



Conferencia Internacional  
Democracia Directa en América Latina 14/15 de  
Marzo de 2007, Buenos Aires, Argentina

International Conference  
Direct Democracy in Latin America 14-15 March  
2007, Buenos Aires, Argentina

Fernando Mayorga  
Universidad Mayor de San Simón, Bolivia

**Representación, Legitimidad y  
Proceso Político Decisional:  
La Democracia Directa en la Región.  
El Caso Boliviano**

Organizada por:



**UNSAM**  
UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE  
SAN MARTÍN



## **Introducción**

La adopción de instituciones de democracia semidirecta, como el referéndum o la consulta popular, responde a demandas de ampliación de la democracia representativa mediante la adopción de normas que, al promover mayor participación ciudadana mediante el voto universal y directo para definir asuntos públicos, modifican el proceso decisional político con la intención de mejorar la calidad representativa y la legitimidad de las instituciones democráticas. Aparte de esta pretensión normativa, su inclusión también responde a estrategias de los actores políticos para prevenir o resolver situaciones de conflicto. Estas dos facetas –sustantiva e instrumental- aparecen de manera evidente en el caso boliviano donde se han realizado dos consultas ciudadanas –sobre hidrocarburos, en 2004 y sobre autonomías, en 2006-; se prevé un referéndum en el segundo semestre de 2007 para aprobar la nueva Constitución Política del Estado. Sin embargo, en la actualidad también se discute la posibilidad de convocar a consulta popular para resolver problemas referidos a la titularidad del poder político, mediante la incorporación de la figura de revocatoria de mandato, con la intención de dirimir conflictos entre oficialismo y oposición, particularmente en el nivel subnacional (departamental) donde existe una mayoría de autoridades departamentales contrarias al partido de gobierno. Si bien la revocatoria de mandato mediante referéndum forma parte del debate en la Asamblea Constituyente (cuya labor debe concluir en agosto del presente año y refrendarse en una consulta ciudadana en las urnas), se plantea su adopción inmediata mediante una ley interpretativa de la norma constitucional merced a un acuerdo parlamentario. De esta manera, al margen de la eficacia en el proceso político decisional entran en juego aspectos vinculados a la legitimidad y representatividad de las autoridades políticas.

En este trabajo analizamos las experiencias mencionadas y la propuesta de revocatoria de mandato resaltando la tensión entre previsiones normativas y respuestas fácticas, esto es, entre acuerdos sustantivos y pactos instrumentales. Previamente efectuamos una valoración del proceso político para enmarcar nuestro análisis sobre las causas y los efectos políticos de la combinación de instituciones de democracia representativa y democracia directa.

### **1. La democracia participativa en escena**

A partir de una reforma parcial en la CPE, aprobada por el parlamento en febrero de 2004, Bolivia “adopta para su gobierno la forma democrática representativa y participativa” y se establece que “el pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes y mediante la Asamblea Constituyente, la Iniciativa Legislativa Ciudadana y el Referéndum” (Arts. 1 y 4). Se trata de la segunda reforma constitucional aprobada desde la transición democrática y, a diferencia de la primera reforma que se realizó en 1994 en un ambiente de estabilidad y concertación partidista, esta reforma constitucional estuvo precedida de una grave crisis política y, en cierta medida, la inclusión de instituciones de democracia participativa fue una respuesta a problemas de representación y al agotamiento de una modalidad del proceso político decisonal centrado en el sistema de partidos y en coaliciones de gobierno y parlamentarias. La participación ciudadana mediante el voto en asuntos anteriormente circunscritos a la dinámica parlamentaria o a la interacción entre los poderes ejecutivo y legislativo reemplazó, relativamente, a la acción directa desplegada por organizaciones sociales de diverso cuño que irrumpieron en el escenario político desplazando a los partidos políticos y cuestionando la eficacia de las mediaciones institucionales.

La primera experiencia de referéndum se realizó en julio de 2004 para definir la política hidrocarburífera y estuvo precedida por una grave crisis política y una aguda conflictividad social que exigieron una serie de acuerdos entre actores políticos y sociales. El 2 de julio de 2006 se realizó un referéndum nacional sobre autonomías departamentales para definir las características de la descentralización política del Estado<sup>1</sup>, como parte de un amplio pacto político que incluyó la convocatoria a una asamblea constituyente, el adelantamiento de elecciones generales y la elección directa de autoridades departamentales. Una diferencia sustantiva entre ambas experiencias radica en los alcances de su carácter

