

Bolivia, los desafíos para reformar el Estado

Mariano Aguirre e Isabel Moreno*

Codirector e Investigadora, Programas de Paz y Seguridad de FRIDE

Las elecciones del pasado 2 de julio para elegir a los representantes para la Asamblea Constituyente y el Referéndum Nacional para las Autonomías Departamentales muestran la compleja realidad de un Estado con profundas disfunciones, las divisiones de la sociedad boliviana y los problemas a los que se enfrenta. Mariano Aguirre e Isabel Moreno visitaron Bolivia y hablaron con diversos actores sociales.

La ciudadanía boliviana votó el pasado 2 de julio por dos cuestiones clave dentro del proyecto de reforma del Estado liderado por el Movimiento al Socialismo (MAS). Por una parte, quiénes serán los representantes encargados de redactar la nueva Constitución Política del Estado. Por otra, si Bolivia se estructurará en torno a un sistema centralista o de autonomías departamentales. Los resultados de estas dos votaciones condicionarán, en gran medida, el alcance y la viabilidad del proyecto de refundación del Estado propuesto por el recién estrenado gobierno de Evo Morales.

En los dos casos, los resultados no dan mayoría absoluta al gobierno y abren la puerta a complejas negociaciones sobre el Estado y el poder. A la vez, ambas cuestiones enmarcan una serie de problemas que afectan a la estructura del Estado y la capacidad democrática del mismo para realizar una reforma que permita construir una sociedad inclusiva con las diferentes identidades y combatir el alto grado de pobreza y desigualdad.

Bolivia es un país que llama poderosamente la atención internacional. Para algunos países, como España, Brasil y Argentina, debido a las nacionalizaciones de los hidrocarburos que el Presidente Morales ha realizado y que obligarán a las compañías petroleras a renegociar los precios a los que compran el crudo y el gas, y las tasas de beneficio que obtienen por las concesiones para la explotación. En este campo, Bolivia ha pasado a ser parte del debate global sobre el petróleo y el gas, sus precios, su posible agotamiento en el futuro y la utilización política de estos recursos. Este debate implica a proveedores, desde Venezuela a Irán pasando por Angola y Arabia Saudita, y a compradores en todo el sistema internacional.

Para otros países, especialmente en América Latina, debido a la influencia que pueda tener el programa político de Morales, que combina la recuperación de recursos con una atención a los derechos de los pueblos indígenas y el intento de reformular la tenencia de la tierra. Por último, Bolivia llama la atención de Estados Unidos, que tiene a ese Estado en la lista de países productores de cocaína a la vez que comparte la preocupación frente a un gobierno con características populistas de izquierdas.

Gobernar lo que se había decidido

El MAS ganó las elecciones generales del 18 de diciembre de 2005. Esta coalición de grupos con diferentes reivindicaciones alcanzó el gobierno con un programa en buena medida definido por las luchas políticas de la última década, como por ejemplo las denominadas guerras del agua y del gas y, especialmente, el rechazo a las políticas de ajuste y neoliberales de los años 90. Esas políticas de privatización se resquebrajaron al final de esa década, debido al impacto de la crisis asiática, y las inestabilidades en Argentina y Brasil. Para un amplio sector de la población, el neoliberalismo no trajo ningún beneficio y, para la mayoría, la visión de Estado, corrupción política y neoliberalismo se transformó en una misma cosa.

* Los autores agradecen la colaboración de Mabel Azcui en la preparación del viaje y las entrevistas en La Paz, Cochabamba y Santa Cruz.

El gobierno Morales fue elegido, como afirmó un miembro de un movimiento social, "para poner en práctica lo que otros gobiernos ya habían decidido o aceptado". En efecto, durante la conflictiva presidencia de Carlos Mesa G. Se alcanzaron una serie de "pactos de gobernabilidad" que dieron lugar a tres compromisos:

- a) convocar un referéndum vinculante sobre el uso y destino de los recursos energéticos;
- b) reformar la Ley de Hidrocarburos de 1996 para reestablecer la soberanía nacional sobre las fuentes energéticas;
- c) convocar una Asamblea Constituyente para avanzar en la construcción de un Estado incluyente y más democrático.¹

Los partidos políticos que habían fomentado este modelo económico perdieron legitimidad. El Poder Democrático Social (PODEMOS), liderado por el ex presidente Jorge Tuto Quiroga, encarnaba, para gran parte de los votantes, el tradicional juego partidario en el que una serie de formaciones políticas se turnaban en el poder y se repartían los cargos, la denominada "democracia pactada". El triunfo del MAS, en este sentido, ha supuesto antes una ruptura con el estancamiento de la democracia que una amenaza a la misma.

