

Revista Opiniones y Análisis, No. 101, La Paz, Fundemos, Hans Seidel Stiftung

**Problemas para implementar la Constitución en Bolivia y nuevos poderes conflictivos:
las elecciones departamentales y municipales**

La Paz, mayo de 2009

Franco Gamboa Rocabado¹

1. Introducción

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, así como ha identificado 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 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 tomarse en cuenta varias precauciones como firmes tendencias en el sistema político que impactan, al mismo tiempo, en 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 caudillos de izquierda y derecha. Las precauciones giran en torno a si Bolivia está preparada para una profunda descentralización política y las exigencias que irrumpirán desde las autonomías municipales e indígenas; al mismo tiempo, el tipo de Estado Plurinacional que con tanta pompa aparece en la Constitución tiene también connotaciones fuertemente centralistas que chocan con las nuevas estructuras departamentales y regionales.

La reforma del Estado y la progresiva implementación de toda la Constitución en Bolivia será un hecho disputado, porque el MAS todavía es un partido sólido ante los ojos de grandes sectores populares y movimientos indígenas, mientras que las clases medias urbanas junto a las élites empresariales, 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 utilizará todos los recursos de poder bajo su

¹ Franco Gamboa Rocabado es sociólogo político y especialista en gestión pública. Se formó en la Universidad Mayor de San Andrés, Duke University y London School of Economics and Political Science. Realizó importantes pasantías de investigación en BBC World Service Trust y Hansard Society de Londres, así como en Yale University, New Haven, Estados Unidos. Su actividad profesional combinó el asesoramiento a instituciones públicas, organismos de cooperación al desarrollo junto con la investigación y el estudio crítico de la democracia en Bolivia. Actualmente es consultor de UNESCO-París y miembro del Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile. Sus trabajos académicos han sido publicados en revistas científicas de España, Uruguay, México, Ecuador y Colombia. Es columnista permanente del periódico *La Prensa* en La Paz, *Diario Crítico* y *El Mercurio Digital* de España.

influencia para ir adelante con sus previsiones electorales de cara a las elecciones presidenciales de diciembre de 2009, la renovación del Congreso y 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 ya se realizaron en diciembre del año 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 inclusive 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, Bolivia no superó un déficit preocupante de concertación. En el país 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 no son 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.

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 constituye un paso muy pequeño o es únicamente la punta del iceberg, porque es mucho más determinante la comprensión de los problemas que trae la reforma estatal y el conjunto de la Constitución². 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

² Para un estudio completo sobre las interrelaciones entre el Estado de derecho y las reformas institucionales a gran escala en Bolivia, ver: Alba S., Oscar y Castro, Sergio R. (coordinadores). **Las reformas al Estado. Ensayos de Derecho Político**, Cochabamba: Instituto de Estudios Internacionales, Agencia Española de Cooperación Internacional, 2007.

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 democrática³.

Es importante tener una visión de conjunto en cuanto a los problemas, soluciones y necesidades contenidas en las reformas estatales de la nueva Constitución, inclusive sabiendo que el largo plazo para la culminación de aquéllas, probablemente implique los próximos diez años o un retroceso donde tengan que realizarse mayores cambios constitucionales.

El conjunto de las provisiones constitucionales deben ser entendidas 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, esperemos que la democracia representativa pueda también ser resguardada.

Sería un error aproximarse a la comprensión de las reformas estatales, pensando que los deleznable acuerdos políticos obtenidos para aprobar el Régimen Electoral Transitorio, son la garantía para retomar la gobernabilidad democrática en Bolivia. No aparecen todavía claras oportunidades de cambio⁴.

Las interpretaciones, conceptualización de las reformas y sus dimensiones no tienen un abordaje constructivo, ni por parte de la oposición, ni por parte del gobierno del MAS; por lo tanto, la aparición de mayores conflictos representa una característica que amenaza con traumatizar el sistema político, a pesar de las nuevas reglas del juego electoral para las elecciones presidenciales, departamentales y municipales.

