

Democracias en ejercicio

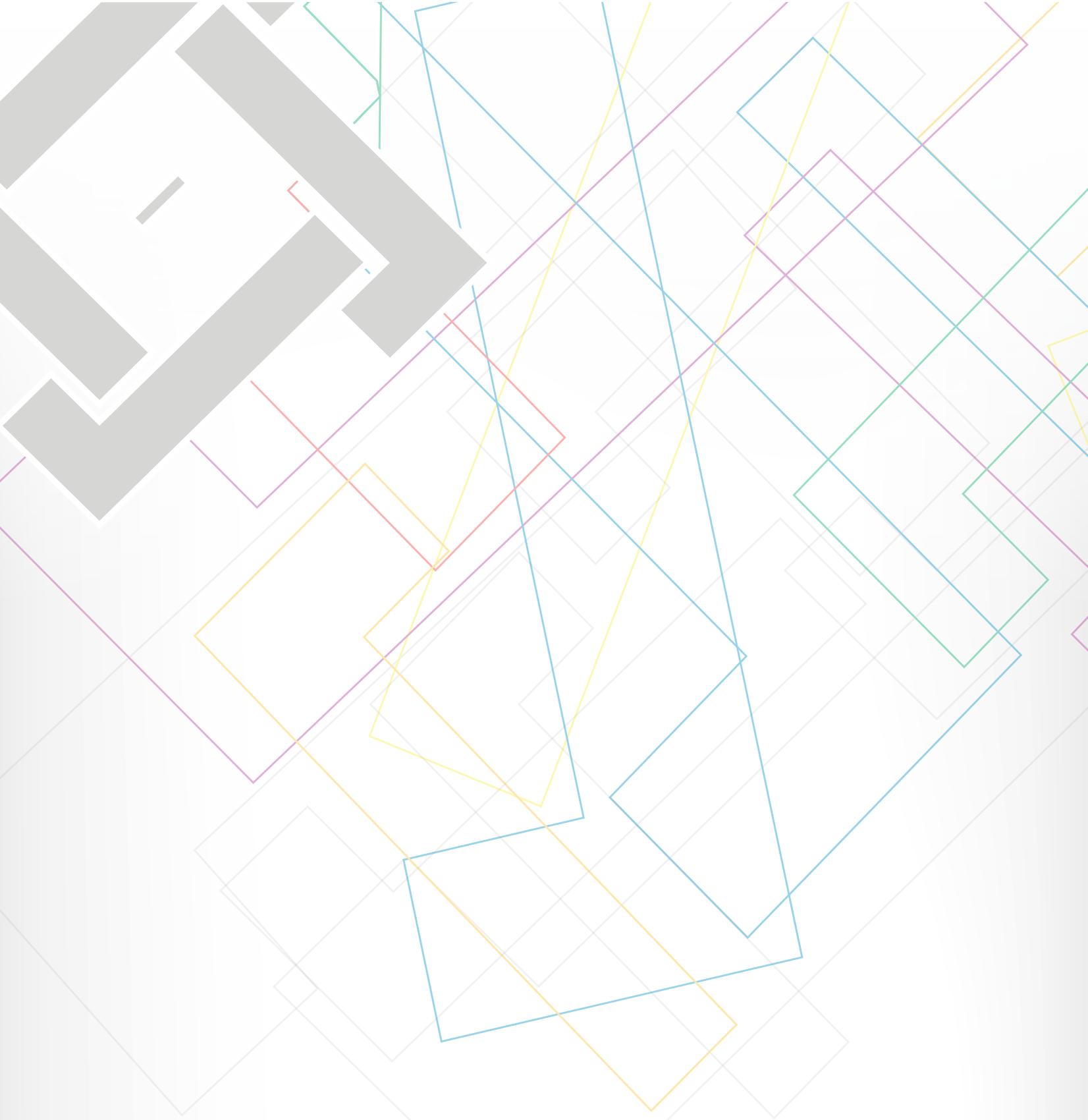
ANDAMIOS

Revista del Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia para la deliberación pública

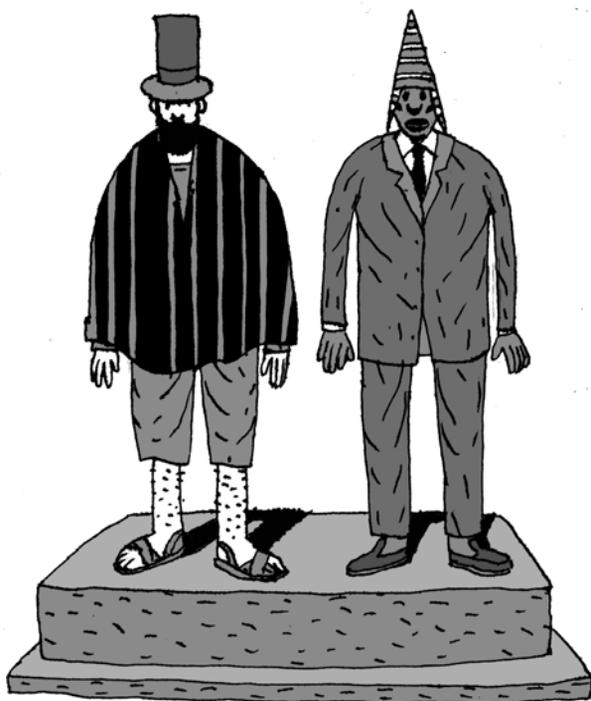


Al-azar, 2016

Estatutos Autonómicos, Referendo y Democracias



Para una democracia intercultural y paritaria



contenido

Con/textos

Fernando Mayorga: Democracia participativa y deliberación política. A propósito del referendo por estatutos autonómicos 2015 [pág. 7]. Vladimir Ameller: Breve balance del referendo autonómico de La Paz [pág. 17]. José de la Fuente Jeria: Referendo sobre el estatuto del gobierno autónomo departamental de Cochabamba. La derrota de un proyecto sin dueño y un país con otro referendo [pág. 27]. Vladimir Cruz Llanos: Referendo aprobatorio e identidad política regional en Potosí [pág. 34]. Miguel Angel Foronda Calle: Proceso estatuyente orureño: ¿hacia una vocación autonómica? [pág. 44].

Electoralia

Mónica Novillo: Nuevos desafíos para la democracia intercultural. Propuestas de las organizaciones de mujeres para la nueva Ley de Organizaciones Políticas [pág. 62].

Demodiversidad

Juan Urañavi: Charagua Iyambae: el largo andar hacia su autonomía [pág. 73]. Paulino Guarachi: ¿Por qué perdió el Sí en Totorá Marka? [pág. 81].

Conversaciones

Hacia un Órgano Electoral Plurinacional plenamente institucionalizado. Entrevista con Katia Uriona, Presidenta del Tribunal Supremo Electoral [pág. 94].

Desde/con el Sur

Gabriel Vommaro: «Unir a los argentinos»: el proyecto de «país normal» de la nueva centroderecha en Argentina [pág. 99]

Bibliofilia

Publicaciones del OEP. Publicaciones nacionales. Publicaciones internacionales [pág. 105]

TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL

Presidenta: Katia Uriona Gamarra

Vicepresidente: Antonio Costas Sitic

Vocales: María Eugenia Choque

Lucy Cruz Villca

José Luis Exeni Rodríguez

Idelfonso Mamani Romero

Carmen Dunia Sandóval Arenas

CONSEJO EDITORIAL

Helena Argirakis

Miguel Castro

Fernando Mayorga

Armando Ortuño

Álvaro Pop

Pedro Portugal

Salvador Schavelzon

Boaventura de Sousa Santos

Ximena Soruco

EDITOR GENERAL

José Luis Exeni Rodríguez

COORDINACIÓN

Pablo Antezana Quiroga

Francisco Canedo Sánchez de Lozada

Karina Herrera Miller

Verónica Rocha Fuentes

DISEÑO

Mauro Gámez

Nubia Álvarez Poppe

Pedro L. Arcani Reynaga

EDICIÓN

Hugo Montes Ruiz

ARTISTA INVITADO

Alejandro Salazar (Al-azar)

IMPRESO EN: SPC Gráfica Industrial
DEPÓSITO LEGAL

© Órgano Electoral Plurinacional
Tribunal Supremo Electoral

Reconocimiento-No Comercial-Sin
Obra Derivada (CC BY-NC-ND)

*Se autoriza la reproducción de los
artículos en cualquier medio sujeta
a la mención de la fuente.*

Nueva época, Año 1, Número 1, Mayo 2016.

© OEP - Tribunal Supremo Electoral.

Av. Sánchez Lima N° 2482, Sopocachi.

Teléfonos / Fax: (591-2) 242 4221

• 242 2338 • 242 3175.

www.oep.org.bo

La Paz, Estado Plurinacional de Bolivia.

*Las opiniones expresadas en la Revista
Andamios son de exclusiva responsabilidad
de las y los autores e invitados y no
responden necesariamente a los criterios
institucionales del OEP-TSE.*

Este número contó con el apoyo del
Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo (PNUD) Bolivia.



Presentación

A*ndamios* está de regreso. Y llega no sólo con renovado ímpetu en una nueva época, sino como revista del Órgano Electoral Plurinacional (OEP). ¿Cuál es su propósito? Alentar el diálogo plural y la deliberación pública en torno a nuestras democracias en ejercicio. Andamios/andares democráticos en el ámbito del complejo proceso de refundación estatal en el país.

Con esta publicación periódica, el OEP propone un espacio colectivo de análisis y reflexión para acompañar el recorrido de la democracia intercultural y paritaria en Bolivia, ese horizonte en construcción. Un recorrido que en los últimos meses ha tenido dos inéditos eventos de la democracia directa y participativa: un referendo aprobatorio de estatutos autonómicos y cartas orgánicas y un referendo de reforma parcial de la Constitución Política del Estado Plurinacional.

Del primero de ellos se ocupa la sección *Con/textos* de este número inaugural, con cinco provocadoras lecturas. En *Electoralia* se retoma el debate, desde las mujeres, sobre la futura Ley de Organizaciones Políticas. Sigue la sección *Demodiversidad* con balances sobre lo ocurrido en Charagua y en Totorá Marka en su larga marcha hacia el autogobierno indígena. En *Conversaciones*, la presidenta del TSE perfila el reto asumido de reestructuración institucional. Un necesario artículo sobre Argentina hoy mira la región en *Desde/con el Sur*. Y cierran el número las reseñas de *Bibliofilia*. De estas seis secciones, ilustradas por un artista gráfico, estará compuesta la revista.

Así, tenemos el agrado de presentar ***Andamios*** en su nueva época con la convicción de que los textos aquí publicados contribuirán a multiplicar voces y oídos, palabras y voluntades, saberes y latidos, para seguir andando las democracias en ejercicio. Agradecemos al Consejo Editorial que acompañará la revista, así como a las y los autores de este número. Queda en sus manos, lector(a), con vocación/guiño de complicidad y compromiso.

Con/textos

Democracia participativa y **deliberación** política

A propósito del referendo por
estatutos autonómicos 2015

Fernando Mayorga

El 20 de septiembre de 2015 se llevaron a cabo diez referendos para la aprobación o rechazo de cinco estatutos autonómicos departamentales (Cochabamba Chuquisaca, La Paz, Oruro y Potosí), tres cartas orgánicas municipales (Huanuni en Oruro, Cotapata y Tacopaya en Cochabamba) y dos estatutos de autonomías indígenas (Totorá Marka en Oruro y Charagua en Santa Cruz).

La opción por el NO venció en los cinco casos departamentales, en una carta orgánica y en un estatuto indígena. La asistencia a las urnas fue del 83,62 %, una proporción que ratifica las cifras habituales de participación electoral desde hace una década y demuestra la fortaleza de la adscripción ciudadana a los rituales de la democracia.

Es la primera experiencia de realización de referendo como una institución de democracia participativa y directa incorporada formalmente en la CPE en 2009. Anteriormente se habían realizado consultas análogas pero eran respuestas a situaciones de crisis y transición: en 2004 en torno al gas natural, en 2006 por las autonomías departamentales, en 2008 por la revocatoria de mandato de autoridades políticas y en 2009 para aprobar la CPE.

La consulta electoral de septiembre fue una experiencia novedosa porque se enmarca en los avatares de la edificación del Estado Plurinacional, puesto que se pusieron en consideración del electorado las normas específicas destinadas a consolidar la descentralización política mediante el fortalecimiento de gobiernos subnacionales. Es decir, se trata de una temática —y una circunstancia— susceptibles de impulsar un proceso deliberativo, un rasgo que supuestamente caracteriza la democracia participativa.

En este ensayo no se analizan razones ni efectos políticos de los resultados del referendo. El texto se concentra en los eventos y comportamientos previos a la concurrencia a las urnas y tiene como finalidad analizar las características del proceso electoral para evaluar las posibilidades de una

construcción de la democracia intercultural afincada en la deliberación política.

Para lograr ese cometido se reflexiona sobre la relación entre democracia participativa y política deliberativa, además de las características de la difusión y propaganda electoral, la incidencia de las reglas y el desempeño de los actores políticos y sociales. Finalmente, a manera de balance general, se evalúa la relación entre democracia participativa y deliberación en esta experiencia.

1. Democracia participativa, referendo y deliberación

El sistema de gobierno combina tres formas de democracia: participativa, representativa y comunitaria. Específicamente, la democracia directa y participativa incluye el referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, así como la asamblea, el cabildo y la consulta previa (Art. 11, CPE). El cabildo y la asamblea tienen un carácter meramente deliberativo, o sea que sus decisiones no son vinculantes. Algo similar se definió respecto a la consulta previa en la Ley de Régimen Electoral (LRE), pese a que es un derecho colectivo de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y, por ende, un rasgo de la democracia comunitaria.

La definición normativa de la democracia directa y participativa establece que ésta “se ejerce mediante la participación ciudadana en la formulación y decisión de

La consulta electoral de septiembre fue una experiencia novedosa porque se enmarca en los avatares de la edificación del Estado Plurinacional, puesto que se pusieron en consideración del electorado las normas específicas destinadas a consolidar la descentralización política mediante el fortalecimiento de gobiernos subnacionales.

políticas públicas, la iniciativa popular, el control social sobre la gestión pública y la deliberación democrática, según mecanismos de consulta popular” (Art. 8, Ley del Régimen Electoral, el subrayado es nuestro). Una de sus modalidades es el referendo que permite que la ciudadanía, mediante sufragio universal, decida sobre “normas, políticas y asuntos de interés público” (Art. 12, LRE).

En otras palabras, la norma establece una relación entre democracia participativa y deliberación, y la deliberación es concebida como un procedimiento idóneo que precede a la votación y estimula la definición de las preferencias electorales de los ciudadanos. Supuestamente contiene rasgos positivos porque la *deliberación democrática* implica el reconocimiento de las razones del “otro” y supone que la legitimidad de una decisión depende de la calidad de los argumentos de los participantes que definen sus posiciones mediante un intercambio discursivo en el espacio público.

La idea de una política deliberativa como un ingrediente que enriquece el carácter meramente procedimental de la democracia —circunscrito a las reglas electorales— proviene del énfasis que se otorga a la racionalidad comunicativa en la formación de la legitimidad que, según Habermas (1998), debe asentarse en el principio discursivo —la argumentación, precisamente— y no solamente en la vigencia de la norma jurídica y/o en el cálculo instrumental de los actores intervinientes.

Desde otra perspectiva, la deliberación es considerada como un procedimiento intrínseco del proceso de toma de decisiones en las comunidades indígenas. De ahí proviene precisamente la idea de democracia comunitaria que perfila la propuesta de democracia intercultural como una especificidad del modelo político boliviano. Eso explica la inclusión de la *deliberación democrática* en el esbozo del referendo, aunque esa referencia textual parece estar más afinada en la necesidad de resaltar la importancia del debate público en la definición individual de un voto circunscrito a dos opciones.

No obstante, es preciso relativizar los criterios normativos acerca de la deliberación como un elemento que contribuye a la calidad del proceso decisional porque “la deliberación, en lo esencial, no aporta ninguna diferencia, ni para bien ni para mal” en la toma de decisiones en democracia (Elster 2001: 14). Cuando no existe consenso sobre un tema, la toma de decisiones exige el uso de otros procedimientos: el debate, la negociación o la votación. Precisamente, el voto es un recurso útil para dirimir un desacuerdo o para reducir los costos del proceso decisional porque permite la agregación de preferencias individuales para forjar una mayoría. Esa mayoría puede formarse después de una deliberación racional o como consecuencia de una



negociación entre los participantes o sus representantes. Así, la deliberación puede estar sometida a la racionalidad comunicativa o responder al cálculo de intereses y, en algunos casos, a la pasión —o las convicciones— de los intervinientes, lo que pone en cuestión la preponderancia de la argumentación racional en los procesos decisionales, incluida la definición individual del voto.

Muchos autores —y la mayoría de los actores políticos— ensalzan la democracia deliberativa resaltando sus aspectos positivos. Así, una toma de decisión colectiva es democrática si cuenta con la plena participación de las personas afectadas por la medida adoptada. Su carácter deliberativo estriba en que la decisión se asume por medio de “argumentos ofrecidos por y para los participantes que están comprometidos con la racionalidad e imparcialidad” (Elster: 21).

Ahora bien, el carácter y los efectos de la deliberación difieren si el proceso concluye en una votación, como acontece en un referendo. Por eso es necesario distinguir los alcances y ámbitos de la deliberación pues, en general,

la deliberación es una forma de debate cuyo objeto es cambiar las preferencias que permiten a la gente a decidir cómo actuar (...) La deliberación es “política” cuando lleva a una decisión que compromete a una comunidad [y] la “deliberación política democrática” se produce cuando el debate lleva a decidir por medio del voto (Przeworski en Elster: 183).

Este último ingrediente distingue el referendo de otras modalidades de democracia directa y participativa porque su finalidad es la distribución de los votos entre dos opciones.

En esa medida, la deliberación no debe definirse solamente por el proceso —“una conversación en la cual [los participantes] hablan y escuchan consecutivamente antes de tomar una decisión colectiva”— sino también por el resultado, es decir por “el cambio endógeno de preferencias que resulta de la comunicación”, y en esa

medida, “la propaganda y el debate racional se consideran deliberación” (Elster: 21). En esa medida, es preciso advertir que “la publicidad —que es a menudo considerada como parte integrante de la deliberación— puede tener efectos negativos sobre la calidad de los debates y sobre las decisiones que se toman” (*id.*: 24), más aún cuando “en la discusión intervienen varias partes que tratan de impugnarse unas a otras” y “las partes no tienen incentivos para llamar la atención sobre las consecuencias negativas de sus propias propuestas, [pero sí] poseen fuertes incentivos para encontrar defectos en las de sus adversarios” (*id.*: 26-27). Adicionalmente hay que tomar en cuenta que “la mayor parte de las discusiones públicas no tienen que ver con los fines sino con los medios” (Przeworski en Elster: 182 y 184).

Este rodeo es útil para distinguir entre publicidad, propaganda, debate y deliberación, puesto que en el caso que analizamos se distingue entre *publicidad*, con el término de socialización o difusión de los estatutos, y *propaganda*, con las campañas a favor del SÍ o del NO, y ambos se despliegan bajo ciertas reglas. Unas reglas que condicionaron el *debate* en el espacio público provocando acciones contrarias a la pretendida *deliberación democrática*, puesto que predominaron las campañas informales, los cálculos instrumentales de los actores y el rechazo a la posición del adversario, así como una confusa discusión sobre las reglas y el papel del Tribunal Supremo Electoral (TSE).

2. Publicidad y propaganda

La *publicidad* de los estatutos fue concebida como difusión o socialización de información mediante la entrega directa de documentos impresos pero sin inducción al voto. Paralelamente a la tarea de difusión de los estatutos encarada por entidades estatales (tribunales electorales, asambleas legislativas, concejos municipales), se realizaron algunos actos de socialización que no lograron modificar la idea imperante acerca del desconocimiento sobre el contenido de los estatutos y la finalidad de la consulta, especialmente en el caso de los estatutos departamentales. Una encuesta de opinión difundida en un diario advirtió que el 79 % de los entrevistados no conocía el “contenido” de los estatutos (*Página Siete* 12/08/2015), un dato que simplemente constató un prejuicio generalizado que no fue sustituido por —ni condensado en— una consigna que interpele eficazmente al electorado. El panorama no se modificó en la recta final a pesar de las invocaciones del TSE para que iniciativas desde la sociedad civil compensen las carencias de información y conocimiento.

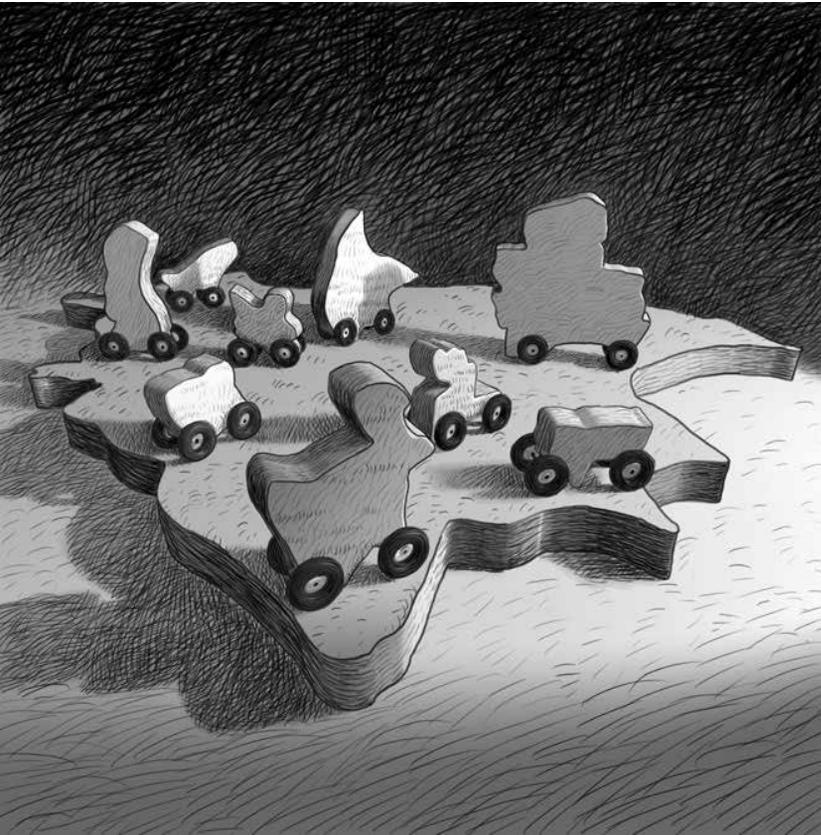
Así, en la víspera del acto electoral, un representante de la ONU declaró que existía “un desnivel de información en los distintos departamentos”. Esa autoridad también declaró

Paralelamente a la tarea de difusión de los estatutos encarada por entidades estatales (tribunales electorales, asambleas legislativas, concejos municipales) se realizaron algunos actos de socialización que no lograron modificar la idea imperante acerca del desconocimiento sobre el contenido de los estatutos y la finalidad de la consulta, especialmente en el caso de los estatutos departamentales.

que “se verá a través del resultado, cómo fue la calidad del proceso”, en alusión a la participación electoral. Algo similar declaró un vocal del TSE respecto a que ese día se verificaría en qué medida la población definió su voto con “conocimiento” (*La Razón*, 19/09/2015). Es evidente que ni el grado de participación ni los resultados proporcionan pautas para definir la calidad de un proceso deliberativo, tampoco es posible establecer una relación causal entre información escasa o conocimiento idóneo —sobre el contenido de los estatutos— con la victoria del NO en la mayoría de las consultas.

Al margen de estas consideraciones, la *publicidad* o difusión se realizó por múltiples vías. Empero, en la mayoría de los casos eran actos de entrega de versiones impresas y no implicaban la socialización de los estatutos mediante actos de habla. La difusión de materiales impresos presentó cifras interesantes y también eventos de variado talante. Así, la prensa consigna la elaboración de más de un millón de ejemplares para distribuir en seis departamentos, se mencionan 83.000 estatutos y 82.000 cartillas informativas en La Paz, y 180.000 en Chuquisaca. El organismo electoral de este departamento organizó una caravana denominada “Yo participo” para repartir ejemplares “casa por casa”. Si el plan en Sucre fue “casa por casa”, en La Paz el objetivo era “Un hogar, un estatuto”, y en todos los casos la distribución de material fue realizada por conscriptos. También se menciona que en Charagua y Totora Marka se entregó un ejemplar a cada persona. En Potosí, en cambio, los impulsores del NO reclamaron a la entidad electoral porque no hubo distribución gratuita de estatutos y no atendieron su pedido de ejemplares para repartir en las provincias. Adicionalmente, el TSE habilitó una página web (“yoparticipo.oep.org.bo”) para el acceso a los estatutos. Algo similar se hizo en Oruro con un portal y una aplicación gratuita para celulares.

Otra vía de difusión —pero acompañada con una consigna— fue la *propaganda*, que, debido a las disposiciones en la LRE y en el Reglamento para la Difusión de Propaganda Electoral en Procesos Elec-



torales, Referendos y Revocatorias de Mandato —en adelante, Reglamento—, no tuvo efectos positivos para encauzar el debate público hacia a la deliberación, tal como veremos en el acápite sobre las reglas y sus implicaciones.

Para la emisión de *propaganda* se inscribieron treinta y cinco “organizaciones políticas, de las naciones y pueblos indígena originario y campesinos y de la sociedad civil”. La escasa cantidad de organizaciones acreditadas fue justificada por el desinterés o el desconocimiento del período de registro.

El número de las organizaciones inscritas para realizar campaña por el SÍ fue casi tres veces mayor que el de sus adversarios. Alrededor de un tercio se concentró en Oruro con la habilitación de catorce organizaciones, doce a favor del SÍ y un par por el NO, algo plausible considerando que en ese departamento se realizaron tres consultas. Casi otro tercio se concentró en Charagua (Santa Cruz), con cuatro organizaciones que optaron por el SÍ y seis por el NO —la mayoría juntas vecinales—, siendo el único caso con mayoría de actores inscritos para rechazar el estatuto y que suscitó la prohibición a las juntas vecinales de distribuir volantes que contenían consignas tales como: “NO al racismo”, “No a la división”, consideradas tendenciosas por el organismo electoral. En Chuquisaca se registraron cinco organizaciones para el SÍ, en La Paz fueron tres, y en Cochabamba solamente el MAS. En estos casos no hubo registro de organizaciones para impulsar campañas por el NO. Y ninguna organización se inscribió en los municipios de Copacapa y Tacopaya. El escenario

más sugerente se delineó en Potosí con el registro de dos organizaciones: el MAS por el SÍ y el Comité Cívico Potosinista (COMCIPO) por el NO, en un esquema de polarización provocado por un intenso conflicto que había enfrentado al movimiento cívico y al Gobierno en los meses anteriores.

Adicionalmente, de acuerdo con el Reglamento, se conformaron once “frentes de opción” —ocho para promover el SÍ en los cinco departamentos, y tres por el NO en Oruro, Potosí y Charagua— para realizar campaña en los medios de comunicación estatales y habilitar delegados en las mesas de votación. De los once frentes, solamente seis difundieron *propaganda gratuita* en los medios estatales (Bolivia TV y Radio Patria Nueva) y se concentraron en tres departamentos: La Paz, Cochabamba y Potosí.

La obligación del registro de “sujetos autorizados” para hacer campaña no fue un óbice para que diversas organizaciones políticas y

sociales realicen acciones de propaganda de variado tipo. En Cochabamba, un grupo de entidades emitió un manifiesto contra el estatuto y dirigentes de agrupaciones opositoras quemaron ejemplares del documento en la plaza principal en rechazo a su aprobación. En La Paz, una marcha de dirigentes indígenas contra el estatuto esgrimió la consigna: “queremos inclusión”, en alusión a que el estatuto no reconocía explícitamente a varios pueblos indígenas, un reclamo asumido también por una organización de la comunidad afroboliviana.

La campaña en Potosí se caracterizó por la polarización entre el MAS y COMCIPO que optaron por utilizar recursos adicionales para apuntalar sus posiciones. Las organizaciones sindicales campesinas vinculadas al MAS “prohibieron” que COMCIPO realice campaña en las comunidades rurales con la advertencia de que no garantizaban la seguridad de los dirigentes cívicos; por su parte, el movimiento cívico realizó “marchas de desagravio” por agresiones a sus miembros en los municipios rurales y, más adelante, convocó a un cabildo en la capital para reforzar su campaña por el NO, precedido por un paro de 24 horas como medida de presión.

Otra acción inusual fue la convocatoria inicial de la coalición parlamentaria Unidad Demócrata (UD) —pese a no estar registrada— para promover el voto en blanco o nulo. Esta variante de campaña no estaba contemplada en las normas y, por esta razón, el TSE se limitó a señalar que no habría sanciones. En suma, los actores políticos y sociales, autorizados o no, adecuaron sus estrategias de campaña privilegiando una racionalidad instrumental ante la incertidumbre provocada por las reglas electorales.

3. Reglas: incentivos y restricciones

Las reglas dan sentido a las prácticas sociales y también establecen modos de sanción a las conductas que no se ajustan a sus pautas. Existe la tendencia a privilegiar la faceta restrictiva de las reglas, o sea, a sus efectos inhibitorios sobre el comportamiento de los individuos. Sin embargo, las reglas también proporcionan incentivos a las personas porque la adscripción a las reglas permite que obtengan beneficios y ganancias, así sean intangibles. Es importante definir cuál de las facetas (incentivo o restricción) se impone —o como se combinan— en la implementación de una regla para evaluar sus efectos en la conducta de los actores participantes.

En el caso del referendo, las reglas tuvieron efectos restrictivos para la promoción de una *deliberación democrática* debido a la ambigüedad entre la “letra” y el “espíritu” de las reglas, sea de la LRE o del Reglamento —pese a que el TSE modificó varios tópicos de la versión inicial emitida en mayo de 2015—. Es suficiente destacar que el Reglamento consigna a las entidades públicas que están “*habilitadas y autorizadas*” para realizar tareas de “socialización e información” (Art. 4, subrayado nuestro). Asimismo, para el caso de los referendos, “las organizaciones que tengan interés en hacer campaña y propaganda electoral deben solicitar... el *registro para su habilitación*” y deben definir “*por cuál de las opciones* harán campaña y propaganda electoral” (Art. 6. I, subrayado nuestro).

La autorización o habilitación depende del tribunal electoral del nivel correspondiente y, en este caso, se estableció un plazo de 45 días previos a la votación para el registro de los “sujetos autorizados”. Estas restricciones se sustentan en la LRE, que establece que: a) Las organizaciones políticas, de la sociedad civil y de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, *con personería jurídica vigente*, que deseen participar a favor o en contra de una de las opciones, se registrarán a este efecto ante la autoridad electoral competente... b) La campaña y propaganda

El exceso normativo con predominio de reglas restrictivas y escasos incentivos (propaganda gratuita en medios estatales con límites de tiempo y espacio) provocó, en primer lugar, un debate sobre el carácter de las reglas y, en segundo lugar, la vulneración de esas reglas por parte de la mayoría de los actores políticos y sociales con el argumento de que restringían la libertad de opinión, inhibían el debate y, por ende, entorpecían la difusión y la propaganda.

electoral serán realizadas *únicamente* por las organizaciones políticas y las organizaciones... registradas, *que estén a favor o en contra de una de las opciones*. Estas organizaciones tendrán acceso a la propaganda electoral *gratuita*” (Art. 21, cursivas nuestras).

Para los casos de referendo y revocatoria de mandato se incluye un Régimen Complementario a la Difusión de Propaganda Electoral que especifica que “propaganda electoral será entendida como todo mensaje *pagado* difundido en medios de comunicación... exponiendo *argumentos* por la opción SÍ o por la opción NO” (Art. 40, cursivas nuestras). Dicho de otro modo, se sugiere que la *propaganda* se sustente en una lógica argumentativa, que suele ser ajena a una modalidad de campaña proselitista mediante mensajes.

Finalmente, entre “Otras prohibiciones adicionales” —y el término no es casual— destaca lo siguiente: “Los sujetos autorizados [se refiere a las organizaciones] no podrán dirigir programas en radio y televisión, tener columnas de opinión en medios impresos y/o mantener espacios informativos, bajo nombre propio, de la organización, *delegado o seudónimo*” (Art 45, cursivas nuestras). En estas circunstancias, la posibilidad de realizar un seguimiento al (in)cumplimiento de las reglas resulta una tarea complicada, escasamente eficiente y difícilmente objetiva. Algo similar se puede mencionar respecto a las prohibiciones que, inclusive, atañen a la socialización y difusión, puesto que “La información proporcionada no debe promover ninguna de las opciones de manera directa o *indirecta* o en su defecto se constituirá en *falta electoral*” (Art. 46, cursivas nuestras).

En suma, el exceso normativo con predominio de reglas restrictivas y escasos incentivos (propaganda gratuita en medios estatales con límites de tiempo y espacio) provocó, en primer lugar, un debate sobre el carácter de las reglas y, en segundo lugar, la vulneración de esas reglas por parte de la mayoría de los actores políticos y sociales con el argumento de que restringían la libertad de opinión, inhibían el debate y, por ende, entorpecían la difusión y la propaganda. Así, una asambleísta opositora presentó un recurso de inconstitucionalidad contra un par de artículos de la Ley del Régimen Electoral y más de un alcalde cuestionó la exclusión de las autoridades ejecutivas del proceso de socialización y discusión de los estatutos.

La reacción del TSE a los cuestionamientos consistió en adaptaciones de circunstancia. Un vocal declaró: “Aunque parezca irracional, esa es la regla”, en referencia a que “los debates en medios de comunicación no se pueden realizar [ahora] porque esa discusión debió realizarse cuando los estatutos... estaban en consideración en sus respectivos órganos deliberantes”. Otro vocal mencionó que las

restricciones se referían a la propaganda pagada y a la presencia de funcionarios públicos en actos de campaña en horarios de oficina y utilizando recursos estatales, pero no impedían la emisión de opiniones sobre el “contenido de los estatutos” (Erbol Digital, 25/08/2015).

Precisamente, la opinión de autoridades políticas —entre ellas el presidente del Estado— fue motivo de una contradicción entre miembros del TSE porque, en un caso, se mencionó que no podían hacer campaña por su condición de funcionarios públicos y, en otro caso, que esa restricción no incluía su participación en actos de propaganda pagada. Estas contradicciones pusieron en evidencia la confusión entre difusión y opinión —una “línea delgada”, como destacó un vocal— y reforzaron la distinción entre opinión y propaganda, circunscribiendo la propaganda a la contratación de espacios pagados en los medios de comunicación. De esta manera, el TSE terminó aclarando que “toda persona tiene derecho a emitir sus criterios... ya sea en medios de comunicación o en espacios deliberativos, pero no hacer campaña con recursos públicos” (*Página Siete*, 21/09/2015).

En suma, la interpretación sobre la pertinencia de las reglas derivó en una relativización del registro formal para hacer campaña en calidad de “sujeto autorizado” —un beneficio que se limitó al acceso a propaganda gratuita. Asimismo, las dificultades para velar por su cumplimiento se manifestó en la decisión adoptada por el TSE respecto a no aplicar “ningún mecanismo de monitoreo, de control, menos de regulación para el trabajo informativo y de opinión en los medios” como parte del respeto a la libertad de expresión e información (*Página Siete*, 21/08/2015). No

es casual el que no existieran denuncias ni sanciones por la transgresión a la LRE y su reglamento.

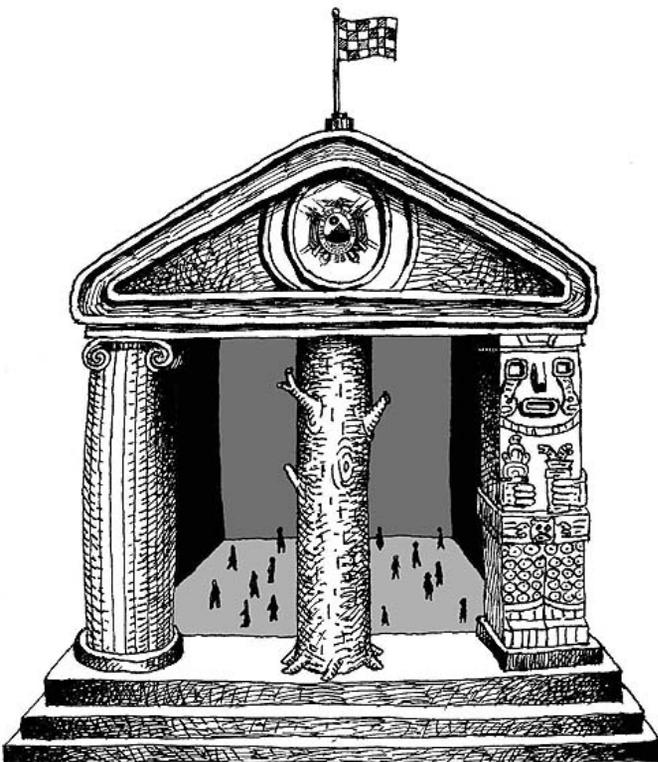
Estas circunstancias llevaron, inclusive, a que algunos actores políticos de oposición cuestionen la campaña de difusión del TSE porque la información no incluía las opciones de voto “en blanco” y “nulo” entre las alternativas de votación. La respuesta de la entidad electoral incidió en que la campaña informativa tenía fases de difusión y, en su parte final, incluía todas las opciones de votación. Un reclamo similar sobre la inclusión o no de los votos “en blanco” y “nulos” en la información sobre el escrutinio derivó en una crítica al accionar del TSE que se combinó con acusaciones de una supuesta parcialidad con el oficialismo e, inclusive, según un senador opositor, por “su talante antidemocrático” (*Los Tiempos*, 20/09/2015).

La confusión respecto a las reglas y las aclaraciones del TSE, en principio contradictorias, indujeron a que la estrategia de los actores políticos y sociales discurriera sin mayores restricciones y con escasa atención a las normas en la manifestación de posturas a favor o en contra de los estatutos.

