logrará contrarrestar la dispersión del poder. Las nuevas competencias autonómicas y el Régimen Electoral cultivan el terreno para la irrupción de identidades políticas localistas más fuertes.

Los conflictos para aprobar el Régimen Electoral Transitorio mantuvieron al país nuevamente al borde de la violencia. Los campesinos se movilizaron para

TRANSFORMACIONES CONSTITUCIONALES EN BOLIVIA

cercar al Parlamento entre marzo y abril de 2009. Si bien se llegó a un acuerdo clave para tener únicamente siete circunscripciones especiales indígenas, posibilitar el voto en el exterior y corregir las deficiencias del padrón electoral, la Corte Nacional Electoral no recuperó la credibilidad como institución transparente para administrar las elecciones generales del 6 de diciembre de 2009⁹. El reempadronamiento por medio del padrón biométrico exige todavía un trabajo técnico muy complejo que corre el riesgo de ser afectado por los cálculos políticos inmediatos, sacando provecho de la fuerza electoral del MAS.

La Corte Electoral estuvo sometida a varios conflictos, emergiendo una serie de sospechas respecto a la injerencia del poder ejecutivo en las decisiones de dicha institución, que con el nuevo texto constitucional es un poder independiente. Simultáneamente, la incertidumbre política crece en forma invariable porque no hay seguridad sobre la honestidad de Evo Morales y el MAS para aceptar la transferencia de porciones del poder político hacia las estructuras autonómicas departamentales.

El Régimen Electoral Transitorio norma la elección de gobernadores, prefectos, vicegobernadores y asambleas legislativas en los nueve departamentos de Bolivia, que se convierten, de hecho, en la cabeza política de los futuros órganos ejecutivos departamentales con derecho al ejercicio del poder regional, porque, por primera vez en la historia, los principios que rigen la organización del Estado boliviano y las entidades territoriales descentralizadas son el *autogobierno*, así como la preexistencia de las naciones y los pueblos indígenas¹⁰.

Las reglas electorales dividen claramente los procesos que se ejecutarán en las regiones de la Media Luna —Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija—, y aquellos que corresponden al occidente, en los departamentos de La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba y Chuquisaca. Esta diferencia responde a que los departamentos que optaron por la autonomía en el referéndum del 2 de julio de 2006 buscaron siempre el reconocimiento de un estatus político más preponderante, utilizando la figura de un “gobernador”, que fue insertado en la Constitución. El resto de los departamentos mantuvo el nombre del prefecto como la máxima cabeza ejecutiva.

En todos los departamentos, a excepción de Santa Cruz, los gobernadores serán elegidos solamente por mayoría simple, es decir, así sea por un solo voto, ganará el candidato más votado. Para Santa Cruz está previsto que los candidatos a gobernador ganen por mayoría absoluta; esto significa obtener

9 La Corte Nacional Electoral fue cuestionada constantemente desde que asumió la presidencia de esta institución el delegado presidencial, José Luis Exeni, quien politizó como nunca antes el órgano electoral y finalmente renunció en circunstancias oscuras.

10 Constitución Política del Estado, artículos 269-305.

GAMBOA ROCABADO

cincuenta por ciento más uno del total de los votos válidos. Si ninguno de los candidatos en Santa Cruz alcanza este resultado, se realizará una *segunda vuelta electoral*, donde competirán únicamente los dos contendores más votados, y aquel que logre la mayoría simple de los sufragios será elegido gobernador.

En el departamento de Tarija, el mismo 4 de abril de 2010, cuando se elija al gobernador, se elegirá también a los “ejecutivos seccionales de desarrollo” en cada sección de provincia. Los candidatos serán declarados ganadores por mayoría simple. Además, Tarija es la única región que en el Régimen Electoral Transitorio especifica la elección de su *Parlamento departamental* (artículo 66). Esta nueva institución es el mismo órgano deliberativo departamental aprobado en la Constitución para los nueve departamentos, pero llama la atención cómo el discurso autonómico logró conquistar las atribuciones legislativas, y que en el caso de Tarija expresa el surgimiento de un Parlamento regional. Con esta institucionalidad, Bolivia impulsa lentamente un Estado federalista, intensamente rechazado por el MAS entre 2006 y 2007.

Para el departamento de Beni, junto con el gobernador serán elegidos los subgobernadores en cada provincia, mientras que en cada sección municipal se votará por un corregidor. En Pando serán elegidos el gobernador y el subgobernador. El resto de los departamentos, como La Paz, Cochabamba, Oruro y Potosí, elegirá a los prefectos, con la excepción de Chuquisaca, cuya prefecta Savina Cuéllar ganó las elecciones de junio de 2008 y completará su gobierno con la elección de una asamblea deliberativa departamental.

En caso de muerte, revocatoria de mandato o renuncia de los gobernadores y prefectos elegidos, el Régimen Transitorio especifica que las asambleas departamentales (una vez que estén en funcionamiento) escogerán entre sus miembros al reemplazante por mayoría simple de votos; sin embargo, en los departamentos donde existe la figura de un vicegobernador o subprefecto, serán éstos quienes asuman la máxima autoridad ejecutiva de las autonomías departamentales.