---

<sup>1</sup> La división político-administrativa del país establece la existencia de Departamentos, Provincias, Municipios y Cantones. En la actualidad, y desde 1987, está vigente la autonomía municipal que fue fortalecida en 1995 mediante la Ley de Participación Popular. Los Departamentos, en total nueve, cuentan con una autoridad política –prefecto- que representa al poder ejecutivo y es designada por el presidente de la República, aunque en diciembre de 2005 se estableció, de manera inédita y provisional –porque la actual norma constitucional no lo establece- su elección directa mediante voto ciudadano, la que fue “refrendada” por el presidente Evo Morales que procedió a las designaciones respectivas respetando los resultados de los comicios. Este nivel subnacional está sometido al debate en la Asamblea Constituyente respecto a la transferencia de competencias del gobierno central y a la asignación de nuevas atribuciones que le otorguen capacidad para conformar gobiernos departamentales mediante voto ciudadano y realizar una gestión pública descentralizada.

vinculante puesto que el referéndum sobre los hidrocarburos es un mandato para los poderes del Estado, en cambio, la consulta popular sobre las autonomías departamentales tiene un destinatario específico: la Asamblea Constituyente, conformada mediante elecciones realizadas de manera simultánea con el referéndum por autonomías.

Adicionalmente, la Asamblea Constituyente debe elaborar y aprobar un nuevo texto constitucional que, en el segundo semestre de 2007, será sometido a un referéndum para su aceptación o rechazo por parte de la ciudadanía. Este referéndum “de salida” puede tornarse muy complejo puesto que, según lo establecido en su Reglamento de Debates, es probable que algunos artículos –aquellos que no sean aprobados por dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Constituyente- sean sometidos a consulta popular- aunque no existe restricción respecto a la cantidad. Para completar este panorama de recurrencia a la consulta ciudadana, el presidente Evo Morales –en enero de 2007- sugirió la incorporación de la revocatoria de mandato mediante referéndum para resolver un grave conflicto desatado por las pugnas entre el gobierno central y un prefecto opositor que provocaron cruentos enfrentamientos entre civiles en la ciudad de Cochabamba.

¿Qué cuestiones plantea esta situación de reiterada invocación y uso de instituciones de democracia directa? Partiendo de la aseveración de que las instituciones de democracia directa se refieren a “las diversas formas de participación política que se realizan a través del ejercicio del voto directo y universal” con el objetivo de “involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre cuestiones públicas (actos o normas)...” (Zovatto 2004:12) y que su utilización es una respuesta a problemas de representación y estabilidad política, en este trabajo indagamos acerca de sus intenciones normativas y sus efectos fácticos en el caso boliviano.

El referéndum es uno de los dispositivos de democracia participativa que fue incorporado en la Constitución Política del Estado como parte de las reformas institucionales dirigidas a resolver situaciones de crisis política que, en los últimos años, provocaron la renuncia de dos presidentes de la República y el adelantamiento de elecciones generales. Es decir, no solamente expresa un afán de “consolidación” (PNUD 2004) o “ampliación” de la democracia representativa (de Souza 2004) sino, también, es un síntoma del funcionamiento deficitario de las instituciones políticas que pone en evidencia problemas de participación y representación. A partir de complejizar el proceso político

decisional y dotarle de mayor legitimidad mediante la consulta popular, la combinación de democracia directa y democracia representativa es un intento de resolver demandas de funcionamiento estable del sistema político. Precisamente, para comprender a cabalidad este intento efectuamos un balance de los profundos cambios políticos acontecidos en los últimos años.

## **2. Cambios en la política**

A partir de 2000, la política institucional, cuando no fue desplazada, convivió con la “política en las calles” (Calderón y Szmukler 2000), esto es, la acción directa desplegada por movimientos sociales, sindicatos, gremios empresariales y entidades cívico-regionales mediante bloqueos de carreteras, marchas, huelgas, cabildos y paros cívicos. Después de una revuelta popular en octubre de 2003 que provocó la renuncia de Sánchez de Lozada y la sucesión presidencial en manos de Carlos Mesa, las demandas de los movimientos sociales y los partidos de oposición –particularmente del Movimiento Al Socialismo (MAS)- se tradujeron en la incorporación en el texto constitucional de instituciones de democracia directa, como el referéndum, la iniciativa legislativa ciudadana y la asamblea constituyente. Cambio acompañado del reconocimiento de nuevas modalidades organizativas -agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas- en la competencia electoral, eliminando el monopolio partidista en la representación política.