Este ensayo tiene el objetivo de presentar un análisis que englobe 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 2008-2009, 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 del año 2010 tienen reglas del juego más complejas con el Régimen Electoral Transitorio; empero, lo más trascendente es que obligan al Estado boliviano a un reacomodo substancial de su institucionalidad, dando paso a nuevas opciones de poder regional y local que pondrán en marcha nuevas estructuras de gobierno sub-nacionales.

³ Es recomendable una relectura crítica del clásico estudio sobre las condiciones que causan la ruptura de los regímenes democráticos; por lo tanto, consultar: Linz, Juan J. **La quiebra de las democracias**, Madrid: Alianza Universidad, Ciencias Sociales, 1993.

⁴ Cf. Rivera S., José Antonio. **Hacia una nueva Constitución. Luces y sombras del proyecto modificado por el parlamento**, La Paz: FUNDAPAC, Oficina Jurídica de la Mujer, Konrad Adenauer Stiftung, 2008.

2. La implementación constitucional, reformas del Estado y los acuerdos políticos para modificar la Constitución en octubre de 2008

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 demandan 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 está 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 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”⁵.

A pesar de estos problemas, existen condiciones favorables al presidente y al MAS que, sin embargo, deben complementarse con propuestas factibles en términos de una reestructuración institucional del Poder Ejecutivo y una comprensión cabal sobre cómo generar nuevos pactos entre el presidente, los prefectos 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 de mandato (2008) y constitucional (2009), y la elección de la prefecta de Chuquisaca en el año 2007, los espectros de la crisis de octubre en el año 2003 continúan ocasionando temor en las explosiones violentas contra el sistema democrático, sobre todo porque con una nueva Constitución no se superaron dos tipos de problemas.

Primero, la dispersión del poder entre occidente y 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 que reducirá la capacidad de acción de las élites regionales en la ciudad de Tarija⁶.

⁵ 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”; en: “Cuando la Ley se convierte en una piedra en el zapato”, *La Razón*, La Paz, 12 de diciembre de 2008. 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 jefes 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.

⁶ El artículo 76 del Régimen Electoral Transitorio especifica que “en aplicación del Artículo 280, parágrafos 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 Caraparí”; en: Gaceta Oficial de Bolivia. **Régimen Electoral Transitorio, Ley No. 4021**, 14 de abril de 2009, La Paz, Bolivia, p. 28.

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.

En este ensayo se sugiere conceptualizar la reforma estatal como un proceso de conflictividad y cambio socio-político permanentemente rivalizado pero articulado a la necesidad de controlar y recomponer la gobernabilidad del sistema político a partir de cuatro factores⁷:

- a) Lograr que la sociedad boliviana acepte una redefinición de las responsabilidades del Estado previstas ahora en la Constitución promulgada.
- b) 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* que reconoce la pre-existencia colonial de los pueblos indígenas, respetando sus derechos al autogobierno y autodeterminación pero, al mismo tiempo, con una proyección de descentralización que admite cuatro niveles de autonomía: departamental, regional, municipal e indígena.
- c) Comprender mejor cómo se van a acomodar las provisiones constitucionales y las funciones del Estado a sus actuales capacidades, tomando 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 política⁸.
- d) 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

⁷ En este caso, por gobernabilidad entendemos el “atributo de las sociedades que se han estructurado socio-políticamente 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, Joan (director del diagnóstico). **El desarrollo posible, las instituciones necesarias**, La Paz: Plural Editores, Instituto Internacional de Gobernabilidad, 2004, p. 28. Este libro intenta un diagnóstico institucional de todo el aparato estatal en Bolivia.

⁸ Cf. Banco Mundial. **Bolivia, del padrinazgo al Estado profesional. Análisis de la situación institucional y de gobernabilidad en Bolivia**, Tomo I, Informe principal: La Paz, Informe No. 20115-BO, 25 de agosto de 2000. Ver asimismo: Banco Mundial. **Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación**, Washington D.C.: Oxford University Press, 1997.

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 MAS⁹.

- e) 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 slogan ideológico susceptible de ser rellenado con cualquier contenido.

La Constitución promulgada tuvo, además, varias modificaciones que no fueron realizadas por los asambleístas, sino por el Congreso nacional. Por lo tanto, el texto aprobado el 9 de diciembre del año 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 del año 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 del año 2008, luego de conocerse los resultados del referéndum de revocatoria de mandato del 10 de agosto.