4. Actores políticos y escenarios electorales

La interacción entre el oficialismo y las fuerzas de oposición tuvo lugar en el marco de la relación de fuerzas en los escenarios subnacionales de disputa electoral. Como ocurre en cualquier coyuntura política, las visiones generales del oficialismo y de las fuerzas de oposición parlamentaria se confrontaron subordinando la cuestión autonómica a sus estrategias discursivas acerca de la democracia y del “proceso de cambio”.

En este proceso predominaron las críticas excluyentes respecto a las posiciones del adversario. Sobre todo en Potosí, pese a que ningún partido político se plegó a la campaña por el NO, y en La Paz, por la presencia de dos autoridades —gobernador y alcalde de la capital— que antaño fueron aliados del partido de gobierno pero



La interacción entre el oficialismo y las fuerzas de oposición tuvo lugar en el marco de la relación de fuerzas en los escenarios subnacionales de disputa electoral. Como ocurre en cualquier coyuntura política, las visiones generales del oficialismo y de las fuerzas de oposición parlamentaria se confrontaron subordinando la cuestión autonómica a sus estrategias discursivas acerca de la democracia y del “proceso de cambio”.



realizaron campaña por el NO como parte de una nueva agrupación política —Soberanía y Libertad (Sol.bo)— que carece de presencia parlamentaria. En cierta medida, el carácter marginal de estos actores con respecto al sistema de partidos influyó en sus estrategias de campaña. En cambio, las fuerzas políticas con representación parlamentaria asumieron otro comportamiento, puesto que no tenían intereses específicos en los restantes escenarios electorales.

Es preciso considerar a la oposición como un campo de fuerzas políticas que convergen en su crítica al oficialismo pero compiten entre sí, diferenciándose en su pugna con el MAS. Formalmente existen dos fuerzas con representación parlamentaria: el Partido Demócrata Cristiano (PDC) y Unidad Demócrata (UD), una coalición que agrupa a Unidad Nacional (UN) y Demócratas, partidos que tuvieron una actuación disímil en el pasado reciente. Ninguna organización se registró para realizar campaña pero ingresaron al escenario electoral con declaraciones que exigían la inclusión del voto “en blanco” y “nulo” en la difusión y propaganda. Esos reclamos estuvieron acompañados de cuestionamientos a la imparcialidad del TSE, un elemento permanente en el discurso opositor.

La campaña de Unidad Demócrata (UD) fue peculiar porque no se registró pero, inicialmente, propugnó el voto “en blanco” y “nulo”. Su bancada reclamó al TSE

la difusión de *spots* oficiales con “información parcial, induciendo [a los electores] a tomar una posición por el SÍ o por el NO, sin contar con la información completa sobre el tipo de votos” (*Página Siete* 02/09/2015). Más adelante, los integrantes de esta coalición actuaron de manera disímil. UN no se registró pero hizo campaña por el NO y Demócratas se habilitó en Oruro para realizar campaña contra el estatuto pero después firmó un pacto con el MAS para promover su aprobación.

El ingreso de UN a la campaña fue mediante un acto comandado por su principal dirigente que, junto con parlamentarios, mostró a las cámaras un NO escrito en las palmas de sus manos y convocó a “votar a conciencia” y “no prestarse al juego del gobierno” (*Los Tiempos*, 17/09/2015). La convocatoria fue genérica, aunque un representante por Cochabamba denunció que el estatuto autonómico departamental ponía en riesgo la “propiedad privada” (*Los Tiempos*, 15/09/2015).

En cambio, Demócratas tuvo diversas posturas. Una línea reforzada por el jefe de la bancada opositora en el Senado que declaró que “los representantes de los departamentos que irán a consulta son los mejores indicados para expresar la posición que van a asumir en relación a los estatutos” (*El Diario*, 30/08/2015). Así, en Oruro se inscribió para realizar campaña por el NO y, más adelante, suscribió un acuerdo para impulsar su aprobación. Por otro lado, en Charagua, un concejal de Demócratas anunció acciones por el NO, y en Cochabamba, el alcalde se limitó a señalar que se impulsaría la socialización del documento.

El PDC tampoco se registró porque su personería jurídica fue suspendida por el Tribunal Supremo Electoral, aunque sus diputados se sumaron a la campaña por el NO en Cochabamba y en La Paz porque el estatuto era “la peor amenaza” para el desarrollo. Algunas organizaciones de carácter regional realizaron campañas de acuerdo a su posición en el escenario político. Como se mencionó, la fuerza opositora predominante en La Paz —Sol.bo— hizo campaña por el NO con un nítido protagonismo del gobernador, quien advirtió que la aprobación del estatuto sería un “calvario” porque ratificaría el centralismo. Un asambleísta de esa agrupación enlazó los cuestionamientos al estatuto con la propuesta de reforma constitucional planteada por el MAS para la reelección de Evo Morales:

“de manera tramposa están queriendo convertir este referendo en un plebiscito... para... una habilitación o no del presidente” (*Página Siete*, 13/09/2015). Con todo, ese argumento fue utilizado por varias fuerzas opositoras para explicar los resultados del referendo. Sin embargo, no formó parte de su estrategia discursiva durante el proceso electoral.

Algunas agrupaciones locales sin presencia parlamentaria, como Participación Popular en Oruro y Movimiento Originario Popular en Potosí, hicieron campaña por el NO, mientras que otras fuerzas —como Libertad de Pensamiento para Bolivia y Partido Verde de Bolivia— optaron por realizar acciones simbólicas en Cochabamba.

Si las fuerzas de oposición no actuaron de manera homogénea, el oficialismo no distinguió los límites entre socialización y propaganda. El MAS fue la única fuerza inscrita en todos los departamentos para realizar campaña por el SÍ y lo hizo de diversas maneras: distribuyó afiches, utilizó un muñeco cuya imagen se difundió por Facebook y Twitter, y organizó actos públicos con la presencia de ministros y parlamentarios oficialistas. La participación de las organizaciones sindicales campesinas —registradas o no— se tradujo en marchas y cierres de campaña. Sin embargo, un protagonista —sobre todo en el espacio mediático— fue el ministro de Autonomías que vertió declaraciones apoyando el SÍ de manera indirecta o anunciando las consecuencias negativas del rechazo a los estatutos. Asimismo fue enfático en la crítica a las fuerzas de oposición por sus actos de campaña por el NO, inclusive a actores que —como el gobernador de Santa Cruz— no se manifestaron sobre el referendo. La confusión entre publicidad y propaganda se puso de manifiesto en una arenga a los “indecisos” a quienes interpeló: “Yo, ministro de Autonomías no me voy a referir a que digan SÍ o NO. No estamos diciendo SÍ o NO... estamos diciendo que el proceso de descentralización y autonomías tiene que ir para adelante ¿Cómo va a ir para adelante? A buen entendedor pocas palabras” (*Los Tiempos* 07/09/2015).

En suma, el oficialismo promovió el SÍ pero la campaña fue asumida por voceros o autoridades gubernamentales y no puso en movimiento la estructura sindical que lo respalda para fines proselitistas. Tampoco definió una consigna certera para interpelar a la ciudadanía. A la usanza de la oposición parlamentaria, esbozó una postura

La experiencia del referendo de septiembre de 2015 pone en evidencia las dificultades para situar la deliberación en el centro del debate político como un elemento constitutivo de la democracia participativa.

general sobre el referendo y consideró que la aprobación de los estatutos significaría una ratificación de su poderío electoral. Su habilitación como única fuerza para realizar campaña en los cinco departamentos fue la manifestación de una perspectiva general que prescindió de las peculiaridades regionales y locales que, en ocasión de los comicios subnacionales celebrados seis meses antes, pusieron de manifiesto el grado de autonomía del voto ciudadano en los departamentos donde se realizó el referendo.

Aunque algunos análisis apuntan a una estrategia oficialista diferenciada en el caso de las autonomías indígenas que explicaría la victoria del SÍ en Charagua y la del NO en Totorá Marka (en www.boliviarrural.org, 2/10/2015), es necesario realizar estudios de caso para evaluar las especificidades de la conducta de los actores políticos y sociales en cada escenario electoral. Más aún si la conformación de autonomías indígenas es una tarea central para la consolidación del Estado Plurinacional y la forja de la democracia intercultural.

5. La deliberación democrática como desafío pendiente

La experiencia del referendo de septiembre de 2015 pone en evidencia las dificultades para situar la deliberación en el centro del debate político como un elemento constitutivo de la democracia participativa. La reducción de la consulta electoral a dos opciones de voto reduce el temario del debate público y, aparentemente, facilita el despliegue de una lógica argumentativa, más aún si lo que está en juego son normas y no candidatos —cuya presencia se traduce en una personalización de la política que provoca el desplazamiento del discurso por la imagen y la subordinación de las razones a las emociones y/o identificaciones—.

En estas circunstancias, el referendo sobre los estatutos autonómicos y las cartas orgánicas fue una oportunidad desaprovechada por los actores políticos, por los medios de comunicación, el Órgano Electoral Plurinacional y las organizaciones de la sociedad civil para propiciar una deliberación democrática. Aun así, también fue una importante experiencia para encarar futuros eventos electorales.

Entre las razones de la ausencia de *deliberación democrática* se pueden mencionar aspectos normativos y conductas estratégicas de los actores políticos y, también, aunque de relativa importancia, elementos de cultura política en la ciudadanía. El porcentaje de asistencia a las urnas mitiga las críticas a la ineficiencia en la difusión y socialización de los estatutos, así como las cifras de votos en blanco y nulos, porque entre ambos bordean el 17 %. Sin embargo, estos datos no proporcionan pautas para evaluar las razones de la orientación de las preferencias electorales, es decir, el grado de influencia de la propaganda alimen-

Sin duda, la experiencia de los referendos del 20 de septiembre de 2015 demostró que la deliberación es una tarea pendiente en el ejercicio de la democracia directa y participativa y, por ende, en la construcción de la democracia intercultural.

tada con rumores, la incidencia de la descalificación del adversario, el predominio de una visión dicotómica sobre el tema (centralismo/descentralización) y la conexión del referendo autonómico con otros intereses políticos.

En ese sentido, el balance sobre la ausencia de una política deliberativa democrática debe dirigirse al espacio de discursividad política, al carácter de los escenarios electorales y a las reglas que intentaron moldear el comportamiento de los actores políticos y sociales.

Nuestro balance se concentra en las reglas porque establecieron ciertas condiciones para la campaña electoral que terminaron diluyendo las fronteras entre difusión, socialización, debate y propaganda. El predominio de restricciones en las reglas dio curso al cuestionamiento de sus alcances —por parte de fuerzas de oposición y medios de comunicación— e impidieron al TSE velar eficazmente por su cumplimiento.

Esta situación provocó una suerte de *incertidumbre normativa* que se tradujo en una indefinición de las fronteras

entre opinión y campaña, entre socialización y propaganda, entre regulación y libertad de expresión. En estas condiciones, el debate fue irrelevante porque la *deliberación democrática* no formó parte de las estrategias discursivas de los actores políticos y sociales involucrados en la disputa electoral.

En cierta medida, porque las fuerzas de oposición no se registraron para realizar campaña e ingresaron al escenario electoral prescindiendo de las reglas y cuestionando la labor del TSE, pero también porque el oficialismo se concentró en la difusión y la socialización —por su presencia mayoritaria en los órganos de gobierno—, y desplegó una campaña sin hilo conductor que demuestre capacidad argumentativa —por ejemplo, la edificación del Estado Plurinacional con la consolidación de las autonomías— y desplace el objetivo instrumental de ratificar su supremacía electoral. Sin duda, la experiencia de los referendos del 20 de septiembre de 2015 demostró que la deliberación es una tarea pendiente en el ejercicio de la democracia directa y participativa y, por ende, en la construcción de la democracia intercultural.

Fernando Mayorga

Sociólogo y Doctor en Ciencia Política.
Docente de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) e investigador del Centro de Estudios Superiores Universitarios (CESU) de la Universidad Mayor de San Simón (UMSS).

Bibliografía

Elster, Jon (comp.) (2001). *La democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa.

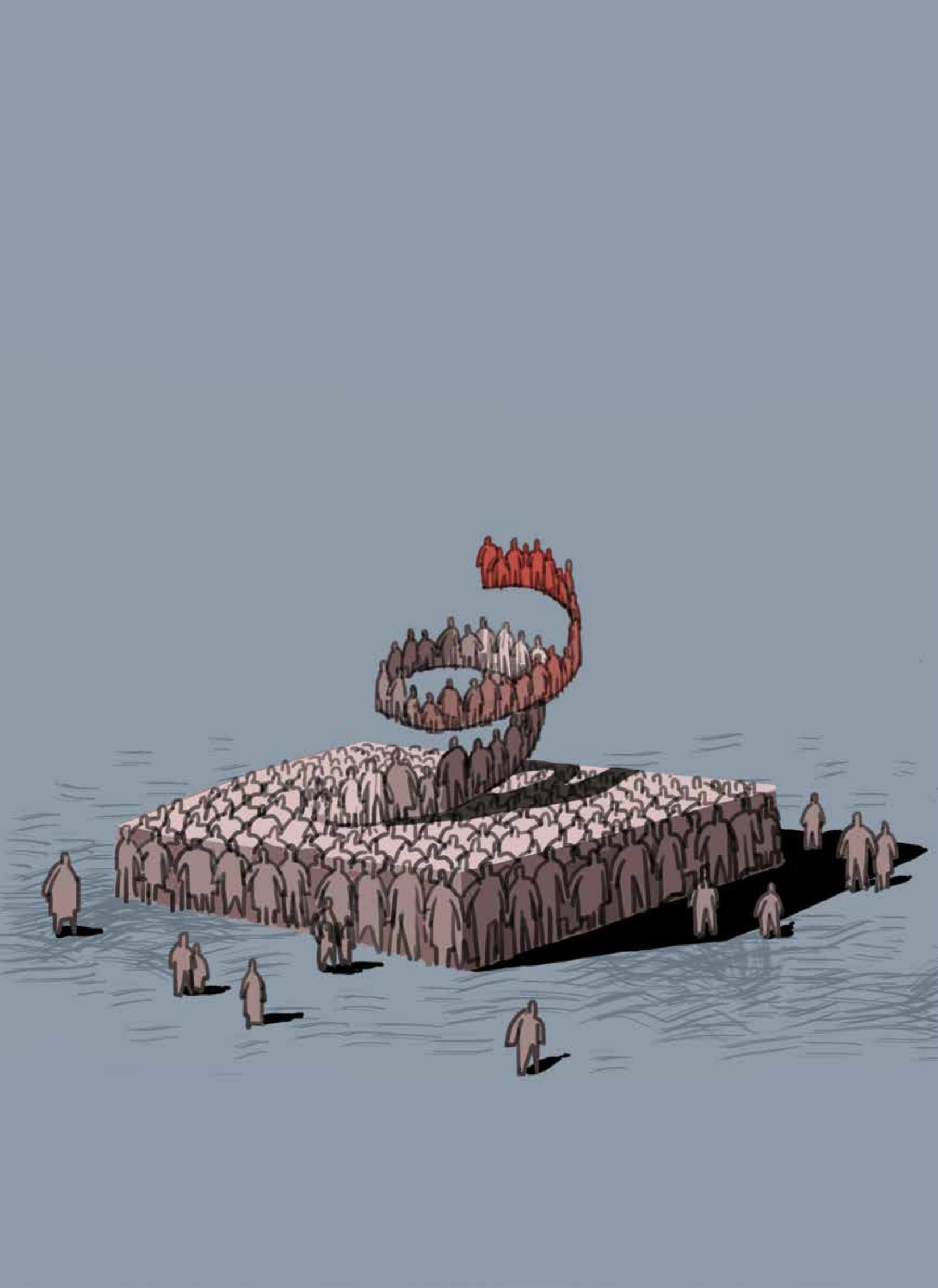
Estado Plurinacional de Bolivia (2010). *Ley de Régimen Electoral*. La Paz: Gaceta Oficial del Estado.

——— (2015). *Reglamento para la Difusión de Propaganda Electoral en Procesos Electorales, Referendos y Revocatorias de Mandato*, modificado por Resolución TSE/RSP/L701/023/2015 del 4 de agosto de 2015.

Gambetta, Diego (2001). “¡Claro!: Ensayo sobre el machismo discursivo”, en Jon Elster (comp.), *La democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa.

Habermas, Jürgen (1998): *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta.

Przeworski, Adam (2001): “Deliberación y dominación ideológica”, en Jon Elster (comp.), *La democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa.



Breve balance del referendo autonómico departamental de La Paz

Vladimir Ameller Terrazas

Introducción

El 20 de septiembre de 2015, el 68,06 % de la población del departamento de La Paz le dijo NO al proyecto de Estatuto Autonómico Departamental previamente aprobado en grande y en detalle por la Asamblea Legislativa del Gobierno Autónomo Departamental de ese departamento, y que en su momento había sido sometido a control previo de constitucionalidad¹ conforme a lo establecido por la Constitución Política del Estado (CPE).

El resultado del departamento de La Paz no fue la excepción en la consulta, sino que fue parte de un contundente NO de cinco departamentos a sus respectivos proyectos de estatuto sometidos a referendo. En efecto, los electores de Cochabamba, Oruro, Potosí y Chuquisaca también se negaron a aprobar la norma básica institucional más importante establecida por la CPE para el régimen de autonomías.

¿Fue esta negativa la expresión de una tensión no resuelta en la sociedad boliviana sobre el proceso autonómico? ¿Es otra de las contradicciones que muestra el proceso en su tránsito de un Estado unitario y desconcentrado a uno compuesto y autonómico? ¿Cuestiona este resultado los cinco años del régimen autonómico vigente? ¿Valió la pena esta forma de autonomía adoptada por el Estado Plurinacional? ¿La gestión de los servicios públicos y la calidad de los mismos mejoraron con la presencia de más gobiernos departamentales autónomos? ¿Fue la negativa a la autonomía una demanda de reversión hacia un Estado más centralizado? ¿Muestra el desconocimiento y el cansancio con una forma de autonomía que es más de lo mismo? ¿Fue un mal cálculo político del Gobierno central “apurar” los referendos autonómicos? ¿Fue el referendo una globo de ensayo para hacer creer que se hace algo

por la autonomía, cuando en realidad está muerta desde varios años, o al menos secuestrada²?

En este breve ensayo desarrollaremos algunas ideas que intentarán explicar el resultado de esta consulta vía referendo, destacando el contexto previo, los resultados de la votación y las perspectivas para los próximos años, con una inevitable y necesaria reflexión sobre el proceso autonómico para La Paz y para Bolivia en general.

1. El contexto

La Estructura y Organización Territorial comprendida en la tercera parte de la Constitución Política del Estado fue, en lo formal, una transformación radical de aquel Estado desconcentrado departamentalmente y descentralizado municipalmente que transitó, vía la nueva CPE, hacia una forma autonómica con cinco gobiernos departamentales autónomos y cuatro formas de autonomía. En el análisis que realicé hace un quinquenio³ preveía las grandes dificultades que el Estado y la sociedad enfrentarían principalmente por la multiplicación de actores y categorías competenciales, por la división de facultades y mecanismos institucionales, por un financiamiento de Estado más “pesado” con las mismas fuentes de ingreso, que aparecían como dispositivos altamente riesgosos en términos de generar gobernanza, contribuir a la formulación de políticas públicas genuinas y a buscar una mayor eficiencia y calidad en la provisión de los servicios públicos.

La nueva estructura territorial planteada el año 2009 es financiera y administrativamente más cara de lo que había sido la tradición centralista, e inclusive que aquel proceso de participación popular que sentó las bases durante quin-

¹ Fue aprobada mediante declaraciones constitucionales plurinacionales N° 0042/2014, de 25 de julio, y N° 0044/2014, de 5 de septiembre.

² Ayo, Diego. “Los estatutos”, *El Deber* 16/09/15.

³ Ameller, Vladimir. “El rol de las autonomías municipal y regional en la Constitución Política del Estado”, en: *Reflexión Crítica a la Nueva Constitución Política del Estado*. Fundación Konrad Adenauer. La Paz, 2009.

ce años para el actual proceso autonómico. Este diseño de alta tecnología institucional presentado por la constitución

para el régimen de autonomías mostró desde el inicio signos de escasa viabilidad para operar la gestión territorial. Sobre todo en las limitadas condiciones institucionales del Estado boliviano, que hoy se hallan resentidas por su tránsito al Estado plurinacional descentralizado y con autonomías.

En este denso y detallado tramado institucional⁴, los estatutos autonómicos aparecen como la norma básica institucional pactada de las entidades territoriales autónomas que expresa la voluntad de su población, así como sus deberes y derechos, en el marco de una nueva institucionalidad autonómica⁵. De esta definición general que hace la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) sobre los estatutos autonómicos, convendría subrayar tres elementos centrales para su redacción y desarrollo.

La primera es que las determinaciones, objetos y alcances de la ley sean pactadas, que contengan un mínimo de acuerdos avalados por los actores más importantes de una sociedad, obligándose también a cumplir con aquellos acuerdos. El segundo elemento es que exprese la voluntad, aspiraciones y demandas de la población, o al menos una aproximación seria y genuina de incorporar la voz de la gente. Y tercero, la necesidad, sobre estas dos condiciones previas, de construir una institucionalidad para las próximas décadas que responda y se adecue a los pactos y aspiraciones de la gente, y que oriente, desde una perspectiva estatal, el destino del departamento.

La construcción de estatutos departamentales, dada la dimensión espacial y la complejidad territorial, exige la construcción de fuertes acuerdos políticos y programáticos que no necesariamente han sido parte de la cultura política del departamento (y del país) en el último tiempo.

4 Art. 271, CPE.

5 LMAD, Art. 60. El estatuto autonómico es la norma institucional básica de las entidades territoriales autónomas, de naturaleza rígida, cumplimiento estricto y contenido pactado, reconocida por la Constitución Política del Estado como parte del ordenamiento jurídico, que expresa la voluntad de sus habitantes, define sus derechos y deberes, establece las instituciones políticas de las entidades territoriales autónomas, sus competencias, la financiación de éstas, los procedimientos a través de los cuales los órganos de la autonomía desarrollarán sus actividades y las relaciones con el Estado central.

Si estas son las bases mínimas para la construcción de la institucionalidad autonómica departamental, la necesidad de elaboración de estatutos autonómicos⁶ supone un

nivel de diálogo y articulación extraordinarios, ausente en los últimos años en los mecanismos de gestión de las entidades territoriales. La construcción de estatutos departamentales, dada la dimensión espacial y la comple

jididad territorial, exige la construcción de fuertes acuerdos políticos y programáticos, que no necesariamente han sido parte de la cultura política del departamento (y del país) en el último tiempo.

El costo de la autonomía es el costo de más gobiernos, que, con más actores, deben asumir mayores costos de transacción en cada una de las decisiones que hayan de enfrentar. No se trata solo del costo de la estructura y la organización del gobierno departamental, que ya resulta cara (con más asambleístas, asesores, oficinas, personal, equipamiento), sino los largos y sinuosos caminos para hallar los pactos y consensos necesarios para atender las aspiraciones y demandas de la población⁷.

En este dificultoso escenario, después de la promulgación de la LMAD, el proceso evidencia una notoria inactividad, además de la ausencia de una política en materia de autonomías o al menos de una ruta crítica que identifique los hitos más importantes para la próxima década. Aparentemente se hizo todo lo que debía hacerse en términos formales. Se cumplió con las obligaciones vinculantes establecidas tanto por la CPE para la elaboración de la LMAD como por la convocatoria al Consejo Nacional de Autonomías (CNA) para la realización del Pacto Fiscal, demorada por los resultados finales del Censo Nacional de Población y Vivienda 2012. Después no se hizo casi nada, ya que los últimos años estuvieron direccionados de manera muy selectiva a asistir técnicamente a gobiernos

6 LMAD, Art. 60, I. El estatuto autonómico es la norma institucional básica de las entidades territoriales autónomas, de naturaleza rígida, cumplimiento estricto y contenido pactado, reconocida y amparada por la Constitución Política del Estado como parte integrante del ordenamiento jurídico, que expresa la voluntad de sus habitantes, define sus derechos y deberes, establece las instituciones políticas de las entidades territoriales autónomas, sus competencias, la financiación de éstas, los procedimientos a través de los cuales los órganos de la autonomía desarrollarán sus actividades y las relaciones con el Estado.

7 Otra de las alertas importantes realizadas en su momento, fueron que un régimen de múltiples autonomías implica, a pesar de la asignación de competencias, un encarecimiento relativo de los servicios públicos por el múltiple y simultáneo proceso de provisión del mismo servicio pero procedente de distintos niveles de gobierno, por la descoordinación tradicional entre sectores de la administración estatal, por la inevitable superposición y lucha por espacios de decisión, por la tendencia a la dispersión y al encapsulamiento que muchas formas de autonomía generan, porque finalmente, los incentivos para la concurrencia, si existen, nunca llegan y si lo hacen no alcanzan.

municipales para la redacción de cartas orgánicas y a gobiernos departamentales para elaborar o reelaborar sus estatutos autonómicos.

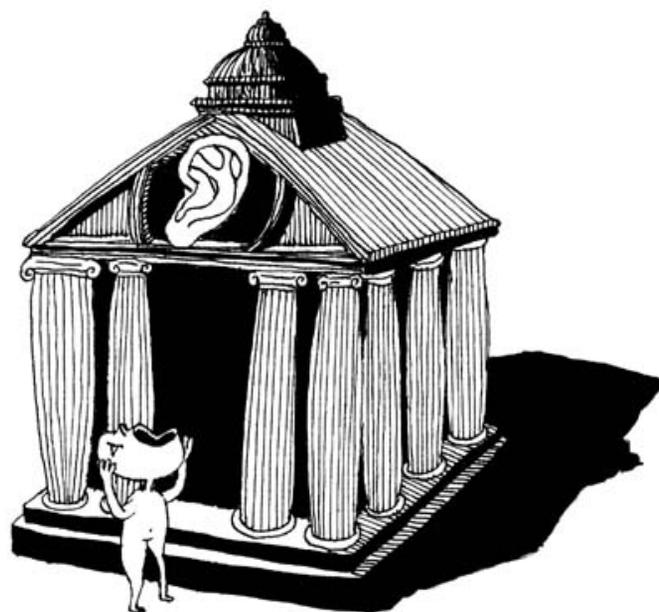
2. La formulación del estatuto

La redacción de los proyectos de estatuto fue impulsada a velocidades e intensidades distintas, con una permanente asistencia del Gobierno central para elaborarlos y cumplir con lo señalado por la LMAD. En el caso específico de La Paz, este proceso fue apoyado por distintas instancias⁸, y en el último tramo fueron los propios asambleístas asesorados los que trabajaron sobre la versión final.

A pesar de la importancia de este proceso para el desarrollo del departamento, no tuvieron el apoyo político necesario para insertarse en la agenda gubernamental. Una clara muestra de la escasa importancia que se asignó al referendo autonómico fue la campaña para que la ciudadanía conozca sobre qué se votaría el 20 de septiembre. Faltando apenas doce días para el referendo autonómico, organismos estatales desplegaron brigadas de capacitación que distribuyeron puerta a puerta trípticos y ejemplares del estatuto autonómico, explicando las particularidades del proceso y pretendiendo explicar en menos de cinco minutos las complejidades de un estatuto, su estructura, su organización, competencias y financiamiento al ciudadano común que no las entiende (y no tiene por qué entenderlas) ni le interesan, porque no son necesarias para su cotidianidad.

Entre las pocas iniciativas para revertir un apático proceso de difusión del estatuto autonómico, se creó el personaje “El Estatutín”, que en los últimos días acompañó el proceso de socialización del estatuto autonómico departamental de La Paz para intentar contrarrestar el escaso conocimiento de los paceños y paceñas en general sobre el contenido del documento. En cierta forma, se trata de un personaje distinto y más extrovertido que, quitando la severidad a la difusión del proyecto de estatuto, entregó ejemplares del mismo a los ciudadanos en medio de “travesuras” y llamando su atención.

Un elemento que de alguna forma también limitó la participación en la campaña fue la exigencia de registrarse ante el Tribunal Supremo Electoral (TSE). De las 35 organizaciones registradas para hacer campaña por el SÍ o por el NO a los estatutos autonómicos y cartas orgánicas, solo seis utilizaron los espacios gratuitos en medios de comunicación del Estado. Fue tanta la apatía que inclusive la flamante presidenta del TSE tuvo que salir a los medios de comunicación para convocar a estas



agrupaciones a hacer uso de dichos espacios. De alguna forma, la imposibilidad de que los principales líderes de opinión y autoridades públicas no pudieran expresar su posición sobre el referendo, influyó para que la gente no se interesara en averiguar qué se sometía a consulta y cuál sería su posición ante la pregunta.

Por otra parte, las declaraciones previas al referendo de ciertas autoridades del Gobierno central, condicionando un futuro pacto fiscal a la aprobación de los estatutos autonómicos, o aquellas voces que alertaron sobre la imposibilidad de ejercer la autonomía si los estatutos fuesen rechazados, por ejemplo, introdujeron elementos que distorsionaron y confundieron al ciudadano sobre el contenido y el alcance real de lo que se estaba sometiendo a consulta.

3. El estatuto autonómico departamental de La Paz

El proyecto de estatuto autonómico de La Paz fue en general caracterizado por varios analistas como estéril, repetitivo y centralista, lo que podría explicar el amplio rechazo a la escasa calidad del proyecto presentado a consideración del electorado, y cuya característica más notoria fue a todas luces su inocuidad para profundizar la autonomía. Se trata de un texto que no contiene innovaciones ni cuando menos un par de propuestas audaces para La Paz.

Se frustró la posibilidad de sentar las bases para una estructura y una organización gubernamental que faciliten y apoyen un modelo de desarrollo para los próximos 25 o 30 años. Se naufragó con alusiones reiterativas y permanentes al marco legislativo y a disposiciones nacionales. Inclusive, el tono y el estilo de la redacción revelan una

⁸ Apoyos como del Servicio Estatal de Autonomías (SEA), Ministerio de Autonomías, Proyecto Gobernabilidad Democrática del PNUD.

permanente subordinación al Gobierno central, o cuando menos una dependencia casi inaudita con la decisiones del “centro” y su estructura.

De las 35 organizaciones registradas para hacer campaña por el SÍ o por el NO a los estatutos autonómicos y cartas orgánicas, solo seis utilizaron los espacios gratuitos en medios de comunicación del Estado.

Fue un proyecto de estatuto autonómico sin proyección, que mira con detenimiento hacia “atrás” pero no hacia “adelante”, perdiendo la audacia necesaria que todo actor que se sitúa fuera del “centro” debe mostrar ante un departamento que cambió drásticamente su perfil en las últimas décadas. Soslaya que el departamento se convirtió en una zona expulsora en términos demográficos, que el 67 % de la población del departamento es urbana y que, por tanto, las cuestiones importantes para el departamento son las que conciernen a las ciudades, a los acelerados procesos de urbanización y la pobreza urbana. El discurso rural que se maneja pierde algo de sentido cuando más de 2/3 de la población del departamento habita en zonas urbanas; se fundamenta trasnochadamente el desarrollo productivo⁹, cuando lo que busca el planeta son espacios y territorios competitivos; se insiste en el extractivismo y la dependencia de los recursos naturales, cuando la tendencia es a organizar territorios inteligentes; se nos habla de créditos para capital semilla, cuando esta visión fue superada ampliamente por la innovación tecnológica, el conocimiento y la creación de valor, paradigmas que desafortunadamente ni se conocen ni se comprenden, y hacen del estatuto una norma desfasada con nuestro tiempo.

También se percibe escasa innovación respecto de la organización planteada desde 1995 para aquella prefectura departamental que, salvo la facultad legislativa, no presenta grandes cambios. La forma de la estructura y ejercicio de sus competencias reproducen el alto poder de concentración en el ejecutivo departamental, sin posibilidad siquiera de explorar una estructura acorde al perfil del departamento o su desconcentración al territorio. Omite también entre otras cosas, la necesidad de cualificar la gestión del departamento, de conformar un estilo gerencial o directivo de conducción, de buscar el cumplimiento de los objetivos y metas, de utilizar todas las herramientas que la gestión pública demanda hoy para sociedades más empoderadas en un entorno altamente volátil e interdependiente.

9 Art. 53, III, donde se afirma que el desarrollo productivo rural es el fundamento de las políticas de desarrollo del departamento de La Paz.

4. Temas centrales del debate

Entre las pocas cuestiones que se debatieron con alguna profundidad y rigor técnico, se puede mencionar en primer lugar la creación de empresas públicas departamentales, para ser parte de la cadena hidrocarburífera, pero también para cubrir con recursos departamentales la ausencia de mayor inversión del Gobierno central, debido a la fuerte baja en los ingresos nacionales producto de la brusca caída en los precios internacionales del petróleo. Parece más que nada una buena intención mientras el déficit fiscal en el presupuesto departamental siga siendo una amenaza y se mantengan los compromisos de gasto establecidos en la anterior gestión que “amarraron” el gasto público departamental.

Otro de los elementos cuando menos curioso fue plantear en una disposición transitoria como fuente de generación de recursos departamentales fijar un plazo máximo de 180 días para iniciar las gestiones del traspaso de la administración de los recursos de la autopista La Paz-El Alto. No parece nada sustancial y acorde a un escenario autonómico pretender que un departamento se financie por un peaje vial, que además fue cubierto con crédito de alcance nacional, y que debería seguir apoyando con su aporte a la red fundamental de caminos.

El proyecto también plantea de forma muy tímida la creación de impuestos que hoy parece ser una tarea reservada exclusivamente al Gobierno central, y sobre la cual las escasas ventanas abiertas en la CPE quedan prácticamente cerradas con la LMAD y con la Ley de Clasificación de Ingresos para las entidades territoriales autónomas. Desde una perspectiva técnica, la creación de impuestos no tiene tantas chances en ese contexto restrictivo, y los mecanismos de cesión total o parcial del tributo —o en su caso la posibilidad de una sobretasa— aparecen con más posibilidades para una política tributaria departamental¹⁰.

Entre las pocas cuestiones que se debatieron con alguna profundidad y rigor técnico, se puede mencionar en primer lugar la creación de empresas públicas departamentales, para ser parte de la cadena hidrocarburífera, pero también para cubrir con recursos departamentales la ausencia de mayor inversión del Gobierno central, debido a la fuerte baja en los ingresos nacionales.

10 ¿Autonomía sin Autonomía fiscal? Relaciones Intergubernamentales entre el Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Departamentales. Cuadernos de Políticas Públicas 2. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), La Paz, 2013.

Otro tema bajo cuestionamiento estuvo en la representación política de las naciones y pueblos indígena originario campesinos (se asoció este tema al no reconocimiento de estos pueblos en el Estatuto). Fue justamente la bancada de los Pueblos Indígenas, Naciones Originarias y Afrobolivianas de la Asamblea Departamental la que había expresado su total rechazo, disconformidad y desconocimiento al proyecto estatutario, acusando la existencia de ciertos vacíos jurídicos, además de presuntas vulneraciones a los derechos de los pueblos indígenas, originarios y afrobolivianos —incluyendo los derechos de la Madre Tierra—, conociendo que la CPE en este sentido es mucho más amplia que cualquier interpretación o intento de visibilización que pueda plantear un estatuto.

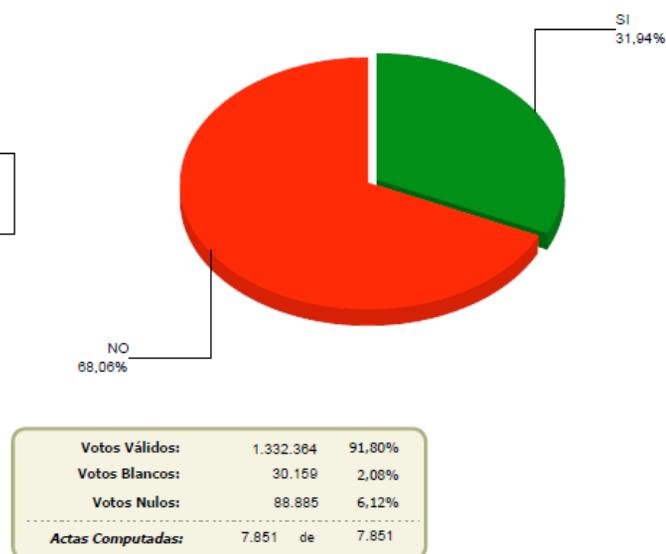
También fue objeto de controversia la sobrerrepresentación rural en la Asamblea Departamental por el número de representantes en circunscripción plurinominal, que inclinaría la balanza de las decisiones en favor del área rural cuando apenas poco más del 30 % de la población del departamento es rural y casi todas las zonas rurales del departamento son expulsoras de población.

SI	425605	31,94%
NO	908759	68,06%
Total: 1332364 100,00%		

Aun a riesgo de ser subjetivos, es necesario agotar todos los esfuerzos para tratar de comprender de la forma más amplia el NO al estatuto departamental.

Una de las primeras hipótesis es que la gente votó por el NO porque el régimen de las autonomías es complejo y su comprensión limitada inclusive para los especialistas, o quizá porque el “*hardware*” institucional autonómico, a cinco años de su nacimiento, no halla un “*software*” que le

Gráfico 1: Resultados del Referendo 2015 para el estatuto autonómico departamental de La Paz



Fuente: Tribunal Supremo Electoral.

5. Después del referendo autonómico

El domingo 20 de septiembre de 2015, 1.332.364 electores del departamento de La Paz asistieron a votar con el propósito de validar o rechazar los estatutos autonómicos trabajados y aprobados en grande por la Asamblea Legislativa Departamental. De igual forma, 3,8 millones de ciudadanos fueron convocados a referendo en los departamentos de Chuquisaca, Cochabamba, La Paz, Oruro y Potosí; además de los municipios de Huanuni y Totora Marka en Oruro, Tacopaya y Cocabata en Cochabamba y Charagua en Santa Cruz.