El programa del MAS se orientó, por lo tanto, a tener un mayor control sobre los recursos naturales, hacer una reforma constitucional con el fin de dar más poder a los sectores indígenas y pobres, promover la reforma agraria, y celebrar un referéndum sobre las autonomías regionales. Así mismo, el gobierno del MAS prometió buscar nuevas formas de abordar el problema de la producción de coca con fines ilícitos. En los primeros seis meses de gobierno, Morales ha avanzado en cada uno de estos campos, generando tanto apoyos como reacciones adversas dentro y fuera de Bolivia.

La coalición liderada por Evo Morales, un campesino y sindicalista del sector de la coca, encarna, además de esas reivindicaciones, dos factores de identidad. Primero, el nacionalismo boliviano, que es parte de la historia de un país que desde que fue declarado independiente nació rodeado y encerrado a la vez que perdió territorio en beneficio de sus vecinos. Desde la revolución nacionalista de 1952, populista y modernizadora, el factor nacional ha estado todavía más presente, inclusive en las fuerzas armadas. El nacionalismo ha sido tanto un factor de unidad como de divergencias. Por un lado, porque sirvió como motor de construcción de la nación, como en casi todas las sociedades post coloniales. Por otro, porque eliminó cualquier referencia a lo étnico, en un país mayoritariamente indígena, para integrar a los indios en sindicatos de trabajadores-productores y reclamar el fin de la inequidad mediante la alianza de clases. A la vez, el nacionalismo no ha podido dar solución a las diferencias y auges de las tendencias autonomistas que se aceleran a partir de los años 90.

Segundo, el factor de identidad indígena. El 60% de los 8.858.000 de habitantes es amerindio.² Las comunidades indígenas han estado marginadas de los procesos políticos y han sufrido una dura explotación desde la época colonial. El 62.7% de la población es pobre y la mayor parte de ellos son indígenas. El 26.5% vive en la pobreza extrema. "Estamos entrando por primera vez en la casa del Estado", nos dice el activista social Bienvenido Saku.³

Los indígenas han ganado espacio jurídico institucional en los últimos años, por ejemplo, a través de la reforma constitucional de 1994 que reconoció a Bolivia como un Estado multiétnico y el artículo 171 de la Constitución que reconoce los Derechos colectivos. Los denominados "Pueblos de Oriente" tienen un sistema de justicia comunitaria con todos

¹ Ver Juan Ramón Quintana Taborga, "Bolivia: un Destello al Final del Túnel", *El Debate Político*. Año 1, número 2, diciembre 2004, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, p.38.

² El 40% son quechuas, el 24% aymara, 27% mestizos, 8% blancos. A la vez, el 88% de la población es practicante de la religión católica. En Santa Cruz se ha teorizado sobre una identidad Camba, que se basaría en el mestizaje y la presencia de la población blanca. La idea de la Nación Camba está orientada a justificar el secesionismo.

³ Entrevista con los autores en Santa Cruz, 27 de mayo, 2006.

los procedimientos. Esta justicia es secundaria respecto de la que rige en el conjunto del Estado. Sin embargo, como explica María Teresa Zegada, de la Universidad Mayor de San Simón, en Cochabamba, "esas conquistas formales no han tenido un impacto real en las condiciones de vida de las personas".⁴

El MAS obtuvo el 54% de los votos frente a PODEMOS. Su victoria representó, también, el alto número y la activa participación de los movimientos sociales que han proliferado en Bolivia en los últimos 20 años. El sindicalismo tradicional formado en el trabajo en las minas fue sustituido a partir de los años 80 por movimientos campesinos, cultivadores de coca, trabajadores informales, sindicatos del sector energético y de servicio y otros. La agricultura, la minería, la explotación de recursos energéticos y construcción son actualmente los principales sectores productivos.