Estas transformaciones denotaron el agotamiento de la “democracia pactada”, un modelo de gobernabilidad afincado en la centralidad del sistema de partidos y sustentado en coaliciones parlamentarias y de gobierno como rasgos centrales del funcionamiento del sistema político durante casi dos décadas (1985-2003). Una de las consecuencias evidentes del cambio político fue la virtual desaparición de los partidos tradicionales (Acción Democrática Nacionalista, ADN; Movimiento de Izquierda Revolucionaria, MIR, y en menor grado, Movimiento Nacionalista Revolucionario, MNR) que habían gobernado, de manera alternada, durante dieciocho años y cuya debacle se inició en octubre de 2003, dando origen a una coyuntura de innegable influencia del MAS y de movimientos sociales que exigían la realización de un referéndum para definir la nacionalización de los hidrocarburos y la convocatoria a una asamblea constituyente para “refundar” el país.

Como reacción al predominio de fuerzas políticas de izquierda y organizaciones sociales que impulsaron la realización, en julio de 2004, de un referéndum sobre la política hidrocarburífera surgió una demanda por “autonomías departamentales” promovida por el movimiento cívico-regional y los gremios empresariales del Departamento de Santa Cruz que, en enero de 2005, congregaron a una multitud en un cabildo que dio inicio a una campaña de recolección de firmas para solicitar –mediante iniciativa legislativa ciudadana- la convocatoria a un referéndum sobre este tema.

Otra protesta social, en junio de 2005, derivó en la renuncia de Carlos Mesa y en un contexto de polarización política, protestas sociales y enfrentamientos regionales se suscribió un acuerdo congresal que definió el acortamiento del mandato presidencial y el adelantamiento de las elecciones generales. También se estableció que, simultáneamente y por primera vez en la historia, se elija mediante voto ciudadano a las autoridades políticas de las regiones –los prefectos de los Departamentos- pese a que la norma constitucional establece que su designación es una prerrogativa presidencial. Esta fría crónica de hechos que concluyen con la preservación y profundización de la democracia no desdeña la gravedad de los acontecimientos vividos en el transcurso de un conflicto que sacudió al país durante varias semanas con cercos campesinos, manifestaciones multitudinarias, bloqueos en las principales carreteras, paros cívicos y huelgas de hambre en un espacio de discursividad política polarizado con consignas de nacionalización, autonomías departamentales, asamblea constituyente, golpe de estado, insurrección, gobierno civil-militar, clausura del parlamento, renuncia presidencial e, inclusive, voces agoreras que alertaban sobre el riesgo de una guerra civil.

El desenlace de estos avatares fue encauzado hacia la disputa electoral y los comicios generales de diciembre de 2005 tuvieron un resultado inédito con la victoria de Evo Morales, candidato presidencial del MAS, por mayoría absoluta siendo la primera vez - desde la transición a la democracia- que un candidato accede directamente a la presidencia de la República sin necesidad de establecer pactos partidistas para conformar una coalición parlamentaria y de gobierno (Ver Cuadro 1). Sin embargo, en contraste con esta supremacía en los comicios generales, en las elecciones de prefectos el MAS venció solamente en tres de los nueve Departamentos denotando la existencia de un voto cruzado en las preferencias políticas nacionales y regionales. Este escenario postelectoral se tradujo en un complejo cuadro de relaciones entre oficialismo y oposición que se manifestó, en el

clivaje regional, en una creciente tensión entre el gobierno central y los prefectos no afines al oficialismo; tensión caracterizada por intentos de coordinación en aspectos relativos a la gestión pública y desencuentros respecto al debate en torno a las autonomías departamentales, tomando en cuenta la inexistencia de un marco normativo respecto a las nuevas relaciones entre el gobierno central y los prefectos. Por ello, pese a su nítida victoria en el nivel nacional y a pesar de disponer de mayoría parlamentaria, el MAS concertó con la oposición congresal y con las entidades cívicas de las regiones adversas al gobierno una convocatoria simultánea al referéndum sobre autonomías departamentales y a la elección de constituyentes para dar cumplimiento a los acuerdos políticos y definir el curso de la reforma estatal en el marco de una asamblea constituyente.

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

El sistema político, pues, ha sufrido cambios en la trama de actores, en el alcance de las reglas y en las características del proceso decisional. Un esquema institucional que muestra nuevas pautas en el proceso político decisional que ya no se circunscribe a las negociaciones en el sistema de partidos ni a las relaciones entre poderes ejecutivo y legislativo porque se ha incorporado la figura del referéndum para encauzar las demandas sociales antes planteadas a través de la protesta callejera y la acción extraparlamentaria. Con todo, “no debe confundirse la eficacia, social y política, de las decisiones adoptadas con la eficacia decisional, relacionada con la mayor o menor velocidad en la toma de decisiones” (Borth 2004:180 nota 116), puesto que si bien la adopción e implementación de la consulta popular permitió resolver situaciones de crisis política no fue suficiente para tomar decisiones bajo pautas certeras porque, en ambos casos, las preguntas de la consulta fueron sujetas a diversas interpretaciones en el momento de su tratamiento como ley –en el caso de los hidrocarburos- o como régimen constitucional –en el caso de las autonomías departamentales.