Con las cifras oficiales los resultados para el departamento de La Paz fueron contundentes. Más del 68,08 % de la población rechazó la propuesta de estatutos autonómicos y cartas orgánicas, y el restante 31,4 % lo aceptó. Los votos blancos sumaron el 2,08 % y los nulos alcanzaron al 6,12 % del total¹¹. (Véase el gráfico 1.)

permita accionar con eficiencia y calidad la gestión pública y el tipo de servicios y bienes que deben ser provistos al ciudadano. Aparecen signos de desencanto con la batería de leyes y más leyes¹², cuando pocas de ellas han cambiado realmente las condiciones de prestación de los servicios públicos. Todo cambia en el ámbito formal, pero en la realidad no se percibe una mejor gestión de los servicios públicos de calidad.

Es evidente que muchos ciudadanos ignoraban el motivo por el cual se los convocó a las urnas y esto muestra una falta de conocimiento e interés en la propuesta; probablemente ello se deba a que no se percibe en la forma de autonomía algo que genere un beneficio tangible.

11 En Cochabamba el NO obtuvo, el 62 %; en Chuquisaca, el 57 %; en Potosí, el 69 %; y en Oruro, el 74 %.

12 El número de leyes promulgadas por las entidades territoriales autonómicas supera ya las 700.

Uno de los primeros pronunciamientos sobre los resultados de los referendos fue el realizado por el Vicepresidente del Estado, quien afirmó que la derrota del SÍ en la consulta ciudadana en cinco departamentos fue porque la gente “se inclina y reivindica la presencia de un Estado fuerte y centralizado. El mensaje que dio a la población fue contundente”. Sin embargo, ante esta aseveración habrá que precisar que el departamento de La Paz aprobó el régimen de autonomías para su departamento el año 2009, donde el pueblo paceño se brindó con gran adhesión a la autonomía como forma de organizar y estructurar su gobierno. Sin embargo, la respuesta que obtuvo el estatuto sometido a consulta popular es sobre el texto que se formuló para impulsar la autonomía en el departamento. Cosas distintas entre la voluntad autonomista y la legislación. En la primera se votó por la autonomía, en el segundo por el rechazo a la forma de autonomía propuesta.

Sin duda constituyó un fuerte revés para el oficialismo, que había trabajado por varios años los estatutos, incluidos los de La Paz, con asambleas departamentales de las que tuvo el control político y habiendo contado con la asistencia técnica de la estructura estatal responsable de estas cuestiones. De alguna forma se pagó carísima la decisión de hacer de este proyecto un proyecto escasamente participativo, de bajo nivel técnico e instrumental a los intereses del Gobierno central.

Otro elemento importante es que de manera intencionada o con un cálculo erróneo a favor de la aprobación de los estatutos, el Gobierno central logró agendar comunicacionalmente la posible revisión de la CPE para la repostulación del Presidente, desplazando a un segundo lugar el tema autonómico en cinco departamentos. En el caso de La Paz este efecto fue más notorio por la disputa permanente de la agenda mediática entre los temas del Gobierno central y los gobiernos autónomos. Algunos analistas piensan inclusive que fue un NO al Gobierno¹³, que ante la superposición en la agenda mediática de la posibilidad de una nueva reelección de Evo Morales, la respuesta fue negativa en un intento de equilibrar fuerzas, siendo además el MAS la única fuerza política que en el nivel nacional apoyaba el SÍ, entonces decir NO era la forma lógica de darle la contra. La gente votó NO porque no cree que el Gobierno central tenga una verdadera vocación descentralizadora, a pesar de que fue el que más apoyó técnicamente y políticamente la redacción de todos estos instrumentos.

Es evidente que muchos ciudadanos ignoraban el motivo por el cual se los convocó a las urnas y esto muestra una falta de conocimiento e interés en la propuesta; probablemente ello se deba a que no se percibe en la forma de autonomía algo que genere un beneficio tangible. ¿Cuánto ha cambiado la calidad de los servicios públicos con la

autonomía? ¿Tenemos una mejor gestión con gobernadores elegidos? ¿Con facultades legislativas tenemos mejores políticas departamentales que cambien la vida de los ciudadanos? Cuando hablamos de participación ¿Se involucró a quienes debían y podían aportar en esta asignatura, o solo fueron ejercicios dirigidos y controlados?

Es posible entender este resultado como una de las tantas consecuencias de un comportamiento pendular del Gobierno central en torno a la autonomía, pues en un principio fue reacio al proceso en los referendos del año 2006, para luego impulsar, especialmente en el occidente del país, un SÍ a los referendos autonómicos en el año 2009. La construcción completa del régimen de autonomías en los aspectos legislativos estuvo a cargo del poder Ejecutivo nacional, después de la LMAD. Las leyes sectoriales (educación, transporte y seguridad ciudadana, entre otras) fueron la expresión de miradas sectoriales sesgadas que complejizaron aún más el ya denso tramado institucional. En la parte financiera y fiscal, la Ley de Clasificación de Ingresos, la Ley de Juegos de azar y otras disposiciones incluidas hicieron del proceso algo inmanejable, con varias cabezas, diferentes estilos y por supuesto distintos intereses en torno al proceso de autonomías, sin una necesaria coherencia con el texto constitucional o al menos empapado de su espíritu descentralizador.

Después del año 2010, el proceso no tuvo avances significativos que marcaran un ruta crítica o albergaran la posibilidad de profundizar la autonomía desde del Gobierno central. Por otra parte, tampoco se logró consolidar la institucionalidad de las autonomías. Desde su creación, el Servicio Estatal de Autonomías (SEA) no dispone de un director titular, y hasta el año 2014 tampoco se había concretado el funcionamiento del Consejo Nacional de Autonomías, que solo se activó cuando el Gobierno central preparó en tiempo record una propuesta metodológica para un posible pacto fiscal, sin contar todavía con la agenda de temas críticos, los alcances del diálogo, la legitimidad y pertinencia de los actores que debían ser convocados ni la institucionalidad necesaria para hacer de este un proceso transparente y neutro que permita preparar un escenario de intenso e informado intercambio técnico y político que asegure al mismo tiempo un desarrollo transparente y facilitador de consensos y que, finalmente, entregue las condiciones para hacer seguimiento al cumplimiento de los acuerdos del pacto fiscal. De otra forma, si el pacto fiscal no incorpora estos elementos básicos, se corre el riesgo de embarcarnos en un ejercicio estéril y caro para el altamente vulnerable modelo de financiamiento del Estado y las autonomías.

El esquema del gráfico 2 intenta resumir los elementos más importantes que podrían explicar los resultados del referendo autonómico para el departamento de La Paz.

.....
13 Por ejemplo, el periodista Raúl Peñaranda.

6. ¿Se podría haber hecho las cosas de una forma distinta?

Todos estamos en las alcantarillas
pero algunos miramos a las estrellas
Oscar Wilde

Si la idea era concebir un renovado Estado plurinacional sobre la base de un régimen de autonomías pujante, se optó por el camino corto, el improvisado, de escaso desarrollo científico y limitado rigor técnico, que pretendía hacer del estatuto una norma más, sin mayor peso para el destino del departamento.

pública desde y para el territorio, que exprese la voluntad y aspiraciones de sus habitantes pero también de una mirada amplia, crítica y estratégica sobre el tipo de departamento somos, y cual pretendemos ser, para proyectar sobre estas definiciones sustantivas qué estructura estatal es pertinente para el gobierno autónomo departamental.

Para ello era imprescindible, previamente, una lectura analítica y multidimensional del perfil actual del departamento y su proyección para las próximas décadas, que permita rescatar los cambios económicos, los movimientos demográficos, el efecto del cambio climático, la competitividad regional, la composición del PIB departamental, la

lectura de la pobreza, los severos problemas de empleo formal y la acelerada urbanización entre otros aspectos, para poder, sobre la base de los nuevos paradigmas de la tecnología, la información y el conocimiento, empezar a generar condiciones para un departamento con territorios, habitables, competitivos, inteligentes con capacidades de inserción en circuitos regionales y de vinculación a mercados emergentes.

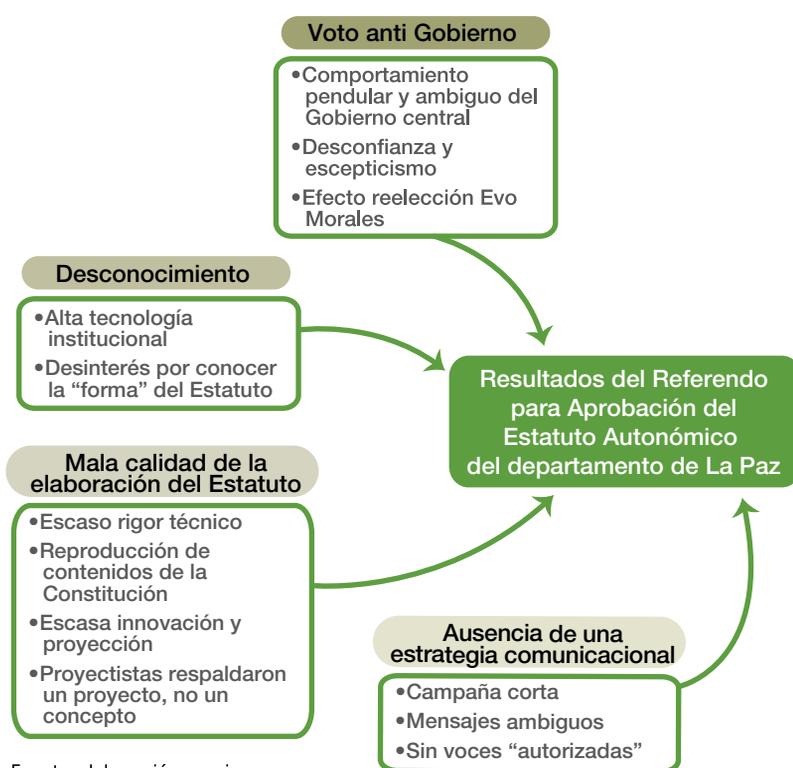
Se ha hecho costumbre en Bolivia el pretender generar políticas públicas con leyes, cuando debería ser un proceso en sentido contrario: lo que necesita el país es construir efectivas políticas de Estado (y no de gobierno) que puedan definir los objetivos, las medidas, las metas y los compromisos para un territorio en un determinado contexto y tiempo. La ley no debería ser sino la expresión legal de eso, debería

ser el apéndice que exprese jurídicamente aquello que determinó la política pública. El mecanismo habitual de hacer política con leyes no va más en un contexto tan desafiante como el siglo XXI, en el que la mayor cualidad de las instituciones y las sociedades debería ser la resiliencia y la velocidad en la toma de decisiones.

7. Campos de acción potenciales

Si la vocación fuese verdaderamente descentralizadora y a favor del régimen de autonomía, otra forma interesante de abordar el proyecto de Estatuto de La Paz hubiese sido determinar las áreas donde era necesario realizar una profundización del régimen autónomo. Ello suponía al

Gráfico 2: Elementos que podrían explicar los resultados del referendo sobre el estatuto autonómico departamental de La Paz



Fuente: elaboración propia.

Bajo la consigna de que es un documento perfectible, durante casi cuatro años la Asamblea Legislativa Departamental, redactó con el apoyo del Gobierno central el estatuto presentado a consulta el 20 de septiembre. Sin embargo, a juzgar por el producto, los esfuerzos se limitaron redactar un documento y no a realizar todos los esfuerzos para materializar un pacto político, social y fiscal para el departamento. Sin lugar a dudas, se perdió la oportunidad y se resintió la credibilidad para una próxima nueva versión del estatuto que pueda ser presentado a consideración del electorado, posiblemente el 2018.

Por ello, la elaboración de un estatuto autonómico departamental debería ser el apéndice legal de un proceso participativo de construcción social y política de una política

menos trabajar en tres dimensiones: la primera, evitar las ambigüedades planteadas por la CPE en el catálogo competencial. ¿En qué se expresa este primer campo de trabajo? En precisar el enorme y complejo marco competencial dispuesto por la CPE y la LMAD, además de la legislación sectorial que en el último tiempo, con la ley de educación y la ley de seguridad ciudadana, entre otras, muestran un espíritu no precisamente favorable a la descentralización y al régimen de autonomías. Un ejemplo de esto es la redacción imprecisa de las competencias, a veces palabras ambiguas (como promover, impulsar, etc.), en otros casos verbos demasiado focalizados como planificar o programar, o finalmente buenas intenciones y deseos que no alcanzan a determinar qué nivel de gobierno ejerce qué campo de acción y con qué financiamiento. Al ser el catálogo competencial sectorial una mezcla entre principios, acciones e inclusive buenas intenciones, se perdió una buena oportunidad para interpretar y jalar más “metros” de autonomía en la redacción del estatuto.

Una segunda área, sería ampliar el marco competencial desarrollado por la CPE, bajo una mirada abierta y descentralizadora que tienda a aprovechar y agotar todas las posibilidades de llevar adelante un régimen de autonomías. Aquí hubiese sido interesante irrumpir en el campo de acciones donde no se haya trabajado antes y que por su importancia ameritaba ampliar los límites para el departamento y, a través de una interpretación del texto constitucional, establecer qué es posible hacer desde el ámbito legislativo para lograr una gestión pública más eficiente en la provisión de los servicios públicos.

El tercer campo de trabajo podría haber sido desarrollar el marco legislativo de la constitución que suponía explorar y agotar todas las posibilidades para avanzar en la construcción de un estatuto novedoso, que con cierta audacia podría aportar a una profundización de la autonomías, y que obligaría a ir al ritmo de la demanda autonómica de los departamentos y no seguir el paso dubitativo y controlado que impone hasta el momento el Gobierno central. El gráfico 3 resume al menos tres oportunidades que los proyectistas del estatuto no supieron aprovechar.

La cabeza de este proceso, la Asamblea Legislativa Departamental, no dio la talla para responder al desafío que supone formular una norma autónoma de alcance departamental. El actor central de la construcción del proceso no fue solvente y menos elocuente cuando tuvo que enfrentar a los medios de comunicación. Si quienes habían proyectado el estatuto no mostraban convicción y menos conocimiento, la duda sobre su vialidad crecía conforme la fecha del referendo se acercaba.

Si algo no tuvo el proyecto de estatuto de La Paz fue calidad técnica, proyección y estrategia de difusión. Las

dudas sobre su aporte real fueron creciendo mientras más se conocían sus contenidos. Para ello, el corto y

Gráfico 3: Campos de acción potenciales



Fuente: elaboración propia.

limitado proceso de difusión tuvo un efecto contrario al esperado, es decir, en vez contribuir a la visibilización de los aportes críticos del proyecto, y de las convicciones de los Asambleístas Departamentales, quienes aparecieron como sus paladines lograron el efecto contrario: exponer a los proyectistas y sus proyectos e incrementar dudas sobre la pertinencia de los contenidos, la calidad y técnica de la redacción, y cuestionar seriamente la necesidad de aprobar una ley sin una propuesta de valor para la gestión pública.

8. El futuro del estatuto departamental

El futuro es un enigma, inclusive para aquellos que lo están construyendo
Anatole France

El costo del referendo en el departamento de La Paz fue de 19.469.871 bolivianos. El costo de todos los referendos para la aprobación o rechazo de los estatutos autonómicos fue de 51.156.818 bolivianos. Recursos no despreciables cuando por ejemplo, su uso alternativo podría haber evitado que para obtener una ficha de atención en el sistema de salud estatal sea necesario levantarse a las cuatro de

El rechazo a los estatutos puede considerarse como un primer síntoma de cómo se percibe la autonomía hoy, y cómo ella no está logrando un beneficio tangible para la gente. La autonomía no está sirviendo para que la gente reciba mejores servicios públicos, la autonomía no es necesaria si no logra resguardar al ciudadano y concederle seguridad y protección.

la mañana sin la certeza de obtenerla, o impedir que una operación de próstata para un adulto mayor demande una

espera promedio de seis meses en el sistema de salud pública, o que finalmente cuando se trata de afecciones oncológicas, la cobertura es inexistente o realizada con equipos obsoletos con más de 30 años en el sistema de salud de la región. Al parecer, la aprobación o rechazo del proyecto de estatuto no tiene trascendencia para el ejercicio de la autonomía, pero mucho menos para la calidad y los pésimos servicios públicos que en general se reciben.

Tras la victoria del NO en el fracasado referendo, los gobiernos autónomos departamentales y los municipales, seguirán haciendo uso de sus facultades legislativas emitiendo leyes declarativas y de poca sustancia. Mientras no exista norma básica departamental, se ocupará el amplio espacio determinado por la CPE y la LMAD que son subsidiarias en ausencia del Estatuto Autonómico. En los hechos, la aprobación (o rechazo) de un estatuto es intrascendente a efectos de la vigencia y eficacia jurídica del régimen autonómico¹⁴. Se podría pensar que existe el tiempo suficiente hasta el año 2018 para planificar de mejor forma la construcción genuina de un proyecto de Estatuto para la gente y con la gente.

¿Qué significado tuvo el rotundo NO con más de 2/3 de la población al Estatuto Autonómico? Con certeza significa volver a cero, construir un nuevo proyecto sobre bases distintas, donde se propongan con audacia temas sobre la base de la creatividad y la imaginación para abrir todas las “ventanas” que señaló la CPE y que el Gobierno central fue cerrando hábilmente con su interpretación, a través de la LMAD, leyes fiscales y sectoriales que no paran en su afán de subordinar, controlar y utilizar a los gobiernos autónomos como extensiones operativas del nivel central del Estado.

El desafío y sobre todo la responsabilidad para quien asuma la conducción del nuevo estatuto serán pesadísimos, no solo porque debe proponer una nueva propuesta, fresca y sustanciosa, sino porque debe intentar borrar la imagen estéril, poco científica y poco participativa que mostró su antecesor. Sin duda, la exigencia será alta para los políticos que se responsabilicen de llevar adelante una nueva norma básica para el departamento de La Paz sin cometer los mismos errores que enterraron la primera versión del estatuto autonómico departamental.

9. Conclusiones

El proceso autonómico en el departamento de La Paz no se estancó con la negativa al proyecto de estatuto presentado por los asambleístas departamentales. La autonomía no puede reducirse a la aceptación o rechazo a un proyecto

de estatuto, la genuina autonomía será efectiva cuando esta forma de organización estatal sea beneficiosa y genere valor público para la vida de la gente.

El rechazo a los estatutos puede considerarse como un primer síntoma de cómo se percibe la autonomía hoy, y cómo ella no está logrando un beneficio tangible para la gente. La autonomía no está sirviendo para que la gente reciba mejores servicios públicos, la autonomía no es necesaria si no logra resguardar al ciudadano y darle seguridad y protección.

¿Es posible la autonomía departamental en La Paz sin estatuto autonómico?, por supuesto que sí. Posiblemente no con la claridad necesaria sobre a dónde se pretende arribar, pero sí sobre el marco competencial y fiscal señalado por la CPE. En ese sentido, los estatutos podrían considerarse hasta accesorios (y caros) para el desarrollo efectivo del régimen de autonomías.

Sin embargo, la clave no es el estatuto departamental, lo central es preguntarse qué proyecto de departamento es posible construir para La Paz. Sobre una lectura crítica y holística de los datos, ¿qué tipo de gobierno necesitamos para enfrentar el futuro en mejores condiciones? ¿Puede el Estatuto ser la expresión legal de un pacto político, social y económico para replantear el horizonte no muy alentador para aquel que en su momento fue el primer departamento de Bolivia? ¿Cómo construir las bases institucionales que otorga una verdadera política pública para La Paz, en la que el estatuto sea solo su expresión jurídica y no el elemento central para el departamento?

La respuesta obtenida en el referendo es también una alerta para la realización de un futuro pacto fiscal, que si persiste en plantearlo como en un ejercicio controlado y planificado solo para definir el reparto del excedente hidrocarburífero u obtener mayores fuentes de financiamiento para el gasto público, y sin un “corazón” que convoque a un diálogo franco a los verdaderos actores de las autonomías, con el debido intercambio que enriquezca los contenidos y permita acuerdos de largo plazo. Si por el contrario se carece de la apertura a debatir los temas de fondo con los actores relevantes, y sin resultados vinculantes, los resultados y el costo financiero pueden ser tan frustrantes como lo fueron los resultados del referendo en La Paz.

La resistencia a la autonomía y a una mayor descentralización no es una característica ni una responsabilidad exclusiva de los gobiernos nacionales, pero sí lo es la forma más o menos conflictiva (traumática) de su proceso y desenlace. El caso de los estatutos no fue la excepción: una propuesta de estatuto sin innovaciones, de escasa creatividad y audacia para un tema sensible y de alto contenido político, pero además de escasa comprensión

14 La exministra de Autonomías Claudia Peña C. afirmó que finalmente no son necesarios los estatutos autonómicos.

para una ciudadanía cada vez con más poder y mayor información, altamente sensible a las redes sociales y cada vez más crítica de sus autoridades, convergió en el rechazo con un porcentaje que supera los dos tercios de la población paceña.

El rechazo a los estatutos puede considerarse como un primer síntoma de cómo se percibe la autonomía hoy, y cómo ella no está logrando un beneficio tangible para la gente. La autonomía no está sirviendo para que la gente reciba mejores servicios públicos, la autonomía no es necesaria si no logra resguardar al ciudadano y concederle seguridad y protección.

¿Cuáles son los aprendizajes de este proceso trunco, que ahora no tiene ni tiempo ni prisa? El NO al estatuto es una negativa tajante a un proyecto improvisado, de baja calidad técnica y escasamente participativo. Se rechazó un proyecto, no se rechazó la autonomía para el departamento. El nuevo proceso deberá ser encarado con nuevos bríos, nuevas ideas, nuevos equipos y nuevas metodologías para hacer de este un proceso de consciencia y consenso departamental. El fracaso de su primera versión así lo demanda.

Vladimir Ameller Terrazas

Especialista en materia de descentralización y gestión pública. vameterra@gmail.com

Referendo sobre el estatuto del **gobierno autónomo** departamental de Cochabamba

La derrota de un proyecto sin dueño
y un país con otro referendo

José de la Fuente Jeria

Cuando hacemos referencia a las autonomías y a los proyectos de estatutos autonómicos votados en el último referendo (septiembre de 2015), debemos coincidir en que estamos lejos de un proceso político-institucional modélico. Por la contundencia y sorpresa de los resultados, también quedó claro que estamos ante una reforma política —de tercera generación¹— especialmente compleja y difícil. Por una parte, la cuestión es modulada por la política mayor, como no podía ser de otra manera tratándose de una cuestión estatal de primer orden y, por otra, también es procesada por una ciudadanía regionalizada.

Estamos frente a una cuestión transversal a toda nuestra historia política. Lejos del siglo y medio republicano y aún del mismo año 2002, a inicios del presente siglo, cuando los nueve prefectos fueron —como siempre hasta entonces— posesionados en fila y en el Palacio de Gobierno. La situación cambió radicalmente. Hace un lustro que la descentralización político-administrativa —y su expresión, las autonomías— dejaron de ser historia, simple tema de análisis académico o de debate político. Acabamos de votar en un referendo sobre una “Parte” (la tercera) de la Constitución Política del Estado, desarrollada en una ley especial (Ley Marco) y, como si fuera poco, acaba de concluir un periodo constitucional (cinco años) de gobiernos departamentales que proyectaron su “norma básica institucional” (estatutos autonómicos) y de este modelo de Estado complejo: Estado unitario ... plurinacional ... con autonomías.

1 Nos referimos a que la primera generación de reformas comprende a la nueva Constitución Política del Estado y la segunda a las cinco leyes institucionales.

La contundencia, casi “nacional”, del rechazo electoral a los proyectos de estatutos departamentales se presta para una discusión política a fondo. Para ello escribimos este balance tomando como referencia el referendo cochabambino. Urge analizar opiniones, valorar los sorprendentes resultados y, sobre todo, escudriñar el futuro de la diada Estado plurinacional-autonomías.

1. El proceso “estatuyente”²

Para empezar, digamos que no se puede entender de forma global el “proceso” de los estatutos y del resultado electoral sin tomar en cuenta el hecho de que la elaboración del proyecto de estatuto autonómico departamental (EAD)³ tardó algo más de cuatro años y cuatro gestiones legislativas con diferentes directivas (y comisiones) de la Asamblea Legislativa Departamental (ALD)⁴.

Ese lapso parece demasiado dilatado y, recordando algunos detalles de cómo se desarrolló el proceso, debemos reconocer críticamente que pudo y debió realizarse en bastante menos tiempo⁵. Es cierto que los legisladores departamentales —y con ellos gran parte del entorno institucional y organizativo departamental— necesitaron familiarizarse con la norma y, lo más importante, aunque evidentemente más difícil, debieron aprender a ser, pensar

2 Este término no existe en el diccionario, pero fue elegido sin discusión por acorde con el momento “constituyente” del que forma parte.

3 En lo sucesivo EAD.

4 Referencia de tiempo que también vale para los otros cuatro procesos.

5 Al que hay que descontar los ilegales retrasos del Tribunal Constitucional que respondió las dos veces fuera de los plazos procesales.

y hacer gobierno autónomo, pero sumando y restando años el proceso se postergó excesivamente por cálculos políticos centralistas y equivocados⁶. Y la cuestión fue reiteradamente discutida; basta recordar los varios reclamos respecto de la lentitud en la elaboración de los estatutos departamentales⁷.

2. Las posiciones políticas

Antes de referirnos a las posturas políticas respecto de la convocatoria del referendo, debemos decir algo sobre el menoscabado “ambiente” político luego de las elecciones subnacionales (gobiernos departamentales y municipales) del 29 de marzo pasado, con un referendo inicialmente previsto para el mes de julio⁸ y luego postergado por la renuncia de los vocales del Tribunal Supremo Electoral al cabo de una larga, confusa y penosa crisis institucional⁹.

Hay cuatro aspectos que convendría tener en cuenta: primero, el ambiente político y la disposición ciudadana para concurrir a las urnas no eran favorables; tres consultas electorales en un año fueron demasiado para el ánimo ciudadano. Segundo, el ambiente estaba enrarecido porque las elecciones subnacionales no dejaron un buen balance de la administración electoral. Tercero, no se trataba de una consulta electoral con candidatos en pugna que alienen la participación y la toma de posición, por lo cual debió contarse con estrategias comunicacionales especialmente intensas, lo que no ocurrió. Cuarto, el CONALCAM, a tres semanas del referendo, propuso un referendo constitucional para reformar el artículo 168 de la Constitución Política, desviando la atención sobre el referendo de los estatutos hacia una cuestión política nacional de enorme sensibilidad y convocatoria, que por supuesto opacó al referendo por los estatutos.

Teniendo en cuenta el mal clima político, ¿cuáles fueron las posiciones políticas? Empezando por el oficialismo, que debía entenderse tendría una posición fuerte y decidida, más bien se caracterizó por su tibieza y falta de voluntad

6 Una de las hipótesis de trabajo que intentaremos resolver al final.

7 Discusión recurrente con el Ministerio de Autonomías a lo largo de los años 2012 y 2013. La posición gubernamental era que íbamos al ritmo al que debía irse, estábamos aprendiendo y fue invariable frente a las críticas que reclamaban celeridad y prevenían del relevo de los gobiernos autónomos en el cercano 2015 sin estatutos aprobados, como que así sucedió.

8 Este plazo nos ratifica en la sospecha de un cálculo político —necesario y legítimo tratándose de lo electoral— pero que subestimó la disposición y el ánimo ciudadano para volver a las urnas casi inmediatamente.

9 Renuncia colectiva —aunque de uno en uno—, como consecuencia de un sostenido cuestionamiento político, social y mediático a las autoridades electorales que habían perdido toda legitimidad para desempeñar un puesto de tanta responsabilidad democrática.

política para encarar la promoción y defensa del proyecto de EAD. Los asambleístas oficialistas¹⁰ salieron en comisión a sus lugares de origen para explicar el proyecto y pedir el voto afirmativo, pero es obvio que reforzaron los votos seguros y, por ende, no cubrieron las áreas urbanas (sobre todo la región metropolitana) que eran las de mayor incidencia electoral y donde se reclamaba por el poco conocimiento del texto. La posición oficialista quedó reducida al apoyo nominal y a algunos esfuerzos dispersos para defender el proyecto.

En cuanto a la oposición, diversa y desarticulada¹¹, la posición política globalmente contraria a la aprobación del proyecto de estatuto también tardó en ponerse en acción, y en algunos casos no alcanzó una posición uniforme por el voto negativo¹². En realidad, si el ambiente deprimido afectaba al propio oficialismo, la oposición sufrió de lo mismo pero con mayor rigor. Debían remontar la aparente inercia electoral que se suponía aprobaría el estatuto en el referendo y la falta de recursos para una campaña a la que ni siquiera se habían inscrito¹³. A riesgo de cometer una imprecisión, digamos que la oposición arrancó y cobró fuerza en su campaña por el NO cuando se anunció y oficializó la solicitud del CONALCAM para la reforma constitucional.

3. Los temas en debate

Entre los varios temas que entraron en debate durante el corto tiempo de intercambio, seleccionamos los más recurrentes por las críticas y porque tocaron aspectos centrales del EAD.

1. Los deberes ciudadanos departamentales

El Estatuto Autonómico de Cochabamba es el que más deberes crea para sus habitantes en comparación con los otros cuatro documentos que serán sometidos a referendo el próximo 20 de septiembre. Son un total de 10 nuevos

10 Nos referimos a los nuevos asambleístas, que no fueron quienes elaboraron y sancionaron el proyecto de estatuto.

11 Hay que recordar que luego de las elecciones generales, el bloque parlamentario opositor no pudo mantener su unidad ni para las primeras plenarias de elección de las comisiones camarales. Algo parecido ocurrió en las elecciones subnacionales, cuando la oposición repartió sus apoyos en tres candidaturas, especialmente en el caso de la alcaldía capitalina. Y para los momentos que tratamos, la oposición más notoria era la que provenía del padre Mateo, el dirigente cívico potosino Llally o la periodista Amalia Pando.

12 Varios opositores, por ejemplo, reiteraron su reclamo al alcalde Leyes para que defina su posición respecto al referendo y él, por el contrario, apoyó la campaña de socialización.

13 Lo menos que hay que decir al respecto es que la famosa inscripción no pasa de invento burocrático, poco democrático y que solo sirve para perjudicar cualquier debate.

deberes que consigna el Estatuto cochabambino, además de los 16 que están descritos en la Constitución Política del Estado (CPE). Entre tanto, el de Potosí fija 7, el de Chuquisaca y Oruro a 5 cada uno y el de La Paz, 4¹⁴.

Aunque la opinión viene de un trabajo periodístico de comparación de los cinco proyectos departamentales, es útil aclarar que si bien la nota trasluce un cierto resque-
mor sobre el aumento de los deberes ciudadanos de los cochabambinos, en el fondo destaca su singularidad y la pertinencia de compensar el amplio catálogo de derechos establecidos en la Constitución Política con el desarrollo departamental de los deberes ciudadanos.

2. La ubicación territorial (“límites departamentales”)

Según el artículo 62 de la Ley Marco, uno de los contenidos mínimos de los estatutos es la ubicación de la jurisdicción territorial de la entidad autonómica. Lo primero es señalar que no dice límites, y no gratuitamente, porque la fijación de éstos es competencia de la Asamblea Plurinacional, quedando fuera de lugar los reclamos sobre su ausencia y más aún la alarma de que se entregaba territorio departamental. Sin embargo, esto no es suficiente para justificar la inadecuada frase que se lee en el proyecto votado: “El Departamento de Cochabamba, está ubicado en el centro del Estado Plurinacional de Bolivia”.

La redacción correcta, tal como ingresó al debate de la Asamblea Legislativa Departamental, es la que sigue a continuación que, como puede leerse, cumplía adecuadamente las exigencias de la ley marco¹⁵:

Artículo 8. (Ubicación geográfica) El Departamento de Cochabamba, ubicado en el centro del Estado Plurinacional, tiene por límites al norte el Departamento del Beni, al este el Departamento de Santa Cruz, al sud los

Los asambleístas oficialistas salieron en comisión a sus lugares de origen para explicar el proyecto y pedir el voto afirmativo, pero es obvio que reforzaron los votos seguros y por ende no cubrieron las áreas urbanas (sobre todo la región metropolitana) que eran las de mayor incidencia electoral y donde se reclamaba por el poco conocimiento del texto.

14 ANF, elpaís, opinión.com.bo, 02/09/2015: “Cochabambinos tienen más deberes que otros ciudadanos” (el subrayado es nuestro).

15 Por referencias extraoficiales sabemos que el daño al texto lo realizó una pequeña comisión oficialista que en medio del debate final en la ALD se dio a la tarea de “ajustar” el texto.



Departamentos de Chuquisaca y Potosí, y al oeste los Departamentos de Oruro y La Paz.

3. La expropiación de bienes inmuebles

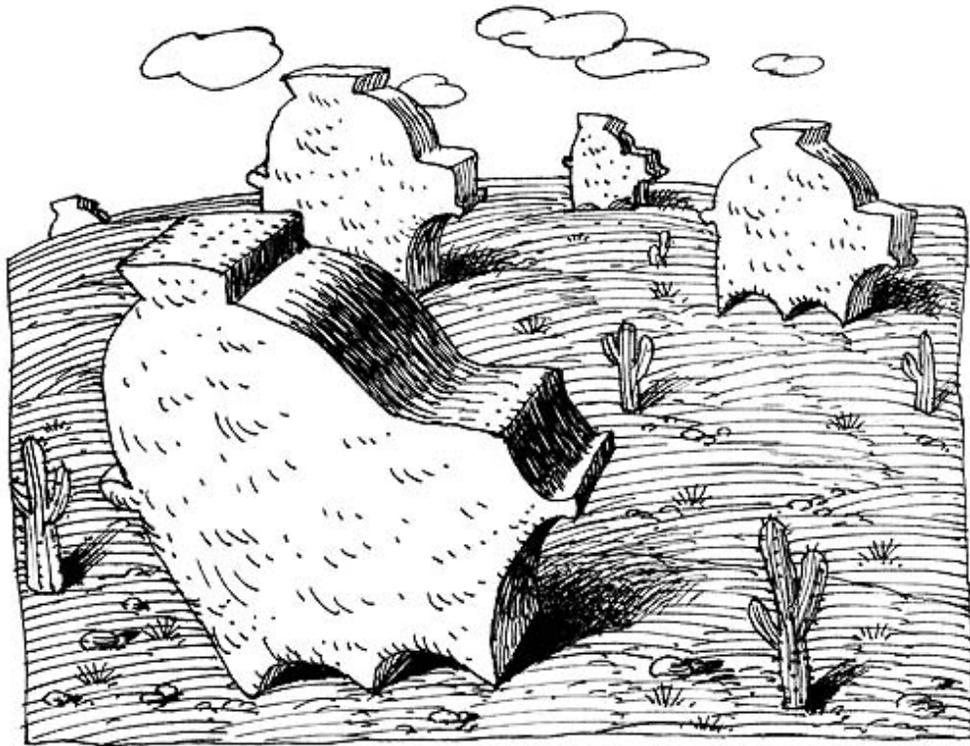
Uno de los dos¹⁶ temas utilizados en la guerrilla de rumores que alentaban el rechazo al proyecto de estatuto, sobre todo en las redes sociales, fue la supuesta facultad de “expropiación del gobernador” y que caía como anillo al dedo en vista de los problemas de la expropiación del Club Hípico. La pregunta insidiosa era: “¿Estás de acuerdo en que el gobernador pueda expropiar tu casa? Y la respuesta obvia: ¡No al estatuto!”.

Las aclaraciones son dos respecto de la falsedad con la que se planteó el tema. Por una parte, la expropiación es un instituto legal que forma parte de la capacidad gubernamental de cualquier gobierno y no es ningún invento del proyecto de estatuto. En segundo lugar, la atribución es una competencia establecida por la Constitución Política para los gobiernos departamentales (art.300, par. I, numeral 25) que, por otra parte, garantiza que la misma no podrá realizarse sino conforme a ley y previa indemnización justa.

4. Nuevos impuestos

Como dijimos, el otro caballito de batalla en las redes sociales y en la calle fue el rumor de que con la norma aprobada el gobierno departamental aumentaría los impuestos.

16 El otro tema recurrente fue el supuesto aumento de los impuestos por parte de la gobernación a raíz de la aprobación del estatuto.



El infundio, que en el mejor de los casos expresaba una media verdad, resultó efectivo para la desinformación y la campaña negativa. En parte verdad porque, como manda la Constitución Política del Estado, está en las competencias del gobierno departamental establecer impuestos, pero es una mentira porque esa competencia está limitada a dominios tributarios específicos, diferenciados de otros impuestos nacionales o municipales, y que son la sucesión hereditaria y los vehículos náuticos (en realidad muy poco).

5. La planificación

Otra de las cuestiones en debate, y sobre todo en las dificultades de comprensión ciudadana del proyecto EAD porque tiene que ver con el complejo y poco entendido tema de las competencias, fue el concepto y el alcance de la planificación del desarrollo departamental. Felizmente participaron personas con experiencia y aunque eso no terminaba de tranquilizar, tuvo el mérito de aislar los cuestionamientos fáciles. Entre las opiniones rescatadas, reproducimos esta:

Solares (Humberto)¹⁷ ... *valora que en el Título IV del Estatuto Autonómico se considere la participación ciudadana y la visión de integridad, que promueve una organización regional y planificación departamental que toma sistemas de vida y valores culturales. Identifica como una limitación el pensar que todos los problemas se generan en la ciudad, dice que se necesita una visión más integral, sin ponerle fronteras normativas a los flujos campo-ciudad y a flujos de otra naturaleza (vivienda-trabajo, tiempo libre, desarrollo cultural, etc.). También rescata el capítulo en el que se habla de "Políticas para vivir bien en la Llajta" que abarca*

17 Conocido historiador y planificador urbano.

Otra de las cuestiones en debate, y sobre todo en las dificultades de comprensión ciudadana del proyecto de estatuto, porque tiene que ver con el complejo y poco entendido tema de las competencias, fue el concepto y el alcance de la planificación del desarrollo departamental.

*visiones sobre: desarrollo humano, social, productivo, turístico y rural integral, "las premisas contenidas en el estatuto, bien pueden inspirar una sana renovación en las prácticas de planificación urbana y esto podría conducir a un cambio cualitativo para alcanzar la ansiada posibilidad de vivir bien en la Llajta" dice el urbanista*¹⁸.