Los órganos legislativos, deliberativos y fiscalizadores de los gobiernos autónomos serán elegidos por voto universal y directo en abril de 2010. Este hecho es trascendental, pues expresa una vez más la calidad federal en la reorganización territorial del Estado Plurinacional, de tal manera que la autonomía implica la elección directa de toda autoridad política, la administración de recursos económicos y el ejercicio pleno de facultades legislativas, reglamentarias, fiscalizadoras y ejecutivas en cada uno de los órganos de gobierno autónomo, así como en el ámbito de su jurisdicción y competencias; es decir, en el territorio de las autonomías departamentales, con sus gobernadores o prefectos; en los gobiernos municipales, con sus alcaldes y concejales; en las autonomías indígenas, con sus caudillos locales, y en las autonomías regiona-

TRANSFORMACIONES CONSTITUCIONALES EN BOLIVIA

les, que se conformarán a iniciativa de un conjunto de municipios o provincias con continuidad geográfica; incluso, podría surgir una autonomía regional metropolitana en las conurbaciones que tengan una población superior a los 500 mil habitantes¹¹.

El mandato de las asambleas legislativas departamentales (incluido el Parlamento departamental de Tarija) y los concejos municipales será de cinco años, como lo establece la Constitución. En las regiones de la Media Luna, el Régimen Electoral Transitorio establece la organización para elegir a los asambleístas, que se ve en el cuadro 1. En los departamentos de La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba y Chuquisaca, la composición y la forma de elección de los asambleístas tuvieron los acuerdos que se aprecian en el cuadro 2.

Asimismo, solamente en estos departamentos, el Régimen Electoral también indicaba que el 6 de diciembre de 2009, junto con las elecciones presidenciales, debía convocarse un referéndum autonómico, preguntando: ¿está usted de acuerdo con que su departamento ingrese al régimen de la autonomía departamental, en el marco de las competencias y atribuciones establecidas por la Constitución, constituyéndose en un gobierno autónomo? (artículo 74).

Las elecciones del 6 de diciembre de 2009 dieron amplia victoria a Evo Morales al ser reelegido con 63% de los votos, llegando a obtener también un control de dos tercios del Congreso nacional, con mayorías absolutas en la Cámara de Diputados y Senadores. Asimismo, los departamentos de La Paz, Oruro, Potosí y Chuquisaca aprobaron ampliamente la autonomía regional. Las perspectivas del sistema político presentan tres tendencias después de la reelección:

- El presidencialismo se impuso como el régimen político dominante porque la reelección de Evo Morales representó la posibilidad de fortalecer la autoridad del Presidente como líder indiscutido de los movimientos sociales y del juego democrático.
- El Gobierno se vio enfrentado a implementar el régimen autonómico en los nueve departamentos (todo el país). Una situación inédita que necesita flexibilizar el presidencialismo, sobre todo al confrontar los parlamentos regionales con sus respectivas atribuciones legislativas; sin embargo, el MAS y Evo Morales dudan sobre el ritmo y profundidad para aplicar las competencias en los gobiernos subnacionales.
- Simultáneamente, las estructuras estatales muestran una enorme movilidad funcional, donde el clientelismo del partido de gobierno trata de satisfacer las presiones de varios grupos corporativos que buscan capturar

11 Constitución Política del Estado, artículos 272-303.

GAMBOA ROCABADO

Cuadro 1. Acuerdos para los órganos legislativos departamentales en la Media Luna

Departamento	Escaños por territorio	Escaños por circunscripción y población	Escaños indígenas	Total de asambleístas	Alcances
Tarija	12	15	3	30	El Parlamento departamental tendrá sólo por esta única vez 30 miembros; cada provincia escogerá por lo menos dos diputados por territorio, diputados según criterios de población que determinará la Corte Departamental Electoral, y diputados indígenas de los pueblos guaraní, weenhayek y tapiete.
Santa Cruz	15	8	5	28	Los asambleístas indígenas serán elegidos por sus propias normas y costumbres, mientras que los asambleístas territoriales y por población, se regirán por la ley electoral del departamento.
Beni	24	-	4	28	Tres asambleístas deberán provenir de cada una de las provincias del departamento (dos por mayoría y uno por minoría), además de cuatro indígenas, según sus costumbres.
Pando	15	-	1	16	Se elegirá un representante por cada uno de los municipios de las provincias del departamento, elegidos en forma uninominal, junto a un solo representante indígena, elegido por usos y costumbres.

Fuente: elaborado sobre la base de los artículos 67 al 71 del Régimen Electoral Transitorio.

un espacio burocrático, afectando la eficacia del Gobierno, que no podrá enfrentar la llegada del régimen autonómico, debido a las contradicciones del patrimonialismo estatal y el déficit de capacidades gerenciales en todo Bolivia.