El sector más dinámico de la economía es el de los hidrocarburos, de ahí la importancia que el gobierno adjudica a un mayor control sobre el mismo. Un ingreso adicional de 860 millones de dólares, en el último año, ha provenido de las remesas de los emigrantes en Estados Unidos, Europa y otros países de América Latina.⁵ Se calcula que hay 2 millones de bolivianos fuera del país, aunque la cifra es inexacta. Y que aproximadamente 150 más salen del país al día hacia diversos destinos.

La Asamblea y sus temas

La Asamblea Constituyente es una demanda de gran parte de la sociedad boliviana y ha sido una promesa de los sucesivos gobiernos desde que el país se declaró independiente en 1825. Ahora, por primera vez en la historia, el proyecto se pone en marcha y los 3.713.345 bolivianos registrados en el Padrón Nacional Electoral (PNE) han decidido en las urnas.⁶

Esta Asamblea constituye el principal eje en torno al cual se estructura el proyecto de transformar el Estado de forma pacífica del gobierno, liderado por el primer Presidente aymara, de un país donde el 62% de la población se define como indígena.⁷ El MAS caracteriza a la Asamblea como "un acto de revolución democrática del pueblo para sustituir viejas estructuras tras 180 años de régimen oligárquico" y "la materialización de las luchas centenarias del pueblo".⁸

Los retos que se plantean ante esta doble votación de assembleístas y referéndum Autonomo para el proyecto del MAS y el futuro de Bolivia son variados y complejos. Los temas principales que se discutirán en la Asamblea serán la tierra, los recursos naturales, la estructura administrativa del Estado, la cuestión indígena y sus derechos, y las futuras políticas económicas. El sociólogo José Martínez considera que la Asamblea puede llegar a legislar para que no cambie nada, pero que si se pretende que sirva deberá llegar a crear un nuevo Pacto Social.⁹

La tierra es una de las cuestiones esenciales y de las más difíciles de resolver. Por una parte existe la división entre las tierras y pueblos del este y oeste del país, que se ven con mutuo recelo. Como explica la historiadora Anita Lema, "desde Occidente se ve a Oriente como la tierra prometida que está tomada por los blancos, y desde Oriente se percibe a Occidente como la revuelta que provocan las gentes de las tierras acabadas".¹⁰

⁴ Entrevista con los autores, Cochabamba, 23 de mayo, 2006.

⁵ P. Gregorio Iriarte O.M.I., *Análisis Crítico de la Realidad. Anexos*, Grupo Editorial Okipus, Cochabamba, 2006, p. 54.

⁶ Corte Nacional Electoral, Estadísticas del Padrón Electoral por Geografía y Edad http://www.cne.org.bo/consulta_ciud/consultas/EstadisticaPneAcra2006.aspx

⁷ Según el último Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2001, la población mayor de 15 años auto identificada como indígena representa el 62% del total nacional.

⁸ Propuesta de Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente presentada al Congreso Nacional 2006 por el Presidente de la República.

⁹ José Martínez, "Sociodiversidad Constituyente", en revista *Artículo Primero*, edición especial sobre la Asamblea Constituyente, Año IX, número 17, marzo 2005, Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social, pp. 153-166.

¹⁰ Entrevista con los autores, Santa Cruz, 26 de mayo, 2006.

Pero en Oriente la tierra también se está sobreexplotando, especialmente por los cultivos de soja. La tierra es controlada por terratenientes pero igualmente por pequeños propietarios. Un factor de conflicto añadido es que ciudadanos y empresas brasileñas se instalaron en la última década en la zona fronteriza, comprando tierras bolivianas que ahora el Presidente Morales quiere expropiar.

Pero, en efecto, la tierra está concentrada en pocas manos y en muchos casos sin explotar. Un reciente informe de la Iglesia católica indica que el 90% de las tierras productivas de Bolivia están controladas por 50.000 personas. Legalmente el Estado puede expropiar las tierras que no se usan para producir, pero mecanismos de corrupción e ineficacia policial y legal hacen casi imposible cumplir con la legislación.¹¹ Un dirigente indígena explicó a FRIDE la forma en que algunos indígenas son sobornados para que testimonien que grandes extensiones son supuestamente explotadas.