Al respecto, vale la pena resaltar que la previsión estatutaria es terminante en el criterio de que la planificación del desarrollo no puede hacerse sin la participación de la sociedad civil en toda su diversidad, y, además, en estricto cumplimiento de la Constitución Política. Lo mismo que respecto de la necesidad de contemplar enfoques clave (género, generacional, interculturalidad y equilibrio con la Madre Tierra) para la superación de la exclusión, las inequidades sociales y de género, los desequilibrios territoriales, etc.

6. Participación y control social

En este asunto complejo la observación recurrente tenía un alcance más bien técnico: *¿Por qué no se desarrolló la propuesta en el proyecto, si además existe una ley sectorial?*

18 Andrade, María José: "Cochabamba y su largo viaje rumbo a la autonomía". *Los Tiempos*, 15/09/2015.

La respuesta fue invariable y también técnica: la propuesta es, como en el conjunto de las principales previsiones respecto de la construcción de las políticas públicas, diferir su desarrollo a una ley departamental en cuyo proceso de elaboración se consulte, debata y decida el mejor sistema para la organización e institucionalización de la participación y el control social.

La explicación es sencilla: la única forma democrática, real y efectiva de tener un buen sistema de participación y control social es discutiendo y concertando con los propios actores sociales las condiciones, modalidades, frecuencia y representatividad con el cual habrá de realizarse, porque de esta manera podemos asegurar que funcione adecuadamente, que no esté sujeta a manipulación y así sea un aporte al ejercicio democrático que se busca desarrollar.

7. Pacto fiscal

Un argumento que apareció, sobre todo al final de la campaña opositora, fue el de que antes de aprobar los estatutos debía haber Pacto Fiscal, tal como, efectivamente, manda la Ley Marco luego de un Censo Nacional (2012). El razonamiento era el siguiente:

... el texto oficial [el proyecto de estatuto] *no garantiza “la autonomía plena porque no se refiere a la administración de recursos. Aquí es importante hablar del Pacto Fiscal, se tiene que saber de dónde se van a generar recursos, cómo se van a distribuir y cuáles van a ser los fines, por lo tanto hay una visión aquí de mantener el poder político, hegemónico del Movimiento Al Socialismo (MAS) con un modelo económico neoliberal, dijo [Rebeca] Delgado*¹⁹.

Como en otros casos, las medias verdades eran la forma más efectiva de argumentar. Es cierto que en el caso de Cochabamba faltan recursos económicos para la gestión departamental, pero es falso decir que la distribución de los recursos públicos nacionales debía hacerse antes de aprobar los estatutos, pues no hay una relación directa entre ambos temas. También es evidente que ya debía trabajarse un nuevo pacto fiscal que corrija los desequilibrios en la asignación de los recursos públicos nacionales, pero es equivocado pensar que la mayor o menor cantidad de recursos cambiaría el diseño institucional del gobierno departamental que los administra.

8. El centralismo

El principal cuestionamiento tuvo como eje discursivo “el centralismo del proyecto de estatuto”. Ciertamente la cuestión clave para valorar el alcance y consistencia política y técnica del texto puesto en consideración ciudadana.

Y aunque el tema se limitó, en general, a la declaración y la denuncia antes que a debates de fondo, las opiniones recogidas por la prensa fueron bastante comprensivas:

“Tenemos propuestas técnicas, pero la propuesta política, no política partidaria, es generar un debate antes de la decisión del 20 de septiembre donde los cochabambinos seamos protagonistas de nuestro desarrollo, *no podemos seguir manteniéndonos dependientes de las decisiones del nivel central*”, dijo la representante de LPB, Rebeca Delgado. El representante de Cideco, Saúl Escalera, dijo que “se han encontrado muchas incongruencias, muchos desaciertos e insuficiencias Agregó que se habla poco de minería salud, educación y *hay dependencia respecto del Gobierno central...*” (Los Tiempos, 1/09/2015).

Desde una óptica académica, la reflexión no difería mucho; la mayor crítica se centraba en la objeción al centralismo. Una opinión clara fue:

Por otro lado, sin considerarse pesimista sino más bien realista, Alberto Rivera²⁰ ve al Estatuto Autonómico como un “papel” incapaz de generar algún cambio ‘lo mismo dicen todos los estatutos autonómico, no hay algo diferente, es parte de la idiosincrasia el pelear por papeles, no por el contenido’. También hace referencia a que *no puede existir una autonomía mientras se siga centralizando el Estado en La Paz y se impongan leyes nacionales “no ha cuajado la idea de autonomía, la gente va a ir a votar con la conciencia difusa, no sabe qué va a implicar votar por la autonomía”*²¹.

La impugnación lleva la discusión a una pregunta de fondo, ¿Esta es la autonomía que aprobamos en la Asamblea Constituyente y es la que queremos hoy? Como puede verse, este debate abarca el conjunto del diseño del régimen de las autonomías y puede contestarse en varios niveles. Sin embargo, sería objeto de un trabajo específico, para este texto nos limitaremos a algunas puntualizaciones.

La primera es que hay, sin lugar a dudas, una impronta centralista en los proyectos de estatutos autonómicos pero que no se quiere asumir con sinceridad porque ésta viene de la Constitución Política y fue ampliada a su costa por la Ley Marco. La segunda es que los estatutos son normas básicas institucionales, o sea normas que organizan institucionalmente un gobierno departamental y por tanto asumen la distribución constitucional de las competencias que es el núcleo normativo sobre el cual se asienta el diseño autonómico. ¿Que esto no está bien o debe cambiarse? Eso es algo que nos remite al texto constitucional, pero hasta ahí no llegaban las observaciones.

19 Los Tiempos, 1/09/2015: “Califican de centralista al estatuto de Cochabamba”. Redacción Central.

20 Sociólogo reconocido por sus trabajos regionales.

21 *Ibidem*.

4. La estadística electoral

Bueno, ¿y qué dicen los resultados en términos numéricos y porcentuales y cómo pueden desagregarse para orientarnos respecto de la opinión ciudadana en el referendo?

Los datos provinciales de la tabla 1, en los que diferenciamos las provincias con municipios del área metropolitana y con un fuerte componente de población urbana, son suficientes para mostrar globalmente los resultados del referendo:

5. Algunas puntualizaciones

El dato más sobresaliente: el NO ganó en la región metropolitana, sobre la base de los votos de los municipios urbanos de Cercado, Quillacollo y Sacaba.

Sumando los votos de estos municipios, hay una diferencia de alrededor de 250.000 votos a favor del NO y que es casi la mitad de toda la votación negativa.

Tabla 1: Resultados por provincia

Provincia	No	Porcentaje	Sí	Porcentaje	Blancos y nulos	Participación
Cercado	59.497	67,64 %	99.064	25,82 %	6,54 %	83,86 %
Quillacollo	117.756	60,75 %	60.679	31,30 %	7,95 %	84,72 %
Germán Jordán	9.676	59,14 %	5.373	32,84 %	8,00 %	78,54 %
Punata	16.565	55,12 %	10.501	34,94 %	9,94 %	80,85 %
Chapare	73.014	52,89 %	53.709	38,9 %	8,21 %	83,98 %
Carrasco	42.026	66,35 %	16.166	25,52 %	8,13 %	81,45 %
Mizque	8.622	64,44 %	3.394	25,37 %	10,19 %	83,22 %
Arque	4.296	60,14 %	1.912	26,77 %	13,09 %	82,39 %
Tiraque	11.007	55,66 %	6.760	34,19 %	10,15 %	82,31 %
Tapacarí	5.223	54,95 %	2.786	29,31 %	15,74 %	84,00 %
Campero	6.725	50,78 %	5.128	38,72 %	10,5 %	77,46 %
Bolívar	1.510	48,62 %	1.228	39,54 %	11,85 %	83,58 %
Ayopaya	8.973	47,28 %	7.148	37,66 %	15,05 %	81,51 %
Esteban Arze	7.048	46,51 %	6.417	24,35 %	11,14 %	80,27 %
Capinota	6.480	46,41 %	6.125	43,87 %	9,72 %	82,24 %
Arani	4.228	44,78 %	4.134	43,79 %	11,43 %	83,22 %

Habilitados	1.137.872
Votos emitidos	949.010
No	56,66 % (537.706 votos)
Sí	35,35 % (335.464 votos)
Blancos y nulos	7,99 % (75.840 votos)
participación	83,4 %

Fuente: elaboración propia con datos oficiales del TSE.

Los votos urbanos por el NO ganan en las provincias del Valle Alto (Punata y Germán Jordán), de población mayoritariamente urbana.

En lo territorial, el Sí gana en 11 de las 16 provincias, si bien en algunas (Arani) lo hace con menos de una centena de votos y en varias otras con algunas centenas de votos que no compensan los cientos de miles del NO del área metropolitana.

En la provincia Chapare debe distinguirse el voto dominante por el NO de Sacaba —60.019 (68,26 %)— y el Sí —27.908 votos (31,74 %)— de la votación totalmente contraria en Villa Tunari —22.582 votos por el Sí (74,32 %) y 7.802 votos por el NO (25,68 %)—.

La misma lógica de voto contrario entre las áreas urbana y rural se da en la provincia de Quillacollo, aunque resulta anecdótica porque el Sí se impone en Sipe Sipe por apenas 16 votos (10.057 contra 10.541).

Hay también un voto regional en el trópico cochabambino, donde los municipios de Chimoré y Entre Ríos tienen voto dominante por el Sí. En el primer caso (6.566 contra 2.650) y en el segundo también por el Sí (16.010 contra 5.603).

6. Conclusiones

A tiempo de hacer el balance, concluimos el trabajo con las siguientes ideas principales y reflexiones:

Los resultados muestran una enorme diversidad ciudadana, que se funda en racionalidades geográficas, productivas, de organicidad social, tipo de asentamiento, acceso a medios de comunicación, etcétera, que muestra el buen estado de la democracia boliviana.

Esto contradice la opinión sobre una crisis de la democracia boliviana en cuanto a la libertad de la opinión ciudadana²².

El referendo expresó el rechazo ciudadano por convocatorias electorales demasiado seguidas, sobre todo cuando el tema de la consulta está mal planteado, no se lo comprende bien, no está acompañado de la información necesaria y, en general, no permite una decisión informada²³.

El resultado negativo generalizado, contando los cinco departamentos, fue, por lo menos en Cochabamba, una sorpresa mayúscula para los que estaban seguros de una aprobación poco entusiasta, e incluso para los más afiebrados opositores.

La opinión ciudadana tiene autonomía y no es fácilmente predecible. Aunque no hubo un solo sondeo de opinión, sorprendió la contundencia del rechazo.

El Referendo expresó el rechazo ciudadano por convocatorias electorales seguidas, sobre todo cuando el tema está mal planteado, no se lo comprende bien, no está acompañado de la información necesaria y, en general, no permite una decisión informada.

.....
22 Este referendo muestra el error de no incluir la casilla de voto blanco, que hubiera cobijado a la población que no se identificó con el proyecto por desconocimiento.

23 En ese sentido, este referendo presenta un enorme parecido con lo sucedido en las elecciones judiciales de 2011, cuando las deficiencias de acceso a la información sobre las candidaturas provocaron un enorme rechazo ciudadano.

Si se trata de encontrar una causa principal del rechazo masivo, especialmente el urbano, no hay otra que la superposición con un referendo nacional. Algunas explicaciones puntuales:

Uno: no cayó bien el que antes de pasar un año de las elecciones generales se plantee la cuestión de la (re)postulación/reelección de candidatos para el año 2019; esto choca a la opinión pública urbana, cercana a los medios masivos de información, que sufrió del bombardeo y saturación informativo.

Dos: el ambiente estaba cargado con la dificultad de tomar posición respecto a unos abstractos y desconocidos proyectos de estatutos.

Tres: también hubo rechazo a sentirse presionado por procesos electorales tan seguidos y orientados a recoger conformidad con la política gubernamental.

El efecto negativo de rumores y noticias tendenciosas fue importante, especialmente porque tenían al frente estrategias y campañas de información deficientes. En estos acontecimientos electorales hay una enorme demanda ciudadana de información, que se cubre con la que está a la mano.

Finalmente, en este proceso de los estatutos y de la autonomía en general, hay una postura gubernamental que intenta sobredeterminarla de forma contraria al espíritu y al texto constitucional que establece el principio de Estado unitario, plurinacional y con autonomías, como fundamento de nuestra democracia.

Hay importantes corrientes de opinión gubernamental que solo están haciendo cálculos políticos en función de la reproducción del poder, olvidando las dimensiones institucionales y, sobre todo, a la necesaria, imprescindible e insustituible apropiación de las reformas políticas por parte de la sociedad o las diversas sociedades.

José de la Fuente Jeria

Formado en derecho; consultor de IDEA Internacional para brindar asistencia técnica a los procesos de elaboración de los estatutos autonómicos departamentales de Cochabamba, Chuquisaca, Potosí y Pando.

Referendo aprobatorio e identidad política regional en Potosí

Vladimir G. Cruz Llanos

1. Antecedentes

La promulgación de la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional, el 7 de febrero de 2009, transformó la distribución territorial en Bolivia, como producto de un proceso complejo en su construcción. El reconocimiento de las autonomías en Bolivia está plasmado en el artículo 1 de la CPE. Asimismo, la CPE establece que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización regulará el Régimen Autónomo (art. 271). El hecho de que ese proceso pueda continuar en su aplicación depende de la aprobación de los estatutos autonómicos de cada departamento. Es evidente que la autonomía fue en su inicio una exigencia de las regiones del oriente y de los grupos políticos opositores a Evo Morales. En tal sentido, se presentaba como una fórmula capaz de desestructurar el proyecto político del MAS. Sin embargo, la capacidad política de ese partido le permitió en su momento convertir la demanda en fortaleza política. El 2 de julio de 2006 se realizó el referendo para la aprobación de las autonomías en Bolivia y, a través de este proceso, el pueblo Boliviano aceptó la consolidación de las autonomías y la nueva situación territorial de Estado.

El proceso autonómico deriva del hecho de que la Constitución Política del Estado Plurinacional no reglamenta por completo el modelo territorial, pues la realización y determinación del modelo dependen de la Ley de Autonomías “Andrés Ibáñez” y de los estatutos autonómicos de cada departamento (solamente como leyes orgánicas, con cierta cualificación) que cumplen la función que la Constitución les encomienda. En este sentido, la autonomía no da respuesta a aquellas reivindicaciones del ámbito económico, político, social, cultural, etc., que son demandas estructurales de cada región. Por ello, el año 2010 se inició en Potosí un proceso de movilizaciones que demandaban la atención a problemas de carácter estructural que no fueron atendidos por el Gobierno y que aún hoy siguen pendientes porque las exigencias de carácter político estructural no se ven reflejadas en el estatuto elaborado por la asamblea legislativa departamental, en la que el MAS tiene una mayoría de dos tercios.

En esta paradoja radica la tensión entre exigencias jurídicas y políticas de la región y del departamento, que no siempre coinciden con los intereses del Estado plurinacional. Es en esta contradicción donde se puede constatar la forma “política”, y no sólo la forma “jurídica”. Pues bien, las particularidades jurídicas y la naturaleza del Estado autonómico deben comprenderse complementadas por el carácter político de la región. Es decir que la forma del Estado no se puede entender cabalmente si se olvida esa dualidad, y que la función estatal y la gobernabilidad no pueden funcionar con eficacia sin el cumplimiento equitativo de las exigencias que de esa dualidad se derivan.

El carácter “político” del Estado autonómico es tan consustancial al modelo que no desaparecerá en tanto esté vigente la actual Constitución Política del Estado Plurinacional. Es difícil, por ello, admitir un reforzamiento o cambio jurídico que permita a la región estructurar un estatuto que vaya más allá de los intereses políticos del Gobierno central y de la mayoría absoluta del MAS en el poder Legislativo. Entonces, estamos asistiendo a una profundización de las contradicciones de lo político respecto del proceso autonómico y su construcción. Es posible que la debilidad jurídica del actual modelo solo profundice las contradicciones entre la región y el Estado. La no aprobación del estatuto en el referendo es un síntoma de esta debilidad jurídica y de las contradicciones de lo político como hecho constituyente del proceso de soberanía regional. Asimismo, surge la necesidad de debatir el proceso como la constitución de los poderes territoriales y las exigencias regionales marcadas por la

Es evidente que la autonomía fue en su inicio una exigencia de las regiones del oriente y de los grupos políticos opositores a Evo Morales. En tal sentido, se presentaba como una fórmula capaz de desestructurar el proyecto político del MAS.

construcción de soberanías regionales y participación ciudadana. En el caso de Potosí, el debate estuvo marcado por la construcción de nuevos discursos políticos que se centraron sobre el federalismo que surgió de dos grandes movilizaciones en los años 2010 y 2015 en un contexto de hegemonía del MAS, lo que ha generado una identidad política regional con características contrahegemónicas frente al Estado Plurinacional.

En definitiva, y al margen del proceso político que impulsa el MAS, se está estructurando un nuevo contexto marcado por una extraordinaria complejidad, respecto de la relación entre el Gobierno central y la región y la exigencia de nuevas transformaciones político jurídicas en la actual constitución, la misma que está signada por el debate proceso estatuyente o proceso constituyente.

2. El referendo como espacio del ejercicio político directo de la ciudadanía en Potosí

Los políticos del MAS convirtieron el referendo en un acto plebiscitario que marcaría la tendencia de la reelección de Evo Morales y Álvaro García Linera. Se pensó que la relación con su propia cercanía al poder político y con la gestión gubernamental se podría utilizar en el referendo como un termómetro que marque la agenda de la reelección. Sin embargo, los resultados revelaron que el Gobierno y el MAS se habían equivocado.

El contexto de la realización del referendo estuvo marcado por tres factores que sentaron las bases de las movilizaciones sociales en Potosí: 1) la reafirmación de la prevalencia del Estado central sobre lo local, negando toda posibilidad de desarrollo basado en las realidades específicamente locales, 2) la propuesta de las demandas regionales como alternativa ante el incumplimiento del Estado central y 3) los intentos de repensar y articular un proyecto regional a partir de la realidad social de la región. No obstante, desde lo político se puede considerar otras posibilidades: el interés por estructurar una alternativa regional, es decir hacer política en el ámbito regional defendiendo los intereses de la región, concentrar el poder en la región en una perspectiva de confrontación con el poder del Gobierno central.

En este contexto, el proceso de campaña del Comité Cívico Potosinista (COMCIPO) se centró en la coordinación con la mayor cantidad de organizaciones sociales, sindicatos y grupos organizados que permitieron sostener el proceso de movilizaciones hasta el día del referendo, en oposición a la campaña del Gobierno y del MAS. Las estrategias crearon una cultura de la desobediencia ciudadana impulsada desde las organizaciones sociales que forman parte de COMCIPO, y extendida a la ciudadanía, que en

su lucha democrática como hecho social se apropió de la toma de decisiones respecto de su destino. Así, el poder del voto emergió como un objetivo sincero de crítica al Gobierno y a Evo Morales.

Esta experiencia de participación local masiva no está desvinculada de la lucha política contra el MAS; es una alternativa estratégica en el proceso de despliegue de fuerzas frente a la capacidad de propaganda del Gobierno. Convertir la experiencia de la movilización en un factor cotidiano de aprendizaje democrático de las masas es un valor político que se expresó a través de prácticas organizativas y de deliberación en asambleas populares, así como de difundir el discurso contrahegemónico en la cotidianidad. Es decir que se genera una dinámica que hace que la región sea esencialmente un espacio de gestión popular en el que, ante las limitaciones económicas y políticas, se descubre el valor de la participación ciudadana en la política regional, en la que se lucha por cambiar el escenario estatal, al tiempo que la experiencia de participación en sí misma genera una fuerza desde abajo, con un horizonte discursivo denominado “Potosí Federal”, que además legitima el surgimiento de nuevos líderes y una conciencia política de los ciudadanos sobre la región, con un protagonismo directamente popular. Este rasgo hace de la campaña contra el Sí un espacio de crítica donde el Estado es el Gobierno del MAS y donde Evo Morales encarna el Estado centralista.

Visto desde otro ángulo también resulta muy interesante: la región como espacio de lucha social combinada con la acción movilizadora. En contradicción con la actitud del Gobierno y las élites políticas del MAS que desplegaron los medios de comunicación contra la región y que contrapusieron los intereses del Gobierno y del MAS frente a la región. Otro factor tiene relación con la participación de los legisladores potosinos: tanto senadores como diputados del MAS y la oposición fueron anulados en sus acciones políticas por la fuerza política de los ciudadanos. Aquí es donde surge la región como posibilidad, como espacio accesible al pueblo y a sus organizaciones, para que nuevos liderazgos encabezen la protesta. Por otro lado, amplía y profundiza la participación política que

En el caso de Potosí, el debate está marcado por la construcción de nuevos discursos políticos que se centran sobre el federalismo que surgió de dos grandes movilizaciones en los años 2010 y 2015 en un contexto de hegemonía del MAS, lo que ha generado una identidad política regional con características contrahegemónicas frente al Estado Plurinacional.

se extenderá en el ejercicio democrático en las urnas el día del referendo aprobatorio. Por tanto, este ejercicio se constituye en una protesta y en una advertencia frente al Estado, al Gobierno y al MAS. Esta posibilidad es real, el NO logra un resultado importante. En esta esfera, el poder de la movilización y del voto legitima la identidad política regional, ese potencial político que existe en sí mismo y en la sociedad civil. El potencial de esa esfera del poder del voto frente al Estado son las posibilidades políticas, el hecho de poder tener una relación directa con la sociedad y que se refleja en el discurso federalista y la oposición a las políticas del Gobierno de Evo Morales.

Otra perspectiva se refiere a la construcción de una nueva práctica política nacional, situada en la lógica de fomentar un poder sólidamente enraizado en las organizaciones sociales regionales y en las plataformas locales unitarias, que permita la elaboración de una práctica y unas posiciones regionales y nacionales que sienten las bases de un modelo alternativo. Este planteamiento parece ir en la línea del poder regional como doble poder; una idea de ir haciendo el cambio sociopolítico de abajo hacia arriba; una concepción podríamos decir utópica, con toda su carga positiva, pero también con la posibilidad de usar el voto y no renunciar a la protesta. Entonces, en la lucha regional, el acto de votar es considerado como un mecanismo de rechazo, de crítica y castigo al actual proceso político y sus actores.

En todo caso, la democracia se constituyó en un acto de participación en una oportunidad para la regeneración de la vida política, la región estuvo marcada en su cotidianidad por el discurso contrahegemónico frente al Estado, al Gobierno y al MAS; una región que da sentido a la discusión de lo político en el país, aportando a la democracia participativa en algunos aspectos como:

- La construcción social de nuevas modalidades democráticas participativas que superen el manejo corporativo de la política desde el Gobierno.
- La toma de consciencia sobre la importancia de la ciudadanía. Una ciudadanía apenas reconocida en el Estado Plurinacional, y ahora más amenazada que nunca por el corporativismo de las organizaciones sociales del MAS que debilitan al Estado y su soberanía, rompiendo los vínculos con la comunidad política. El peligro de una ciudadanía desterritorializada es algo que daña de manera grave el ejercicio de los derechos civiles y políticos.
- La democracia participativa como factor de construcción regional en una sociedad nacionalmente débil que sin haberse consolidado como Estado nación, está siendo succionada por centros de gravedad de las fuerzas políticas del MAS y que no han cambiado la estructura económica del Estado, además de haber estructurado



un red clientelar y corporativa para beneficiarse del poder, generando altos niveles de corrupción.

3. El referendo y el discurso federalista como contrahegemonía regional

En la perspectiva de Boaventura de Sousa Santos (2006), que concibe la democracia contrahegemónica como un conjunto amplio y diverso de concepciones y proyectos políticos de pensamiento democrático contrahegemónico que tienen en común el hecho de entender la participación directa como un elemento imprescindible de la vida política y la plena ciudadanía que están comprometidas con la inclusión y la emancipación política y social de las personas. Por eso están abiertas a las propuestas de los movimientos sociales de ampliar los espacios políticos y apuestan por establecer un nuevo contrato social caracterizado por la institucionalización de la diversidad cultural, el aumento de la ciudadanía y la prevalencia del principio de comunidad, en detrimento del protagonismo adquirido por el principio de mercado y en algunos casos el monopolio de la política por parte del Estado.

La coyuntura de la aprobación del Estatuto Autonomo estuvo precedida por una confrontación en el campo político. El rasgo más relevante fue la consigna de “Potosí Federal”, promovida por las organizaciones sociales comprometidas con COMCIPO (Comité Cívico Potosinista), cuyo contenido ideológico se constituyó en base de la movilización política contra el Gobierno y el estatuto. En este sentido, lo federal se contrapone al proceso autonó-

mico; es un ideologema que permite conocer el horizonte histórico e ideológico y el devenir histórico de la sociedad potosina, plasmado en el discurso como esperanza colectiva frente al abandono.

Para Van Schendel (1986/87), el ideologema es una unidad discursiva de orden proposicional que asume la forma de un juicio y dota al enunciado de un depósito sentencial que opera en la enunciación, en la que esta entidad abstracta forma una red. En coincidencia, para Marc Angenot (1986: 11) los ideogramas constituyen “las pequeñas unidades significantes dotadas de aceptabilidad difusa en una doxa dada”, que circulan y se transforman en el marco de la intertextualidad. Por su parte, Frederic Jameson (1989: 149-152) define el ideologema como “la unidad inteligible más pequeña de los discursos colectivos esencialmente antagonistas”.

En la búsqueda de una respuesta al Estado Plurinacional, el pueblo potosino utilizó el concepto de “Potosí federal”, que se presenta asimilable a otros dos que desde el punto de vista emocional expresan casi lo mismo: la frase “Potosí, departamento libre” —al menos desde el punto de vista emocional— expresa aproximadamente lo mismo [que “ser potosino”]. El “ser potosino”, en esta primera reducción de la esfera todavía mal delimitada del concepto, es la región. Pero también el concepto “Potosí federal” es muy genérico, se manifiesta como una formación textual y pseudoidea que refleja las creencias sobre la región respecto a su valor histórico. Por ello es una protonarración, una “solución imaginaria” de las contradicciones objetivas entre el Estado y la región (luchas sociales), además de constituirse en “una solución simbólica” (Jameson, *op. cit.*: 158-160) respecto al saqueo, abandono y olvido que vivió la región.

La equivalencia, o “secreta sinonimia” de los discursos sobre lo federal se describe en la relación pueblo movilizadodepartamento explotado. En la base del ser federal se encuentran las instituciones, organizaciones sociales y el pueblo, que manifiesta su diversidad en la lucha política contra el Estado, el Gobierno y el MAS. Este fenómeno ideológico será la base de la comunicación política para la campaña del NO desde COMCIPO y las organizaciones sociales, que acabará articulando la derrota del Sí como sinonimia de la derrota de Evo Morales y el MAS.

La cultura política respecto del autogobierno y la soberanía regional implica un reconocimiento de su geografía, de sus potencialidades económicas, del control de sus recursos, de su demografía y su historia, lo que deviene en la oposición al Estado como factor de control de la región. La dinámica del conflicto convertiría al “Potosí federal” en un hecho ideológico contrahegemónico. El estatuto reflejaba la hegemonía del Estado Plurinacional

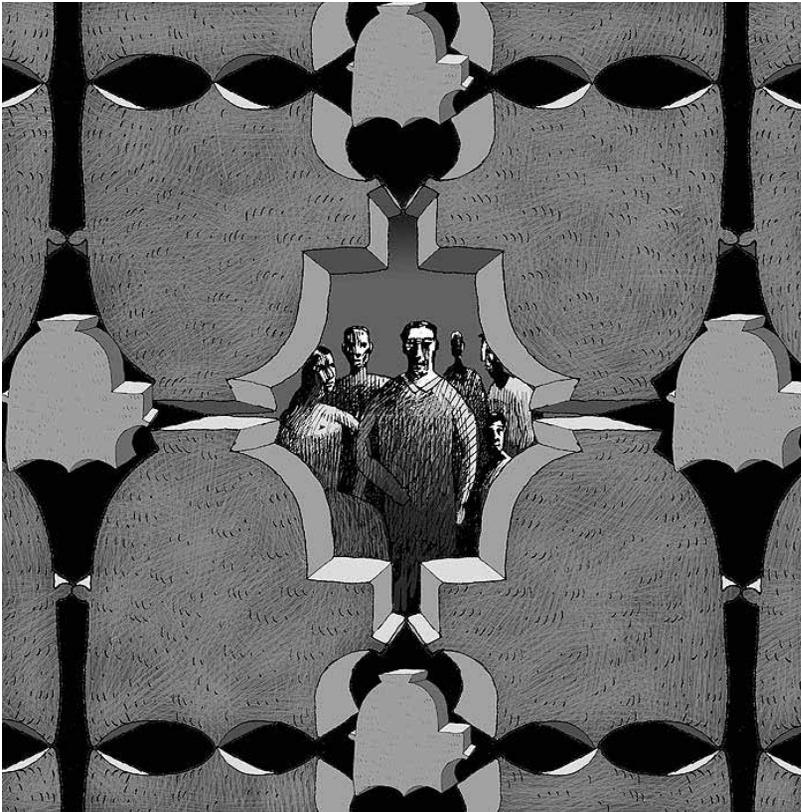
que priva al departamento de funciones y competencias estratégicas relacionadas con su vida política y económica. Se debe entender esta privación de funciones como un acto de coerción y presión sobre los intereses de la ciudadanía. Durante las movilizaciones y el proceso de la campaña, la ciudadanía comprendió que la hegemonía estatal era sinónimo de las burlas de Evo Morales, que había manifestado... “me río de las demandas de los potosinos”... frase que demostraba la fortaleza del Estado frente a la región, además de atentar contra los intereses del departamento.

Las connotaciones y la valoración del regionalismo como movimiento ideológico y político contrahegemónico de la región evidencian que el discurso regional expresado en el enunciado “Potosí federal” terminaría por estructurar el reconocimiento recíproco entre los ciudadanos que se sentían identificados con el departamento, los que estaban por el NO y en contra del Sí. Los primeros eran partidarios de practicar el diálogo intercultural como instrumento democrático de conocimiento y reconocimiento de la alteridad humana, los segundos negaban la posibilidad de la región y definen a Evo Morales y al MAS como un proyecto que atenta contra la región. En el espacio regional, la movilización y la campaña se configuran y confrontan a partir de las contradicciones entre la hegemonía estatal de Evo Morales y el MAS frente a la contrahegemonía “Potosí federal” y la ciudadanía movilizada. En la perspectiva de lo contrahegemónico, la democracia no puede circunscribirse solamente al espacio de lo estatal, sino que debe extenderse a las regiones y a sus relaciones sociales.

El discurso regional es, como vimos, un espacio en el que se materializa la expresión de la ideología de la movilización por el NO y la negación al Sí. El NO interpela al Estado Plurinacional y a la construcción hegemónica del MAS, reflejada en los contenidos del estatuto que son una contradicción histórica y social de la región.

La certeza de que el discurso regional se sitúa en el punto de contradicción entre los procesos ideológicos del Estado Plurinacional y los fenómenos ideológicos regionales permite analizar las rupturas ideológicas en el campo político: una específicamente política y otra de naturaleza cultural, ambas ligadas al manejo del capital simbólico, ambas dotadas de principios y reglas de funcionamiento que les son propios, que revelan fisuras en la construcción del Estado Plurinacional relacionado con lo regional entendido como la construcción del Estado autonómico.

En síntesis, la construcción ideológica del proceso histórico entre el Estado Plurinacional y las autonomías departamentales y municipales excede el ámbito de lo estrictamente jurídico-formal para dar lugar a la construcción de nuevos conocimientos de lo político desde lo regional y a



una nueva forma de la lucha por el control social, político, económico y simbólico de la región como hecho histórico en el que se articula el discurso y la acción colectiva que piensa lo nacional desde el horizonte regional, constituyendo a la región en un hecho contrahegemónico¹.

4. Las estrategias de movilización del Sí y el voto ciudadano por el NO

La antesala del referendo estuvo marcada por dos formas de campaña: por un lado la del MAS y por otro la de COMCIPO. En el caso del MAS, el despliegue se estructuró desde tres niveles: la Asamblea Legislativa Departamental, el Gobierno y las organizaciones ligadas al MAS, sobre todo la Federación de Campesinos y las Bartolinas². La lógica se caracterizó en los tres casos por una visión instrumental de una democracia de baja intensidad que redujo el acto democrático de la campaña por el Sí a un conjunto de procedimientos y mecanismos técnicos que explicaban la elaboración del Estatuto, así como al uso de los medios de comunicación, sobre todo al canal 7, que convirtieron al Sí en una mercancía a la manera de mercado político o sistema de competencia electoral en

el que los electoresconsumidores, mediante el voto —máxima expresión de la participación política—, optan por las mercancías políticas que mejor satisfacen los intereses particulares del ciudadano. En esta lógica, Evo Morales realizó la entrega de obras públicas en las diferentes provincias del departamento (canchas de fútbol, coliseos cerrados, colegios, cheques a los gobiernos municipales). Así, las obras jugaron el papel de proveedores de un programa electoral que, con una racionalidad optimizadora, competían con el NO para obtener el máximo de votos y beneficios en favor del Sí.

Las movilizaciones se articulan desde la ciudad; son los ciudadanos del municipio de Potosí los que están en pie de protesta. Durante la campaña, los dirigentes y las organizaciones sociales de la ciudad se movilizan hacia el área dispersa con el fin de lograr acuerdos con los distintos sectores sociales del área rural para conseguir apoyo por el NO. El miércoles 16 septiembre de 2015,

COMCIPO organizó un paro de actividades de 24 horas y encabezó una marcha a la que asistieron unos 80.000 ciudadanos. Al finalizar la marcha tuvo lugar el cabildo del pueblo potosino, que entre otras determinaciones propuso trabajar en la perspectiva de profundización del proyecto federal y votar por el NO, no solamente para rechazar el Estatuto sino porque el NO significaba el rechazo al Gobierno del MAS y el rechazo a la reelección de Evo Morales y Álvaro García Linera.

La distribución de ejemplares impresos del Estatuto contribuyó a que la ciudadanía constatare que el Estatuto no reflejaba los intereses estratégicos del departamento. Por tanto, el conocimiento del Estatuto terminó por fortalecer la posición política que se expresó claramente en el rechazo al Sí y concomitantemente al Gobierno del MAS y a Evo Morales. A ello se sumó el descontento de los

La construcción ideológica del proceso histórico entre el Estado Plurinacional y las autonomías departamentales y municipales excede el ámbito de lo estrictamente jurídico-formal para dar lugar a la construcción de nuevos conocimientos de lo político desde lo regional y a una nueva forma de lucha por el control social, político, económico y simbólico de la región.

1 Cruz Llanos, Vladimir G. (2010). "Potosí federal": el nuevo ciclo de movilización regional en el "proceso de cambio", proyecto de investigación: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: análisis situacional y de escenarios prospectivos de la configuración política departamental, Potosí, Bolivia.

2 Se refiere a la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia "Bartolina Sisa".

sectores indígenas que no veían reflejadas sus demandas en el Estatuto, lo que fortaleció la posición de la región por el NO. Otros factores que contribuyeron el crecimiento del NO fueron los atentados que sufrieron los dirigentes de COMCIPO Johnny Llally y Juan Carlos Tarqui en la localidad de Uncía, el viernes 3 de septiembre, lo que causó indignación en el pueblo potosino.

Tras el proceso de campaña, los resultados en las urnas reflejaron una derrota del SÍ, los datos del cuadro 1 muestran la importancia de la participación ciudadana.

Tabla 1
Número de votantes en áreas rural y urbana en el Referendo Aprobatorio del Estatuto Autonómico del departamento de Potosí

Habilitados por área	Número de votantes	Porcentaje
Área urbana	124.913	30,61
Área dispersa	283.218	69,39
Total	408.131	100,00

Fuente: elaboración propia con datos del Órgano Electoral Departamental de Potosí.

Los datos muestran que el número de votantes en el área dispersa es mayor que el del área urbana o municipio de Potosí. El MAS, confiado en esta diferencia durante la campaña, se movilizó en todos los municipios del área dispersa. Evo Morales entregó obras en los municipios rurales de mayor población como parte de la campaña por el SÍ.

Tabla 2
Cómputo final referendo aprobatorio, departamento de Potosí

Opción	Votos	Porcentaje
NO	199.823	68,08
SÍ	93.705	31,92
Blancos	8.278	2,56
Nulos	21.546	6,66
Votos emitidos	323.352	—
Habilitados	408.131	—

Fuente: elaboración propia con datos del Órgano Electoral Departamental de Potosí.

El cómputo final en departamento de Potosí dio el triunfo al NO. El 68,08 % obtenido rebasó las expectativas del MAS, constatando la influencia de la movilización política que se expandió al área dispersa, además del descontento de los ayllus, que se sumaron a la campaña por el NO.

Tabla 3
Cómputo final referendo aprobatorio municipio de Potosí capital

Opción	Número de votantes	Porcentaje
NO	96.827	90,74
SÍ	9.886	9,26
Habilitados	124.913	30,61
Votos emitidos	106.713	—

Fuente: elaboración propia con datos del Tribunal Electoral Departamental de Potosí.

En el municipio de Potosí, el NO obtuvo un resultado aplastante: un 90,74 % de los ciudadanos rechazaron el estatuto, porcentaje que demostró que las movilizaciones de los 27 días de campaña tuvieron su peso político.

Una comparación con los datos de la anterior elección subnacional muestra que el MAS ganó en esa ocasión en seis de las siete circunscripciones y únicamente perdió en la 33, en la que el candidato de Unidad Demócrata (UD), Gonzalo Barrientos, logró el 56 por ciento de apoyo. Asimismo, el MAS ganó en 37 de los 40 municipios del departamento de Potosí y consolidó 26 de los 32 escaños de assembleístas departamentales, lo cual da una pauta de su presencia electoral. Sin embargo, en el referendo aprobatorio se produce un cambio, pues el NO se impuso en poblaciones donde había obtenido mayoría, como Vitichi, Chaquí, El Molino, Uyuni, Llallagua y Uncía, fenómeno que se explica a partir de la presencia de los ayllus, y su descontento con el estatuto, además del escándalo del Fondo Indígena que acababa de estallar.