La pugna en torno a los “estatutos autonómicos” no fue resuelta porque las regiones de Tarija, Santa Cruz, Pando y Beni poseen estatutos que reorganizan profundamente la distribución del poder y la forma de gobierno. De esta ma-

TRANSFORMACIONES CONSTITUCIONALES EN BOLIVIA

Cuadro 2. Acuerdos para los órganos legislativos departamentales en el Occidente

Departamento	Escaños por territorio	Escaños por población	Escaños indígenas	Total de asambleístas	Alcances
Chuquisaca	10	9	2	21	Los escaños por territorio se elegirán por voto directo, en circunscripciones provinciales y por mayoría simple. En cambio, los escaños por población serán elegidos por voto directo en las listas encabezadas por los candidatos a prefectos.
La Paz	20	20	5	45	
Cochabamba	16	16	2	34	
Oruro	16	16	1	33	
Potosí	16	16	-	32	

Las Cortes Departamentales asignarán los escaños utilizando en los cálculos divisores impares.

Todos los representantes indígenas serán elegidos según sus propias costumbres.

Fuente: elaborado sobre la base de los artículos 67 al 71 del Régimen Electoral Transitorio.

nera, el territorio autonómico departamental, la explotación de los recursos naturales y un conjunto de nuevas estructuras para pensar el desarrollo a partir de una descentralización política se alejan del poder ejecutivo y contradicen y transforman sus razones de ser.

En los casos de La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba y Chuquisaca, el Régimen Electoral afirma que los proyectos de estatutos autonómicos deberán ser formulados por los órganos deliberativos que ingresarán en la arena política en abril de 2010, previendo que se tenga en cuenta la participación de las brigadas parlamentarias, las asociaciones de municipios y otras entidades representativas; probablemente, en estos cinco departamentos se aprobará la autonomía durante el referéndum, profundizándose los procesos de Participación Popular (iniciados en 1993) y de descentralización administrativa; esto otorga un papel más determinante a las prefecturas, los municipios y las futuras autonomías indígenas, que se convierten en organizaciones políticas con verdadero poder local y regional. En consecuencia, el Estado central simplemente tendría que limitarse a definir con mayor claridad qué debería hacerse en los ámbitos fiscal, institucional y de planificación nacional del desarrollo (Finot 2005).

Orientar los procesos autonómicos y la participación ciudadana en cada departamento, región y municipio podría mejorar sustancialmente el logro de metas de gestión en las políticas públicas y en la capacidad institucional desde las bases más pequeñas del Estado, lo cual significa ir más allá de un modelo

GAMBOA ROCABADO

solamente redistributivo, donde se espera la asignación de recursos fiscales o los futuros ingresos que provendrán de los hidrocarburos; por primera vez, en abril de 2010, el sistema democrático en Bolivia reorganizará los procesos de decisión a partir del escenario de poderes autonómicos. Esto requiere una reforma institucional muy profunda en todas las prefecturas y los municipios pobres, sobre todo indígenas (Rauber 2006). Tales reformas implican la identificación de varios sistemas de reglas de juego que regulen la relación entre los ciudadanos y la nueva organización federal de los gobiernos autónomos; de lo contrario, los conflictos sociales explosionarán amenazando con debilitar las oportunidades de cambio.

Para las elecciones municipales de alcaldes y concejales, los acuerdos políticos especificaron que el proceso se sujetase a la legislación vigente. Es decir, en abril se elegirán los concejales por circunscripciones territoriales específicas en los 327 gobiernos municipales autónomos que existen gracias a la Ley de Participación Popular. De acuerdo con el Código Electoral de 1999 (todavía vigente) los concejales son elegidos en votación universal por un período de cinco años y siguiendo el sistema de representación proporcional¹².

Los candidatos a alcaldes serán aquellos inscritos en el primer lugar de las listas a concejales de los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas o pueblos indígenas. El alcalde será elegido por mayoría absoluta de los votos válidos, pero si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta, el concejo municipal tomará los dos candidatos más votados y elegirá como alcalde al que obtenga la mayoría absoluta. Si hubiera un empate, la votación se repetirá dos veces consecutivas.

De persistir el empate, los concejos municipales proclamarán alcalde al candidato que obtuvo la mayoría simple en la elección municipal. Los futuros alcaldes gobernarán subordinados al voto de censura constructivo. Aquellos municipios que deseen convertirse en una “autonomía indígena originario campesina” podrán elaborar su estatuto y realizar un referéndum para el 6 de diciembre de 2009; el Régimen Electoral señala que esta consulta puede ser administrada por la Corte Departamental Electoral donde quiera surgir dicha autonomía.

La gran transformación que se espera en las elecciones municipales reside en el impulso para la toma de decisiones que tendrán los concejos municipales; éstos serán “órganos autorizados para habilitar las *cartas orgánicas*. Los concejos actuales responden al sistema anterior y no están habilitados para aprobar estos proyectos de cartas orgánicas [...]. A diferencia de las anteriores

12 Los concejales serán elegidos conforme al número de habitantes de los municipios y en un número máximo de once (Corte Nacional Electoral 2006, 138-139).