### **3. Referéndum y proceso político ndecisional**

#### ***Referéndum sobre hidrocarburos***

El referéndum sobre hidrocarburos fue convocado por el presidente Mesa y se realizó en julio de 2004 para responder a las demandas de nacionalización esgrimidas por partidos de izquierda y organizaciones sindicales y vecinales. La mayoría de los partidos adoptaron una actitud pasiva, excepto el MAS que -sin formar parte del gobierno- asumió un protagonismo directo en la elaboración de las cinco preguntas de esa consulta y en la movilización sindical para promover el voto por el “sí” en tres preguntas y por el “no” en las dos restantes. Además, su decisión fue determinante para anular un boicot promovido por sectores radicales de izquierda que criticaban las preguntas del referéndum porque no expresaban la demanda de nacionalización, y debilitar el tibio rechazo de sectores empresariales que consideraban que estaban orientadas a ahuyentar la inversión extranjera.

Los resultados fueron un triunfo para el presidente Mesa y para el MAS. El “sí” venció en las tres primeras preguntas con porcentajes de 86%, 92% y 87% y en las dos restantes con 55% y 62%, considerando los votos válidos. Esta diferencia en las preguntas 4 y 5 se explica porque el MAS desplegó una campaña por el “no” en ambos casos y la distribución del voto muestra la eficacia de esa interpelación puesto que su consigna venció en las regiones donde había obtenido el primer lugar en los comicios de 2002, demostrando su implantación territorial y la consistencia de las redes sindicales y políticas articuladas en torno a la figura de Evo Morales (Romero 2004).

La primera pregunta se refería a la abrogación de la Ley de Hidrocarburos vigente desde 1996 y que concedía prerrogativas a la inversión extranjera. La segunda inquiría sobre la recuperación de la propiedad estatal de los hidrocarburos en boca de pozo. La tercera pregunta indagaba sobre el acuerdo o desacuerdo con la refundación de la empresa estatal petrolera y su participación en la cadena productiva. La cuarta se refería a la política internacional del presidente Mesa que planteaba utilizar el gas como recurso estratégico para solucionar el enclaustramiento marítimo del país. Finalmente, la quinta pregunta estaba dirigida a indagar acerca de la exportación del gas sobre la base de una política nacional que asegure el consumo interno y fomente su industrialización, establezca impuestos y/o regalías a las empresas en un cincuenta por ciento del valor de la producción

de petróleo y gas y destine esos recursos a salud, educación, caminos y empleos. Obviamente, la existencia de varias preguntas-temas y la ausencia de convención sobre el uso de algunos términos “técnicos” provocaron la indefinición de la política hidrocarburífera durante varios meses<sup>2</sup>.

Así, a pesar de la contundencia de los resultados del referéndum, el debate congresal para redactar la nueva ley de hidrocarburos estuvo matizado por la existencia de interpretaciones divergentes sobre la noción de “recuperación” de la propiedad estatal de los hidrocarburos y la reorganización de la empresa pública. Con todo, esta norma legal expresó la resolución del clivaje mercado/Estado porque anuló la antigua ley favorable a los inversores y restituyó el protagonismo de la empresa pública en el rubro estableciendo, además, un incremento en los impuestos a las empresas extranjeras<sup>3</sup>. La promulgación de esa ley no contentó a nadie –ni al poder ejecutivo, ni al MAS, ni a los empresarios- y provocó una segunda ola de protestas sindicales con la consigna de nacionalización de los hidrocarburos que derivó en otra crisis política que provocó la renuncia del presidente Mesa y el adelantamiento de elecciones generales, así como, un pacto para la convocatoria simultánea a una asamblea constituyente y un referéndum sobre autonomías departamentales, cuyas características analizamos a continuación.