5. Identidad e identificaciones políticas

Referirse a la ciudadanía implica, per se, la relación de la dimensión pública y política, no sólo desde lo social o cultural de los sujetos que residen en un territorio o espacio geográfico. En este sentido, la política no siempre se somete a la adscripción de orden partidario o al comportamiento electoral de los ciudadanos. Por ello, la política estaría marcada por el espacio y su relación con lo exterior y lo interior, que surge de la convivencia colectiva entre sujetos de una comunidad. La política, en esta perspectiva, no supone exclusión; de la misma forma, lo público también requiere de la participación de lo colectivo. El espacio público y el espacio político no son estrictamente lo mismo. Lo público se establece por la presencia de los otros³; presencia de

3 Como veremos, la identidad como fenómeno de la psicología individual y grupal solo puede constituirse a partir de su relación con la otredad. La relación con "los otros" tiene dos dimensiones. Por un lado, George Herbert Mead aludía a una de ellas como la presencia de "otros significativos" (*significant others*) —generalmente los progenitores— a través de los cuales el niño interacciona en total dependencia física y afectiva. Desde el punto de vista social y político, esto es trascendental

orden corpóreo, pues, la convivencia supone una relación de imaginarios y de procesos históricos. Hannah Arendt, sostiene que lo político requiere de ciertos límites de protección para constituirse como hecho:

El espacio público sólo llega a ser político cuando se establece en una ciudad, cuando se liga a un sitio concreto que sobreviva tanto a las gestas memorables como a los nombres de sus autores, y los transmita a la posteridad en la sucesión de las generaciones. Esta ciudad, que ofrece un lugar permanente a los mortales y a sus actos y palabras fugaces, es la polis, políticamente distinta de otros asentamientos... en que sólo ella se construye en torno al espacio público, la plaza del mercado, donde en adelante los libres e iguales pueden siempre encontrarse⁴.

Cabe aclarar que la referencia sobre la ciudad que hace Arendt no se refiere al espacio físico o corpóreo de la misma; algo que modernamente podríamos llamar urbe o municipio. La ciudad cobija a lo político, en el sentido de que se trata de un espacio delimitado en el que concurren, porque viven y transitan, personas que son al mismo tiempo iguales —ante leyes que se dan— pero distintas y plurales en cuanto los rasgos y características que las informan y animan.

Las movilizaciones y la campaña política durante el referendo aprobatorio en Potosí estuvieron marcadas por la participación de sectores sociales de comerciantes, estudiantes, amas de casa, cooperativistas, etc. Por otra parte, la falta de atención a las demandas planteadas al gobierno de Evo Morales y al MAS predispusieron a la ciudadanía a sentir una relación de comunidad donde lo político liga la diversidad y las acciones de movilización: la ciudad y sus barrios, sin duda. Desde esta perspectiva, la región podría ser también una entidad política en sí misma, en oposición al Estado-Plurinacional.

En lo que respecta a la identidad y su relevancia en el marco de la comunidad potosina como comunidad política, la movilización durante el proceso del referendo se convirtió en un espacio de socialización del NO al Estatuto y a Evo Morales, lo que permitió el surgimiento de un verdadero rechazo al Sí y por ende al proceso de cambio. Por un lado, el voto por

puesto que es a través de ellos que el niño incorpora elementos de la vida pública en su interior. Las actitudes políticas y sociales y la elaboración de roles dentro de este pequeño grupo resultan así importantes desde el punto de vista del niño, quien tenderá a creer que dichas actitudes y roles son los únicos posibles (de hecho, lo son en esta etapa de la vida). Por otro lado, la otredad también se expresa en la afirmación identitaria en la medida que las identidades se construyen a través de las diferencias, no al margen de ellas. Según Stuart Hall: “Esto implica la admisión radicalmente perturbadora de que el significado “positivo” de cualquier término —y con ello su “identidad”— sólo puede construirse a través de la relación con el Otro, la relación con lo que él no es, con lo que justamente le falta, con lo que se denominado su afuera constitutivo.” Stuart Hall, “¿Quién necesita ‘identidad’?”, en Stuart Hall y Paul du Gay (coords.), 2003: 18.

4 Hannah Arendt, 1995: 74.

el NO estructura una profunda crítica al Estado Plurinacional centralista como un relato homogeneizador de lo público y lo político. Este hecho consolidó la identidad política del potosino que demanda una autonomía radical que garantice lo federal y dé soberanía a la región.

Paradójicamente, la construcción de la identidad del Estado Plurinacional como relato único y discurso homogéneo incrustado en la médula del proyecto político del MAS, es contradictoria con el discurso de las identidades diversas que se estructuran desde los diferentes espacios públicos en la geografía política del país, y que el Gobierno las califica como de derecha. En esta perspectiva, estas identidades se caracterizan por ser “fragmentarias”, “relacionales”, “contextuales”, “performativas” o “de-construidas” y en el decir de Stuart Hall:

La identidad es un concepto... que funciona “bajo borradura” en el intervalo entre inversión y surgimiento; una idea que no puede pensarse a la vieja usanza, pero sin la cual ciertas cuestiones clave no pueden pensarse en absoluto (Hall y Du Gay, 2003: 14).

Es en este sentido en el que el voto por el NO en Potosí articula la identidad con la identificación como un proceso de oposición y dinámico al Sí, que refleja al Gobierno y a Evo Morales. En el lenguaje cotidiano, el sentido de identidad hace referencia a una construcción hecha sobre la base del reconocimiento de un origen común o unas características compartidas entre una persona y un grupo, o con un ideal comunizado, que permite la solidaridad entre los miembros a la vez que distribuye las lealtades establecidas de forma natural en base a este fundamento (*Íd.*: 15). La identificación, en cambio, se concibe como una construcción discursiva, un proceso que establece continuidad pero que nunca se

La construcción ideológica del proceso El voto por el NO estructura una profunda crítica al Estado Plurinacional centralista como un relato homogeneizador de lo público y lo político. Este hecho consolidó la identidad política del potosino que demanda una autonomía radical que garantice lo federal y dé soberanía a la región.

acaba ni se naturaliza. Este sedimento que permite la continuidad existencial, tanto de la persona como del grupo, es constituyente desde el origen, como sostiene el propio Hall, pero nunca es una tarea acabada, está siempre “en proceso”, permanentemente abierto a ganarse, perderse, sostenerse o abandonarse (*Ibid.*). En otras palabras, las identificaciones

tanto personales como grupales, las nacionales incluidas, estarían afincadas en la contingencia.

Asimismo, durante los procesos de movilización en Potosí, en referencia a la identidad se estructuró un reconocimiento del origen y pertenencia a una comunidad, lo que permitió la estructuración de redes de solidaridad y lealtad con las demandas, con la lucha y con el voto por el NO, que también

sería una forma de conquistar el objetivo de iniciar algunos cambios en lo político. Sin embargo, la identificación se construyó como contingencia, pues el discurso de lo federal y el voto por el NO son en cierta forma un imaginario de esperanza sobre “días mejores” y sobre el destino de la región que es producto de una continuidad basada en la memoria del saqueo y que en el tiempo histórico no culmina en el tiempo histórico del Estado-nación.

6. Campos semánticos para la identificación de lo político en el referendo aprobatorio del estatuto autonómico de Potosí (tabla 4)

Tabla 4

Conflicto	(Diversidad/coexistencia) Antagonismo	<ul style="list-style-type: none"> Actores sociales de diverso origen social, político, económico, cultural que coexisten durante el conflicto. Pliego de demandas que genera conflicto Confrontación con el Estado, el gobierno y el MAS El discurso del federalismo como confrontación con el Estado centralista, y búsqueda de una autonomía plena El discurso federal como narración de actores contrahegemónicos frente al Estatuto Autonómico Departamental como propuesta del poder legislativo departamental con mayoría de dos tercios por parte del MAS Estatuto Autonómico Departamental elaborado con la participación corporativa de los movimientos sociales del MAS
Lo común	(Espacio de interacciones recíprocas/cohesión) Lo público	<ul style="list-style-type: none"> Las movilizaciones, asambleas y otras formas de organización se convierten en espacios de interacción recíproca a través de la identificación con los intereses del pueblo potosino. Algunos valores sociales como la solidaridad y la colaboración cohesionan el proceso de la movilización y su posición de votar por el NO Lo público como espacio de la movilización y como ámbito de socialización de las demandas y como producción de lo político⁵, es decir un nuevo pacto sobre la modificación constitucional que incorpore un régimen federal.
Lo propio	(Voluntad/decisión) Poder	<ul style="list-style-type: none"> En el proceso del conflicto y la campaña los dirigentes y las organizaciones sociales establecen su decisión de hacer campaña por el NO y rechazar el SI y oponerse al gobierno y a Evo Morales. El gobierno que estigmatiza las movilizaciones, calificándolas de derecha, hace campaña por el SI instrumentándola a través de la entrega de obras y cheques por parte de Evo Morales. El ejercicio de poder desde las movilizaciones se convierte en un mecanismo de campaña a favor del NO. El gobierno establece un proceso de confrontación con el pueblo potosino, el ejercicio del poder lo realiza a partir del control policial y la estigmatización del movimiento, acusándolo de derecha y que la oposición al Estatuto es evitar el desarrollo del departamento Los intermediarios políticos: senadores y diputados son anulados por la fuerza de la movilización.

Fuente: elaboración propia.

.....

5 El concepto de lo político que propone Schmitt se basa pues en la idea de que en la concepción y el funcionamiento del Estado es ineludible el momento de lo político, el momento del poder. Y esta afirmación no solo tiene sentido frente a las restricciones que impone una interpretación positivista de la Constitución como la que predominaba en el contexto alemán en el que escribe C. Schmitt. Forma parte también de la noción de Estado constitucional en general. Precisamente la idea de Estado constitucional se forma a partir de una clara conciencia del carácter histórico, procesual, de lo social. El Estado, o más exactamente la Constitución, aparece como el instrumento creado para establecer y asegurar una orientación racional, general, de ese proceso. Y a ello

responden tanto las garantías que aseguran la aplicación del derecho positivo como la institucionalización de la política dentro del mismo: la política aparece como la vía necesaria para modificar el derecho vigente y ajustarlo a las necesidades o intereses actuales de los ciudadanos, o, en su caso, como la posibilidad de desarrollar las garantías que recoge la Constitución. Lo político como campo/espacio de confrontación y conflicto, y también de relación con el otro: Estado/sociedad, lo político implica dialogar con el enemigo, en la construcción de un momento constitutivo que sustente el Estado.

Consideraciones finales

El referendo aprobatorio y su realización deben comprenderse desde espacio público como un espacio de construcción de ciudadanía y encuentro social, que está anclada a la reflexión política acerca de lo público-privado; accesibilidad, transparencia y libertad. El análisis del espacio público es una cuestión que involucra un aspecto discursivo y filosófico, pero que también se expresa en las acciones políticas de la ciudadanía y de sus organizaciones sociales y políticas, generando encuentros y rupturas de carácter social y construyen instituciones de distinto orden.

El espacio público desde este planteamiento es el lugar de la expresión pública del interés común, donde el ser humano busca los lazos compartidos y la diferenciación. En cambio el espacio privado es aquel en que se asegura la reproducción de la vida. “Lo público remite a la acción y al discurso; lo privado, a la reproducción y al trabajo. Lo público es lo aparente y manifiesto; lo privado, lo oscuro que debe ser ocultado, sustraído a la mirada de los demás. Lo público es el espacio de la libertad, de la capacidad de inicio de algo nuevo; lo privado, el ámbito de la necesidad, de la reproducción” (Arendt, 1958: p. 71).

En suma, desde esta posición las movilizaciones y el referendo aprobatorio en el departamento de Potosí, debe comprenderse desde la participación del pueblo potosino como un hecho político marcado por el imaginario de la racionalidad intersubjetiva que como comunidad movilizada piensa desde el lugar del otro movilizado como uno mismo, y ejerce su imaginación representada en el espacio público, el voto por el NO da significado a las relaciones con los demás con quienes participa en las movilizaciones, que reclaman atención a sus demandas, y que al no ser escuchado se moviliza transfigurando sus acciones en hechos democráticos que niegan al Estado, al gobierno y a Evo Morales. Por otro lado, estructura en su imaginario un discurso que le permite relacionar sus ideas políticas con sus acciones, contribuyendo a modelar un proyecto contrahegemónico que se sustenta en la búsqueda de una soberanía que amplíe su autogobierno, es decir una autonomía plena, en suma tomar su destino en sus manos.

La reconfiguración de lo público, producto de las movilizaciones y los resultados del referendo en el pueblo potosino tiene como detonante estructural las posibilidades inexploradas de interpelar al régimen democrático de Evo Morales,

permite, replantear la forma en que se configura la relación entre Estado, economía y sociedad, comprendiendo la relación desigual entre los departamentos del eje central y los demás departamentos que se sitúan en el margen, lo cual a su vez tiene una importantísima repercusión en la interpretación y conceptualización de lo político y la distribución del excedente. De esta manera, a través del ejercicio democrático y el triunfo del NO, el referendo aprobatorio se convierte en un espacio desde donde se cuestiona el proceso autonómico, la Constitución Política, el proceso de cambio, al Estado-centralista, a Evo Morales y el MAS. El NO significa también entrar en una relación de tensiones en lo político con referencia a la construcción del poder regional y sus posibilidades de desarrollo.

En esta perspectiva la región entiende al Estado autonómico sólo como enunciado, pues, la ciudadanía no lo percibe en su cotidianidad. El espacio público regional se ha convertido en un campo de rupturas de lo político, ya no es equiparable con lo estatal/gubernamental, ya que lo público es siempre el lugar exclusivo del surgimiento de lo político, esta nueva configuración provoca también un problema de ubicuidad de la política y lo político, donde los fenómenos políticos ya no obedecen, como en la época más fructífera del gobierno del MAS, a una clara y recíproca exclusión de lo político y lo social, como dos campos autónomos de la realidad nacional y regional.

Finalmente, el referendo aprobatorio da origen a tres elementos de carácter político que se reflejaron en el proceso: legitimidad regional, representación y contrahegemonía regional, proceso estatuyente (construcción de nuevos estatutos) y proceso constituyente (construcción de soberanía regional y gobierno federal), que marcan nuevos debates sobre la construcción de Estado-Nación y que se deberán investigar con mayor profundidad.

Vladimir G. Cruz Llanos

Investigador en historia y política. Ha realizado estudios de Filosofía, Lingüística y Trabajo Social. Es master en Historia de América Latina y postulante al doctorado en Historia de la Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, España. En la actualidad es docente de la Universidad Autónoma Tomás Frías, Potosí.

Bibliografía

- Anderson, Benedict (1993). *Comunidades imaginadas*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Angenot, Marc (1986). "Intertextualidad, interdiscursividad, discurso social". En: *Revista de Crítica y de Teoría Literaria*. Rosario, Argentina: Universidad Nacional de Rosario, Facultad de Humanidades y Artes.
- Antezana, Luis H. (1987). "Sistema y procesos ideológicos en Bolivia". En: Zavaleta, René (comp.): *Bolivia hoy*. México, D. F.: Siglo XXI.
- Arendt, Hannah (2004). *Sobre la revolución*. Madrid: Alianza.
- (1995). *¿Qué es política?* Barcelona: Paidós, ICE/UAB.
- (1958). *La condición humana*. Barcelona: Paidós.
- Arditi, Benjamin. 2005, "El devenir-otro de la política: un archipiélago post-liberal". En: Arditi (ed.), *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*. Barcelona: Anthropos-UNAM.
- Benjamin, Walter (1972). "Sobre el concepto de historia". En: *La dialéctica en suspenso. Fragmentos sobre la historia*. Santiago de Chile: Arcis/Lom.
- Cruz, Vladimir G. Llanos (2010). "Potosí federal": el nuevo ciclo de movilización regional en el "proceso de cambio". Proyecto de investigación: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: Análisis situacional y de escenarios prospectivos de la configuración política departamental, Potosí, Bolivia.
- Foucault, Michel (2004). *Un diálogo sobre el poder y otras conversaciones*. Madrid: Alianza.
- Jameson, Frederic (1989). *Documentos de cultura, documentos de barbarie. La narrativa como acto socialmente simbólico*. Madrid: Visor Distribuciones S.A.
- Gramsci, Antonio (1975). *Cuadernos de la cárcel*. Edición crítica del Instituto Gramsci, a cargo de Valentino Gerratana. T. III. México, D. F.: Era.
- Hall, Stuart y Paul du Gay (coords.) (2003). *Cuestiones de identidad cultural*. Madrid: Amorrortu Editores.
- Laclau, Ernesto y Chantal Mouffe (1987). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Madrid: Siglo XXI.
- Lévinas, Emmanuel (1987). *De otro modo que ser o más allá de la esencia*. Salamanca: Sígueme.
- Sousa Santos, Boaventura de (coord.) (2006). *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Schmitt, Carl (2009). *El concepto de lo político*. Madrid: Alianza Editorial.
- Tapia, Luis (2010). "El Estado en condiciones de abigarramiento". En: *El Estado. Campo de lucha*. La Paz: Muela del Diablo.
- Van Schendel, Michel (1986/87). *El ideologema, un cuasi-argumento*. Valencia: Pre-Texto.

Proceso estatuyente orureño: ¿hacia una vocación autonómica?

Miguel Ángel Foronda Calle¹

1. Introducción

El presente documento tiene como objetivo realizar una reconstrucción del proceso estatuyente orureño. El enfoque que este texto adopta es encontrar las explicaciones de lo sucedido en la realidad regional y, a partir de ello, reflexionar sobre los posibles cursos de acción del proceso autonómico departamental en Oruro. Vale la pena mencionar que la versión original de este texto ha sido reducida en sus contenidos debido a los espacios consignados para su publicación.

Para la elaboración de este documento se ha acudido a cuatro tipos de fuentes de información: hemerográfica, archivística, normativa-jurisprudencial y entrevistas. En primer lugar, se consultó el periódico *La Patria* durante el periodo mayo 2010-octubre 2015. La consulta de archivo se refiere a la documentación generada en el seno de la Comisión de Autonomías. En cuanto a la información jurídica y jurisprudencial se han revisado las normas que definen el proceso de aprobación del Estatuto Autonómico y las sentencias y declaraciones constitucionales emitidas por el Tribunal Constitucional Plurinacional en relación a la cuestión estatutaria. Finalmente, se realizaron algunas entrevistas con protagonistas e informantes clave de este proceso.

2. Proceso estatuyente departamental en Oruro y sus principales hitos

El proceso estatuyente orureño, tal como se ilustra en el gráfico 1, transitó cuatro de las cinco fases establecidas por el art. 275 de la Constitución, pero no pudo alcanzar la última debido a que los resultados del referendo mostraron el rechazo al PEAD¹. El avance realizado tomó aproximadamente 4 años, 10 meses y 20 días. Un dato importante es que el recorrido del proceso fue realizado por dos gestiones legislativas diferentes: la legislatura 2010-2015 transitó desde la primera a la tercera fase dejando iniciado el proceso de socialización, que posteriormente fue culminado por la gestión entrante para el período 2015-2020.

2.1 Primera fase. Elaboración y aprobación del PEAD en la ALDO

Con carácter previo al inicio de esta fase, la ALDO tuvo que tomar una decisión respecto a un PEAD que fue

¹ Consultar la lista de abreviaciones y siglas al final de este artículo.

Gráfico 1: Proceso estatuyente departamental Oruro



Fuente: elaboración propia.

elaborado por la exprefectura². La decisión fue una de “censura”, que prohibía la difusión y socialización de dicho documento argumentando que este había sido elaborado sin participación de muchos sectores sociales, además de que la instancia proponente no tenía competencia para ello (*La Patria*, 14/07/2010 y 15/07/2010). De esta manera, el proceso comenzó “de cero” y fue inaugurado el 31 de octubre de 2010 en una Sesión de Honor en la ALDO. Ahora bien, examinando el desarrollo de la fase (véase el gráfico 2) se propone dividir la misma en dos etapas para el análisis: preparatoria y de elaboración.

que no solo debía liderar el proceso estatuyente, sino también atender asuntos como los conflictos limítrofes con el departamento de Potosí.

Por su parte, la etapa de elaboración se extendió a lo largo de 1 año, 5 meses y 20 días, y se caracterizó por implementar las leyes promulgadas de manera que los recursos requeridos comenzaron a transferirse, y se inició la admisión de propuestas y su sistematización (Comisión de Autonomías: Informe N°11/2013-2014 de 21/05/2014). De esta forma se fueron dando las acciones dirigidas a la elaboración participativa del documento preliminar y

Gráfico 2
Proceso de elaboración y aprobación del PEAD en la ALDO



Fuente: elaboración propia.

La etapa preparatoria tuvo una duración de un año y siete meses. Su inicio se marcó con la convocatoria de la Comisión de Autonomías para: a) conformar la Plataforma Social Autónoma, b) presentar propuestas para la elaboración del PEAD, y c) la instalación de las mesas de trabajo en la ciudad y en el área rural (*íd.*, 14/11/2010). Sin embargo, estas actividades comenzaron recién el 18 de febrero de 2011, cuando se instaló la primera mesa referente a la cuestión minera. Otro aspecto que sufrió constantes retrasos fue la presentación del borrador del PEAD, que fue aplazada reiteradamente de octubre de 2011 a febrero de 2012, luego a junio de 2012 y, finalmente, la entrega se produjo en los primeros meses de 2013 (*íd.*, 19/07/2011, 08/12/2011, 20/01/2012, 14/03/2012 y 03/03/2013). Como puede verse, un rasgo característico de esta etapa fueron los constantes retrasos en actividades planificadas. Dos fueron los argumentos para justificarlos: la carencia de recursos económicos, logísticos y de transporte para el trabajo en provincias (*íd.*, 19/07/2011 y 20/01/2012); y la agenda de la Comisión de Autonomías,

la aprobación del proyecto en el pleno de la ALDO. Así, a inicios de 2013, se presentó un documento preliminar (*La Patria*, 05/02/2013 y 03/03/2013)³. El mismo pasó un nuevo filtro de socialización y finalmente al trabajo de Gabinete de la Comisión de Autonomías para luego ser sometido a tratamiento en plenaria de la ALDO.

2.2 Segunda fase. Control de constitucionalidad: un proceso más allá de los plazos establecidos

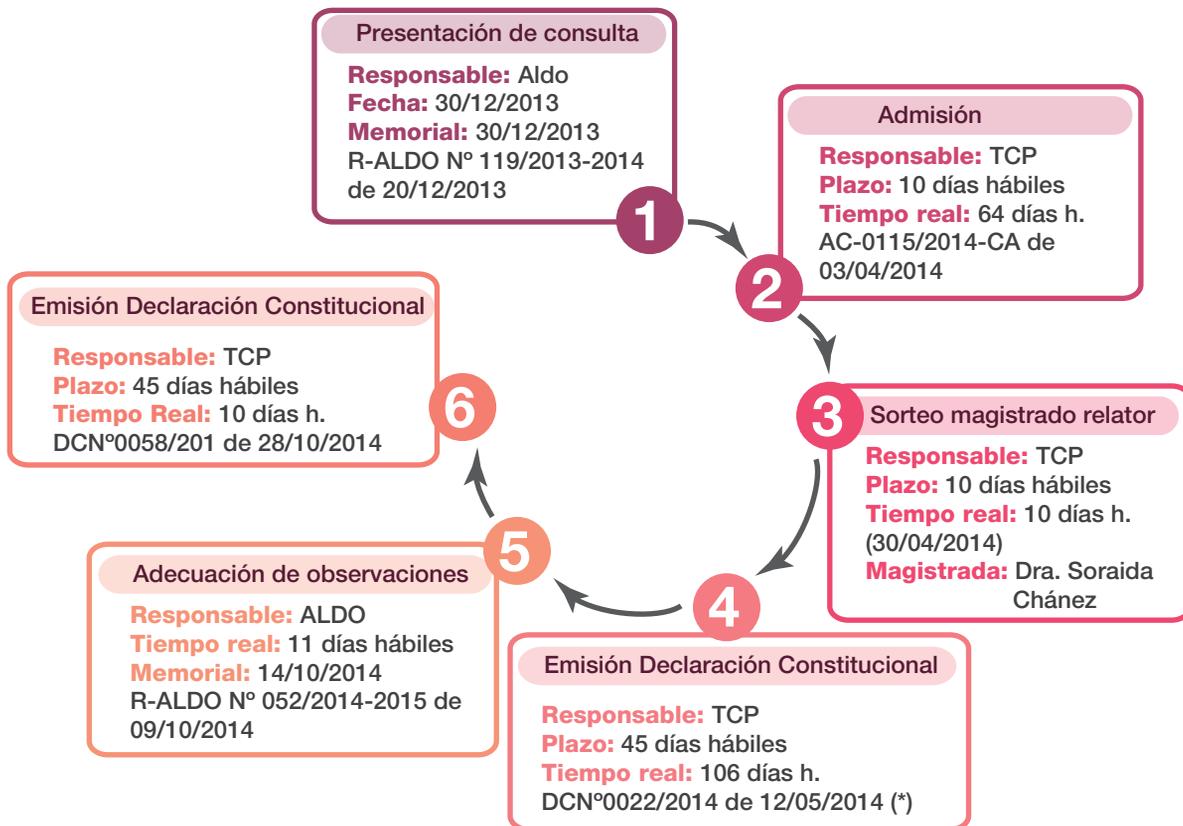
Esta fase comenzó el 30 de diciembre de 2013 con la presentación de la ALDO del PEAD ante el TCP para que realice el respectivo “control de constitucionalidad”. Idealmente, el plazo previsto por el CPCo, para la realización de esta fase, era de 55 días hábiles lo cual sería equivalente, aproximadamente, a tres meses; los hechos mostraron otra realidad que trascendió las previsiones normativas (véase el gráfico 3) y tomó un tiempo real de 10 meses debido a un retraso en las primeras cuatro etapas.

Fundamentalmente, dos fueron las causas de gran parte del retraso. En primer lugar se tiene la denuncia ante el TCP realizada por los cuatro suyus (Karangas, Suyu Jatun Killaka Asanajaqis y Suyu Suras) y los Uru Muratos y Uru Chipayas por un supuesto acto de discriminación por par-

2 En días previos a la posesión de la primera ALDO, la entonces prefectura presentó un PEAD cuya principal característica era implementar un nuevo modelo de desarrollo económico a partir de la identificación de cuatro regiones (Jacha Karangas, Uru, Jatun Killacas Asanajaqi y Sura) que fueron definidas en base a las vocaciones productivas como son la producción de camélidos, quinua, turismo y lácteos, cabe destacar que la minería también se contemplaba en esta propuesta (*La Patria*, 29/05/2010). En los hechos se habló de la existencia de dos proyectos. El primero fue denominado “Proyecto Estatuto Autonómico del Departamento de Oruro” de color rojo, y el otro: “Documento Final del Proyecto de Estatuto Autonómico del Departamento de Oruro” de color azul (*La Patria*, 13/02/2011).

3 Queda para la especulación si es que esta presentación fue realizada en un momento oportuno, ya que por esos días el conflicto por la Ley Departamental N° 045, que cambiaba el nombre del aeropuerto, generó una gran movilización de una parte de la ciudadanía que cuestionaba el desempeño de la ALDO.

Gráfico 3
Proceso del EAD en el TCP



Fuente: elaboración propia sobre la base de DCPN°0022/2014 y DCPN°0058/2014.

te de la ALDO. Esta acción paralizó la admisión del control de constitucionalidad. Una segunda causa se relacionó con la suspensión de la magistrada relatora que retrasó la emisión de la respectiva DCP. Tras zanjar estos problemas, el TCP emitió su primer pronunciamiento en la DCP N° 0022/2014, que observaba 13 artículos⁴. A partir de la citada DCP, el proceso se desatascó, la ALDO subsanó las observaciones en pocos días y volvió a remitir el PEAD que logró la declaración de 100% de constitucionalidad mediante la DCP N° 0058/2014.

2.3 Tercera fase. Organización del proceso aprobatorio, socialización y campaña

Esta fase comenzó el 31 de octubre de 2014 con la entrega de la DCP que declara la plena constitucionalidad del PEAD, lo que se dio poco antes de la finalización del mandato de los asambleístas que habían elaborado dicho proyecto. El desarrollo de la misma puede ser visto en tres momentos: la organización del referendo, la socialización

del PEAD y la campaña para el rechazo o aprobación del mismo.

2.3.1 La organización del proceso aprobatorio

Una vez declarado constitucional el PEAD, la ALDO procedió a la formulación de la pregunta del referendo para la aprobación de dicho documento. Al efecto se envió la propuesta de pregunta al TEDO. Posteriormente, al no existir observaciones, se la envió en consulta al TCP. Esta etapa demoró más de dos meses, excediendo nuevamente los plazos previstos en el CPCo.

Otro aspecto referente a la organización fue la definición de la fecha de celebración del referendo. Dentro de la ALDO y la Comisión de Autonomías surgieron diversas propuestas: una de ellas sugería el 29 de marzo, junto con las elecciones subnacionales, y también se habló de mayo como otra fecha tentativa (íd., 16/01/2015 y 04/04/2015). Al final, la fecha fue acordada de manera conjunta en una reunión realizada en La Paz entre el TSE, el Ministerio de Autonomías y representantes de las ALD de La Paz, Cochabamba, Potosí, Chuquisaca y Oruro. La fecha quedó fijada inicialmente para el 28 de junio (íd., 06/03/2015). Sin embargo, el TSE cambió lo acordado para el 12 de julio, arguyendo que ello se debía a que aún no se habían

⁴ Llama la atención como se manejó la consignación de fechas ya que la DCP, en términos efectivos, recién estaba lista para ser recogida en ventanilla a finales de septiembre de 2014 (La Patria, 03/10/2014); sin embargo, su encabezado consignaba como fecha de emisión de la misma el 12 de mayo.



efectuado las transferencias de los recursos requeridos por parte de los respectivos GA. Este hecho fue negado por el legislativo departamental (*ibíd.*). Una vez emitida la convocatoria, en junio, se produjo una nueva y última redefinición de la fecha mediante la Ley nacional N° 701 que fue promulgada ante la crisis que vivía el TSE por la renuncia de la totalidad de sus vocales. La nueva y definitiva fecha se fijó para el 20 de septiembre.

Estos hechos nos muestran dos aspectos. En primer lugar, era evidente que los asambleístas salientes pretendían cerrar su gestión con “broche de oro” aprobando el PEAD que ellos mismos habían elaborado. Sin embargo, ello no fue posible, y probablemente este haya sido otro factor que incidió en los resultados obtenidos. Otro aspecto que conviene destacar es que ninguna de las asambleas sancionó la respectiva ley de convocatoria a referendo departamental. EN el caso de Oruro hay que señalar que la Comisión de Autonomías solicitó este tratamiento mediante una carta⁵ enviada a la directiva. No obstante, se prefirió, en todos los casos, esperar la convocatoria del TSE, que fue emitida el 9 de abril. De esta manera se dejó de lado el ejercicio de una de las competencias exclusivas de los GAD.

2.3.2 Socialización

La socialización comenzó formalmente el 7 de mayo, cuando los asambleístas salientes hicieron entrega física del PEAD a la ciudadanía en un acto simbólico en el vestíbulo de la Gobernación (*íd.*, 08/05/2015 y

09/05/2015). Los legisladores salientes tenían menos de un mes para avanzar en este cometido, pese a ello realizaron algunas actividades enmarcadas en ese ámbito (*íd.*, 29/04/2015).

Posteriormente, una vez que los nuevos asambleístas asumieran sus cargos, estaba claro que debían continuar con la socialización iniciada por sus predecesores. Sin embargo, durante las primeras sesiones legislativas, las bancadas opositoras de DEMOCRATAS y UCS cuestionaron algunos de los contenidos del PEAD y propusieron la revisión y la inclusión de nuevos elementos en el documento. De la misma forma plantearon que en la socialización se debían “dar cuenta de las falencias del Estatuto” (*íd.*, 10/07/2015). En este escenario, la ALDO (re)inició el proceso de socialización, oficialmente el 17 de agosto, a más de dos meses de haber comenzado su mandato. Con este fin se planificó el uso de los medios de comunicación⁶, distribución de ejemplares, despliegue de los 33 asambleístas a los diferentes municipios, espacios públicos como mercados, ferias, entre otros (*íd.*, 10/07/2015 y 19/08/2015). Ya en la recta final, en días previos a la realización del referendo, el balance de la ALDO daba cuenta de que la socialización había alcanzado entre el 70 y el 80 % de cobertura en las provincias, pero que “en la ciudad está flaqueando ese trabajo”. Así, se dispuso que los asambleístas por población debían poner sus esfuerzos para cubrir esta falencia (*íd.*, 10/09/2015).

Como puede advertirse, hubo una tardanza en el reinicio del proceso de socialización, ello pudo deberse, entre otros factores, a: a) la carencia de financiamiento para la publicación de material, b) el desconocimiento de las nuevas autoridades del PEAD y c) en algunos casos se podría presumir la falta de voluntad política y empoderamiento. Por otro lado, las falencias de la cobertura muestran que la ALDO olvidó o desconocía la posibilidad, permitida por el Reglamento del Referendo, para suscribir alianzas o convenios para lograr una mejor difusión del documento. Sin embargo, esta omisión no impidió que instituciones como el Ministerio de Autonomías, el Senado, el TEDO e incluso las Fuerzas Armadas⁷ coadyuven proporcionando material o incluso distribuyendo ejemplares del PEAD, incluso organizaciones como la COD y FEDECOMIN se involucraron en la socialización (*íd.*, 30/08/2015 y 21/09/2015).

6 En este ámbito, con la colaboración del Centro Latinoamericano de Estadística Aplicada (CLEA), incluso se acudió a la utilización de redes sociales y aplicaciones para celulares (*La Patria*, 13/09/2015).

7 En días previos a la realización del referendo, el TEDO publicó el proyecto de Estatuto para su distribución a través de personal propio y con la ayuda de las Fuerzas Armadas (*La Patria*, 11/09/2015).

5 La carta a la que se hace referencia está fechada el 20 de marzo de 2015 con el CITE: A.L.D.O. / C.A.O.T. y L N° 122/2014-2015.

2.3.3 La campaña

Oruro registró 14 organizaciones para realizar campaña y propaganda (véase la tabla 1). Este número fue el más alto entre todos los casos en los que se realizaba un referendo aprobatorio. Del total de organizaciones registradas, 12 se adscribían por la aprobación del proyecto estatutario, mientras que las restantes 2 iban por su rechazo. Asimismo, es de resaltar que de este universo solo 3 eran organizaciones políticas (MAS-IPSP, DEMOCRATAS y PP), y las

restantes podrían ser catalogadas como organizaciones sociales afines al MAS-IPSP.

El MAS-IPSP lideró a las organizaciones que se encontraban a favor de la aprobación del PEAD (*La Patria*, 27/08/2015 y 16/09/2015). La pretensión de estas organizaciones, tal como se expresó en el acto de inauguración de la campaña, fue la de llegar a una votación aprobatoria del 80 % (*íd.*, 27/08/2015). La estrategia adoptada, más allá

Tabla 1
Organizaciones registradas y habilitadas para hacer propaganda y campaña

Nº	Organización	Opción	Nº	Organización	Opción
1	Movimiento al Socialismo, Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP)	Sí	8	Federación Sindical de Trabajadores Campesinos de Oruro Huanuni	Sí
2	Movimiento Demócrata Social	No	9	Federación Sindical de Trabajadores Campesinos de Oruro "Totora Marka"	Sí
3	Participación Popular	No	10	Consejo de Autoridades Originarias del Territorio Indígena Originario Marka Dalence	Sí
4	Federación Departamental de Mujeres Campesinas Originarias de Oruro "Bartolina Sisa"	Sí	11	Consejo de Autoridades Originarias del Territorio Indígena Originario Marka Dalence, Huanuni	Sí
5	Federación Departamental de Mujeres Campesinas Originarias de Oruro "Bartolina Sisa" Huanuni	Sí	12	Central Sindical única de Trabajadores Campesinos de la Provincia Pantaleón Dalence	Sí
6	Federación Departamental de Mujeres Campesinas Originarias de Oruro "Bartolina Sisa" Totora Marka	Sí	13	Central Sindical única de Trabajadores Campesinos de la Provincia Pantaleón Dalence, Huanuni	Sí
7	Federación Sindical de Trabajadores Campesinos de Oruro	Sí	14	Pueblo Indígena Originario Totora Marka, Suyo Jach'a Carangas	Sí

Fuente: elaboración propia basada en TSE (2015).

de mostrar los contenidos del PEAD, fue la de argumentar que el documento fue elaborado con una alta participación de las organizaciones que conforman la sociedad civil. Curiosamente muchos exasambleístas, particularmente de oposición, entraron en una dinámica similar a la del oficialismo, ya que apostaban a la aprobación del PEAD bajo el argumento de que este había sido elaborado por las diversas fuerzas políticas en consenso.

Por otra parte, desde el GAD-OR se manejó el discurso de que el PEAD debía ser aprobado y que a partir de ello se podía realizar reajustes, ya que era un instrumento perfeccionable. La ALDO se manejó bajo una lógica similar a la del ejecutivo departamental. Prueba de ello fue que en días previos a la realización del referendo solicitó a la ciudadanía ir preparando sus propuestas

para que el Estatuto se vaya complementado a través de leyes departamentales (*íd.*: 14/09/2015); no obstante, a diferencia del ejecutivo departamental, el perfil del ente legislativo fue bajo, e incluso fue opacado por el dinamismo del gobernador.

En contrapartida, las organizaciones políticas inscritas para hacer campaña y propaganda por el rechazo al PEAD tuvieron un margen de acción reducido, ya que no contaban con recursos como el partido gobernante. En este marco, el PP observa que el PEAD carecía de una visión y de un modelo de desarrollo y que era una copia de la CPE, además de guardar similitudes con otros proyectos departamentales. De esta manera se manifestaba la sospecha de que el documento había sido "trabajado por el Ministerio de Autonomías" (entrevista Moya, 20/09/2015).

De manera concreta, las observaciones estaban dirigidas a temas económico-financieros.