TRANSFORMACIONES CONSTITUCIONALES EN BOLIVIA

ordenanzas, las leyes municipales no dependerán del Senado Nacional. Los municipios organizarán sus políticas públicas con leyes que van a tener categoría similar a las leyes del Estado central y, de esta manera, podrán definir su futuro en el ámbito de sus competencias exclusivas" (Alarcón 2009, C3).

Con las elecciones prefecturales y municipales en abril del 2010, las estructuras autonómicas necesitarán una institucionalidad *diferenciada*. Tanto el nivel nacional como los niveles regional y municipal deben tener un conjunto de instituciones que reciban con eficacia las competencias delimitadas en la Constitución, pero según sus capacidades instaladas y un liderazgo fuerte para asumir visiones de poder que también equilibren su accionar con la unidad del país.

Las competencias autonómicas, además, deberán estar de acuerdo con las posibilidades y necesidades de los ámbitos departamentales, provinciales, municipales e indígenas; de lo contrario, se corre el riesgo de que las elecciones estén *imponiendo* un conjunto de responsabilidades que las prefecturas y los municipios no están todavía en condiciones de administrar; por lo tanto, una nueva distribución de funciones y competencias del Estado federal emergente en Bolivia generaría una sobrecarga problemática y disgregadora.

Las elecciones son solamente el primer paso porque falta una reforma administrativa en lo relacionado con las capacidades de gestión pública prefectural, municipal e indígena. El tipo de descentralización después del proceso eleccionario debe complementarse con una *fortaleza operativa, para cambiar las condiciones institucionales* actuales, lo que lleva a consolidar el ordenamiento legal en materia de descentralización y municipalismo, para evitar controversias estimulando acciones de concertación, porque los problemas podrían aparecer en la identificación de *competencias autonómicas exclusivas* que tiene la Constitución; estas visiones exclusivistas dan paso a conductas inflexibles, en lugar de mantener alternativas abiertas, capaces de adaptarse a la transformación gradual de la compleja realidad boliviana (Ministerio de Autonomía 2009; Fukasaku y Hausmann 1998, 95).

La construcción de verdaderos poderes prefecturales, regionales, municipales e indígenas no debe ser asumida como una improvisación desordenada, sino como una dirección política plenamente activa en cuanto a los temas constitucionales, pero para tener una institucionalidad eficaz que viabilice el desarrollo desde abajo, el control efectivo de los gastos, el acceso a fuentes de ingreso, la administración responsable de la deuda pública, que exige una reglamentación especial, y el regreso de la estabilidad en Bolivia.



CONCLUSIONES: LOS PROBLEMAS POLÍTICOS PERSISTENTES Y RELEVANCIA DEL CASO BOLIVIANO

La instalación de futuros poderes descentralizados y autónomos exige normar el *ordenamiento de competencias* con una ley marco de autonomías que sin duda traerá nuevos conflictos. Los futuros prefectos elegidos en abril de 2010, necesariamente deben establecer un *régimen jurídico para la delegación de competencias*. Además, la identificación de una serie de demandas en los departamentos desempeñará un papel *articulador* para que los gobiernos prefecturales no desarrollen una integración marginal con las reformas planteadas en la Constitución, sino que más bien ejerzan una contribución en materia de políticas descentralizadas; es decir que las prefecturas puedan utilizar los instrumentos de la ley para emitir criterios y decisiones que sean de carácter vinculante, generando compromisos de largo aliento con aquellas demandas.

La instauración de mayores competencias deberá realizarse teniendo en cuenta una adaptación a *entornos cambiantes y conflictivos*, ya sea que se trate de políticas orientadas hacia el mercado, el horizonte multicultural del Estado Plurinacional, los conflictos sociales, o cualquier otro aspecto del desarrollo departamental y municipal.

Las posibilidades inéditas que también tendrán los gobiernos autónomos municipales deberán estar organizadas en función de los objetivos y metas previstos en la planificación estratégica de las Prefecturas, y no en función de la novedad precipitada o el aislacionismo que puedan traer ciertas ideas, como la hegemonía indígena, que solamente caerá en actitudes etnocéntricas de confrontación.

Una ley marco de autonomías para regular las nuevas competencias debe ser entendida como un sistema de relaciones entre las demandas externas provenientes de la sociedad civil y aquellas demandas internas que exige una burocracia profesional dotada de idoneidad para administrar los gobiernos autónomos; por lo tanto, el escenario institucional para implementar tales demandas e instalar otras estructuras de poder también deberá establecer mecanismos de modernización, negociación y toma de decisiones en un Estado de Derecho más sólido.

Modernizar, racionalizar y programar frente a entornos cambiantes debería convertirse en un conjunto de exigencias fundamentales a partir de las cuales se definan las prácticas institucionales de los gobiernos autónomos y responsables (Centelles y Navarro 2004, 309).