Existe en el conjunto de Bolivia una superposición de títulos jurídicos para numerosas tierras que pueden ser, a la vez, concesiones forestales, zonas autorizadas para la explotación de hidrocarburos, concesiones mineras, y áreas protegidas. A la vez, las poblaciones indígenas reivindican sus derechos a sus tierras comunales y libran batallas legales por la retitulación.

Expectativas crecientes y difíciles de cumplir

En la Asamblea Constituyente, de los 255 escaños que deben ser cubiertos, son necesarios dos tercios (170 votos) para redactar los artículos de la nueva Constitución que asentaría los nuevos cimientos del Estado a partir del próximo 6 de agosto.

La Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente hace imposible que ningún partido alcance semejante mayoría, lo cual ha convertido en imperativa la concertación de alianzas políticas.¹² Esta ley ha favorecido la representación de varias agrupaciones menores y, en consecuencia, una representación considerablemente plural en la Asamblea. Gobierno y oposición ya han ido avanzando en conversaciones con diferentes frentes políticos para formar coaliciones que permitan una mayoría.

Los resultados de las elecciones han resultado favorables para el gobierno del MAS, que ha obtenido la mayoría de la Asamblea, pero el sistema de votación vigente que trata de favorecer a las minorías no ha permitido que el 54% de los votos del MAS le otorguen la mayoría absoluta sino sólo 135 asambleístas. De este modo, Morales deberá pactar. Los resultados demuestran, no obstante, que su gobierno no parece haber sufrido desgaste político en los seis meses que lleva de mandato.

La Asamblea, planteada como una ruptura histórica, política y social con el Estado elitista, ha generado en la población unas expectativas que difícilmente se podrán llegar a satisfacer. La nueva Carta Magna puede ser ratificada o rechazada a partir del 6 de agosto de 2007, cuando el texto definitivo que se someterá a referéndum estará previsiblemente listo.

En el hipotético caso de que el texto fuese refrendado por mayoría absoluta de votos (condición indispensable para que la Carta Magna se apruebe), los cambios que supondrá para el complejo y en parte débil Estado boliviano no serán de ningún modo inmediatos. Todavía más importante, los nuevos artículos de la Constitución no conllevan una garantía que asegure su cumplimiento. En el caso de que la nueva Constitución no fuera apoyada por una mayoría absoluta de los ciudadanos, además, continuará vigente la Constitución del 2004.¹³

¹¹ Hal Weitzman, "Land Redistribution Plan Pits Bolivia's Farmers Against State", *Financial Times*, 6 de junio, 2006.

¹² La Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente http://www.cne.org.bo/centro_doc/normas_virtual/acra2006/ley_convocatoria_ac.pdf fue negociada en el Congreso y el MAS se vio obligado a ceder en varias cosas. Entre ellas, en el hecho de que de los tres representantes de cada una de las 70 circunscripciones, dos ingresen por mayoría y uno por minoría. Y de los 9 departamentos, dos por mayoría y uno por las siguientes minorías.

¹³ De no conseguir mayoría absoluta, prevalecería la Constitución ordenada mediante Ley N° 2650, de fecha 13 de abril de 2004 y la Ley de 6 de julio de 2005.

Una parte de Bolivia que no ha sido incluida en la Asamblea es la de aquellas organizaciones que representan o dicen representar a los pueblos originarios (CONAMAQ, CIDOB y algunas más), las cuales habían demandado 26 representantes escogidos conforme a sus usos y costumbres, bajo la premisa de que si el país es pluricultural y multiétnico, las formas de elección también deberían de ser diversas.¹⁴

Estas organizaciones y sus representantes (dirigentes de El Alto) son los que en los altercados del 2003 movilizaron a la gente para los bloqueos de carreteras que desordenaron el país hasta el punto de derrocar a dos presidentes (Sánchez Losada y Carlos Mesa G.). Sin embargo, el papel que desempeña esta Asamblea Paralela en el escenario actual no parece tan pesado en la balanza al no incluir a todas las organizaciones indígenas y al representar una visión demasiado radical para la mayoría de los votantes del MAS.¹⁵

En cualquier caso, la Asamblea, que tendrá un período de sesiones continuo e ininterrumpido no menor de seis meses y no mayor de un año, aprobará un texto con dos tercios de los miembros presentes en la Asamblea, según lo establece la actual Constitución Política del Estado. Concluido este proceso, el Ejecutivo convocará a Referéndum Constituyente.¹⁶

Un Estado en discusión

La idea de que el Estado en Bolivia no existe o no funciona es muy extendida en la sociedad. A la vez, el debate sobre qué tipo de Estado hay y las razones por las que es deficiente para proveer seguridad y bienes a sus ciudadanos, y garantizar derechos universales es tan amplio como son diferentes las opiniones.