Por su parte, DEMOCRATAS observaba que el PEAD era:

(...) centralista, extractivista, no genera los lineamientos para la consolidación de nuestras principales vocaciones productivas y económicas, no señala el camino de desarrollo para Oruro y es excluyente de las naciones originarias preexistentes en el territorio departamental (...) (DEMOCRATAS, 04/09/2015).

Tres fueron los rasgos que caracterizaron el proceso: por una parte el desconocimiento de varios de los votantes de los contenidos del estatuto; por otra parte una asistencia, de una parte del electorado, obligada, es decir que se acudió a los recintos electorales por necesidad de contar con el certificado de sufragio más que por una convicción de participar; finalmente, la confusión que se generó en torno al objeto del referendo.

En sus observaciones puntuales hacía referencia a temas económicos y ambientales como la ausencia de una cláusula que garantice la provisión de agua potable para la ciudad, además de una acción de protección de los recursos hídricos departamentales (*ibíd.*). Finalmente se resaltó el aspecto representativo e institucional al cuestionar la falta de representatividad dentro de la ALDO de los ayllus Karangas, Killakas Asanajaqi y Sura; además, se cuestionó el proceso de redacción del PEAD señalando

que este había sido hecho en gran parte por militantes del MAS-IPSP y sectores afines al mismo, dejando de lado a otro segmento de la sociedad (*ibíd.*).

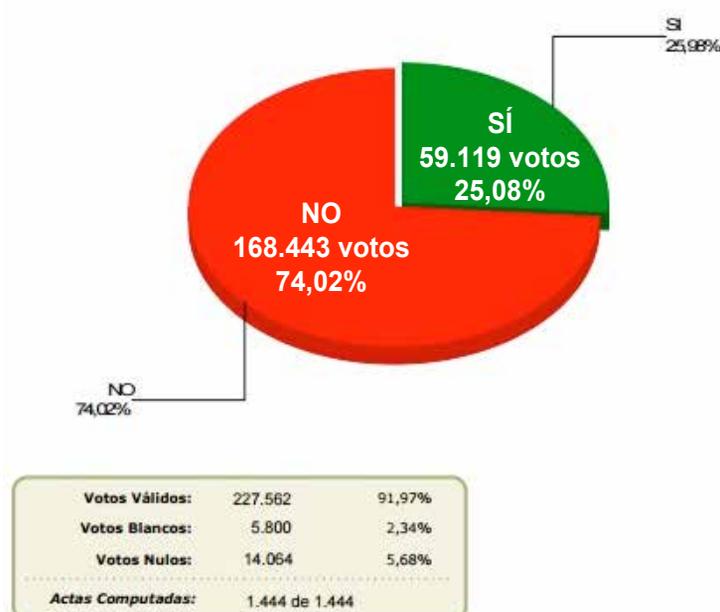
En este íterin, a pocos días de la realización del referendo, y como consecuencia de una invitación pública realizada por el gobernador de Oruro para debatir el PEAD, se llegó a un acuerdo denominado “por la autonomía plena del departamento” que fue suscrito entre DEMOCRATAS y el GAD-OR y que garantizaba el apoyo a la aprobación del PEAD con la condición de reformarlo e implementarlo con leyes departamentales (entrevista Choque, 20/09/2015).

2.4 Cuarta fase. Votación y sus resultados

Tres fueron los rasgos que caracterizaron el proceso: por una parte el desconocimiento de varios de los votantes de los contenidos del PEAD; por otra parte una asistencia, de una parte del electorado, obligada, es decir que se acudió a los recintos electorales por necesidad de contar con el certificado de sufragio más que por una convicción de participar (*La Razón*, 21/09/2015 y *La Patria*, 21/09/2015); finalmente la confusión que se generó en torno al objeto del referendo siendo que algunos ciudadanos creían que se votaba el tema de la reelección.

Los resultados finales publicados por el TSE, como se observa en el gráfico 4, dan cuenta de que el rechazo al PEAD ganó con el 74,02 % de los votos, mientras que solo el 25,98 % apoyó la aceptación. Sin lugar a dudas, para muchos los resultados fueron inesperados, ya que el comportamiento electoral en este tipo de consultas que involucran la evaluación de la gestión del MAS-IPSP o un proyecto presentado por este, siempre acaban teniendo resultados favorables. Dos ejemplos claros de lo dicho

Gráfico 4
Resultados finales del Referendo para aprobación del EAD de Oruro



Fuente: <http://www.oep.org.bo/>: 12/10/2015.

son el referendo revocatorio que se celebró en 2008 cuando el 82,99 % aprobó la continuidad del Presidente y el Vicepresidente. Por otro lado, en el referendo constituyente del año 2009, el 80,07 % de los votantes optó por aprobar el proyecto constitucional (OEP-PNUD-Bolivia, 2012, Tomo II).

2.4.1 Reacciones de los actores ante los resultados

Como se vio, en el nivel departamental el MAS-IPSP apostaba e incluso daba por sentada la aprobación del PEAD. Clara prueba de ello fue la instalación de una tarima frente al frontis de la gobernación para supuestamente celebrar la victoria de la aprobación del Estatuto. Sin embargo, a medida que se fueron difundiendo los resultados parciales que daban cuenta de la victoria del rechazo, se desarmó dicha tarima (*La Razón*, 21/09/2015 y *La Patria*, 21/09/2015). Por su parte, la ALDO, a través de su presidente, manifestó que se esperaba la notificación del TEDO con los resultados finales y que a partir de ello se convocaría, junto con el gobernador, a una reunión interinstitucional para tomar las decisiones correspondientes con la ciudadanía (*id.*, 24/09/2015). Sin embargo, a la fecha no se ha hecho pública ninguna postura. El Ministerio de Autonomías, por su parte, también expresó su postura, afirmando que la velocidad de la autonomía es diferente en el occidente y en el oriente del país, y que los resultados no significaban ninguna derrota para el nivel central del gobierno (ANA, 21/09/2015).

Las organizaciones políticas también manifestaron su postura. PP señaló que haría llegar propuestas para un nuevo documento para lo cual se pedirá la participación de instituciones y organizaciones orureñas (*La Patria*, 21/09/2015). Por su parte, DEMOCRATAS señaló que el proceso se convirtió en un plebiscito en relación al tema de la “re-re-reelección del Presidente”, desplazando así el tema autonómico. De manera similar, manifestaron, respecto al compromiso firmado con la Gobernación, que se había logrado un reconocimiento del oficialismo de que el proyecto tenía errores y vacíos, además del compromiso de reformas y leyes departamentales. Finalmente, se propuso la reforma de la CPE y la LMAD porque son centralistas, pero ello se vería en el mediano o en el largo plazo (*id.*, 23/09/2015).

diversas organizaciones de la sociedad civil, como la UTO, FEDJUVE, el Magisterio, entre otras, manifestaron su opinión señalando que los resultados obtenidos se debían a que el proceso de socialización no había sido encarado de manera adecuada y, en consecuencia, una parte de la ciudadanía se encontraba desinformada respecto a los contenidos del PEAD.

3. Los protagonistas del proceso estatuyente

Por mandato constitucional, el actor central fue la ALDO ya que, salvo en la cuarta fase, jugó un papel fundamental. Es en torno al ente legislativo departamental donde existe un segundo nivel de actores que se han visto de alguna manera vinculados en la redacción y/o aprobación del PEAD. Esos actores son la gobernación, el TCP, el TSE y el TEDO, el Ministerio de Autonomías, la Nación Uru Murato, los “cuatro suyus” y la cooperación internacional, que se involucró principalmente en la primera fase del proceso. Un tercer nivel de actores, algo más difuso, se encuentra en las diferentes organizaciones de la sociedad civil que se articularon a través de los diferentes espacios de participación instalados por la ALDO, y entre ellos destacan instituciones como la UTO, el Comité Cívico o AMUPEI. A continuación se hará referencia a algunos de ellos.

3.1 La ALDO como principal actor dentro del proceso estatuyente

La composición de la ALDO se caracterizó —tanto en la gestión que culminó en mayo de 2015 como en la que se inició seguidamente— por tener una bancada oficialista favorable al MAS-IPSP y que alcanzaba los 2/3, porcentaje suficiente para aprobar el PEAD sin necesidad de contar con las bancadas opositoras. Pese a que el MAS-IPSP tenía un escenario favorable, no presentó una propuesta estatutaria. En todo caso existía, al inicio del proceso, el PEAD elaborado por la exprefectura, pero como se explicó, dicho documento fue rechazado. Por su parte, la oposición tampoco presentó una propuesta que constituya una alternativa al documento que se venía elaborando. En el caso de la primera gestión, el MSM dejó en claro su desacuerdo con el proceso que se venía siguiendo, y en varias oportunidades amenazó con abandonarlo en vista de las improvisaciones, además de intromisiones por parte del Ministerio de Autonomías. Al final, la bancada masista aceptó la aprobación del PEAD considerándola como “un primer paso hacia la autonomía”, pero señalaba al mismo tiempo la necesidad de ir mejorando algunos aspectos como la cuestión de los “pueblos originarios” y la identidad departamental (*La Patria*, 21/12/2013). Por su parte, UN consideró que el proceso mostraba apertura al debate, lo cual permitiría alcanzar consensos. Sin embargo, también expresó su aprensión de que en cualquier momento se “imponga el rodillo de la mayoría” (*id.*, 04/12/2013).

Un aspecto que conviene resaltar, además de su liderazgo en el proceso, fue la composición de la Comisión de Autonomías que, como puede verse en la tabla 2, la estabilidad de sus miembros marcó el tránsito dentro de la primera y la segunda etapas de la primera fase. En ese orden de cosas, llama la atención el que durante la legislatura

2014-2015 se diera la posibilidad de que un miembro de la oposición, en este caso el asambleísta de UN, ocupe la vicepresidencia de dicha instancia. Esta situación muestra la falta de priorización de la cuestión estatutaria por el MAS-IPSP, ya que en otras circunstancias se busca copar estos espacios.

3.2 La gobernación, el actor indiferente

A lo largo del proceso estatuyente, la gobernación procuró limitar su involucramiento al reconocer a la ALDO como la “única instancia rectora” en la elaboración del PEAD. No obstante, los roces no estuvieron ausentes, uno de ellos se

Tabla 2
Composición de la Comisión de Autonomías a lo largo del proceso*

N°	Legislatura	Asambleísta				Etapa que lidera
		Presidente	Vicepresidente	Secretaría	Vocal	
1	2010-2011	Reynaldo Llanque MAS-IPSP	Rubén Tapia MAS-IPSP	Rubén Tapia MAS-IPSP Secundino Condori IOC	Víctor Quispe MSM	Preparatoria
2	2011-2012	Rubén Tapia MAS-IPSP	Reynaldo Llanque MAS-IPSP	Secundino Condori IOC	Víctor Quispe MSM	Preparatoria
3	2012-2013	Rubén Soliz MAS-IPSP	Mario Fernández MAS-IPSP	José Luis Toco MSM	Víctor Antezana MAS-IPSP	Elaboración
4	2013-2014	Rubén Soliz MAS-IPSP	Luisa Villca MAS-IPSP	Víctor Antezana MAS-IPSP	José Luis Toco MSM	Aprobación
5	2014-2015	Rubén Soliz MAS-IPSP	Eduardo Campos UN	Víctor Antezana MAS-IPSP		Organización, socialización
6	2015-2016 (correspondiente a la nueva Ges- tión Legislativa)	Rebeca Ocaña Apaza MAS-IPSP	Rubén Mamani Ramírez MAS-IPSP	Severo Cucho Pérez MAS-IPSP		

* La información ha sido extraída de las siguientes resoluciones: R N° 002/2010 de 31/05/2010, R N° 1/2012-2013 de 06/06/2012 y R N° 1/2013-2014 de 06/06/2013. Fuente: elaboración propia a partir de La Patria: 14/06/2011 y archivo ALDO.

dio con el entonces secretario general de la gobernación (Edgar Sánchez), quien cuestionó el presupuesto con el que contaba la ALDO y la proporción del mismo en relación a su trabajo (*La Patria*, 22/12/2010). En todo caso, el

El papel de la sociedad civil fue fundamental y se manifestó, durante la fase de redacción del PEAD, en las mesas de trabajo instaladas en las 16 provincias del departamento. En suma, se registró la participación de alrededor de 250 instituciones públicas, privadas y organizaciones sociales.

papel de la gobernación fue mínimo, particularmente en la gestión 2010-2015, aunque ya en la presente gestión el gobernador asumió, a diferencia de su antecesor, un papel más protagónico dentro de los medios de comunicación, mostrando desde el inicio su respaldo al PEAD.

3.3 El Ministerio de Autonomías, un actor en busca de incidencia

A lo largo del proceso estatuyente se observó la presencia constante del Ministerio de Autonomías, algunas veces a través de su máxima autoridad, pero sobre todo gracias a su dirección departamental. La ALDO, a través de la Comisión de Autonomías, calificó esta participación

como de “improvisada” (Comisión Autonomías: Informe N° 001/2012: 16/07/2012). Esta apreciación se deba tal vez a diversas denuncias presentadas durante la etapa preparatoria, a finales de 2011, respecto al accionar de la dirección departamental. Entre ellas destaca la referida a la impresión de material con un mapa con errores, elemento que fue de alta sensibilidad, ya que el departamento se encontraba atravesando conflictos de límites con el departamento de Potosí; pero, además, se presentó otra denuncia respecto a la contratación de dos consultores, hecho que no era de conocimiento de los asambleístas. El desenlace de esta serie de denuncias fue la remoción de la persona delegada por el ministerio en el departamento. Por otra parte, ya durante la etapa de elaboración del PEAD, se advirtieron dos momentos en los cuales se pudo considerar que el ministerio intentó incidir en los contenidos del PEAD. No obstante, la Comisión de Autonomías marcó una posición de distancia con el nivel central al asumir la política de “escucharles” y remitir las decisiones al seno de la comisión y al pleno.

3.4 La sociedad civil

El papel de la sociedad civil fue fundamental y se manifestó, durante la fase de redacción del PEAD, en las mesas de trabajo instaladas en las 16 provincias del departamento. En suma, se registró la participación de alrededor de 250 instituciones públicas, privadas y organizaciones sociales (entrevista Soliz, 08/12/2014). Desde una perspectiva institucional, la Comisión de Autonomías había venido suscribiendo convenios, particularmente en la primera fase, con instituciones locales como la UTO, la Federación de Empresarios Privados de Oruro (FEPO) y el Centro de Investigaciones, Educación y Servicios (CIES) (*La Patria*, 29/03/2011 y 13/07/2011), entre otras. Como puede advertirse, existió un escenario participativo, aunque las más de las veces estos espacios reunieron a actores sectoriales, dejando relegada la participación heterogénea y de confrontación de visiones territoriales. Es decir que se priorizó la agenda sectorial por encima del debate y la construcción de un proyecto regional que genere identidad.

3.5 Uru Muratos, Uru Chipayas y los cuatro suyus

Dentro de la fase aprobatoria del PEAD en el pleno de la ALDO, la nación Uru Murato, a través de sus autoridades originarias, intentó incidir en la aprobación del artículo referente a la composición de la asamblea al solicitar un curul para un representante suyo, ya que en ese momento, y también ahora, existía un único cupo que debía ser compartido con la nación Uru Chipaya. La solicitud formulada no fue aceptada por la ALDO, lo que obligó a las autoridades originarias de esa nación a movilizarse de manera continua hasta el día de la aprobación del

PEAD (*La Patria*, 05/12/2013, 21/12/2013, 13/12/2013 y 18/12/2013). No obstante, en más de una oportunidad se dieron acercamientos con los legisladores departamentales, aunque el pleno no aceptó introducir reformas en este aspecto. En este escenario de disputas, hay que destacar la apertura de la nación Uru Murato, cuyos representantes propusieron una alternativa a la adición del escaño, que consistía en introducir al PEAD la cláusula de que la ocupación del único cargo de asambleísta indígena sea de manera alterna⁸, si bien ello tampoco fue aceptado (*id.*, 11/12/2013).

Ya en la fase de control de constitucionalidad, cuando el PEAD debía ser admitido por el TCP, las naciones Uru Chipaya y Uru Murato, además de las autoridades originarias de los cuatro suyus (Karangas, Suyu Jatun Killaka Asana-jaqis y Suyu Suras), “en su condición de minorías indígena originarias campesinas”, realizaron denuncias contra la ALDO por “presuntos actos de discriminación referidos a la falta de asignación de escaños” (TCP, DCPN°0022/2014: Fj. 1). La Comisión de Autonomías manifestó su rechazo a dichas acusaciones, además de su susceptibilidad respecto a uno de los magistrados del TCP. Estas denuncias, como se vio en el gráfico 3, repercutieron en el avance del proceso retrasándolo. Es posible que la ALDO cometiera un error al no sentarse inmediatamente a negociar sobre las demandas de la nación Uru Murato, ello trascendió a los cuatro suyos y desembocó en las denuncias descritas; quizá, de no haberse producido esta primera paralización, se hubiera obtenido la DCP con mayor antelación.

4. Las cuestiones principales

Los principales temas de discusión, en relación a los contenidos del PEAD, surgieron de cuatro fuentes: las mesas instaladas por la ALDO, los debates de plenaria para la aprobación del PEAD, las observaciones del TCP y la campaña por el rechazo o aprobación del PEAD. A continuación veremos las tres primeras (la cuarta ya fue expuesta en el punto 2 de este artículo).

Las mesas fueron instaladas por la ALDO durante la fase de elaboración del PEAD como espacio participativo. Dicho ente priorizó el tratamiento de los siguientes temas: 1) principios y valores, 2) símbolos departamentales, 3) identidad, 4) estructura organizacional del GAD-OR, 5) gestión y políticas departamentales en turismo, cultura, arte y artesanía, 6) desarrollo sostenible y sustentable, 7) agricultura, riego y agua, 8) minería, industria y comercio, 9) educación, 10) salud, 11) igualdad de oportunidades y

8 En ese momento salió a la luz de la existencia de un convenio por el que Uru Muratos y Uru Chipayas acordaban que el cargo debía haber sido ejercido dos años y medio por uno y dos años y medio el otro, lo cual no se cumplió (*La Patria*, 06/12/2013 y 11/12/2013).

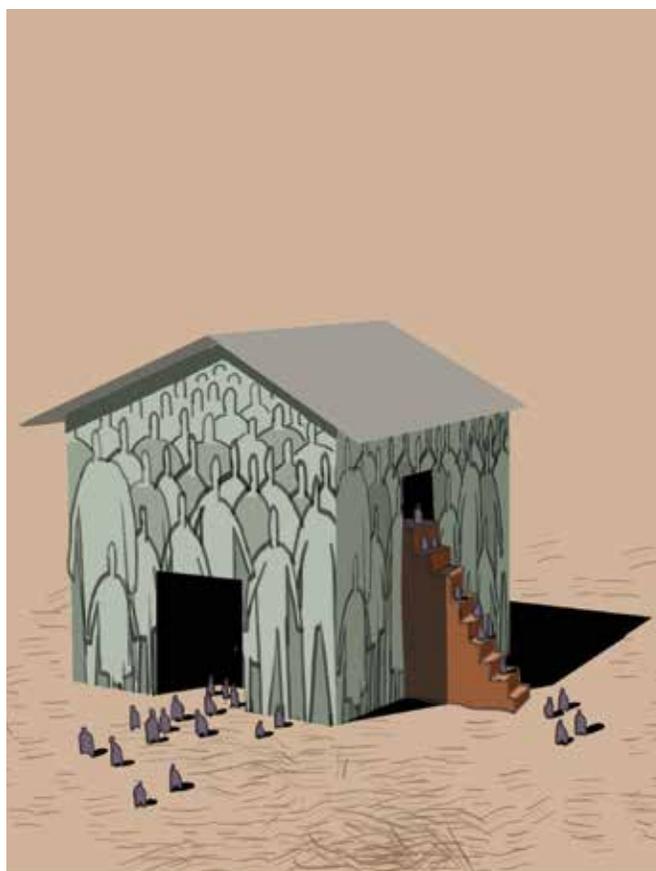
12) seguridad ciudadana (ALDO, 2012: 30). En este contexto, sobre la base de la revisión hemerográfica realizada, se identificó los siguientes como los temas más debatidos: educación, el modelo económico departamental, la estructura orgánica del GAD, minería, medio ambiente, símbolos departamentales, niñez y adolescencia y derechos sexuales y reproductivos.

Por su parte, dentro de los debates de plenaria para la aprobación del PEAD surgieron temas controvertidos. Según el presidente de esta instancia, eran 25 los artículos conflictivos (*La Patria*, 18/12/2013b). Algunos de estos temas fueron: la “identidad orureña”, “símbolos”, y “efemérides departamentales” (*La Patria*, 29/11/2013 y 30/11/2013). En estos casos, la controversia se centraba en visibilizar la identidad de las provincias y no limitarse a la visión capitalina; asimismo, respecto a las efemérides departamentales surgió una discusión sobre el 1 de noviembre como fecha de “homenaje a la fundación de la Real Villa de San Felipe de Austria en 1606” (PEAD, art. 6). También se debatía cambiarlo el nombre de “Real Villa de San Felipe de Austria”⁹ por el de Oruro. Al final, la moción de modificación no tuvo respaldo suficiente. Otro tema polémico fue el de la estructura de la gobernación, concretamente, sobre la introducción de las figuras del vicegobernador y los subgobernadores como autoridades provinciales. Adicionalmente se debatió sobre su mecanismo de elección (*La Patria*, 05/12/2013, 13/12/2013 y 18/12/2013). En la misma línea, también se debatió la composición de la ALDO respecto a la creación de un escaño adicional para las naciones indígenas, ya que hasta ahora solo se contemplaba uno que debía ser compartido entre las naciones Uru Chipaya y Uru Murato. Finalmente se puede mencionar aspectos económicos que se vincularon con el tema de desarrollo minero y a ciudadanos que viven cerca de la frontera (*La Patria*, 12/12/2013 y 13/12/2013).

La DCP N°0022/2014, emitida por el TCP, constituyó otra fuente de temas, ella identificó 16 incompatibilidades con la CPE (véase la tabla 3) distribuidas en 13 de los 115 artículos, dos disposiciones transitorias y una disposición final contenidas en el PEAD. El debate para tratar las observaciones fue el pleno que finalmente decidió suprimir dos de los artículos observados y modificar los restantes.

Del total de observaciones realizadas por el TCP, convendría resaltar que buena parte de ellas se relacionan con la cuestión competencial. Así, destacan materias que pueden ser consideradas líneas estratégicas para el desarrollo departamental: minería en cuanto a la búsqueda de la par-

9 La Real Villa de San Felipe de Austria fue el nombre que los españoles pusieron a uno de los principales asentamientos que tuvieron en la región que hoy constituye el departamento de Oruro y que contó con la anuencia de rey español.



ticipación de la totalidad de la cadena productiva, infraestructura departamental respecto a carreteras bioceánicas que dada la ubicación geográfica de Oruro constituye un factor determinante. También se mencionan los recursos hídricos, que si bien son un recurso estratégico del Estado, también requieren un tratamiento amplio por niveles subnacionales. Estas incompatibilidades, más allá del marco constitucional, conllevan pretensiones de poder de acción que se encuentran limitadas por el régimen competencial al ser parte de las competencias exclusivas del nivel central, y seguramente en algún momento deberán ser debatidas respecto de la posibilidad de estar disponibles ampliamente para el nivel departamental. En todo caso, encontramos una confrontación entre demanda regional y diseño constitucional como contenedor de un modelo político territorial.

5. Principales obstáculos

5.1 ¿Vocación autonómica en la ALDO?

Una de las principales dificultades que el proyecto de estatuto tuvo que superar fue la falta de compromiso y de vocación autonómica que muchos asambleístas mostraron. Esta situación se hizo visible, por ejemplo, en la inasistencia a diferentes actividades encaminadas a

Tabla 3
Artículos observados del PEAD por el TCP

Nº	Área involucrada	Artículos observados	Observación general	Acción asumida
1	Competencial	Art. 48. Ubicación Jurisdiccional. Art. 68. Patrimonio Natural. Art. 79. Recursos Hídricos y Riego. Num. 2 Art. 88. Gestión y Fiscalización, III Art. 101. Infraestructura Departamental II, 1	Invasión competencias del nivel central	Modificado
		Art. 79. Recursos Hídricos y Riego. Num. 1 Art. 87. Desarrollo Minero		Suprimidos
2	Estructura Orgánica y Funcionamiento del Gobierno Autónomo	Art. 26. Atribuciones (ALDO). Num.: 18 Art. 33. Ausencia de la Gobernadora o Gobernador, III Art. 41. Subgobernadoras o Subgobernadores Provinciales, I	Aspectos que hacen al funcionamiento del gobierno departamental	Modificado
3	Jurisdiccional	Art. 3. Idiomas Oficiales, II Art. 26. Atribuciones (ALDO). Num. 23 Art. 29. Fiscalización (ALDO), I	Alcances de la jurisdicción departamental	Modificado
4	Naciones Indígena Originario Campesinas	Art. 51. Organizaciones de las Naciones y Pueblos Indígenas Originarios Campesinos Art. 52. Autoridades de las Naciones y Pueblos Indígena Originarios Campesinos	La posibilidad de “reconocimiento” del Gobierno departamental	Modificado
5	Facultativo	Art. 26. Atribuciones (ALDO). Num. 14	Alcances del ejercicio facultativo	Modificado

Fuente: elaboración propia a partir de DCPN°0022/2014.

redactar el PEAD, e incluso afloraron asuntos personales¹⁰ (entrevista Soliz, 08/12/2014). El cese de funciones de la Comisión Especial para la Redacción del PEAD ilustra esta falta de compromiso, ya que ello sucedió ante la falta de concurrencia de sus miembros a las sesiones convocadas (ibíd.). En este contexto, se puede afirmar que el trabajo asumido por la Comisión de Autonomías y algunos asambleístas permitió la conclusión de la elaboración del PEAD. Otra dificultad interna surge de la actitud asumida por las directivas de turno de la ALDO, que no siempre asignaron a la cuestión la relevancia que merecía.

10 Al respecto, el expresidente de la Comisión de Autonomías de la ALDO señalaba: “algunos problemas internos, personales inclusive de Asambleístas ha perjudicado la elaboración (...) prácticamente lo han visto más de interés personal y que si uno no lo ha hecho pues el otro por qué también lo va a hacer, entonces ha habido siempre ese afán de poder serruchar [el piso] a quien estaba avanzando o quien estaba realizando algún trabajo (...) sorprende ahora en el discurso de diferentes colegas asambleístas que: ‘todos hemos elaborado’ ” (entrevista Soliz, 08/12/2014).

Esta falta de compromiso y vocación persistió con los nuevos legisladores que asumieron sus cargos a mediados de 2015. Así, algunos asambleístas, dentro del proceso de socialización del PEAD, marcaron distancia. Asimismo, institucionalmente, la nueva ALDO no emitió un pronunciamiento de respaldo al documento elaborado por la anterior gestión, de la misma manera su participación en los medios de comunicación, en espacios de análisis, fue mínima (entrevista Soliz, 19/09/2015). El nuevo gobernador llegó a cuestionar la labor socializadora de los legisladores cuando señalaba: “(...) nuestros asambleístas, especialmente de las provincias, dicen que están trabajando en la ciudad y en el campo, sin embargo no trabajan en ningún lado (...)” (*La Patria*, 20/06/2015).

Como se puede ver, la propia ALDO fue uno de los obstáculos dentro del proceso estatuyente. Esta situación muestra la importancia que se daba al tema estatutario; es posible que ello se reflejara en la ausencia de una postura política,

particularmente de la bancada oficialista, y tampoco se observó de manera individual en todos los asambleístas un compromiso al respecto. Está claro que la mayor carga de la redacción del PEAD recayó en la Comisión de Autonomías. En cuanto a los nuevos legisladores, si bien asumieron encarar la socialización, se pudo advertir la falta de una acción comprometida, probablemente ello se deba a que no se sentían “autores” del PEAD.

5.2 Crisis institucionales ajenas

Dentro del proceso estatuyente orureño, además de la ALDO, se requería la participación de dos órganos del Estado fundamentales como son el TCP y el TSE, pero ambos sufrieron crisis institucionales en el periodo. Aunque estas crisis difícilmente podían haber sido previstas por la ALDO, contribuyeron a alargar la duración del proceso, además de tener un impacto directo sobre la expectativa generada en la ciudadanía, que fue “enfriándose” poco a poco.

En el caso del TCP, durante el mes de julio de 2014 se produjo la suspensión de la magistrada Soraida Rosario Cháñez Chire, quien fuera designada Relatora de la consulta del PEAD orureño. La causa de esta suspensión fueron las acusaciones de haber dejado en suspenso la ley del notario, incumpliendo los procedimientos establecidos (*La Patria*, 30/07/2014 y *Los Tiempos*, 09/01/2015). Esta situación generó un retraso, particularmente en la emisión de la DCP correspondiente al control de constitucionalidad del PEAD. En este contexto, la ALDO, consideró iniciar un proceso al TCP por incumplimiento de deberes (*La Patria*, 30/07/2014).

En el caso del TSE, durante el mes de mayo de 2015 se produjo la renuncia de la totalidad de sus vocales. Este hecho provocó un nuevo aplazamiento de la fecha del referendo hasta el mes de septiembre. Esta crisis nos lleva a cuestionarnos sobre la capacidad de “administrar y organizar” que tienen los TDE en relación a referendos de alcance departamental. En el mismo sentido, no se acaba de entender por qué el TSE saliente no insistió a las ALD que emitan las respectivas leyes departamentales de convocatoria, que son una competencia exclusiva del nivel departamental; el Órgano Electoral prefirió lanzar la convocatoria como mecanismo de segunda instancia propuesta por la LRE.

5.3 PEAD: ¿contenedor de las propuestas recogidas en el proceso participativo?

Hay que tener en cuenta que la elaboración del PEAD confrontó a la democracia participativa con la democracia representativa. Dentro del proceso estatuyente, en lo que hace a la fase de aprobación, la democracia representativa

se impuso a la democracia participativa desde el momento en que los Asambleístas, como representantes de la ciudadanía orureña, aprobaron e incluyeron reformas al documento preliminar que fue elaborado por la Comisión de Autonomías sobre la base de las mesas instaladas en todas las provincias del departamento. En contrapartida, la democracia participativa se impuso en la cuarta fase cuando el ciudadano rechazó con su voto el PEAD. Estas idas y venidas nos lleva a preguntarnos: ¿cuánto se introdujo en el PEAD de lo recogido en las mesas como espacios de participación social? ¿Era posible satisfacer a todos los sectores que se involucraron de alguna manera?

Dentro del proceso estatuyente, en lo que hace a la fase de aprobación, la democracia representativa se impuso a la democracia participativa desde el momento en que los Asambleístas, como representantes de la ciudadanía orureña, aprobaron e incluyeron reformas al documento preliminar que fue elaborado por la Comisión de Autonomías sobre la base de las mesas instaladas en todas las provincias del departamento.

Parece ser que las respuestas a las preguntas formuladas son negativas, a pesar de que el presidente de la Comisión de Autonomías señalaba que el documento preliminar contemplaba todas las propuestas que hicieron llegar las diferentes instituciones (*La Patria*, 14/11/2013). Esta negativa se sustenta en un par de ejemplos: el asambleísta Tapia, del MAS-IPSP, reclamaba: “Tenemos muchas observaciones, las sugerencias que hemos ido dando a lo largo del proceso no fueron tomadas en cuenta, y así no se puede trabajar en deslealtad dentro la visión y lógica que viene encarando este modelo social comunitario (...)” (id.). Por otro lado, se puede mencionar el incidente sucedido con el Foro Ciudadano de Articulación de Mujeres por la Equidad e Igualdad (Amupej) que irrumpió en una de las sesiones donde se aprobaba el PEAD para reclamar la creación de la Secretaría de Igualdad de Oportunidades, arguyendo que eso había sido tratado en las mesas de socialización y que no fue incorporado en el proyecto estatutario (*La Patria*, 19/12/2013).

5.4 Limitantes y ambigüedades para la difusión de la propaganda y la realización de la campaña

La normativa electoral establece que aquellas organizaciones que deseaban realizar campaña y propaganda, ya sea en favor o en contra del PEAD, debían registrarse ante el OEP. Este fue un aspecto muy cuestionado, ya que se lo consideró como una restricción al derecho democrático

de expresar ideas y posturas, más aun para personas naturales que no tenían el amparo de ninguna persona colectiva.

Por otra parte, la misma normativa prohibía a las entidades públicas y a los servidores públicos que las conforman realizar actividades de propaganda y/o campaña. Esto generó una situación ambigua, ya que durante la fase de socialización muchas de las acciones de los asambleístas departamentales, del gobernador e incluso de entidades nacionales como el Ministerio de Autonomías pudieron ser entendidas como una incitación a votar por la aceptación o rechazo del PEAD. En el caso del GAD-OR se constató el papel protagónico del nuevo gobernador, quien tenía una posición clara que apuntaba por la aprobación del proyecto estatutario.

Es posible que el punto que se expone en este acápite no fuera un obstáculo en términos estrictos. Sin embargo, influyó en la calidad del proceso particularmente a la esencia democrática del mismo, además del respeto a la investidura que exige la función pública. Está claro que existe una delgada línea que divide la campaña y/o propaganda de la socialización, al final, más allá de las advertencias la prohibición acaba siendo vulnerada y no solo por autoridades estatales sino por la ciudadanía en general que se dio modos por hacer propaganda por una u otra tendencia, aún sin contar con el registro correspondiente, esto nos lleva a cuestionarnos la pertinencia de esta medida.

5.5 Medios de comunicación: ¿generadores de confrontación de ideas?

El rol que los medios de comunicación asumieron fue cuestionado por actores como el expresidente de la Comisión de Autonomías, el Representante Departamental de DEMOCRATAS y la Presidenta del TSE (*La Patria*: 18/09/2015, entrevista Soliz, 19/09/2015 y Entrevista Choque: 20/09/2015). Uno de los principales cuestionamientos apunta a que estas instancias no generaron “grandes” espacios de participación, solo existían “meras entrevistas” pero no espacios de “confrontación de ideas” (Entrevista Choque: 20/09/2015). El único espacio que fue de considerable magnitud se produjo en el Paraninfo Universitario en días precedente a la realización del referendo, el mismo fue convocado por UTO, Radio Pío XII y la Asamblea de Derechos Humanos (entrevista Soliz, 19/09/2015). Es probable que la actitud asumida por los medios de comunicación pudo haber contribuido al tan pregonado argumento de desconocimiento del PEAD. De cara a futuros eventos similares habrá que reflexionar en mecanismos de incentivo ya que no se puede pasar por alto el rol de articulación que tienen los medios de comu-

nicación entre el “mar” de organizaciones que conforman la sociedad orureña y las autoridades departamentales.

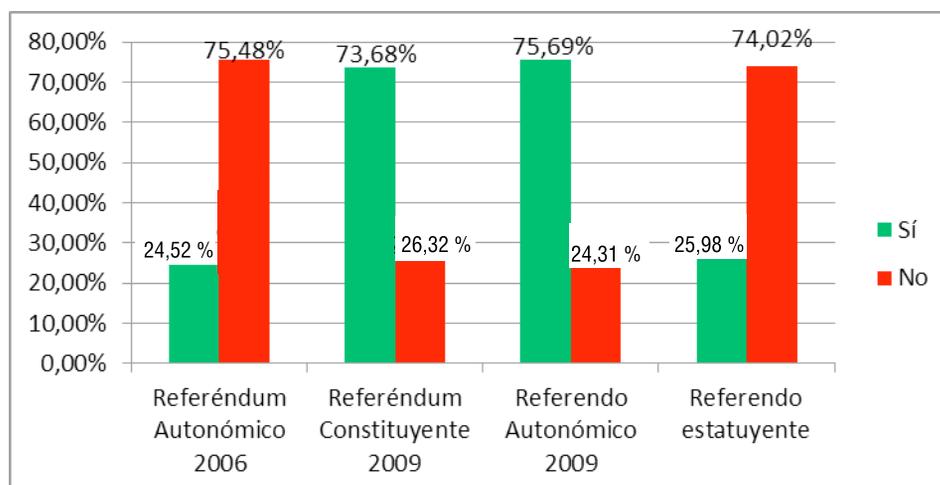
6. Rechazo del PEAD: ¿hacia una vocación autonómica?

La autonomía departamental, tal como se muestra en el Gráfico N° 5, ha sido puesta en consideración de la ciudadanía orureña en 4 oportunidades, de las cuales 3 veces (2006, 2009 y 2015) fueron consultadas de manera directa y 1 de manera indirecta al encontrarse ella implícita en el proyecto constitucional (2009); así mismo, de estas 4 veces, 2 obtuvieron resultados de rechazo (2006 y 2015) y 2 de aceptación (2009). Un primer análisis de estos resultados podría llevarnos a decir que la ciudadanía orureña muestra una conducta oscilante entre el rechazo y la aceptación del régimen autonómico, pero, ¿será que debemos entender los recientes resultados como un nuevo rechazo al régimen autonómico departamental como sucedió en 2006?, ¿Qué se encuentra detrás del rechazo del PEAD?

La hipótesis que acá manejamos para responder estas preguntas es que el PEAD no ha encarnado un proyecto regional que haga que el orureño/a se sienta identificado con él y que consiguientemente vote por su aceptación. Ahora, el decir que no haya existido un proyecto regional no quiere decir bajo ningún motivo que el proceso no haya sido participativo, ni mucho menos insinuamos que la ALDO no haya realizado su trabajo, todo lo contrario. A lo que vamos es que la participación generada a través de las mesas y espacios participativos han obedecido, en buena parte, a atender necesidades sectoriales así por ejemplo se instalaron mesas en torno a temas como género, niñez, minería, etc.; este esfuerzo pudo ser parte del recorrido pero no limitarse a él. Lo que ha faltado es la habilitación de un espacio de deliberación que trascienda lo sectorial y que permita confrontar proyectos y visiones departamentales y que fruto de ello emerja un “pacto”. La realidad es que el proceso no ha propiciado un pacto regional sino un pacto sectorial. Aun en este supuesto surgieron cuestionamientos de que el PEAD no reflejaba varias propuestas que fueron recogidas en las mesas de trabajo.