Empero, los problemas cardinales que el Estado boliviano sufre en materia de burocratización, desinstitucionalización, patrimonialismo y clientelismo aún afectan profundamente cualquier esfuerzo para desarrollar y proteger una cultura de reformas institucionales donde la sociedad participe y se apropie de

TRANSFORMACIONES CONSTITUCIONALES EN BOLIVIA

los cambios constitucionales con el convencimiento de estar contribuyendo a su propio bienestar.

La influencia de los partidos políticos en el aparato estatal sigue distorsionando una serie de intentos para reestructurar el funcionamiento de la administración pública. En Bolivia, son tres los fenómenos que generan problemas en la implementación de la reforma estatal:

- Primero, el reclutamiento de personal improvisado y con criterios estrictamente *clientelares* va deteriorando la gestión pública; esto no favorece el buen desempeño ni el logro de resultados consistentes. Este problema surgió claramente en la refundada empresa petrolera YPFB, lo cual dio lugar a una serie de dudas respecto a las posibilidades efectivas que tiene el país para efectuar las reformas estatales, sobre todo cuando la corrupción está profundamente arraigada, amenazando con desperdiciar los recursos públicos.
- Segundo, precisamente los actos de corrupción cometidos por muchos funcionarios deslegitiman la autoridad del Estado ante los ojos de la sociedad civil y fomentan la reproducción de muchas distorsiones, erosionando la institucionalidad estatal. Estos problemas se trasladan a otros niveles en los ámbitos prefecturales y municipales, lo cual genera mayores obstáculos para cualquier proyecto de desarrollo que propone transformaciones integrales.
- Tercero, los resultados del referéndum constitucional son claros al mostrar que el liderazgo de Evo Morales y el reconocimiento de la Constitución son resistidos por las regiones del oriente y el sur bolivianos (a pesar de la reelección de 2009), lo cual mantiene la polarización que surgió desde las elecciones del 18 de diciembre de 2005.

El concepto de reforma del Estado regresó como una necesidad estratégica para implementar el texto constitucional, pero junto a un nuevo discurso político ligado a los procesos de cambio “más allá del modelo neoliberal”. Esta posición fue convertida en una consigna por parte del MAS para interpelar a las organizaciones campesinas e indígenas; sin embargo, este discurso no analiza el impacto y las consecuencias de los cambios constitucionales de largo plazo. Probablemente, los problemas políticos actuales no son inherentes al nuevo texto constitucional, sino que chocan con las concepciones reduccionistas respecto a qué dirección tomará la reforma estatal bajo el liderazgo del MAS. Básicamente, entre los principales reduccionismos se pueden identificar dos:

- Después de la reelección de Evo Morales en diciembre de 2009, es crucial evitar reducir las reformas estatales y constitucionales a la posibilidad de

GAMBOA ROCABADO

plantear solamente una *democracia étnica*. Esto tiende a distorsionar los marcos institucionales de coexistencia pacífica dentro de la estructura de clases sociales. En todo caso, etnicidad y clases sociales exigen retos de reconciliación.

- La intensa publicidad en los medios de comunicación sobre las políticas de gobierno trivializa los impactos y la apropiación legítima de las reformas en la Constitución porque no hay una visión global para unir las estrategias de desarrollo con un nuevo Estado que fomente la unidad y reconciliación.

Los conflictos estructurales que amenazan la implementación de la Constitución y las elecciones prefecturales y municipales de abril 2010 giran en torno a lo siguiente:

- Conflicto entre los poderes del Estado, lo cual implica una tensión muy fuerte que agrava los problemas institucionales de la democracia en Bolivia, fruto de un acentuado presidencialismo, especialmente cuando todos los magistrados del Tribunal Constitucional renunciaron, dejando completamente inerte aquella institución. En este caso, el gobierno presidencial de Evo Morales está impulsando un proceso político, aprobando sus principales políticas y reformas por “decreto supremo”; este *decretismo* tiene graves consecuencias para la estabilidad y afecta negativamente la generación de futuros consensos (Sartori 1994).
- Conflicto entre las regiones, debido a la implementación de las autonomías y los futuros referéndums que se ejecutarán en La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba, Chuquisaca y el Chaco.
- Conflictos entre las visiones de modernización institucional occidental, frente a otro tipo de visiones de los movimientos indígenas, que poseen sus propias concepciones multiculturales sobre los mismos problemas políticos.
- Conflictos sobre el surgimiento de supuestos grupos terroristas. Las investigaciones en torno al *caso Eduardo Rozsa*, en Santa Cruz, señalan dos tendencias: terrorismo relacionado con sectores autonomistas, secesionismo y violencia estatal, donde los organismos de seguridad del Estado pisotean también los derechos humanos.
- El caso Rozsa fue muy particular, pues en Santa Cruz varios sectores empresariales intentaron financiar la utopía de una nueva república, tropezando con el rechazo abierto del país. La organización de un grupo irregular dio a conocer varios nombres, donde se destacaba Eduardo Rozsa, nacido en Bolivia, pero que había adquirido las nacionalidades croata y húngara en campañas mercenarias. Súbitamente, fue muerto y su célula (acusada

TRANSFORMACIONES CONSTITUCIONALES EN BOLIVIA

de terrorista) resultó completamente desbaratada en abril de 2009. Esto desató un profundo debate porque reveló que las élites regionalistas de la Media Luna impulsaron un conflicto autonómico que apostó por el separatismo y terminó distanciándolas del conjunto del país y de las perspectivas democráticas.