Las percepciones internas sobre el Estado boliviano varían entre quienes lo consideran inexistente, los que quieren refundarlo para construir una alianza de naciones indígenas, y los que consideran que hay un Estado moderno que precisa una forma moderna de gobierno. Para parte de la población indígena, "el Estado es el municipio" -la estructura de poder más cercana y que ha pasado a ser gestionada por representantes indígenas en la última década, como indica el sacerdote catalán Mauricio Bacardit que vive en Bolivia desde hace cinco décadas.¹⁷ Pero el Estado es también, para los pueblos indígenas, las tierras comunales.

La politóloga Anita Lema considera que el Estado boliviano no necesita una refundación sino que es una entidad en formación, todavía no consolidada. En este sentido coincide con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que considera que el país está en un proceso de autotransformación y autodeterminación.¹⁸ En los últimos 20 años ha habido reformas en el campo tributario, de participación popular, el narcotráfico y el poder local, que indican esa evolución. A la vez, hay una doble realidad: para algunos sectores sociales el Estado es corrupto, abusivo y símbolo de la opresión. Para otros, es inexistente, por ejemplo, para las poblaciones amazónicas.

La Ley de 1994 de Participación Popular impulsó la *municipalización* del territorio. En Bolivia hay 327 municipios con presupuestos participativos, un modelo mucho más conocido por la ciudad de Porto Alegre, en Brasil. Carlos Molina, especialista en trabajo local, considera que este país está muy adelantado en desarrollo local y en la participación social no partidaria que ha producido una apropiación o *empoderamiento* de

¹⁴ Los "usos y costumbres" tradicionales implican una elección de candidatos por modalidades asambleísticas, consensuales y deliberativas de elección, lo cual implica un control social de la base sobre el dirigente, llegando incluso a su revocabilidad.

¹⁵ International Crisis Group, *Bolivia's rocky road to reforms*, Policy Report, 3 de Julio de 2006. Según este informe, el sacrificio de no incluir en la lista de candidatos a asambleístas de algunos posibles aliados políticos del MAS responde al interés mayor del MAS de alejarse de posturas radicales que podrían disuadir a los votantes urbanos.

¹⁶ Artículos 24, 25 y 26 de la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente del 6 de marzo de 2006.

¹⁷ Entrevista con los autores, Santa Cruz. 27 de mayo de 2006.

¹⁸ PNUD, *Situación y Perspectivas Político-Económicas de Bolivia. Balance de la Transición*, La Paz, 2004.

la ciudadanía y sus recursos. El desarrollo de la sociedad civil ha permitido que un 42% de ciudadanos que estaban calificados como *rurales* y no votaban, ahora voten. En parte, ellos han llevado a Evo Morales al poder.¹⁹ En la misma dirección, Esther Balboa, Oficial Mayor de Desarrollo Humano de la Municipalidad de Cochabamba, asegura que “la visión del Estado que tiene el ciudadano boliviano es la Alcaldía” ya que “se trata del verdadero Estado en Bolivia”.²⁰

El conflicto estructural del Estado boliviano está situado, de acuerdo con diversos expertos, entre Nación y Estado. Las tres contradicciones de este conflicto serían entre el Estado y las clases excluidas, el Estado y los grupos étnicos, y el Estado y las regiones.²¹

El poder local

Al escuchar a miembros del gobierno de Evo Morales se percibe una sensación de misión y prisa. Es la primera vez que hay un gobierno popular con un apoyo amplio y legítimo, y se debe aprovechar la oportunidad para reformar el Estado.