#### *Referéndum sobre autonomías departamentales*

El referéndum sobre autonomías departamentales se realizó en julio de 2006 y, como señalamos, fue resultado de una demanda promovida por el movimiento cívico-regional de Santa Cruz con apoyo de sectores empresariales y como respuesta al predominio del movimiento campesino e indígena representado por el MAS. Si el referéndum sobre hidrocarburos tuvo como antecedente una revuelta popular conducida

---

<sup>2</sup> Como señala Bovero, “Una institución de democracia directa como el referéndum puede ser ciertamente invocada como un correctivo democrático frente a eventuales distorsiones de la democracia representativa, pero solamente cuando se aplique a un problema de decisión que por su naturaleza sea reducible a una pregunta específica y circunscrita, además de sensata, que pueda formularse en los términos de una alternativa neta entre un sí y un no, y solamente después de un debate público suficientemente amplio que permita a los ciudadanos la posibilidad de formarse una opinión ponderada” (2002:43). Condiciones ideales que el propio autor pone en cuestión puesto que “el verdadero poder no es el del ‘pueblo’ que escoge sino el de quien plantea la alternativa entre la cual se escoge” (:43)

<sup>3</sup> Esta ley fue el marco normativo para la emisión del decreto de “nacionalización” de los hidrocarburos que promulgó el presidente Evo Morales el 1 de mayo de 2006.

por fuerzas de la izquierda partidista y sindical, la consulta popular sobre autonomías estuvo precedida de cabildos y paros cívicos. Además, este tema fue motivo de polémicas y enfrentamientos regionales puesto que en algunos Departamentos, como La Paz, Oruro y Potosí, que tienen una mayoritaria población campesina e indígena que respalda al MAS, la propuesta de autonomías departamentales pone en riesgo la “unidad nacional” y es vista como una amenaza de “separatismo” propiciado por élites regionales de Santa Cruz y Tarija, Departamentos situados en el oriente y en el sur del país.

Estas diferencias políticas ya se pusieron de manifiesto en las elecciones generales de 2005 cuando el MAS obtuvo la victoria en los Departamentos de la zona altiplánica y de los valles centrales (La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba y Chuquisaca), y en cambio, en los Departamentos de tierras bajas y en los valles del sur (Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija) venció una agrupación opositora (PODEMOS), con apoyo de organizaciones cívicas y sectores empresariales. En cierta medida, este mapa de preferencias políticas que mostraba una geografía electoral que dividía al país en dos macro-regiones (occidente y oriente) se reprodujo en la votación del referéndum y en la elección de representantes a la Asamblea Constituyente, porque la victoria nacional –en ambos eventos- correspondió al MAS y el voto por la pregunta del referéndum se dividió entre los Departamentos de manera análoga a lo acontecido en diciembre de 2005. Veamos.

El “no” obtuvo más de la mitad de los votos válidos del cómputo nacional alcanzando el 57.5% (Cuadro 2) y venció en cinco Departamentos (La Paz, Cochabamba, Oruro, Potosí y Chuquisaca), mientras que el “sí” obtuvo la victoria en los restantes cuatro (Tarija, Pando, Beni y Santa Cruz) definiendo un escenario complejo para el tratamiento del tema en la Asamblea Constituyente (Ver Cuadro 3). El voto por el “no” fue promovido por el partido de gobierno –el MAS- que, además, obtuvo la mayor cantidad de representantes a la Asamblea Constituyente con victorias en siete Departamentos, inclusive en Santa Cruz y Tarija, regiones donde el voto a favor de las autonomías fue mayor al 70% y 80%, respectivamente. En cambio, el “sí” fue apoyado por la oposición parlamentaria encabezada por la agrupación ciudadana PODEMOS, segunda fuerza electoral con una notoria distancia respecto al MAS, aunque sus principales promotores fueron organizaciones cívico-regionales y empresariales. A diferencia de la actual composición del poder legislativo que se concentra en cuatro fuerzas políticas, la representación en la Asamblea Constituyente se amplió a quince agrupaciones políticas y ciudadanas (Cuadro 4)

con una relevante presencia dirigentes de sindicatos y organizaciones campesinas e indígenas, base social del MAS.