El proceso autonómico boliviano significa una oportunidad para incrementar la eficacia y responsabilidad de las acciones estatales. Solamente así habrá tenido sentido avanzar de manera más decisiva en una descentralización, y con una Constitución Política que está generando tanta expectativa.

Los conflictos latentes y manifiestos en Bolivia, desde la guerra del agua en Cochabamba durante el año 2000 hasta hoy día, presentan un escenario que debilitó al Estado y la democracia. El país está demasiado dividido desde la caída de Gonzalo Sánchez de Lozada en 2003 y el gobierno del MAS tiene serias dificultades para tomar decisiones políticas que sean respetadas por diferentes grupos porque sus iniciativas e intereses obedecen más a metas de corto plazo, sin mostrar una voluntad para asumir la consolidación de capacidades estatales en la negociación y el aprovechamiento de experiencias exitosas, junto con criterios de equidad y visiones duraderas de largo aliento.

El Estado y la sociedad boliviana ingresaron en la oscura dinámica de la anomia; por lo tanto, se hace muy difícil que las elecciones prefecturales y municipales sirvan como un antídoto inmediato para sobreponerse a la *democracia anómica*. El país ahora se caracteriza por tener un ritmo donde cualquier ciudadano se acostumbró a vivir al borde del riesgo, la incertidumbre y la corrupción cotidiana, aceptando como normal la violación de derechos humanos, los abusos del poder y las tenebrosas explosiones de autoritarismo desde la sociedad civil por medio de sangrientos linchamientos.

Estos problemas tienen raíces estructurales que se remontan directamente a las contradicciones de la estructura social, donde la inseguridad institucional del sistema político, la dinámica inestable de la democracia, la pobreza y la crisis económica tienen consecuencias que promueven todo tipo de confrontación, arbitrariedad en la interpretación del derecho y descomposición del poder judicial.

En un ambiente donde hay diferentes sectores divididos dispuestos a la eliminación directa del enemigo, cada actor tratará constantemente de afirmar su propia posición intentando convencer a los miembros de otros sectores de que sus acciones son legítimas. Por otra parte, los líderes de los grupos que se sienten perjudicados, como es el caso de una gran mayoría de grupos urbanos marginales e indígenas, negarán aquella pretensión de legitimidad; en este caso, es importante el fortalecimiento de una autoridad nacional plenamente



GAMBOA ROCABADO

reconocida: *el Estado*, en calidad de ente rector para la gestión exitosa de los conflictos públicos; de lo contrario, se corre el riesgo de caer en peligrosas situaciones de “anomía social y política”. La disgregación de las instituciones en Bolivia está conduciendo a la naturalización del caos y a la aceptación de situaciones extremas.

La anomía significa, por lo tanto, estar ante un peligro permanente, sufrir una sensación de desconcierto y desorientación ante una multiplicidad de normas opuestas y contradictorias, donde cualquier grupo o institución puede reaccionar de manera inesperada afectando los intereses colectivos y dañando seriamente a otros grupos; de esta forma se generan las mejores condiciones para el estallido de la violencia por desesperación, oportunismo o supervivencia.

El Estado es una autoridad despreciada por gran parte de la población; primero, porque los pobres no reciben la protección esperada, y segundo, porque las élites y los aprovechadores del poder han manipulado las estructuras estatales hasta destruir las orientaciones más mínimas.

La “dispersión” de las normas y el enfrentamiento entre diferentes partidos políticos, movimientos sociales, actores social-corporativos e institucionales que se mueven en el sistema democrático podrían ahondarse con las autonomías, si no se construye una estructura institucional, donde es fundamental reconocer la necesidad de coordinar e integrar de manera armónica diferentes regulaciones, leyes y capacidades estatales descentralizadas para reducir la dispersión y aquellas visiones parcializadas que son particularmente negativas, incluso con una nueva Constitución Política que, habiéndose promulgado, no redujo el acecho de la *democracia anómica*.

Los acontecimientos en Bolivia plantean una reflexión respecto al retorno de los debates sobre la hegemonía en América Latina. En general, en el continente se asumió que los problemas referidos al desenvolvimiento democrático, en gran medida, inclinan la balanza hacia el papel central que los partidos han desempeñado o podrían tener dentro del sistema político; sin embargo, las controversias ideológicas, e incluso los datos empíricos, muestran una realidad diferente. Los partidos no son los únicos actores centrales del sistema porque la competencia entre múltiples fuerzas políticas se extiende hacia los movimientos sociales de diferente raigambre y la búsqueda de “nuevas formas hegemónicas” dentro de la lucha por el poder; asimismo, es fundamental ampliar el análisis para comprender cuál es la lógica de la dominación que se oculta detrás de los conflictos por imponer distintas matrices culturales en la sociedad.