El 20 de octubre de 2008, un acuerdo político cambió más de 100 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, de 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 a dónde están dispuestos a llegar el oficialismo y la oposición. Por esto, la aplicación indiscriminada de referendos, elecciones y consultas populares como las programadas para diciembre de 2009 y abril de 2010, tienden a debilitar el sistema de partidos políticos y las instituciones estatales que son utilizadas para complicar el juego político en función de cálculos de poder¹⁰.

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

⁹ 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 haciendo respetar el cumplimiento de la ley. Cuando Marcial Fabricano fue prácticamente torturado con más de 30 azotes en la espalda y los brazos el 8 de mayo de 2009, la gran mayoría de los dirigentes sindicales controlados por el MAS, incluyendo los dirigentes de la Confederación de Indígenas de Bolivia (CIDOB), 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.

¹⁰ 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”.

Para un análisis crítico sobre varios referendos, consultar: Mansilla, H. C. F. **Consultas populares y ampliación de la democracia. El Referéndum en perspectiva comparada**, La Paz: Corte Nacional Electoral, Cuadernos de Análisis e Investigación, No. 1, p. 69.

constitucional con los estatutos autonómicos departamentales. Esto también resultó un fracaso porque no lograron conciliarse los estatutos con la Constitución, razón por la cual, las elecciones prefecturales de abril 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 públicamente al desacato para legitimar sólo sus estatutos como el instrumento político más eficaz¹¹.

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. Este 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 mostrarán 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 decisivos¹².

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 postulen a la reelección en diciembre del 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

¹¹ Cf. Urenda Díaz, Juan Carlos. “La descentralización político-administrativa departamental: una reforma perentoria miopemente postergada”; en: FES-ILDIS-Plural. **La descentralización que se viene. Propuestas para la (re) constitución del nivel estatal intermedio**, La Paz: ILDIS-Plural Editores, pp. 437-476.

¹² Sobre los conflictos entre responsabilidad, partidos, democracia y representación política, consultar: Przeworski, Adam, Stokes, Susan C. and Manin, Bernard (ed.). **Democracy, accountability, and representation**, New York: Cambridge University Press, Cambridge Studies in the Theory of Democracy, 1999.

un punto cero para que Morales 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 tomará en cuenta el actual periodo constitucional; es decir, Evo Morales acortará su periodo constitucional con el que fue elegido en el año 2005 para que 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 2009¹³.

2.1. 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 específico¹⁴.

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 el 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 y 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.

¹³ Cf. “Evo podrá ir a la reelección sólo por una vez”; en: *La Razón*, La Paz, martes 21 de octubre de 2008.

¹⁴ Para un análisis comparado entre Bolivia y otros países con regímenes autonómicos y estructuras de descentralización, revisar: Fundación de Apoyo al Parlamento y a la Participación Ciudadana (FUNDAPPAC). **Noche parlamentaria. Autonomías e institucionalidad, seminario internacional. ¿Regiones autónomas, federalizadas o descentralizadas?**, La Paz: FUNDAPPAC, Konrad Adenauer Stiftung, septiembre de 2004.

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”¹⁵. 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 autonomías¹⁶.

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.

Cuadro 1. Tipo de reformas estatales vigentes en la Constitución promulgada el 7 de febrero de 2009

Tipo de reformas	Importancia debido a su novedad
<p>1) Reformas en la estructura descentralizada del Estado. La Constitución incorpora un modelo de Estado con una estructura de autonomías y organización territorial donde emerge un tipo de <i>Estado federalista</i>.</p>	<p>Esta es la parte más novedosa de la Constitución, pues toda la tercera parte 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.</p>
<p>Algunas limitaciones: se requiere todavía 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 para acceder de manera más efectiva al régimen autonómico.</p>	<p>Exigencias políticas: 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.</p>
<p>2) Reformas en la organización funcional del Estado</p>	<p>Lo más importante es la composición de las cámaras de diputados y senadores que amplían la posibilidad de representación indígena,</p>

¹⁵ Cf. **Constitución Política del Estado**, documento aprobado en Oruro, 9 de diciembre de 2007, artículo 340, p. 88.