Otro aspecto relevante de los eventos electorales realizados el 2 de julio de 2006 está referido a la participación ciudadana que sobrepasó, en ambos casos, el 80% de asistencia a las urnas. Considerando que el proceso electoral no tenía los incentivos convencionales de una disputa por el poder político, que se habían efectuado elecciones generales apenas seis meses antes y que la pregunta del referéndum era compleja, así como, era una incógnita el interés generalizado por la Asamblea Constituyente, este grado de concurrencia a un doble acto electoral puso en evidencia una importante asimilación ciudadana de las nuevas pautas de participación. Finalmente, en la medida que el gobierno del MAS había iniciado su gestión seis meses antes, también estaba en juego la consistencia del mayoritario apoyo electoral obtenido por este partido en los anteriores comicios y, aunque el referéndum y las elecciones para la Asamblea Constituyente no tuvieron un carácter plebiscitario para el presidente Evo Morales, los resultados confirmaron su conversión en la principal fuerza política del país y en el único partido con presencia nacional. Con el 50.7% de los votos, el MAS alcanzó el primer lugar en las elecciones para constituyentes, un poco menos que la cifra obtenida en las elecciones generales de diciembre de 2005, y con el 57.6% de los votos por su consigna --“no”-- en el referéndum demostró su capacidad de convocatoria.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las desavenencias radican en que si debe prevalecer el cómputo nacional o deben acatarse los resultados de cada Departamento, empero, detrás de estas posturas se esconden los intereses en juego.. Veamos. La primera opción implica desechar la pregunta del referéndum y relativizar la exigencia de la incorporación de un régimen de autonomías departamentales en el nuevo texto constitucional abriendo la posibilidad de considerar otras modalidades de autonomía propuestas por el MAS (autonomía indígena y regional; inclusive, de carácter provincial, cantonal y comunal). La segunda alternativa supone la obligación de la Asamblea Constituyente para incorporar las autonomías departamentales en la nueva Constitución para que aquellos Departamentos en los que venció el “sí” ingresen a un régimen autonómico después de su promulgación, desechando otras alternativas de gobierno en el nivel subnacional.

En la medida que la primera opción es enarbolada por el partido de gobierno con apoyo del movimiento campesino e indígena y la segunda es defendida por las fuerzas políticas de oposición y los comités cívicos –y prefectos- de los Departamentos donde venció el “sí”, la resolución de este *impasse* ha trascendido el debate normativo y forma parte del despliegue de cálculos estratégicos y la relación de fuerzas políticas en la Asamblea Constituyente. En este escenario, pese a que la ley de convocatoria establecía que se “aprobará el texto de la nueva Constitución con dos tercios de voto de sus miembros...” (República de Bolivia 2006<sup>a</sup>:5), las discrepancias en torno a las autonomías generaron un intenso debate sobre la fórmula de votación durante seis meses que concluyeron con la adopción de un sistema mixto que establece la regla de mayoría absoluta para el trabajo en comisiones y en plenaria -en su sesión en grande- ; y los dos tercios de la plenaria para la aprobación en detalle de cada artículo. Los artículos que no sean aprobados bajo este procedimiento serán derivados a consulta popular, es decir, aparte del referéndum que debe aprobar o rechazar el nuevo texto constitucional *in toto*, se podrían convocar a tantas consultas ciudadanas como artículos que sean motivo de discrepancia en la Asamblea Constituyente. Sin duda, el régimen relativo a las autonomías fue y seguirá siendo un factor crucial de divergencia en el escenario constituyente y no se descarta que sea objeto de un nuevo referéndum bajo la modalidad de artículo(s) constitucional(es) no consensuado.

En suma, el referéndum fue incorporado en la democracia boliviana para resolver demandas sociales mediante la participación ciudadana -en tanto cuerpo electoral- en el

proceso político decisional y como respuesta al agotamiento de un modelo de gobernabilidad concentrado en el sistema de partidos y en las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo. Sin embargo, el referéndum sobre autonomías departamentales, en la medida que es vinculante para la Asamblea Constituyente pero sus resultados están sometidos a diversas interpretaciones por parte de actores estratégicos –en particular, el MAS y el movimiento indígena-, no ha resuelto el problema que originó la necesidad de su convocatoria: la descentralización política del Estado. Más aún, ha generado nuevos problemas y desafíos de gobernabilidad y legitimidad a partir de las pugnas entre el gobierno central y las autoridades políticas elegidas en los Departamentos (prefectos) que han derivado en el debate en torno a la inclusión de la revocatoria de mandato en la institucionalidad política.

#### **4. Referéndum y poder político**

##### *Referéndum para revocatoria de mandato*

Como vimos, entre 2004 y 2006 se implementaron instituciones de democracia directa para modificar la toma de decisiones mediante la participación ciudadana en las urnas, empero, la reforma constitucional no consideraron aspectos relativos a los representantes políticos y autoridades electas. Este asunto ingresó en escena a principios de este año como resultado de una serie de conflictos que provocaron una situación de polarización entre las regiones de oriente y occidente, entre oficialismo y oposición y entre el gobierno central y algunas autoridades departamentales a partir de discrepancias en torno a la fórmula de votación en la Asamblea Constituyente, cuyo trasfondo era el tratamiento del referéndum por autonomías. En diciembre de 2006, los cuatro Departamentos donde venció el “sí” conformaron una Junta Autónoma –constituida por prefectos y dirigentes cívicos- para actuar de manera coordinada y presionar a la Asamblea Constituyente mediante cabildos para que se respeten los resultados del referéndum, habida cuenta la pretensión del MAS de aprobar el nuevo texto constitucional por mayoría absoluta y esgrimir una posición contraria a las autonomías departamentales, anatemizadas por el discurso oficialista como “separatistas” o “independentistas”.