Lo que ha faltado es la habilitación de un espacio de deliberación que trascienda lo sectorial y que permita confrontar proyectos y visiones departamentales y que fruto de ello emerja un “pacto”. La realidad es que el proceso no ha propiciado un pacto regional sino un pacto sectorial.

Gráfico 5
Referendos que se vinculan con la autonomía departamental realizados en Oruro



Fuente: OEP-PNUD Bolivia 2012: Tomo II; OEP: <http://www.oep.org.bo/>: 12/10/2015

El Pleno de la ALDO pudo haber constituido este espacio de deliberación que confronte las diferentes visiones territoriales, pero ello no fue así ya que existía un único proyecto elaborado por la Comisión de Autonomías y que carecía de sujetos políticos que lo sustenten. El MAS-IPSP, a nivel departamental, con excepción del proyecto elaborado por la ex prefectura, no presentó una propuesta de Estatuto Autonómico que defienda, de ahí que los votantes no sabían si votar por el PEAD era sinónimo de apoyar a la organización política y la ideología que la sustenta. En el caso de la oposición poco se puede decir ya que no se conoce ninguna propuesta alternativa que se haya materializado en un documento. La lógica que se manejó fue que el PEAD era un documento de concertación donde todos dejaban sus intereses políticos, pero en el fondo se trataba de un instrumento que carecía de un alma que trace horizontes y pretensiones departamentales. No existía, análogamente como fue en el proceso constituyente, una línea trazada por el gobierno departamental. Esta situación muestra una falta de apropiación por el tema autonómico, tanto por autoridades electas como por la ciudadanía en general; pero además de ello pone en duda la representatividad de los Asambleístas ya que sus

Por tanto, el horizonte del proceso autonómico departamental en Oruro muestra un despertar de la ciudadanía y de sus organizaciones políticas, ya que se ha comenzado a indagar los alcances y la utilidad del régimen. La oportunidad para comenzar a articular un campo político en torno a la cuestión autonómica está servida y tiene diferentes caminos.

electores no ratificaron en el referendo el documento que aprobaron en el pleno.

No cabe duda de que el proceso estatuyente se caracterizó por tener un importante grado de participación ciudadana. Sin embargo, los resultados obtenidos en el referendo mostraron que un proceso participativo no basta. El tema central acá es la vocación autonómica que la ciudadanía puede tener entendiendo a esta como el interés, inclinación y afinidad que ella tenga por el régimen autonómico. Al parecer esta vocación es débil ya que en muchos de los espacios de participación instalados por la ALDO se pudo apreciar “ausencia y desinterés” de una parte de la ciudadanía. Ahora bien, esta ausencia y desinterés tal vez podría ser explicada por el desconocimiento que tiene una parte de la ciudadanía respecto a los alcances de la autonomía (*La Patria*: 12/09/2015). Este desconocimiento pudo jugar en contra de la propia ALDO ya que fue aprovechado por organizaciones como PP quienes sostenían que el PEAD creaba nuevos impuestos siendo que ello ya se encontraba establecido en la CPE; o también se puede mencionar aquella interpretación realizada por el Ministerio de Autonomías que señalaba que los Estatutos son necesarios para consolidar el Pacto Fiscal (*El Deber*: 05/10/2015). Tal parece, entonces, que la autonomía departamental, pese a su vigencia de más de 5 años, no seduce al ciudadano para que se interese y empodere de ella y esto, probablemente, se deba a que esta no haya visto en ella ningún beneficio.

Pese a lo dicho, parece ser que durante el proceso pre y post referendo ha comenzado a despertar tanto en las organizaciones políticas regionales como en la ciudadanía una postura frente al tema autonómico, esta puede ser una brecha que permita iniciar su debate, hecho que no se

produjo durante el proceso constituyente donde también se debió tomar una posición clara en el tema. Debemos asumir entonces que comienza a surgir un escenario de gestión y gobierno diferenciados entre lo nacional y lo subnacional, sino cómo se explicaría que en las recientes elecciones nacionales y subnacionales el MAS-IPSP haya obtenido una victoria en el departamento de Oruro y contrariamente haya sufrido una derrota respecto a la aprobación del PEAD que en gran parte estuvo bajo la responsabilidad de una asamblea departamental que copa los 2/3 a su favor.

Por tanto, el horizonte del proceso autonómico departamental en Oruro muestra un despertar de la ciudadanía y de sus organizaciones políticas, ya que se ha comenzado a indagar los alcances y la utilidad del régimen. La oportunidad para comenzar a articular un campo político en torno a la cuestión autonómica está servida y tiene diferentes caminos: en primer lugar, una reactivación del proceso estatuyente que requerirá del consentimiento de la bancada del MAS-IPSP en la ALDO, ya que cuenta con los 2/3 requeridos para aprobar otro PEAD. Aquí habrá que ver si el partido oficialista decide apostar a este proceso; todo apunta a que no, considerando las declaraciones del Gobernador. En todo caso, la oposición tendrá la alternativa de liderar el proceso desde la sociedad civil, pues por sí sola tiene poco poder de decisión dentro del ente legislativo. Otro camino se abre a partir de la gestión subnacional, pudiendo generarse normativa autonómica (leyes y decretos departamentales) de impacto que esta vez muestre al ciudadano los beneficios de gozar de una autonomía departamental. Un tercer camino se abre

a partir del ejercicio de la fiscalización desde la ALDO, principalmente desde las bancadas opositoras. De esta forma se comenzará a dirigir la mirada a la generación e implementación de políticas públicas producidas desde el nivel departamental tratando de abandonar el paternalismo del nivel central.

Sin embargo, pese a que las condiciones estén dadas, también existe la posibilidad de que este despertar quede ahí, lo cual mostraría que Oruro no tiene vocación autonómica. Ahora si esto fuese así, no sería ni malo ni bueno, simplemente es una preferencia por un estilo de gobierno. Al final de cuentas, lo que debe entenderse es que la autonomía, más allá de sus ampulosos tecnicismos, es una disputa de poder entre el nivel central y los niveles subnacionales. Si el ciudadano y las organizaciones políticas esperan que el nivel central incentive esta figura, se estaría generando una ilusión porque ello representaría que una persona se dé “un balazo en el pie”.

Miguel Ángel Foronda Calle

Abogado con especialización en Descentralización y Gestión Pública. Fue docente en la Carrera de Derecho de la Universidad Católica Boliviana y Posgrado de la Universidad Salesiana. Trabajó en el Centro de Investigaciones Sociales de la Vicepresidencia del Estado y el Centro de Investigaciones Constitucionales de la UCB. Actualmente es consultor en temas de régimen autonómico.

Abreviaturas y siglas utilizadas en este artículo

ALD	Asamblea Legislativa Departamental
MAS-IPSP	Movimiento Al Socialismo-Instrumento para la Soberanía de los Pueblos
ALDO	Asamblea Legislativa Departamental de Oruro
MSM	Movimiento Sin Miedo
CPCo	Código Procesal Constitucional
OEP	Órgano Electoral Plurinacional
CPE	Constitución Política del Estado
PEAD	Proyecto de Estatuto Autonómico Departamental
DGP	Declaración Constitucional Plurinacional
TCP	Tribunal Constitucional Plurinacional
EAD	Estatuto Autonómico Departamental
TED	Tribunal Electoral Departamental
GAD	Gobierno Autónomo Departamental
TEDO	Tribunal Electoral Departamental de Oruro
GAD-OR	Gobierno Autnomo Departamental de Oruro
TSE	Tribunal Supremo Electoral
LMAD	Ley Marco de Autonomías y Descentralización
UN	Unidad Nacional
LRE	Ley de Régimen Electoral
UTO	Universidad Técnica de Oruro

Material consultado

1. Archivo

Movimiento Demócrata Social (DEMOCRATAS) y Gobernación del Departamento de Oruro (10/09/2015). “Compromiso por la autonomía plena del departamento”. Acuerdo firmado entre el gobernador de Oruro y el Secretario Ejecutivo Departamental del Movimiento Demócrata Social.

Movimiento Demócrata Social (DEMOCRATAS) (04/09/2015). “Presenta Observaciones al Proyecto de Estatuto Autonómico”. Carta dirigida al Gobernador del Departamento de Oruro.

Oruro, Asamblea Legislativa Plurinacional, Comisión de Autonomía Organización Territorial y Límites (20/03/2015). Solicita tratamiento de ley de convocatoria a referendo. Carta dirigida a Directiva de la ALDO con el CITE: ALDO/CAOT y LN°122/2014-2015.

(21/05/2014). Informe N°11/2013-2014 Cierre del Programa de Elaboración del Estatuto Autonómico Departamental de Oruro.

(16/07/2012). Informe N°002/2012 Avance en la organización para la elaboración del Estatuto Autonómico.

2. Bibliografía

Asamblea Legislativa Departamental de Oruro (2012). *Memoria junio-diciembre 2011*. Oruro: Gobierno Autónomo Departamental.

—Leyes Departamentales Promulgadas Legislaturas 2010-agosto 2012. Oruro: Gaceta Oficial del Departamento de Oruro.

—Decretos Departamentales Promulgados Gestión 2010-2011. Oruro: Gaceta Oficial del Departamento de Oruro.

Böhrt Irahola, Carlos (2012). “Autonomía departamental: lento inicio de la odisea nacional”. En: *PNUD-Bolivia: El andar de la autonomía departamental en Bolivia: Caminantes y senderos*. La Paz: Virgo.

Órgano Electoral Plurinacional (2012). *Atlas Electoral de Bolivia*. Tomo II. Referéndums 2004-2009. La Paz: OEP y PNUD-Bolivia.

3. Entrevistas realizadas por el autor

Choque, Franz. Oruro, 20/09/2015.

Moya, Ever. Oruro, 20/09/2015.

Soliz, Rubén. Oruro, 08/12/2014 y 19/09/2015.

4. Fuentes hemerográficas

La Patria: www.lapatriaenlinea.com

Los Tiempos: www.lostiempos.com

La Razón: www.la-razon.com

5. Normativa y jurisprudencia

Estado Plurinacional de Bolivia. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Plurinacional.

- (2015/26/01). *Declaración Constitucional Plurinacional N°0025/2015.*
- (2014/28/10). *Declaración Constitucional Plurinacional N°0058/2014.*
- (2014/05/12). *Declaración Constitucional Plurinacional N°0022/2014.*
- (2013/06/27). *Declaración Constitucional Plurinacional N°0008/2013.*

Estado Plurinacional de Bolivia. Leyes, decretos, etc.

- (2012/05/07). *Ley N° 254 Código de Procedimiento Constitucional.*
- (2010/19/07). *Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización.*
- (2010/06/30). *Ley N° 026 Régimen Electoral.*
- (2010/05/24). *Ley N° 017 Transitoria para el funcionamiento de las entidades territoriales autónomas.*
- (2009/02/07). *Constitución Política del Estado.*

Estado Plurinacional de Bolivia. Resoluciones del Tribunal Supremo Electoral

- (2015/05/20). TSE-RSP N° 330/2015 *Reglamento para referendo de aprobación de Estatuto Autonómico y/o Carta Orgánica 2015.*
- (2015/05/20). TSE-RSP N° 324/2015 *Reglamento para la difusión de propaganda electoral en procesos electorales, referendos y revocatorias de mandato 2015.*

Profundizando la paridad: propuestas desde las mujeres a la nueva Ley de Organizaciones Políticas

Mónica A. Novillo Gonzales

Hablar de la participación política de las mujeres nos lleva inmediatamente a pensar en procesos electorales, cuotas de participación, candidaturas y medidas de acción afirmativa, entre otras cosas. Pocas veces la mirada se orienta hacia los partidos políticos y otras formas de organización política, que constituyen, en la perspectiva tradicional, los espacios en los que se definen las candidaturas, las estrategias políticas, sus formas de actuar y la cultura institucional.

Es en las organizaciones políticas, en el marco de la denominada democracia moderna, donde se da forma a la participación, se inicia y se desarrolla la trayectoria de quienes aspiran a un cargo de elección popular, se generan procesos internos de definición de estructuras y donde operan los principios y valores que expresan una cultura y accionar políticos que inciden en la cualidad democrática.

Al mismo tiempo, los partidos políticos, que median la relación entre la sociedad civil y el Estado, reproducen una serie de valores y comportamientos que expresan el carácter machista y patriarcal de nuestra sociedad y presentan resistencias a la inclusión progresiva de las mujeres en los espacios de decisión.

Sin duda, uno de los ámbitos en los que mayores avances se han producido en el último tiempo, en el marco de los derechos de las mujeres, es el de la participación política. Los avances normativos en materia electoral, y particularmente la inclusión de los principios de paridad y alternancia, se han traducido en un significativo incremento de la presencia de mujeres en los diferentes espacios de toma de decisiones y representación en los distintos niveles gubernativos.

Este incremento de la participación de las mujeres en los órganos del Estado ha posicionado a Bolivia como el segundo país del mundo con mayor presencia femenina en el ámbito legislativo. Sin embargo, a pesar de los avances normativos y de los logros concretos en el número de mujeres en cargos de representación, un primer balance

de los resultados plantea la persistencia de un conjunto de comportamientos que no han sido cambiados en la cultura política, en las forma de hacer política en el interior de las organizaciones políticas y, en consecuencia, se evidencia una serie de desafíos que deben ser encarados con urgencia para continuar en la consolidación de la paridad en el marco de los procesos de profundización de la democracia intercultural en Bolivia, usando como oportunidad la próxima discusión de la Ley de Organizaciones Políticas (LOP).

A pesar de que América Latina ha tenido diez mujeres presidentas en los últimos 40 años —varias de ellas elegidas en procesos democráticos como son los casos de Chamorro en Nicaragua, Fernández en Argentina, Rouseff en Brasil, Bachelet en Chile y Chinchilla en Costa Rica—, las mujeres de la región continúan subrepresentadas. De manera contraria a esta tendencia, en Bolivia, se ha logrado incrementar la participación de las mujeres en los últimos años hasta alcanzar la paridad numérica.

Las siguientes cuatro tablas presentan datos de la participación de las mujeres bolivianas en espacios de decisión¹:

Las luchas de los diversos movimientos de mujeres, expresados en un marco normativo favorable, han permiti-

A pesar de los avances normativos y de los logros concretos en el número de mujeres en cargos de representación, un primer balance de los resultados plantea la persistencia de un conjunto de comportamientos que no han sido cambiados en la cultura política, en las forma de hacer política en el interior de las organizaciones políticas.

tido que la presencia de las mujeres alcance porcentajes inéditos en los últimos procesos electorales.

1 Datos Observatorio de Género de la Coordinadora de la Mujer.

Tabla 1
Autoridades titulares del Órgano Judicial en el nivel nacional

Tribunales	2010				2012		
	Mujeres	Hombres	Acefalías	% mujeres titulares	Mujeres	Hombres	% mujeres titulares
Tribunal Supremo de Justicia	2	10	0	20 %	3	6	33 %
Tribunal Constitucional Plurinacional	0	5	0	0 %	4	3	57 %
Tribunal Agroambiental	0	4	6		3	4	43 %
Consejo de la Magistratura	1	1	2	50 %	2	3	40 %
Todas las instancias	3	20	8		12	16	43 %

Fuente: Coordinadora de la Mujer. En: *Participación política en el Estado*, 2015.

Tabla 2
Conformación de directivas de los tribunales electorales departamentales, 2015-2022

Cargo	Beni		Pando		Santa Cruz		La Paz		Oruro		Potosí		Chuquisaca		Cochabamba		Tarija			
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M		
Presidente		1			1		1		1		1	1		1		1	1		1	
Vicepresidente	1		1		1		1		1	1		1		1	1				1	
Vocal		1		1	1		1			1		1	1		1				1	
Vocal		1	1	1		1		1			1		1	1					1	
Vocal	1		1		1		1		1											
Vocal		1					1													
Subtotales	2	4	1	3	2	2	3	2	2	3	1	2	1	3	1	3	2	1	1	3
Total mujeres					26															
Total hombres					16															
Porcentaje total de mujeres					62 %															

Fuente: elaboración propia.

Tabla 3
Representación de mujeres en las cámaras de diputados y senadores, 2000-2014

Periodo	Cámara de Diputados				Cámara de Senadores			
	Mujeres	Hombres	Total	% de mujeres	Mujeres	Hombres	Total	% de mujeres
1997	15	115	130	12 %	1	26	27	4 %
2002	24	106	130	18 %	4	23	27	15 %
2005	22	108	130	17 %	1	26	27	4 %
2009	30	100	130	23 %	16	20	36	44 %
2014	66	64	130	50,77 %	16	20	36	44,4 %

Fuente: Coordinadora de la Mujer, con datos del Tribunal Supremo Electoral.

Tabla 4
Participación de mujeres y hombres en gabinetes ministeriales, 1993-2015

Año/periodo	Total de carteras ministeriales	Hombres		Mujeres	
		Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
1993-1997	10	10	100	0	0
1997-2002	16	15	94	1	6
2002	18	16	89	2	11
2003	15	14	93	1	7
2003-2005	16	12	75	4	25
2005	16	12	75	4	25
2006-2009	20	16	80	4	20
2010	20	10	50	10	50
2011	20	10	50	10	50
2012	20	13	65	7	35
2013	20	13	65	7	35
2014	21	14	67	7	33
2015	21	15	71	6	29

Fuente: elaboración propia.

El balance de los procesos electorales de octubre de 2014 y marzo de 2015 da cuenta, sin embargo, de una serie de obstáculos para la participación de las mujeres que tiene su origen en los partidos políticos. La persistencia de valores y actitudes machistas que se expresan en la forma en que se definen las candidaturas, en la falta de presencia de mujeres en las estructuras de poder, en situaciones de violencia y acoso político, ausencia de mecanismos de acción afirmativa o de protección de las militantes, entre otras cosas, que demandan la voluntad y el compromiso de transformar las estructuras y culturas partidarias, aún machistas y patriarcales.

1. Crisis de representación del sistema político

En la década de los años noventa, el sistema de partidos políticos daba señales inequívocas de debilidad. Se cuestionaba el que fueran las únicas instancias para la representación política ciudadana y que no respondieran

adecuadamente a los intereses de las mayorías; asimismo eran objeto de crítica sus procedimientos y normas internas. Para dar respuesta a estos problemas, y en el marco del proceso de modernización del régimen electoral, se impulsó el debate y la promulgación de una nueva Ley de Partidos Políticos (1999) que regulara la organización, el funcionamiento, el reconocimiento, el registro y la extinción de los partidos políticos, así como las alianzas entre ellos.

Esta norma incluía el rechazo a cualquier tipo de discriminación en razón de género, generación, etnia o cultura, y establecía medidas para garantizar la participación de las mujeres, estableciendo una cuota obligatoria del 30 % de participación femenina en los niveles de dirección partidaria y en las candidaturas para participar en los procesos electorales. Sin embargo, esta ley no estableció el papel de la Corte Electoral frente al seguimiento del cumplimiento de la ley, ni contemplaba sanciones para los partidos que la incumplieran.

Varios años después se promulgó la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas (2004), que se proponía romper el monopolio de los partidos políticos como representantes exclusivos de la sociedad civil en su relación con el Estado, a partir del reconocimiento de dos nuevos actores: las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas. Esta ley estableció una gran cantidad de requisitos, en muchos casos difíciles de cumplir, restringiendo la posibilidad de participación de estas

El balance de los procesos electorales de octubre de 2014 y marzo de 2015 da cuenta, sin embargo, de una serie de obstáculos para la participación de las mujeres que tiene su origen en los partidos políticos.

organizaciones y su reconocimiento formal para participar en los procesos electorales.

No obstante, esta norma constituyó un avance significativo para el reconocimiento de la participación política de las mujeres y preveía la consideración de criterios de equidad en asuntos de género, generacionales y culturales en su conformación, garantizando así la participación democrática en los procesos de elección interna de candidatos. Estableció una cuota del 50 % para las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas para la definición de todas las candidaturas de cargos de representación popular, introduciendo el concepto de alternancia. Tal como sucedía con la Ley de Partidos Políticos, esta norma tampoco considera sanciones al incumplimiento de la misma.

En la década del 2000 se decantaron un conjunto de demandas sociales que se expresaron en las movilizaciones y la emergencia de actores que caracterizaron este período (la llamada Guerra del Agua, la segunda Marcha Indígena por el Territorio, las Autonomías y los Derechos de los Pueblos Indígenas, la Guerra del Gas, etc.). Todas estas movilizaciones mostraban contundentemente que el modelo de democracia representativa vigente entonces en Bolivia, basado en el sistema de partidos políticos, no representaba los intereses de amplios sectores de la sociedad y los excluía de los procesos de toma de decisión sobre los aspectos que hacían a su vida cotidiana.

De esta manera, diversos movimientos sociales irrumpieron en la escena política interpelando al Estado frente a su incapacidad de gestionar las necesidades vitales de la población y resolver los problemas correlativos a la exclusión económica, social, política y cultural que afectaba a la mayoría de la población boliviana, y particularmente a las mujeres.

Estas movilizaciones incubaron la demanda por una transformación radical, que en 2005 se tradujo en la convocatoria a la Asamblea Constituyente y en la promulgación de la Nueva Constitución Política del Estado en 2009.

2. La Constitución Política del Estado y la Democracia Intercultural

La nueva Constitución Política del Estado marca el hito inicial de una serie de transformaciones sociales, políticas y culturales en nuestro país. Parte de esos cambios se producen con la elaboración de normas referidas a los procesos electorales.

El artículo 11 de la Constitución Política del Estado establece que Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres. Asimismo, plantea que la democracia se ejerce de las siguientes formas:

1. *Directa y participativa*, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa. Las asambleas y cabildos tendrán carácter deliberativo conforme a Ley.
2. *Representativa*, por medio de la elección de representantes por voto universal, directo y secreto, conforme a Ley.
3. *Comunitaria*, por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, entre otros, conforme a Ley.

La *Democracia Intercultural*, caracterizada por la Ley del Órgano Electoral Plurinacional (2010) y la Ley del Régimen Electoral (LRE) de 2010, se sustenta en el ejercicio complementario y en igualdad de condiciones de tres formas de democracia: directa y participativa, representativa y comunitaria, en el marco de lo dispuesto por la Constitución Política del Estado y la normativa electoral (Ley del Régimen Electoral, art.7).

De acuerdo a esa caracterización, las organizaciones políticas son las protagonistas de la *Democracia Representativa*, que se ejerce mediante elección de autoridades y representantes en los diferentes niveles del Estado Plurinacional, según los principios del sufragio universal. De igual manera, la LRE establece que la igualdad y la equivalencia son principios de la Democracia Representativa.

En la democracia representativa, las ciudadanas y los ciudadanos participan en el gobierno y en la toma de decisiones por medio de sus representantes, elegidos democráticamente a través de las organizaciones políticas. Estas organizaciones pueden asumir la forma de partidos políticos, agrupaciones ciudadanas u organizaciones de las naciones y pueblos indígenas.

Bajo ese entendido, fortalecer la participación de las mujeres en las organizaciones políticas, debería traducirse en el enriquecimiento y el fortalecimiento de la democracia representativa, en la medida que contribuye a representar de manera más adecuada los intereses de más de la mitad de la población, las mujeres.

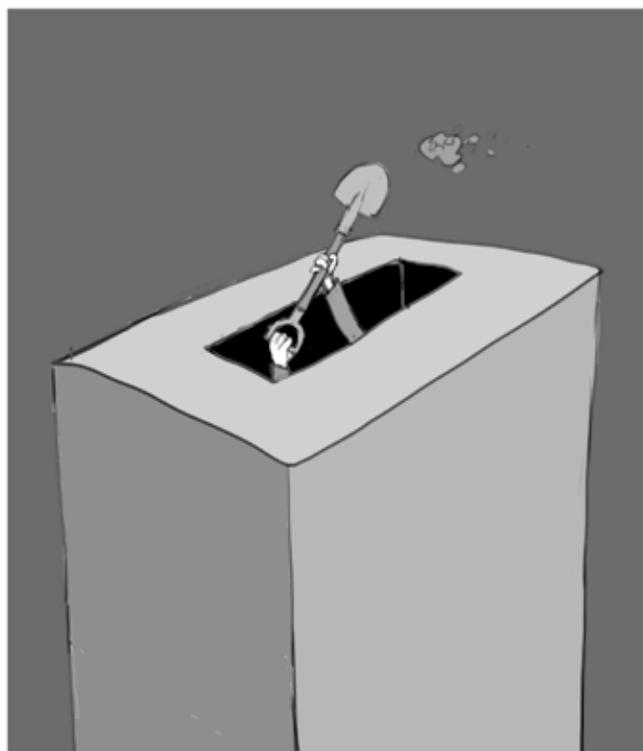
3. Las mujeres en el sistema de partidos

Las organizaciones políticas son la base de los sistemas democráticos. Son ellas quienes definen las candidaturas, designan los cargos públicos cuando llegan al gobierno, las que realizan los procesos de negociación con otras organizaciones políticas, articulan intereses, "... proponen, diseñan y deciden leyes y políticas públicas; y a nivel interno, deberían constituir espacios de formación y construcción de una carrera política para toda su militancia" (IDEA Internacional 3013). Sin embargo, cabe la pregunta de ¿cuál es el nivel de incidencia y participación que tienen las mujeres en estas instancias?

Algunos estudios sobre la participación de las mujeres en los partidos políticos han constatado que la gran mayoría de los partidos políticos en América Latina no cuentan con datos desagregados sobre su militancia femenina. A pesar de ello, las organizaciones políticas realizan estimaciones extraoficiales en las que las mujeres son entre el 40 y el 50 % de sus militantes.

También se ha evidenciado que en estos no se desarrollan procesos de promoción de los liderazgos femeninos, lo que más tarde se traduce en la forma de actuar y desarrollar la acción política, ya que en el momento de definir las candidaturas, las mujeres se vuelven "invisibles" o se argumenta que no existen mujeres capacitadas o formadas. Esto demuestra con claridad la debilidad de los partidos políticos a la hora de convertir a sus militantes en lideresas que puedan sentirse cómodas aspirando a un cargo de elección popular.

Pero también se evidencia que las mujeres son relegadas a cumplir tareas o actividades vinculadas, por una visión machista, a los roles asignados tradicionalmente a las mujeres, a actividades logísticas u organizativas. Asimismo, se ha demostrado que existen pocas mujeres ocupando puestos importantes en las estructuras partidarias



En Bolivia, a pesar del marco normativo favorable a la participación política de las mujeres que se ha implementado en los dos últimos procesos electorales, las organizaciones políticas siguen manejándose con patrones de conducta masculinos, lo que constituye un obstáculo para el pleno ejercicio de sus derechos políticos.

internas. Se encuentran generalmente en espacios de poca influencia. Mientras más poder, menos mujeres. En este entendido, las estructuras de las organizaciones políticas suelen ser poco receptivas a la participación femenina; no se promueve la participación de las mujeres en los órganos de dirección partidaria. En el ámbito de América Latina, la participación de mujeres en los cargos de dirección no supera el 30 %. Esto evidencia que las mujeres son bienvenidas para realizar trabajo de base, pero no así en los altos cargos de dirigencia partidaria.

Un análisis de los estatutos de los partidos políticos de la región, permite identificar la inclusión de cuotas, como efecto de lo que Llanos y Sample denominan la "fiebre de cuotas", aún en países en los que no se había incluido la cuota en la normativa electoral. Las cuotas encontradas en los documentos estatutarios de los partidos son aplicables a las listas de candidaturas y a los cargos de dirección partidaria. A pesar de la existencia de estas normas internas, la presencia de mujeres en los espacios de poder partidarios continúa dependiendo de la voluntad

política de los líderes, en su mayoría hombres. Las cuotas aplicadas en los partidos políticos han permitido en muchos países una mayor presencia de mujeres en la estructura de poder de las organizaciones políticas, pero esto no ha sido suficiente para imprimir comportamientos más incluyentes.

En Bolivia, a pesar del marco normativo favorable a la participación política de las mujeres que se ha implementado en los dos últimos procesos electorales, las organizaciones políticas siguen manejándose con patrones de conducta masculinos, lo que constituye un obstáculo para el pleno ejercicio de sus derechos políticos. La militancia femenina de las organizaciones políticas no es un dato con el que se cuenta. El Tribunal Supremo Electoral (TSE) registraba un 50,95 % de mujeres en el Padrón Electoral Biométrico.

La inclusión de las mujeres en las más altas instancias de decisión ejecutiva en el nivel nacional de los partidos con representación parlamentaria alcanzaba en 2013 un promedio de 31 %. Algunos de los partidos presentaban apenas un 20 %, como por ejemplo Alianza Social (AS) y el Movimiento sin Miedo (MSM), mientras que otros superaban el 40 %, como (el Movimiento al Socialismo (MASIPSP) con 42 % y Unidad Nacional (UN)) con 46 %.

Adicionalmente, es evidente que se ha incluido la idea de equidad de género en un plano más bien retórico y discursivo, pues a la luz de la revisión de los documentos internos de los partidos, se constata que en pocas oportunidades se han incluido medidas de acción afirmativa o menciones específicas a la temática de la igualdad de género en sus estatutos. En cambio, se trata de lograr que las propuestas retóricas se conviertan en acciones concretas de los compromisos con la igualdad.

Entre estos, sólo el MAS-IPSP cuenta en su estructura con una instancia destinada a promover la participación de las mujeres en sus estatutos. En los otros partidos, estas instancias funcionan aunque no con reconocimiento estatutario. Respecto a la inclusión de medidas afirmativas o cuotas en los estatutos partidarios, el MSM y AS

Si la equidad, la paridad y la despatriarcalización continúan ajenas a los principios y prácticas en las organizaciones políticas, la exclusión de las mujeres como sujetos de derechos políticos continuará siendo una consecuencia del sistema de dominación patriarcal en espacios de toma de decisiones.

no establecen tales previsiones, mientras que el MASIPSP fija una cuota de 30 % y UN establece una cuota de 50 %.

Se evidencia también, el acceso de las mujeres militantes a recursos económicos para aportar como candidatas es muy limitado; sus posibilidades de capacitación, espacios para el desarrollo o fortalecimiento de capacidades y destrezas que no han podido desarrollar por haber estado excluidas de los procesos políticos son más bien escasos. Tampoco se han considerado en los partidos criterios de equidad en la distribución de los recursos financieros, materiales, mediáticos u otros, por lo que las campañas, corren por cuenta de las mujeres candidatas. Ninguno de los partidos ha incluido aún instancias ni mecanismos de protección de las mujeres políticas contra el acoso y la violencia política.

4. ¿Por qué es importante incluir la perspectiva de igualdad de género en la Ley de Organizaciones Políticas?

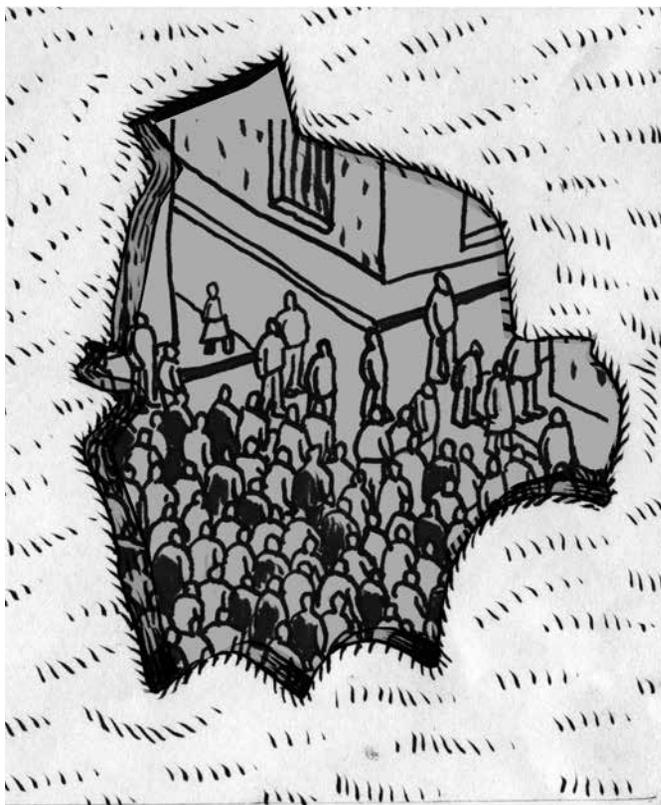
La inclusión de la perspectiva de igualdad de género en la Ley de Organizaciones Políticas contribuirá a fortalecer la democracia representativa, a mejorar la calidad de representación y en consecuencia, a consolidar la democracia intercultural, considerando los principios constitucionales de inclusión, no discriminación, paridad e igualdad de oportunidades.

Es necesario regular la conformación, organización, funcionamiento y registro de las organizaciones políticas, garantizando la participación de todas y todos los ciudadanos en espacios de poder y toma de decisiones, en concordancia con los preceptos y principios constitucionales ya mencionados.

Es cada vez más evidente la necesidad de avanzar en la democratización de las organizaciones políticas, con mayor participación de las mujeres en sus dirigencias, sus candidaturas y todas sus instancias internas. Si la equidad, la paridad y la despatriarcalización continúan ajenas a los principios y prácticas en las organizaciones políticas, la exclusión de las mujeres como sujetos de derechos políticos continuará siendo una consecuencia del sistema de dominación patriarcal en espacios de toma de decisiones.

5. Propuestas de las organizaciones de mujeres a la LOP

Una vez promulgada la nueva Constitución Política del Estado, las organizaciones de mujeres que trabajaron propuestas que debían ser incluidas en el nuevo texto constitucional, iniciaron la tarea de construir propues-



tas específicas a algunas de las leyes que debían ser elaboradas con plazos fatales por los legisladores. De esta manera, se trabajaron propuestas desde las organizaciones de mujeres, para las leyes denominadas orgánicas o estructurales: la Ley del Órgano Electoral Plurinacional, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, la Ley de Régimen Electoral, la Ley del Órgano Judicial y la Ley del Tribunal Constitucional.

Este ejercicio generó confianza en las organizaciones de mujeres que, en alianza con las instituciones afiliadas a la Coordinadora de la Mujer, elaboraron propuestas para las leyes que se debatían en la Asamblea Legislativa Plurinacional. En esta misma dinámica, una vez anunciada públicamente la necesidad de elaborar la Ley de Organizaciones Políticas, las organizaciones de mujeres participaron en un conjunto de reuniones y talleres, que permitieran contar con una propuesta acabada, para contribuir a la democratización de las organizaciones políticas, incluyendo los mecanismos necesarios para asegurar la efectiva participación de las mujeres en las instancias internas de toma de decisión y participación, en los cargos de representación en las organizaciones políticas.

La propuesta construida para la Ley de Organizaciones Políticas implicó un conjunto de espacios de reflexión jurídica, espacios de revisión y espacios de socialización con organizaciones de mujeres, en todo el país. Resultado de ese trabajo, las organizaciones sociales cuentan en la actualidad con un documento de propues-

ta construido y que se espera pueda ser considerado en el proceso de elaboración de la norma.

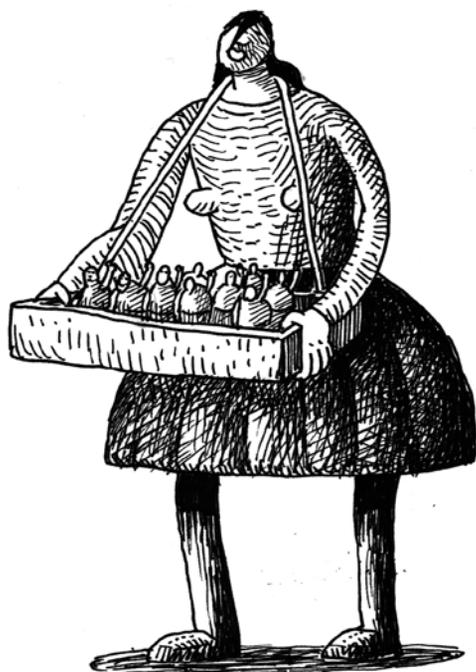
La propuesta considera un conjunto de aspectos que en criterio de las organizaciones de mujeres deben ser incluidos en la Ley de Organizaciones Políticas, si existe voluntad real, y no solamente discursiva, para avanzar en términos de equidad e igualdad de género.

Asimismo, se deberá garantizar mecanismos de distribución de los recursos disponibles (financieros, materiales, comunicacionales, talleres, etc.) con criterios de equidad de género. Adicionalmente se deberán incluir en los regímenes disciplinarios el rechazo a la violencia contra las mujeres y en particular, sanciones contra la violencia y el acoso político, en concordancia con la Ley Contra la Violencia Política y el Acoso Político Hacia las Mujeres. Establecer en este marco y con claridad el papel de fiscalización del Órgano Electoral, a través del Tribunal Supremo Electoral y los Tribunales Electorales Departamentales será fundamental para avanzar en la profundización de la democracia boliviana.

En relación a los principios, se plantea incluir los principios de equivalencia, equidad de género y medidas de acción afirmativa; igualdad de oportunidades; paridad y alternancia; no discriminación; despatriarcalización y no violencia.

En cuanto a la estructura, funcionamiento y democracia interna de las organizaciones políticas:

- Debe incluir una clara definición de las características de cada una de las modalidades que pueden adoptar las organizaciones políticas, sus fines, competencias, alcances, no sólo temporales, sino de las posibilidades de realizar actividades más allá de aquellas netamente electorales.
- Debe explicitarse como requisito para la constitución de una organización política el rechazo a toda forma de discriminación, sea esta de género, generacional, étnico-cultural o de otra índole y contra el acoso y la violencia política hacia las mujeres, en concordancia con la Ley N° 243 Contra el Acoso y la Violencia Política hacia las Mujeres.
- Se deben definir los criterios y requisitos de cada una de las organizaciones políticas, cuáles son sus derechos, cuáles son sus funciones, cuáles son las obligaciones en relación a su militancia, al órgano electoral y al electorado; cuál será el carácter de



su membresía y finalmente su alcance y cobertura territorial.

- Debe establecerse la obligación de desarrollar medidas de acción afirmativa que reviertan las situaciones de exclusión de mujeres, indígenas y jóvenes, desarrollando procesos de fortalecimiento de capacidades para la promoción de liderazgos.