Dentro del MAS existe un cierto consenso a favor de tener un gobierno fuerte que haga avanzar las reformas, aunque haya que gobernar a golpe de decreto. Para algunos grupos y líderes indígenas, Morales es demasiado moderado y al final será un gobierno más que traicione las expectativas. Dentro de esta línea, el líder indígena Felipe Quispe, fundador del Movimiento Indígena Tupac Katari y ex secretario ejecutivo de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) asegura que “no habrá cambios porque Evo es reformista y no revolucionario”.²² Pero algunos sectores de las elites, especialmente de Santa Cruz, piensan que el Presidente está siguiendo los consejos del presidente venezolano Hugo Chávez y tratando de imponer una dictadura elegida democráticamente y refrendada por la Asamblea. El temor o la predicción que en Bolivia puede hacer en un futuro medio un gobierno democráticamente elegido pero con prácticas autoritarias, sin que se convierta en una dictadura, es un escenario que se considera seriamente desde diversos sectores.

En realidad, las reglas del juego no le permiten al MAS tener una mayoría suficiente para imponer un modelo de Estado. Cuál sería, además, ese modelo no está claro. El vicepresidente Álvaro García Linera, indica que el gobierno quiere crear un *capitalismo andino* que combine las tres estructuras económicas y sociales vigentes: familiares, comunales y modernizadoras industriales. La idea es “transferir una parte del excedente de los hidrocarburos nacionalizados para potenciar el papel de las formas de auto organización, auto gestión y desarrollo comercial propiamente andinas y amazónicas”.²³ De hecho, un 5% de los beneficios que se obtienen de la venta de hidrocarburos se destinaban, antes de la llegada de Morales al poder, al desarrollo de las comunidades locales, factor que ha dado más poder a los ayuntamientos y que ha acelerado las tendencias autonomistas y anticentralistas.

Pero esa transmisión de recursos no es ni será sencilla con los mecanismos tributarios existentes, que oscilan entre la ineficiencia y la corrupción, con una tradición de “técnicas de evasión” como lo define José Nogales, el director del diario *La Voz*, de Cochabamba.²⁴ El 80% de la población no tributa, unos por ser pobres, otros por ser ricos y una buena parte porque no existe la estructura estatal para que lo hagan. La economía informal ocupa un amplio margen, de alrededor del 70% del producto nacional bruto, algo que complica inmensamente cobrar impuestos.

¹⁹ Entrevista con los autores, Santa Cruz, 27 de mayo de 2006.

²⁰ Entrevistas con los autores, Cochabamba, 22 de mayo de 2006.

²¹ Entrevista con la politóloga Dunia Sandoval, Santa Cruz.

²² Entrevista de Mabel Azcui, colaboradora de FRIDE, con el autor en La Paz, 26 de mayo de 2006.

²³ “La Bolivie depuis l’élection d’Evo Morales. Entrevue avec Alvaro García Linera”, *Points de Repère*, invierno 2006, Alternatives International, Montreal, p. 16.

²⁴ Entrevista con los autores, 23 de mayo, 2006.

La cuestión de las autonomías

El Referéndum Nacional para las Autonomías Departamentales refleja el futuro conflictivo de la estructura estatal boliviana. Los resultados muestran una mayoría que rechaza al sistema autonómico departamental, pero cuatro departamentos han votado afirmativamente: Santa Cruz, Pando, Beni y Tarija. Esto es, los cuatro que forman la *media luna* en la que hay una influyente población blanca y mestiza, que quiere tener un alto grado de autonomía o, incluso, de independencia. Departamentos ricos en recursos, con un crecimiento económico más alto que el resto del país.

Según la ley de Convocatoria promulgada este año, los resultados de este referéndum serán vinculantes para la Asamblea Constituyente. De este modo, accederán al régimen de autonomías departamentales una vez promulgada la Carta Magna aquellos departamentos donde el resultado haya sido positivo por simple mayoría de votos una vez aprobada la Constitución. Esto implica una división de hecho entre el Oriente y el Occidente, que suscita gran incertidumbre por las tensiones que ya se han creado entre la *media luna* y las *tierras altas*, sobre todo en las cuestiones concernientes al reparto de la tierra. Según comentarios en la prensa boliviana, el referéndum ha mostrado y cristalizado la imagen de las dos Bolívias.