La exacerbación de estas diferencias provocó, en enero de 2007, graves conflictos en la capital del Departamento de Cochabamba con enfrentamientos entre miles de personas -de los sectores medios urbanos y de campesinos y productores de hoja de coca-

con un saldo de dos muertos y centenas de heridos. Entre las razones de este trágico episodio se encuentra la movilización de sindicatos campesinos afines al gobierno solicitando la renuncia del prefecto opositor y la pretensión de esta autoridad de promover la convocatoria a un nuevo referéndum autonómico, esta vez de carácter departamental.

Una consecuencia de este conflicto, en un intento por evitar más enfrentamientos en esa ciudad e impedir su propagación a otros Departamentos, fue el lanzamiento de una propuesta del presidente de la República para incorporar en la norma constitucional, merced a una ley interpretativa, la revocatoria de mandato de autoridades electas mediante referéndum. Esto con el afán de encauzar institucionalmente los problemas derivados de las pugnas entre el poder ejecutivo y las autoridades departamentales de signo opositor. Sin embargo, la revocatoria de mandato no está contemplada en la actual Constitución y su incorporación mediante una ley interpretativa aprobada por el parlamento violaría el procedimiento legal de reforma constitucional. Además, en la mayoría de las propuestas presentadas en la Asamblea Constituyente se incluye la revocatoria de mandato mediante referéndum, por lo tanto, sería superfluo introducirlo bajo un procedimiento congresal susceptible de impugnación y por un breve lapso de vigencia. Sin embargo, la intención de abordar este tema en el parlamento -en los primeros meses de este año- denota el predominio de una visión instrumentalista en los actores estratégicos que actúan de manera episódica en respuesta a situaciones de conflicto y no con mirada estratégica, provocando efectos contrarios a los previstos con la adopción circunstancial de instituciones políticas que no forman parte de un sistema institucional acoplado de manera coherente. Se trata de la distancia entre las pretensiones normativas del diseño institucional y las consecuencias fácticas del despliegue de cálculos e intereses de los actores políticos estratégicos.

## **5. Efectos en el proceso decisional y en la legitimidad democrática**

La incorporación de instituciones de democracia participativa permitió resolver, en el marco institucional de la democracia representativa, una situación de aguda crisis política y encauzar las protestas sociales hacia procedimientos institucionales como el referéndum y la asamblea constituyente. En esa medida, la democracia participativa o directa es una respuesta a la demanda creciente por reglas e instituciones que permitan el control social en la gestión gubernamental y la definición de políticas públicas mediante la participación ciudadana. Esta es una faceta de lo que Buenaventura de Souza concibe como un proceso

de ampliación de la democracia y que se completa con reformas dirigidas a establecer un sistema de representación política que exprese la diversidad de intereses e identidades de la sociedad, es decir, la “diferencia” (2004:15). Sin duda, al margen de la búsqueda de mayor eficacia y eficiencia en la gestión de lo público-estatal se responde a la necesidad de fortalecer la legitimidad y la representatividad de las instituciones políticas.

A pesar de los avatares en la conversión de los resultados de las consultas populares en normas jurídicas capaces de dirimir las controversias que las suscitaron, la democracia participativa constituye una respuesta apropiada para resolver problemas derivados de la crisis de representación política y de legitimidad de las decisiones políticas.

Es evidente que los cambios institucionales no siguieron un proceso lineal y sus efectos políticos no se explican con una mirada teleológica que evalúa los acontecimientos a partir de sus resultados. La actual fortaleza de la democracia boliviana –en comparación con la crisis política de los años anteriores- es una demostración de la importancia de las reformas institucionales aunque las razones y las consecuencias de los cambios institucionales no se explican sin la influencia de las acciones de los actores estratégicos. El referéndum sobre las autonomías departamentales –que, como vimos, no ha concluido con los resultados en las urnas- es un claro ejemplo de esta suposición.