¹⁶ 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”, en: República de Bolivia, Asamblea Constituyente, Honorable Congreso Nacional. **Nueva Constitución Política del Estado, texto final compatibilizado, versión oficial**, La Paz, octubre de 2008, p. 60.

Tipo de reformas	Importancia debido a su novedad
	<p>junto con la elección por voto universal de los miembros del Tribunal Supremo de Justicia, el Tribunal Agroambiental, el Consejo de la Judicatura y el Tribunal Constitucional Plurinacional. Se incorporó a la justicia indígena originaria campesina con el mismo estatus que la justicia ordinaria.</p> <p>Las funciones otorgadas al Estado para la prestación de servicios sociales y las funciones económicas se amplían substancialmente.</p>
<p>Algunas limitaciones: 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.</p> <p>El gobierno del MAS promueve la injerencia directa del Poder Ejecutivo, lo cual es un signo de problemas de gobernabilidad que afectará constantemente al futuro concertado en la implementación de la Constitución.</p>	<p>Exigencias políticas: Todavía falta analizar cómo interviene la oposición en los nombramientos de algunas autoridades por dos tercios. Si hay señales de ruptura, la implementación de las reformas ingresará en un eterno bloqueo y polarización.</p>
<p>3) Reformas en la estructura y organización económica</p>	<p>Lo más importante se concentra en el artículo 341 sobre los recursos departamentales donde se reconoce las fuentes de ingreso que alimentarán a las autonomías, pero sin especificar las <i>condiciones del pacto fiscal</i> 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.</p>
<p>Algunas limitaciones: 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.</p>	<p>Exigencias políticas: Se requiere una concertación en cuanto a la distribución de regalías, el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) y el mantenimiento de las prestaciones sociales como el Bono Juancito Pinto y la Renta Dignidad.</p> <p>Las tendencias de la Constitución se orientan hacia la ampliación del gasto social para garantizar la centralidad de un <i>Estado</i></p>

Tipo de reformas	Importancia debido a su novedad
<p>4) Reformas en el sistema de derechos fundamentales, garantías y acciones de defensa</p>	<p><i>protector.</i></p> <p>La nueva Constitución ha recuperado las provisiones de derechos liberales de primera, 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.</p>
<p>Algunas limitaciones: La expropiación y los atentados contra la familia del ex Vicepresidente Víctor Hugo Cárdenas, así como las lesiones graves causadas al dirigente campesino Marcial Fabricano en Beni, 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.</p>	<p>Exigencias políticas: 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, exacerbando los conflictos por un frío cálculo, terminando por acomodarse al acecho de una <i>democracia anómica</i> donde la violación de los derechos se ha naturalizado¹⁷.</p> <p>Los problemas que aparecieron con el surgimiento de posibles grupos terroristas en Santa Cruz, provocaron que las formas legales se alteren para ejecutar un “debido proceso legal”. Esto demanda precautelar y privilegiar el Estado de Derecho en el país.</p>

Fuente: Elaboración propia.

3. Las nuevas reglas: elecciones prefecturales y municipales

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 ley electoral donde se planteaban los siguientes aspectos:

- a) 15 circunscripciones indígenas especiales.
- b) El aumento del número de circunscripciones para diputados uninominales.
- c) Sobre-representación política del área rural (cuando en realidad más del 60% de la población boliviana vive en áreas urbanas).
- d) 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 el año 2002,

¹⁷ Cf. Gamboa Rocabado, Franco. “Democracia anómica en Bolivia”; *La Prensa*, La Paz, 23 de mayo de 2009, p. 16a.

apareciendo indicios de tergiversación con identidades dobles y la no depuración oportuna de ciudadanos fallecidos.

En realidad, la Corte Nacional Electoral debió ser la institución responsable de proponer el régimen electoral y preparar las condiciones transparentes que permita 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 a las elecciones nacionales por decreto supremo, declaración que fue rechazada por la misma Corte Electoral. 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 deje 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 coherente 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”¹⁸, 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 cercar al Parlamento entre marzo y abril de 2009. Si bien se llegó a un acuerdo clave para tener

¹⁸ Cf. Mansilla, H. C. F. **Problemas de la autonomía en el oriente boliviano. La ideología de la Nación Camba en el espejo de las fuentes documentales**, Santa Cruz: Editorial El País, Colección Ciencias Sociales No. 8, 2007, pp. 83-94.