La disposición hacia el voto afirmativo de Santa Cruz, el departamento culturalmente menos indígena, se conocía desde antes del referéndum. De hecho, tanto la iniciativa del referéndum como el diseño de la pregunta surgieron de la demanda de autonomía *cruceña*. Ahora las autoridades de Santa Cruz y de los otros tres departamentos orientales que han votado afirmativamente por mayoría (casi un 70% de los votos) reclaman el marco legal que consideran que la Constitución les debe otorgar. Ese marco será deliberado durante el año que los asambleístas dedicarán a la redacción del nuevo texto constitucional.

La pregunta que se ha realizado a los ciudadanos ha sido:

“¿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 Nacional competencias ejecutivas, atribuciones normativas administrativas y los recursos económicos financieros que les asigne la nueva Constitución Política del Estado y las Leyes?”

Según Juan Carlos Urendo Díaz, uno de los juristas que han elaborado la propuesta autonómica, el Estado boliviano es débil y poco estructurado a la vez que excesivamente centralizado. El proyecto autonómico debe, por lo tanto, corregir estos problemas a través de tres objetivos: hacer una propuesta más democrática, buscar una mayor eficiencia, y que las autonomías sean un vehículo eficaz de los grupos excluidos para canalizar sus demandas.²⁵

El modelo de autonomía bajo el que se organizarán los cuatro departamentos orientales donde ha ganado el Sí aún está por diseñar. Pero los dirigentes departamentales de las regiones se mantienen en posiciones de defensa de esa autonomía debido a la postura reticente del Presidente Morales, que ya ha recordado en varias ocasiones tras conocerse el resultado del referéndum, la importancia de la victoria del No a nivel nacional. Dirigentes de los Comités Cívicos de Santa Cruz y Pando han emitido resoluciones en defensa de la autonomía y tensas declaraciones para fomentar la unión “porque si no nos

²⁵ Entrevistas con los autores, 27 de junio, 2006. Ver también, Juan Carlos Urenda Díaz, *Separando la Paja del Trigo. Bases Para Constituir las Autonomías Departamentales*, Editorial Imprenta, Santa Cruz de la Sierra, 2005.

unimos los *cambas*, los *collas* nos van a querer fregar, ya que lamentablemente tenemos un Presidente indígena".²⁶

Dentro del MAS, al menos en el debate sobre las autonomías, las posturas no están tan polarizadas como las campañas electorales han dado a entender. El MAS hizo campaña por el No para evitar el triunfo del Sí de los grupos políticos de la *media luna*, pero muchos de los miembros del gobierno de Morales entiende un determinado modelo de autonomía como imprescindible para la nueva Bolivia: la autonomía indígena.

Lo que sin duda parecen reflejar los resultados de las dos consultas populares y el pulso de la sociedad tras los resultados, es que siguen existiendo dos Bolivias dentro de la misma estructura estatal (y muchas más formas de querer organizar su futuro) que están destinadas a entenderse. La necesidad de pactar en la Asamblea Constituyente es una cuestión que, si bien ralentiza el proyecto de refundación de Bolivia propuesto por Morales, garantiza la participación de más sectores sociales y políticos en la concepción de la base teórica del nuevo Estado y fortalece la democracia.

Morales pretendía abrir el debate dentro de la Asamblea Constituyente pero sin la presión de la demanda independentista de los departamentos blancos y mestizos del Oriente. Los líderes de estos departamentos, con mucha habilidad, dejaron de lado su discurso secesionista y han optado por mostrarse como bolivianos que no quieren destruir el Estado sino contar con más autonomía. De hecho, el modelo autonómico español es visto como un horizonte.

El escritor e historiador Ruber Carvalho considera que Bolivia es un Estado que nació mal diseñado, y que sería mejor que se dividiera a estar incorrectamente unido. Asimismo, piensa que las tendencias autonomistas e independentistas por un lado, y el populismo nacionalista, por otro, son parte de una etapa de fuerte polarización en que ha entrado América Latina.²⁷ En gran medida, el proceso que se inicia ahora en ese país mostrará si su análisis es acertado o si ese país puede comenzar una fase de construcción del Estado más justa, democrática, descentralizada y alcanzando un pacto con los actores internacionales para hacer un uso más equitativo de sus ricos recursos.

²⁶ Declaraciones del Presidente del Comité Cívico de Pando, David Torrico, al periódico *La Razón* el 4 de julio de 2006.

²⁷ Entrevista con los autores, Santa Cruz, 24 de mayo, 2006.

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org