Al margen de estas consideraciones, interesa resaltar el predominio de una racionalidad instrumental en la adopción de la consulta popular como solución institucional puesto que su implementación puso en evidencia los límites de su intención normativa, esto es, el afán de ampliar la participación ciudadana para dotar de mayor eficacia y legitimidad a las decisiones políticas sobre asuntos públicos. Las dos experiencias vividas (referéndum sobre hidrocarburos y referéndum sobre autonomías departamentales) no permitieron definir los asuntos en cuestión porque sus resultados fueron sometidos a diferentes interpretaciones legales por parte de actores políticos estratégicos. Además, en enero de 2007, fue planteada otra nueva iniciativa de referéndum, en este caso referida a la revocatoria del mandato de autoridades electas, pero su aplicación comporta varios problemas debido a la inexistencia de esta figura institucional en la actual Constitución Política del Estado. Otra demostración de que a la hora de transformar las reglas de la democracia predominan los cálculos instrumentales sobre los propósitos normativos que prescinden de las lógicas de poder que subyacen a la disputa por el rediseño institucional.

## BIBLIOGRAFIA

- Borth Carlos (2004), **Reingeniería constitucional en Bolivia**, Segunda edición, La Paz, Fundemos.
- Bovero Michelangelo (2002), **Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores**. Madrid, Editorial Trotta
- Calderón Fernando y Alicia Szmukler (2000), **La política en las calles**, La Paz, Ceres-Plural-UASB
- de Souza Santos, Buenaventura (2004). **Democracia de alta intensidad. Apuntes para democratizar la democracia**, La Paz: CNE
- Movimiento Al Socialismo (2006), “Refundar Bolivia para vivir bien. Propuesta oficial del MAS para la Asamblea Constituyente”, La Paz, separata periodística.
- PNUD-Argentina (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2004). **La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos**. Buenos Aires: PNUD.
- República de Bolivia (2006), *Ley de Convocatoria al Referéndum Nacional Vinculante a la Asamblea Constituyente para las Autonomías Departamentales*, La Paz, Gaceta Oficial.
- República de Bolivia (2006a), *Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente*, La Paz, Gaceta Oficial.
- Romero, Salvador (2004), “El referéndum 2004: una interpretación de los resultados”, en *Opiniones y Análisis*, Núm. 70, La Paz: Fundemos.

**Cuadro 1**  
**Elecciones Nacionales 2005**

Partido	Votación	Porcentaje
MAS	1'544.374	53.74%
PODEMOS	821.745	28.59%
UN	224.090	7.79%
MNR	185.859	6.47%
MIP	61.948	2.16%
NFR	19.667	0.68%
FREPAB	8.737	0.30%
USTB	7.381	0.26%
Votos emitidos: 3'102.417		

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

**Cuadro 2**  
**Referéndum Autonomías Departamentales, 2006**  
**Cómputo nacional**

Respuesta	Votos Obtenidos	Porcentaje
SI	1.237,312	42.412%
NO	1.680,017	57.588%
<b>TOTAL VOTOS VALIDOS</b>	<b>2,917,329</b>	<b>100%</b>
Votos	Totales	Porcentajes
Válidos	2,917,329	92,958%

Blancos	117,368	3,740%
Nulos	103,627	3,302%
Emitidos	3.138,324	100%
	Cantidad	Porcentaje
Total Inscritos Habilitados	3.713,376	
Votos Computados	3.138,324	
Participación Total		84.514%

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

**Cuadro 3**  
**Referéndum Autonomías Departamentales, 2006**  
**Cómputos departamentales**

Departamentos	SI	NO
La Paz	26.6%	73.4%
Oruro	24.5%	75.5%
Potosí	26.9%	73.1%
Chuquisaca	37.8%	62.2%
Cochabamba	37.0%	63.0%
Pando	57.7%	42.3%
Beni	73.8%	26.2%
Tarija	60.8%	39.2%
Santa Cruz	71.1%	28.9%

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

**Cuadro 4**  
**Elecciones Asamblea Constituyente, 2006**

Partido	Votación	Porcentaje
ADN	18.905	0,72%
AYRA	12.667	0,49%
MAS	1.322.656	50,72%
MBL	27.658	1,06%
MIR-NM	39.983	1,53%
UCS	12.750	0,49%
UN	187.706	7,20%
MNR	59.239	2,27%
MNR-A3	101.753	3,90%
MNR-FRI	35.580	1,36%
PODEMOS	399.668	15,33%
AAI	23.342	0,90%

CN	93.248	3,58%
TRADEPA	37.684	1,45%
ASP	63.565	2,44%
CDC	4.247	0,16%
ALBA	1.645	0,06%
MAR	2.486	0,10%
MCSFA	3.992	0,15%
MIBOL	1.860	0,07%
AS	20.970	0,80%
MOP	12.309	0,47%
APB	57.906	2,22%
ASI	56.907	2,18%
MACA	8.903	0,34%
Válidos	2.607.638	83,22%
Blancos	417.399	13,32%
Nulos	108.565	3,46%
Emitidos	3.133.602	100,00%

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