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 2009¹⁹. El re-empadronamiento por medio del padrón biométrico exige un trabajo técnico muy complejo y un periodo de tiempo que corre el riesgo de no estar listo para diciembre.

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 indígenas²⁰.

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 con 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 mantuvieron 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 cincuenta por ciento más uno del total de los votos válidos. Si ninguno de los candidatos en Santa Cruz alcanzara 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 solamente por mayoría simple. Además, Tarija es la única región que en el Régimen Electoral Transitorio especifica la elección de su

¹⁹ 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.

²⁰ Cf. *Nueva Constitución Política del Estado*, octubre de 2008, op. cit., artículos 269 al 305.

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 empuja 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 junto al 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 del año 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 exista la figura de un vicegobernador o subprefecto, serán éstos quienes asuman la máxima autoridad ejecutiva para 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 regionales que se conformarán a iniciativa de un conjunto de municipios o provincias con continuidad geográfica; inclusive podría surgir una autonomía regional metropolitana en las conurbaciones que tengan una población mayor a los 500 mil habitantes²¹.

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 siguiente organización para elegir a los asambleístas:

²¹ Cf. **Nueva Constitución Política del Estado**, octubre de 2008, op. cit., artículos 272 a 303.

Acuerdos para los órganos legislativos departamentales en la Media Luna

Departamento	Escaños por territorio	Alcances	Escaños por circunscripción y población	Escaños indígenas	Total de asambleístas
Tarija	12	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 del pueblo Guaraní, Weenhayek y Tapiete.	15	3	30
Santa Cruz	15	Los asambleístas indígenas serán elegidos por sus propias normas y costumbres, mientras que los asambleístas territoriales y por población, se regirán a la ley electoral del departamento.	8	5	28
Beni	24	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.	-	4	28
Pando	15	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.	-	1	16

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

En los departamentos de La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba y Chuquisaca, la composición y forma de elección de los asambleístas tuvo los siguientes acuerdos:

Acuerdos para los órganos legislativos departamentales en el Occidente

Departamento	Escaños por territorio	Alcances	Escaños por población	Escaños indígenas	Total asambleístas
Chuquisaca	10	Los escaños por territorio se elegirán por voto directo, en circunscripciones provinciales y por mayoría simple. En cambio, los escaños por población serán	9	2	21
La Paz	20		20	5	45
Cochabamba	16		16	2	34

Oruro	16	elegidos por voto directo en las listas encabezadas por los candidatos a prefectos. Las Cortes Departamentales asignarán los escaños utilizando en los cálculos divisores impares. Todos los representantes indígenas serán elegidos según sus propias costumbres.	16	1	33
Potosí	16		16	-	32

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

Asimismo, solamente en estos departamentos, el Régimen Electoral también indica que el 6 de diciembre de 2009, junto con las elecciones presidenciales, debe convocarse a un referéndum autonómico, preguntando si ¿está usted de acuerdo 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).

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 manera, 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 aleja, contradice y transforma las razones de ser del Poder Ejecutivo.

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 del año 2010, previendo que se tome 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 (iniciado 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 desarrollo²².

Orientar los procesos autonómicos y la participación ciudadana al interior de cada departamento, región y municipio, podría mejorar substancialmente 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 solamente redistributivo donde se espera la asignación de recursos fiscales o los futuros ingresos que provendrán de

²² Cf. Finot, Iván. “El proceso boliviano de descentralización: análisis comparativo y pautas para seguir adelante”; en: FES-ILDIS-Plural. **La descentralización que se viene. Propuestas para la (re) constitución del nivel estatal intermedio**, op. cit., pp. 131-167.

los hidrocarburos; por primera vez en abril del 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 indígenas²³. 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 explotarán amenazando con debilitar las oportunidades de cambio.

Para las elecciones municipales de alcaldes y concejales, los acuerdos políticos especificaron que el proceso se sujete a la legislación vigente. Es decir, en abril se elegirán a 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 periodo de cinco años y siguiendo el sistema de representación proporcional²⁴.