La construcción hegemónica en sociedades heterogéneas y con gran desigualdad social como las latinoamericanas obliga a pensar que los partidos

TRANSFORMACIONES CONSTITUCIONALES EN BOLIVIA

políticos no son los dinamizadores exclusivos para instaurar estructuras de comunicación entre la sociedad civil y el Estado. La hegemonía —como concepto y estrategia— adquiere plena relevancia cuando el conjunto de las clases sociales, estructuras culturales y actores políticos es capaz de compartir visiones de futuro y obedecer una fuerza de liderazgo hegemónico que combine la generación de consensos, junto con la eficacia para imponer autoridad o coerción desde el Estado.

La coerción no puede ser considerada únicamente como la capacidad represiva, sino como una “infraestructura de poder” que posee instituciones sólidas, racionales, y constituciones legítimas. En el caso boliviano, las reformas constitucionales están tratando de desarrollar un proyecto hegemónico que edifique un nuevo Estado, desde postulados ideológicos indigenistas y percepciones de democracia directa.

Muchos analistas afirmaron que las democracias en América Latina ingresaron en lo que se denomina el umbral de regularidad (Mainwaring y Shugart 1997); es decir, elecciones libres, universales, participación de la oposición, apertura del debate y existencia de la opinión pública. Esta concepción de democracia electoral pasó por alto la posibilidad de lograr liderazgos fuertes para ejecutar cambios políticos y sociales de largo alcance, lo cual demanda la construcción de una o varias fuerzas hegemónicas.

El debate contemporáneo sobre la hegemonía y el cambio constitucional como alternativa de modificación de las estructuras estatales fue marginado por las orientaciones tecnocráticas en la gestión pública y las teorías de la gobernabilidad. El propósito era tener un sistema de partidos plenamente competitivo, con reglas electorales claras y donde la conquista del poder conduzca a una estabilidad homogénea de las políticas públicas, ocultando los conflictos de clase y favoreciendo la ideología de una democracia representativa. Esto resultó ser ilusorio y, por el contrario, sumamente inestable.

La reforma constitucional boliviana reinserta las perspectivas hegemónicas y establece que los sistemas de partidos deberían incluir otros procesos de legitimación, consentimiento y dominación con una dirección más duradera. No es suficiente ganar una elección y acceder a las estructuras estatales, sino visualizar el ejercicio del poder en el largo plazo, lo cual implica conectar las fuerzas sociales que están detrás de las distintas clases sociales y culturas, con uno o más partidos que pugnan por la hegemonía. Los liderazgos políticos se tornarían más ambiciosos y, simultáneamente, serían exigidos en la necesidad de combinar legitimidad (constituciones como estructuras que fundamentan transformaciones estatales), negociación (logro de consensos) y autoridad, que realmente conduzcan a los movimientos sociales en una determinada trayectoria.

En Bolivia, la victoria del MAS en dos elecciones presidenciales (2005 y 2009) y los dilemas en torno a la implementación constitucional permiten discutir las condiciones hegemónicas de un nuevo proyecto político, aunque no está claro si triunfarán las estrategias más pacíficas, pues recién se presentan los requisitos para ir desarrollando una hegemonía efectiva, capaz de modificar la matriz cultural, económica y democrática para beneficio de amplias mayorías.

Referencias

- Alarcón, Carlos. 2009. Tendrán verdadera autonomía política (entrevista). *Ventana Ciudadana* 116, suplemento de *La Razón*, 12 de mayo.
- Alba, Óscar y Sergio R. Castro, coords. 2007. *Las reformas al Estado. Ensayos de derecho político*. Cochabamba: Instituto de Estudios Internacionales, Agencia Española de Cooperación Internacional.
- Banco Mundial. 1997. *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*. Washington: Oxford University Press.
- . 2000. *Bolivia: del padrinazgo al Estado profesional. Análisis de la situación institucional y de gobernabilidad en Bolivia*, tomo I. La Paz: Banco Mundial.
- Centelles, Joseph y Marc Navarro. 2004. Local, nacional y global: construyendo la patria plural desde los municipios. En *El desarrollo posible, las instituciones necesarias*, comp. Joan Prats, 309-388. La Paz: Plural, Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- Centeno, Miguel Ángel. 2002. *Blood and debt. War and the nation-state in Latin America*. Filadelfia: The University of Pennsylvania Press.
- Corte Nacional Electoral. 2006. *Compendio electoral*. La Paz: Corte Nacional Electoral.
- Dahl, Robert A. 1989. *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- Elster, Jon y Rune Slagstad, eds. 1988. *Constitutionalism and democracy*. Cambridge, Nueva York: Cambridge University Press.
- Finot, Iván. 2005. El proceso boliviano de descentralización: análisis comparativo y pautas para seguir adelante. En *La descentralización que se viene. Propuestas para la (re)constitución del nivel estatal intermedio*, 131-167. La Paz: ILDIS, Plural.
- Fukasaku, Kiichiro y Ricardo Hausmann, eds. 1998. *Democracy, decentralization and deficits in Latin America*. Paris: OECD, IADB, Development Centre.
- Fundación de Apoyo al Parlamento y a la Participación Ciudadana (FUNDAPPAC). 2004. *Noche parlamentaria. Autonomías e institucionalidad, seminario internacional. ¿Regiones autónomas, federalizadas o descentralizadas?* La Paz: FUNDAPPAC, Konrad Adenauer Stiftung.

TRANSFORMACIONES CONSTITUCIONALES EN BOLIVIA

- Gamboa Rocabado, Franco. 2009a. La democracia anómica en América Latina. *Metapolítica* 65.
- Gamboa Rocabado, Franco. 2009b. *Dilemas y conflictos sobre la Constitución en Bolivia. Historia política de la Asamblea Constituyente*. La Paz: Fundación Konrad Adenauer.
- Grimm, Dieter, William Rowan y Mattias Kumm. 2008. Global constitutionalism. Seminario dictado en la Universidad Yale, 24 de noviembre, New Haven, Estados Unidos.
- Irurozqui Victoriano, Marta y Víctor Peralta Ruiz. 2000. *Por la concordia, la fusión y el unitarismo. Estado y caudillismo en Bolivia, 1825-1880*. Madrid: Instituto de Historia, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- La Razón. 2008a. Evo podrá ir a la reelección sólo por una vez. *La Razón*, 21 de octubre.
- . 2008b. Cuando la ley se convierte en una piedra en el zapato. *La Razón*, 12 de diciembre.
- Linz, Juan J. 1993. *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza.
- Linz, Juan J. y Alfred Stepan. 1996. *Problems of democratic transition and consolidation. Southern Europe, Southern America and post communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- López-Alves, Fernando. 2000. *State formation and democracy in Latin America, 1810-1900*. Durham: Duke University Press.
- Mahoney, James. 2003. Knowledge accumulation in comparative historical research. The case of democracy and authoritarianism. En *Comparative historical analysis in the social sciences*, James Mahoney y Dietrich Rueschemeyer, 131-174. Nueva York: Cambridge University Press.
- Mainwaring, Scott, Guillermo O'Donnell y Arturo Valenzuela. 1992. *Issues in democratic consolidation*. Notre Dame: The University of Notre Dame Press.
- Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart, eds. 1997. *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mann, Michael. 2006. *The dark side of democracy: Explaining ethnic cleansing*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Mansilla, Hugo Celso Felipe. 2004. *Consultas populares y ampliación de la democracia. El Referéndum en perspectiva comparada*. La Paz: Corte Nacional Electoral.
- . 2007. *Problemas de la autonomía en el oriente boliviano. La ideología de la Nación Camba en el espejo de las fuentes documentales*. Santa Cruz: El País.
- Ministerio de Autonomía. 2009. Agenda estratégica. Implementación del proceso autonómico en el Estado Plurinacional. Documento de trabajo del Ministerio de Autonomía.
- Munck, Gerardo L. 2009. *Measuring democracy. A bridge between scholarship and politics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.



GAMBOA ROCABADO

- O'Donnell, Guillermo. 1997. *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. México: Paidós.
- Prats, Joan, dir. 2004. *El desarrollo posible, las instituciones necesarias*. La Paz: Plural, Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- Przeworski, Adam, Michael E. Álvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi. 2000. *Democracy and development. Political institutions and well-being in the world, 1950-1990*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam, Susan C. Stokes y Bernard Manin, eds. 1999. *Democracy, accountability, and representation*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Rauber, Isabel. 2006. *América Latina. Movimientos sociales y representación política*. La Paz: Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria.
- Rhodes, Rod, Sarah A. Binder y Bert A. Rockman 2008. *The Oxford handbook of political institutions*. Nueva York: Oxford University Press.
- Rivera, José Antonio. 2008. *Hacia una nueva Constitución. Luces y sombras del proyecto modificado por el Parlamento*. La Paz: FUNDAPAC, Oficina Jurídica de la Mujer, Konrad Adenauer Stiftung.
- Sartori, Giovanni. 1994. *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Toonen, Theo y Florian Grotz. 2007. Constitutional analysis and institutional redesign in era of internationalization: Ten reflections, *Zeitschrift für Staats und Europawissenschaften* 5 (3-4): 602-612.
- Urenda Díaz, Juan Carlos. 2005. La descentralización político-administrativa departamental: una reforma perentoria miopemente postergada. En *La descentralización que se viene. Propuestas para la (re)constitución del nivel estatal intermedio*, 437-476. La Paz: ILDIS, Plural.
- Von Mantenheim, Kurt y James M. Malloy, eds. 1998. *Deepening democracy in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

• • •