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 obtuviera la mayoría absoluta, el concejo municipal tomará a los dos candidatos más votados y de entre ellos elegirá al alcalde por 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 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”²⁵.

²³ Para un análisis sobre las grandes ventajas que tienen los pueblos indígenas en los momentos de reformas institucionales, consultar: Rauber, Isabel. **América Latina. Movimientos sociales y representación política**, La Paz: Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria, 2006.

²⁴ Corte Nacional Electoral. **Compendio electoral**, La Paz: Corte Nacional Electoral, artículo 94 del *Código Electoral, texto ordenado*, pp. 138-139. Los concejales serán elegidos conforme al número de habitantes de los municipios y en un número máximo de once.

²⁵ Alarcón, Carlos. “Tendrán verdadera autonomía política” (entrevista); en: suplemento *Ventana Ciudadana*, No. 116, *La Razón*, La Paz, 12 de mayo de 2009, p. C3. Ver también: “La carta orgánica municipal es como la Constitución Política con minúsculas”, pp. C4-5.

Con las elecciones prefecturales y municipales en abril del 2010, las estructuras autonómicas necesitarán una institucionalidad *diferenciada*. Tanto el nivel nacional, como el 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 términos de 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*²⁶ 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.

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 términos 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.

4. Corolario: los problemas políticos persistentes

La instalación de futuros poderes autónomos exige normar el *ordenamiento de competencias* con una ley marco de autonomías que sin duda traerá nuevos conflictos. La primera tarea de los prefectos elegidos en abril del 2010, radicará en el establecimiento del *régimen jurídico de la delegación de competencias*. Además, la identificación de una serie de demandas en los departamentos deberá jugar 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

²⁶ Cf. Fukasaku, Kiichiro and Hausmann, Ricardo (ed.). **Democracy, Decentralization and Deficits in Latin America**, Paris: OECD-IADB, Development Centre, 1998, pp. 95-148. Ver también las primeras propuestas del Ministerio de Autonomía. "Agenda estratégica. Implementación del proceso autonómico en el Estado Plurinacional", (versión preliminar), La Paz, marzo del 2009, fotocopias.

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 previstas 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 al interior de 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 responsables²⁷.

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 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 fenómenos que generan problemas en la implementación de la reforma estatal:

- a) 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.

²⁷ Cf. Centelles, Joseph y Navarro, Marc. "Local, nacional y global: construyendo la patria plural desde los municipios"; en: Prats, Joan (comp.). **El desarrollo posible, las instituciones necesarias**, op. cit., pp. 309-388.

- b) 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.
- c) 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, lo cual mantiene la polarización que surgió desde las elecciones del 18 de diciembre de 2005.

Actualmente, 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:

- Ligar las reformas con la coyuntura electoral para la reelección de Evo Morales en diciembre de 2009.
- La intensa publicidad sobre las políticas de gobierno en los medios de comunicación, 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.

Finalmente, los conflictos estructurales que amenazan la implementación de la Constitución y las elecciones de diciembre 2009 y 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 institución²⁸.
- 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.

²⁸ Para una reflexión sobre las graves consecuencias que trae un gobierno presidencial al impulsar el *decretismo* como lo hace Evo Morales, ver: Sartori, Giovanni. **Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados**, México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

- Conflictos sobre el surgimiento de supuestos grupos terroristas. Las investigaciones en torno al caso Eduardo Rozsa en Santa Cruz, señalan dos tendencias: terrorismo irregular relacionado con sectores autonomistas y violencia estatal donde los organismos de seguridad del Estado pisotean también los derechos humanos.

Las elecciones de abril del 2010 significarán una oportunidad para incrementar la eficacia y responsabilidad de las acciones estatales. Solamente así habrá tenido sentido el avanzar de manera más decisiva en una descentralización y con una Constitución Política que está generando tanto trauma.

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 Movimiento Al Socialismo (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 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 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 “anomia 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 anomia 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 es que 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, inclusive con una nueva Constitución Política que habiéndose promulgado, no redujo el acecho de la *democracia anómica*.