En cuanto a los estatutos orgánicos, los estatutos de las organizaciones políticas deben contemplar lo siguiente:

- **Registro actualizado** de la cantidad de militantes, desagregando los datos por sexo, por departamento y región.
- **Declaración de principios**, asumiendo la equidad de género y la igualdad de oportunidades como principios constitutivos de la organización política.
- **Régimen interno de equidad de género** que promueva la paridad y alternancia, la igualdad de oportunidades, la implementación de acciones afirmativas, la equidad de género, generacional y étnico cultural.
- **Establecer los mecanismos de democracia interna** para garantizar los derechos a la participación política de mujeres, garantizando la paridad y alternancia en las dirigencias, así como plena participación de las mujeres en las instancias de decisión y deliberación.
- **Definición de los procesos de elección de candidaturas**, garantizando el cumplimiento obligatorio de la

paridad y alternancia para procesos electorales y de elección interna.

- **Establecer un régimen interno para sancionar la violencia y el acoso político** que reconozca como infracción grave el acoso y la violencia política hacia las mujeres e imponga sanciones drásticas.
- **La estructura interna debe contar con mecanismos de acción afirmativa** para garantizar la paridad y alternancia entre mujeres y hombres en los cargos de los órganos dirigenciales, instancias de representación y toma de decisiones internas en los niveles nacional, departamental y municipal.
- **Equivalencia de género** en todas las instancias y niveles de dirección con carácter obligatorio para garantizar los principios de paridad y alternancia y la participación de las mujeres.

Sobre la definición de candidaturas. En la elección de candidatas y candidatos, las organizaciones políticas deberán aplicar la equivalencia de género, los criterios de paridad y de alternancia entre mujeres y hombres, así como la equidad intergeneracional.

La elección de las candidatas y los candidatos a senadores/as, diputados/as, gobernadores/as, assembleístas departamentales, alcaldesas y alcaldes, concejales/as y otras autoridades se hará mediante sufragio, garantizando la aplicación de los criterios de paridad y alternancia entre mujeres y hombres, en estricto cumplimiento de los procedimientos establecidos en los estatutos y normas internas.

Sobre el financiamiento. Se propone establecer los criterios para distribuir los recursos materiales, comunicacionales y financieros de las organizaciones políticas con criterios de equidad de género.

- Los materiales de propaganda destinados a captar el sufragio y los espacios de publicidad en medios televisivos, radiales, escritos, impresos, deberán realizarse en base a criterios de equidad de género.
- Se deberá considerar la capacitación y fortalecimiento a mujeres y jóvenes para potenciar su participación y futuras candidaturas y proyecciones políticas.
- Definir mecanismos de transparencia, control social internos y rendición de cuentas con su militancia de manera regular y periódica.

Régimen disciplinario. Es fundamental que las organizaciones políticas establezcan mecanismos para san-

cionar la violencia contra las mujeres —en particular la violencia y el acoso político— como infracciones graves.

El papel y las atribuciones del Tribunal Supremo Electoral y los Tribunales Electorales Departamentales

- Vigilar y fiscalizar en todas las fases de los procesos electorales el cumplimiento de las normas internas vigentes en relación a la participación de las mujeres en las candidaturas de alcance nacional, de acuerdo a lo establecido en la Ley de Régimen Electoral².
- Verificar el estricto cumplimiento de los criterios de paridad y de alternancia entre mujeres y varones en todas las fases de presentación de las listas de candidatas y candidatos, por parte de las organizaciones políticas de alcance nacional³.

La democracia depende del ejercicio pleno de los derechos de las mujeres en los espacios públicos y en los privados. Parte de esos derechos son los políticos y civiles, que enfrentan una serie de obstáculos culturales, de prácticas y valores que se dan en el interior de las organizaciones políticas.

- Vigilar el cumplimiento de los estatutos de las organizaciones políticas en relación a la equidad de género en los órganos e instancias dirigenciales, verificando la observancia de los procedimientos establecidos en sus estatutos.
- Verificar en todas las fases del proceso el estricto cumplimiento del principio de la equivalencia y la aplicación de los principios de paridad y alternancia entre varones y mujeres en la presentación de candidaturas a los cargos de gobierno y representación de alcance departamental, regional o municipal, de acuerdo a lo establecido en la ley⁴.
- Fomentar y promover que las campañas electorales sean equitativas y pluralistas, desde las perspectivas de género, generacional e intercultural, fortaleciendo de este modo la democracia intercultural.

Asegurar la distribución equitativa de los espacios y tiempos de difusión de la propaganda electoral, desde

2 Artículo 23, Ley de Órgano Electoral Plurinacional, numeral 6.

3 Artículo 24, Ley de Órgano Electoral Plurinacional, numeral 16.

4 Artículo 37, Ley de Órgano Electoral Plurinacional, numeral 9.

las perspectivas de género, generacional e intercultural, en procesos electorales de alcance nacional, departamental y municipal.

6. A modo de conclusión

La democracia intercultural se asienta en la democracia representativa, cuyos protagonistas son las organizaciones políticas. La Ley de Organizaciones Políticas (LOP) constituye un importante aporte para construir una mayor institucionalidad democrática. Las organizaciones feministas y de mujeres han elaborado diversas propuestas para contribuir a las transformaciones institucionales que vive el país, pero el ámbito de las organizaciones políticas es un tema pendiente.

Muchos de los cambios institucionales favorables a la equidad de género fueron el resultado de múltiples factores: las luchas históricas de las mujeres, marcos normativos oportunos, contextos con una retórica progresista, iniciativas y buenas prácticas de las organizaciones políticas con potencial para generar un “efecto de contagio”, etc.

Un amplio sector de la población boliviana considera que los partidos políticos tiene una relación natural con la democracia representativa, aunque hay también quienes consideran que los partidos no son necesarios (LAPOP). La LOP iniciará nuevamente el debate sobre el papel de estas organizaciones en la consolidación de la democracia.

La democracia depende del ejercicio pleno de los derechos de las mujeres en los espacios públicos y en los privados. Parte de esos derechos son los políticos y civiles, que enfrentan una serie de obstáculos culturales, de prácticas y valores que se dan en el interior de las organizaciones políticas. Si no se enfrenta y resuelve los obstáculos con voluntad real, se pone en cuestión la eficacia de la representación de quienes constituyen la mayoría de la población, las mujeres.

Las denuncias de casos de violencia y acoso político, la falta de acceso de las mujeres a recursos económicos para llevar adelante una campaña electoral, la falta de apoyo a las candidaturas femeninas en la distribución de recursos materiales y comunicacionales, además de la recarga del trabajo doméstico, son aún obstáculos para la participación de las mujeres, que es necesario enfrentar adecuadamente en las organizaciones políticas.

Los planteamientos presentados buscan aportar al debate suscitado en torno a la formulación de la Ley de Organizaciones Políticas. Apuntan a la democratización de las organizaciones políticas en sí mismas y considerando la influencia de éstas efectivamente en la dinámica social.

El supuesto de fondo es que la democracia boliviana demostró apertura a las demandas de las mujeres y un nivel de desarrollo suficiente como para adoptar innovaciones surgidas del debate nacional y para escuchar propuestas de distintos sectores.

Mónica A. Novillo Gonzales

Comunicadora social y Secretaria Ejecutiva de la Coordinadora de la Mujer.

Bibliografía

BID e IDEA Internacional (2010). *Partidos Políticos y Paridad. La Ecuación Pendiente*. La Paz: BID e IDEA Internacional.

Coordinadora de la Mujer (2014). *De tejidos y entramados desde la diversidad. Sistematización de experiencias de acción colectiva de las mujeres en los procesos constituyente, postconstituyente y autonómico en Bolivia*. La Paz: Coordinadora de la Mujer.

Coordinadora de la Mujer e IDEA Internacional (2011). *Paso a paso, así lo hicimos. Avances y desafíos en la participación política de las mujeres*. La Paz: Coordinadora de la Mujer e IDEA Internacional.

Estado Plurinacional de Bolivia (2009). *Constitución Política del Estado*. La Paz: Gaceta Oficial del Estado.

——— (2010a) *Ley del Régimen Electoral*. La Paz: Gaceta Oficial del Estado.

——— (2010b) *Ley del Órgano Electoral Plurinacional*. La Paz: Gaceta oficial del Estado.

IDEA Internacional (2013). *Radiografía de la igualdad. Partidos políticos bolivianos*. La Paz: IDEA Internacional.

IDEA Internacional (2008). *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? Participación política de las mujeres en América Latina*. La Paz: IDEA Internacional.

de mo
di ver
si dad

Charagua Iyambae: el largo andar hacia su autonomía

Juan Urañavi Yeroqui

Introducción

Arakae (antes), durante el reinado de Ñamandú o Ñande Ru Guasu (nuestro Gran Padre) en Ivi Maraei (la Tierra sin Mal), el pueblo guaraní disfrutaba de una vida de abundancia, creación de su Gran Padre, a quien agradecían permanentemente, igual que a los *iyareta* (cuidadores de la naturaleza). Fue así hasta la llegada de extraños avasalladores de los espacios y riquezas de los guaraníes; desde entonces solo quedaron recuerdos de la vida sin mal.

El pueblo guaraní, como los demás pueblos que se consideraban propios de sus lugares y dueños de su territorio, fue víctima del despojo y reducido a la servidumbre con la llegada de los *karais* (blancos); sus habitantes fueron sometidos hasta dejar de ser guaraníes, lo que implicaba dejar de hablar su idioma, olvidarse de practicar su manera de curar a través del *ipaye* (médico propio) y adoptar a la fuerza el sistema sociopolítico, económico, cultural, religioso y la manera de administrar justicia de los *karais*.

A pesar de su resistencia por mantener su guaraní *reko* (ser guaraní), finalmente fueron derrotados cruelmente en la batalla de Kuruyuki, librada en 1892. Sin embargo, aunque vencidos, los guaraníes intentaron mantener su forma de vida y compartir con sus semejantes. Transcurridos más de cien años, apareció el *Mburuvicha Guasu* Bonifacio Barrientos Iyambae para reunir a los pueblos guaraní, ayoreo, chiquitano y guarayo en un *ñemboati guasu* (un gran encuentro) mediante la conformación de la Central de Pueblos y Comunidades Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB) en 1982. Desde entonces, cambiaron “flecha y arco” por “lápiz y cuaderno” para demandar tierra y territorio, educación bilingüe, salud y medicina natural, aprendizaje de la producción y comercialización, desarrollo con identidad y participación política con la aspiración de vivir plenamente su autonomía.

Esta plataforma de lucha, demanda de los pueblos indígenas del Chaco, Oriente y Amazonía de Bolivia, pasó a ser la base fundamental del proyecto de Ley Indígena de 1992 (arts. 46 y 47) en el que se plantea la autonomía que más tarde se convirtió en insumo básico de la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional.

A lo largo de los años, la demanda de autonomía avanzó con muchos sacrificios y una “larga marcha” que implicó movilizaciones y bloqueos para su inclusión en la Asamblea Constituyente. Una vez constitucionalizada su demanda, recién se atrevieron a convertir su municipio en autonomía indígena mediante el referendo del 6 de diciembre de 2009, con un 56 % de los votos, lo cual favoreció la elaboración del estatuto con la decisión de los cuatro capitanes de ese entonces: Marcial Arumbae de Charagua Norte, Leonardo Parupache de Parapitiguasu, Darío Ñadureza del Alto Isoso y Huber Rivero del Bajo Isoso.

1. Fundamento jurídico de la demanda de autonomía indígena

La actual Constitución Política del Estado reconoce los derechos colectivos de los pueblos “indígena originario campesinos”, sin la separación con comas, para evitar el desconcierto y las susceptibilidades entre los indígenas guaraníes, ayoreos, chiquitanos y guarayos ante la presencia avasalladora de grupos provenientes de occidente en el Chaco, Oriente y Amazonía del país.

A lo largo de los años, la demanda de autonomía avanzó con muchos sacrificios y una “larga marcha” que implicó movilizaciones y bloqueos para su inclusión en la Asamblea Constituyente.



La CPE, en sus artículos 289 al 296, define y delimita las autonomías y el derecho al autogobierno y/o autodeterminación en el país. Con esa base, el pueblo guaraní optó por su autonomía vía municipio y no vía TCO. Otras leyes e instrumentos jurídicos que establecen las condiciones para el funcionamiento de las autonomías son la Ley de Deslinde Jurisdiccional, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”, la Ley del Régimen Electoral y la Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien.

2. Elaboración y socialización del estatuto autonómico indígena guaraní

Para visibilizar la participación de la población en la elaboración y socialización del estatuto autonómico guaraní, es necesario considerar las estrategias asumidas por los actores. Asimismo, se realizaron seis entrevistas con informantes clave e impulsores de ambas opciones en el referendo cuyas opiniones se incorporan en el análisis¹.

Un hito fundamental en este proceso fue la realización de la Gran Asamblea de Camiri en 2009, que permitió establecer alianzas entre el pueblo Guaraní y los transportistas, gremiales y otros sectores sociales con el objetivo de empoderar al municipio de Charagua.

1) Belarmino Solano, alcalde del municipio de Charagua [del MAS]; 2) Silvia Canda, miembro del equipo impulsor del estatuto autonómico, concejala del Municipio de Charagua por el MAS; 3) Mirtha Durán Seleme de Gutiérrez, representante de la campaña por el NO al estatuto autonómico; 4) Erlan Barba, ganadero, representante de la campaña por el NO al estatuto autonómico; 5) Ángel Yandura, consultor, desempeña distintos cargos en su comunidad; 6) Víctor Eid Soliz, médico veterinario, trabaja en la Gobernación de Santa Cruz.

Las estrategias fundamentales que asumieron los guaraníes para la elaboración y socialización de su estatuto autonómico fueron las siguientes:

- Unidad guaraní en torno a sus capitanías (Charagua Norte, Charagua Sur, Alto Isoso y Bajo Isoso) bajo el amparo de la APG.
- Acompañamiento y colaboración institucional de APG², CIPCA³ y la Fundación Centro Arakuaarenda.
- Trabajo de líderes y lideresas guaraníes a favor de la autonomía indígena.
- Alianza política entre la APG y el MAS-IPSP para ganar las elecciones municipales de 2015 y conseguir recursos económicos para desplazamientos y/o movilizaciones.
- Trabajo hormiga realizado por todas y todos: *Mburuvichareta* zonales y locales, líderes, lideresas, técnicos y población en general.

Un hito fundamental en este proceso fue la realización de la Gran Asamblea de Camiri en 2009, que permitió establecer alianzas entre el pueblo Guaraní y los transportistas, gremiales y otros sectores sociales con el objetivo de empoderar al municipio de Charagua. También se eligieron asambleístas provenientes de las cuatro capitanías que comenzaron a trabajar *ad honorem* con el compromiso de servir al pueblo guaraní.

Posteriormente, una vez que el estatuto autonómico de Charagua fue enviado al Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) para el respectivo control de constitucionalidad, comenzó la fase de socialización durante el lapso de un mes visitando casa por casa, familia por familia, OTB por OTB, con el propósito de llegar a todos, incluidos los no indígenas, migrantes y los *karais* que se mostraron apáticos frente al proceso.

De ese modo, algunos de los informantes clave que fueron entrevistados afirman que la socialización del estatuto se hizo tanto en las comunidades rurales como en las poblaciones urbanas de Charagua, incluso por medio de invitaciones formales que se extendieron a las principales instituciones del municipio:

Se les ha abierto espacios públicos para la conformación de asambleas autonómicas en el trabajo de lo que ahora es el estatuto, pero no participaron, no tuvieron representantes. Se les buscó e invitó a las audiencias públicas, se invitó a instituciones y, por último, se invitó casa por casa, pero no quisieron (participar).

2 Asamblea del Pueblo Guaraní.

3 Centro de Investigación y Promoción del Campesinado.

(Nosotros) hemos venido socializando nuestro estatuto (Ruth Yarigua, Asambleísta Departamental del Pueblo Guaraní).

Primero se hizo la concientización de la gente guaraní y no guaraní en Charagua Estación para hacer conocer en qué consistía la autonomía indígena, luego al retorno hemos visto la estructura. En segundo lugar hemos elaborado preguntas políticas, hemos conformado comisión redactora, hemos ido separando unas cosas de otras. El tercer paso fue la Asamblea donde hemos hecho la plenaria, acompañado de audiencia pública, donde se le invitó a cada institución, a la Asociación Ganadera de Cordillera (AGACOR) y otras. Le invitamos, hay documentaciones oficiales, y ni una vez participaron. El mismo Vicepresidente de la Asamblea Autónoma de Charagua personalmente llevó las invitaciones en físico a las instituciones (Marcelo Alberto Quelca, Director de Arakuaaarenda).

Hoy he venido a votar por el estatuto autonómico. La ventaja que vamos a tener con la aprobación de este estatuto es un mayor control de los recursos, demostrar la capacidad de trabajo. Si se lee el estatuto incluye a todos, no sólo a guaraníes. Se elegirá autoridades por usos y costumbres, ya no habría seguridad sólo a personas, sino que se daría mayor tiempo a todos (Victor Eíd Soliz, veterinario y funcionario de la gobernación de Santa Cruz).

Sin embargo, quienes promovieron el NO al estatuto de Charagua tienen una percepción diferente. Declaran que no se los tomó en cuenta para la elaboración del estatuto y, en general, que la población urbana estuvo ausente de ese proceso. De hecho, algunos entrevistados señalan que no fue el pueblo guaraní quien elaboró el estatuto, sino otras instancias.

No, no, no, no. Definitivamente nosotros no participamos [en la elaboración del estatuto]; no nos tomaron en cuenta, ni una invitación, no hemos sido tomados en cuenta. Porque si quizá hubiéramos sido tomados en cuenta, quizá habría sido distinta la cosa, ¿no? Nosotros habríamos apoyado, ¿no? (profesora Mirtha Seleme de Gutiérrez).

Para hacer el estatuto no hemos participado nosotros, lo elaboraron los de CIPCA bajo cuatro paredes (Erlan Barba, ganadero).

Las críticas al proceso de elaboración del estatuto también provienen de otros sectores sociales:

Los ganaderos reclaman que no participaron en la elaboración del estatuto. Por eso dicen ellos que pueden participar, están predispuestos para mejorar el

estatuto, pero con su participación (Ángel Ñandura, ex líder de la CIDOB).

Claramente, las opiniones están divididas entre quienes afirman que sí existió una adecuada participación de la población en la elaboración del estatuto indígena de Charagua y quienes piensan que hubo falencias importantes, ya que no todos los sectores fueron tomados en cuenta del mismo modo.

Sí, estuvimos en ese debate⁴. La verdad que estuvo bien, la corte lo había organizado bien, había uno del SÍ y había uno del NO, y lastimosamente, pues, nuestra gente charagueña se queda en su casa sentada y no va y escucha... En cambio, la gente del SÍ estaban todos... Ellos han sido vivísimos... porque trajeron al Vicepresidente y lo trajeron al Presidente... Pero... a mí me gustó lo del Presidente... porque no habló nada de política, trajo la carretera para Charagua que ese es un anhelo que todo charagueño, yo incluso, agradecida con el Presidente, porque el Presidente ha dicho: "ahora, Charagua es el único que no tenía carretera", y ahora nos trae. Nuestro anhelo es una realidad tener la carretera (profesora Mirtha Seleme de Gutiérrez).

3. Las campañas por el Sí y por el No

En las movilizaciones durante la campaña, cada bando organizó a su estilo las concentraciones en los puntos señalados por ellos, exhibiéndose con sus distintivos en el cuerpo (polera y gorra) y flameando banderines y banderas. Empero, de acuerdo con los entrevistados, la campaña por el SÍ fue más visible que la campaña por el NO⁵.

De acuerdo con algunos testimonios de quienes impulsaron el NO al estatuto, durante la campaña habrían sido coartados por el Tribunal Supremo Electoral, ya que de las ocho juntas vecinales que se inscribieron para hacer campaña, solamente cinco fueron habilitadas. Por otro lado, expresan su queja de que el TSE hubiera observado un tríptico por el NO al estatuto por carecer de sustento legal y que ameritaba sanción. Según las normas para la realización del referendo, todas las instancias que querían hacer campaña debían inscribirse, y los partidarios del NO afirman que lo hicieron y que cumplieron a cabalidad

.....
4 Foro debate organizado por el Tribunal Electoral Departamental de Santa Cruz.

5 De acuerdo al testimonio de quienes hicieron campaña por el NO, su campaña fue financiada con la ayuda de los residentes charagueños que viven en la ciudad de Santa Cruz.

con la norma por lo que interpretan que se limitaron sus derechos.

Nuestra lucha ha sido fatal porque nosotros no teníamos los recursos como tenía la APG, como tenían los otros que hacían campaña. Hablo de CIPCA, hablo de *Arakuarenda*, hablo del Gobierno y de la alcaldía municipal. Nuestra campaña fue pobre, con ayuda de gente que nos llevaba 200 pesos, 50 pesos, y ha sido una

Quienes promovieron el NO al estatuto de Charagua (...) declaran que no se los tomó en cuenta para la elaboración del estatuto y, en general, que la población urbana estuvo ausente de ese proceso.

lucha desigual... el pueblo de Charagua en un 85 % ha dicho NO a los estatutos y eso quiero que quede bien claro... en el pueblo dijeron NO a los estatutos, no a la autonomía indígena, dijeron a los estatutos ¿no?, la APG tenía 280.000 bolivianos, y nuestra campaña fue pobre (Mirtha Durán, Delegada de la Junta Vecinal Barrio Universitario).

A pesar de esta situación, los partidarios del NO se sintieron triunfadores en el área urbana de Charagua, donde finalmente se impuso el NO con el 85 % de la votación.

Porque nosotros sí que en todo sentido hemos sido coartados, empezando desde la Corte Electoral, en todo sentido nos ha coartado a los que estábamos habilitados, porque solamente cinco hemos sido habilitados: junta vecinal y fuimos ocho personas valientes, digo yo, valientes porque hemos salido adelante y ese el fruto que hemos logrado en este pueblo, que el 85 % rechace los estatutos (Mirtha Durán, Delegada de la Junta Vecinal Barrio Universitario).

Por otra parte, se debe considerar el testimonio de algunas personas, en particular de algunos funcionarios públicos de Charagua, que manifestaron que realizarían campaña por el NO con el objetivo de conservar sus cargos ganados en la última elección municipal celebrada en 2014.

Hablando de la política, en la elección municipal ganó el alcalde actual por la sigla del MAS en Charagua, porque él, como persona, no es conocido. Es por primera vez que ganó el MAS la alcaldía. Ahora, a los masistas no les conviene que gane el SÍ porque si gana le toca a APG nombrar o elegir a las autoridades. Por eso hasta el mismo presidente del concejo municipal hace campaña por el NO a la autonomía indígena, porque quieren seguir hasta terminar su gestión (Ángel Ñandura, ex líder de la CIDOB).

La mayor participación de los guaraníes se produjo en el área rural de Charagua aunque, algo menos, también

fue importante en el área urbana. La participación en las reuniones, talleres y asambleas fue comunitaria, ya que se produjo en familias —hombres y mujeres, ancianos(as), adultos, jóvenes y niños(as)— y a la cabeza las autoridades locales. Empero, en muchos casos, los *mburuvichareta* y otros comunarios tuvieron que ingeniarse modos para poder llegar a todas las comunidades y socializar el contenido del estatuto.

Estamos convencidos de la autonomía, con lo que queremos cumplir con nuestro sueño de autogobierno y autodeterminación, para ejercer los derechos de nuestros ancestros, buscando convertir la autonomía en un pequeño Estado (Ruth Yarigua, Asambleísta Departamental del Pueblo Guaraní).

3.1 La participación de los *karais* y la población mestiza

Como se señaló anteriormente, existe la percepción de que los *karais* no participaron en el proceso de socialización del estatuto, a excepción de los pobladores de Charagua Estación. A pesar de las invitaciones y convocatorias que se habrían extendido, y de las visitas casa por casa que se habrían realizado, algunos de los entrevistados indican que los *karais* fueron demasiado susceptibles y no participaron del proceso. Una de las razones esgrimidas por los guaraníes es que los *karais* querían “autonomía” pero no “autonomía indígena” porque veían peligro de avasallamiento a sus territorios por parte de los migrantes andinos. Y, asimismo, porque tenían miedo de que sean los guaraníes quienes, mediante la APG, estuvieran a la cabeza de todo el proceso, aplicaran sus formas de elegir autoridades y administraran los bienes del municipio según usos y costumbres.

En todo caso, es una tarea urgente para las nuevas autoridades y el equipo impulsor de la autonomía indígena trabajar de cerca con los *karais* para fortalecer la visión de gestión intercultural del municipio.

3.2 La participación de los migrantes

La alianza de los guaraníes con los grupos de migrantes presentes en su municipio (transportistas, gremialistas, obreros y otros, en su mayoría provenientes de tierras altas) se logró gracias a una estrategia de acceso al municipio y de apoyo general a la aprobación del estatuto autonómico. Anteriormente, estos grupos sociales temían el saqueo y la creación de nuevos impuestos, desconociendo que el estatuto garantiza los derechos individuales, colectivos y privados⁶. Empero, la aceptación y el respaldo

6 El pago de impuesto es para el área urbana y no para el área rural, donde, según la Ley, las TCO no pagan a menos que exista una propiedad privada dentro de sus límites.

que finalmente brindaron al estatuto de Charagua puede ser interpretada en tres sentidos: primero, porque los migrantes no se sienten *karais*, aunque algunos tildan de flojos a los guaraníes (reproduciendo actitudes de los *karais*); segundo, porque ya no están tan controlados por los *karais* que están aglutinados en el Comité Cívico; tercero, porque les conviene acercarse a los guaraníes ante el crecimiento de su poder político y económico, porque ellos elegirán a sus autoridades por usos y costumbres, serán los directos beneficiarios como dueños de su territorio y, por tanto, podrán decidir si se quedan o se van. Por su parte, los migrantes aún conservan sus costumbres de estar juntos, trabar juntos y cooperar entre sí.

La alianza de los guaraníes con los grupos de migrantes presentes en su municipio (transportistas, gremialistas, obreros y otros, en su mayoría provenientes de tierras altas) se logró gracias a una estrategia de acceso al municipio y de apoyo general a la aprobación del estatuto autonómico.

La propuesta guaraní habla de inclusión, convivencia y participación de todos en reconocimiento de la pluralidad cultural dentro de su territorio; por ello, se optó por la autonomía vía municipio y no vía TCO.

3.3 La participación de los menonitas

Los testimonios recogidos señalan que algunos pobladores menonitas participaron en la elaboración y socialización del estatuto autonómico, pese a su cultura y a su renuencia general a participar en asuntos políticos. En este caso, lo que les interesa es que se realicen inversiones en caminos, hospitales y e proyectos productivos.

Los menonitas no participan, pero sí esperan que se note el ingreso económico en los materiales agrícolas, hospitales y, sobre todo, en caminos... aunque no reciban dinero del Gobierno.

Yo no voy a votar porque soy mexicano. Somos más de 8.000 habitantes menonitas que vivimos en cuatro colonias, ya está naciendo la 5a colonia. No conozco del referendo, desconozco el futuro destino del dinero. Nosotros no recibimos ni le pedimos dinero al Gobierno. Lo que nosotros quisiéramos son vacunas para ganado, buen hospital, buen camino. Mi amigo me dice que Charagua recibe más de 32 millones de dólares al año, pero no se ve esa plata, no hay mercado, no hay buen camino, no hay hospital. Por el camino hay mucha arena, muchos pozos y uno paga casi 100 bolivianos en pasaje por el mal camino. La colonia pone de su bolsillo, mi papá hace ocho años atrás manejaba una

oruga en la Villa de la Estación, para el trabajo daba oruga, diesel, dinero y la alcaldía quedó en limpiar el camino, pero hasta ahora no hay nada. Se entiende que hay gastos en los hospitales, pero otros gastos en qué se hizo... ¿qué va a pasar después? (Jacobo Fehr, menonita).

3.4 La participación de los guaraníes

Por lo general, entre los guaraníes se habla de *Mburuvichareta* o capitantes en sentido masculino y raras veces se escucha decir separadamente *kuimbae Mburuvicha* (autoridad hombre) o *kuña Mburuvicha* (autoridad mujer). Por ello, es evidente que destacan las autoridades de sexo masculino porque el pueblo guaraní es una sociedad patriarcal, o lo que las personas feministas del mundo no indígena actualmente denominan "machista". Sin embargo, en las comunidades siempre hay presencia de mujeres. Durante el trabajo de impulso a la autonomía indígena siempre participaron las familias, y una familia se compone de padre, madre, hijos, hijas, abuelos, abuelas, tíos, y tías, quienes conforman la *tētä* (comunidad o casa).

Con la participación de las mujeres y los jóvenes no se ha hecho mucha distinción de edad, y promover (el estatuto) ha sido una decisión orgánica.

La tabla 1 muestra las organizaciones políticas, civiles e indígena originario campesinas que se registraron para hacer campaña por el SÍ y por el NO al estatuto autonómico indígena de Charagua.

4. El día de la votación

La votación en el referendo autonómico de Charagua tuvo lugar el 20 de septiembre de 2015. La jornada se inauguró en la plaza principal a tempranas horas de la mañana con la presencia de los vocales del Tribunal Supremo Electoral José Luis Exeni y Dunia Sandoval; el presidente y la vicepresidenta del Tribunal Electoral Departamental de Santa Cruz, Eulogio Núñez Aramayo y Doly Ortiz; el Defensor del Pueblo, Hernán Cabrera, y representantes del Ministerio de Autonomías, autoridades de las Fuerzas Armadas, de la Policía Nacional y representantes del Sistema de Naciones Unidas en Bolivia.

En un ambiente festivo, la votación se inició a horas 08:00 en instalaciones de la unidad educativa Fe y Alegría "21 de Abril", en las 12 mesas que fueron habilitadas. Los jurados, juradas y delegados de mesas fueron hombres, mujeres, jóvenes, adultos, mestizos, guaraníes y migrantes andinos (participaron dos mujeres de pollera). Por su parte, un grupo de pobladores guaraníes vigilaron durante toda la jornada de votación a la cabeza de Javier Cruz, presidente del Consejo Plurinacional de Justicia. Por otra

Tabla 1
Organizaciones inscritas para realizar campaña por el Sí y por el No

N	Nombre	Opción	Delegado titular	Delegado suplente
1	APG Charagua Norte, APG Charagua Parapitiguasu, APG Bajo Isoso y APG Alto Isoso	Sí	Demecio Canduari Ortiz	Ruth Yarigua Coronillo
2	Fundación Centro Arakuaarenda	Sí	Marcelo Edmundo Alberto Quelca	Walter Moza Gutiérrez
3	Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA)	Sí	Néstor Cuéllar Álvarez	Freddy Villagómez Guzmán
4	Movimiento al Socialismo-Instrumento para la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP)	Sí	Jorge Martín Cantuta Huanca	Yeny Aramayo Ramos
5	Junta vecinal Mora Grande	No	Katia Paulet Heredia	Pablo Alejandro Gutiérrez Ojeda
6	Junta vecinal Barrio San Miguel	No	Jorge Soliz Menacho	José Luis Huebe Gonzáles
7	Junta vecinal Barrio Universitario	No	María Antonia Arancibia Barba	Mirtha Durán Seleme
8	Junta vecinal Barrio Los Tajibos	No	Lilian Heredia	Edwin Raña Coca
9	Junta vecinal Barrio Los Tajibos (II)	No	Fausto Rocha Landívar	Gloria Elena Barba Roca
10	Junta vecinal Barrio Defensores del Chaco	No	Antonio Landívar Laguno	Elizabeth Martínez Vargas

Fuente: Tribunal Electoral Departamental de Santa Cruz.

parte, los canales Bolivia TV, PAT, Unitel y otros medios capturaron diversas imágenes de la jornada electoral.

Cada mesa esperó al último votante para cerrar a horas 16:00 aproximadamente, aunque algunas terminaron más tarde. El conteo de los votos fue tranquilo con la participación de jurados, delegados y una notaria de Fe Pública.

El resultado de la votación varió considerablemente entre el área urbana y el área rural. En Charagua Pueblo triunfó el NO con 1.365 votos, frente a 692 a favor del SÍ ⁷. Por su parte, en el área rural, en las comunidades de dominio guaraní, 2.745 personas votaron por el SÍ y 1.024 personas por el NO. En total, según los datos oficiales del TED Santa Cruz, el SÍ ganó en el municipio de Charagua con el 53,2 % de la votación mientras que el NO obtuvo el 46,7 %. Además, hubo 1,36 % de votos blancos y 2,8 %

de votos nulos. La tabla 2 detalla el resultado de la votación en las 12 mesas instaladas en la unidad educativa Fe y Alegría “21 de Abril” de Charagua pueblo:

Llegado el cierre de la votación, los pobladores urbanos de Charagua lanzaron petardos por las calles festejando el triunfo del NO en la ciudad. Por su parte, enterados del resultado general de la votación, los guaraníes también salieron a las calles con sus movilizaciones para exteriorizar su alegría por el triunfo del SÍ, dirigiéndose después a la sede de la Capitanía Norte para escuchar los discursos de las principales autoridades e impulsores del estatuto. Los festejos llegaron a su culminación con un churrasco y un baile en un ambiente general de regocijo comunitario.

5. Principales aprendizajes

Lo que el pueblo Guaraní se propuso lograr, enfrentando todo tipo de dificultades, lo hizo siendo perseverante en su

⁷ De las 2.840 personas habilitadas para sufragar en el municipio, 2.145 emitieron su voto. No sufragaron 695 personas y hubo 25 votos blancos y 68 votos nulos.

Tabla 2
Número de votos por mesas habilitadas en Charagua

Mesa	Votos por el Sí	Votos por el NO	Diferencia de votos	Votos blancos	Votos nulos
1	69	107	38	0	7
2	65	112	47	7	2
3	84	94	10	1	5
4	57	116	59	1	5
5	48	132	84	0	6
6	37	133	96	3	5
7	58	98	40	1	5
8	78	101	23	3	2
9	47	124	77	3	9
10	35	119	74	4	2
11	61	102	41	1	4
12	48	101	53	1	11

Fuente: TED Santa Cruz.

decisión. Para ello, tuvo que superar la falta de recursos económicos, constantes viajes que se hicieron a La Paz y a Sucre, la burocracia y otras adversidades como tener que “abandonar” a sus familias durante mucho tiempo.

Se valora especialmente la unidad, la fuerza y la voluntad de los *Mburuvichareta* zonales y comunales en torno a la organización matriz APG. Asimismo, se valora su inteligencia creativa para enfrentar y buscar vías de solución a los conflictos que surgieron, así como para buscar alianzas estratégicas con otros sectores sociales y políticos. Esta capacidad organizativa fue fundamental para la socialización, la deliberación y la campaña en torno a la aprobación del estatuto, que implicó una movilización constante hacia las comunidades más alejadas.

Finalmente, se debe resaltar la capacidad para promover un ambiente democrático e intercultural en las comunidades y en las áreas urbanas durante el día de la votación, ya sea por el Sí o por el No.

6. Desafíos para el futuro

El primer desafío consiste en realizar una lectura crítica y reflexiva del porcentaje de votos a favor y en contra del estatuto autonómico. La escasa diferencia entre ambos debe tomarse muy en cuenta para responder a las inquietudes futuras de los partidarios de ambas posiciones (guaraníes, *karais*, migrantes, menonitas y otros grupos sociales).

En segundo lugar, se debe analizar la votación a partir de la conquista del gobierno municipal por parte del MAS; es decir que, detrás de los votos a favor del estatuto están las demandas de mejorar los trabajos e inversiones en salud, educación, caminos, producción, desarrollo humano, etc. Hay esperanza en la transformación del municipio de Charagua para que sea más transparente y alcance mejores resultados en el futuro.

Por otra parte, las nuevas autoridades y líderes deberán tener la suficiente capacidad, habilidad e inteligencia para poder atraer y convencer a las personas contrarias a la autonomía indígena, para así legitimar y consolidar

Detrás de los votos a favor del estatuto están las demandas de mejorar los trabajos e inversiones en salud, educación, caminos, producción, desarrollo humano, etc. Hay esperanza en la transformación del municipio de Charagua para que sea más transparente y alcance mejores resultados en el futuro.

la autonomía guaraní. Finalmente, se debe priorizar la implementación y la complementación del estatuto sobre la base de los principios, valores, saberes y conocimientos ancestrales con la ayuda de los *tjārōreta* (ancianos), *arakua iyareta* (sabios) y líderes del pueblo guaraní.

7. Conclusiones

- El 20 de septiembre de 2015, el pueblo de Charagua logró dar un paso decisivo en la construcción de su autonomía a partir de muchos sacrificios y tensiones sociales, políticas y culturales que se generaron con la aprobación de su estatuto autonómico. Esto sienta las bases para continuar con el paso siguiente de elección de nuevas autoridades de acuerdo con lo estipulado en el estatuto. Para alcanzar este logro fueron acertadas las estrategias adoptadas por las autoridades y las comunidades. Por un lado, el pueblo guaraní tenía una convicción clara de lo que quería y quiere lograr con la autonomía indígena. Bajo los lineamientos y la memoria de sus antepasados, apunta a recuperar su casa común (territorio) y volver a administrar sus bienes materiales y espirituales por el bien de sus hermanos(as), hijos(as), nietos(as) y generaciones venideras. Por otro lado, la unidad y el compromiso serio de los *Mburuvichareta* zonales y comunales por la causa de la autonomía son pilares fundamentales de la fuerza de las comunidades guaraníes.
- El acompañamiento permanente y fiel de las instituciones CIPCA y *Arakuaarendá* a la APG hizo posible que los guaraníes consigan lo que se propusieron con la autonomía, el autogobierno y la autodeterminación. En ese marco, se valora especialmente el rol activo y ascendente de los y las líderes guaraníes que les permite trabajar de manera gradual y continua por las

demandas de sus comunidades, entre las cuales está la autonomía.

- Por otra parte, la alianza de la APG con el MAS-IPSP

Las nuevas autoridades y líderes deberán tener la suficiente capacidad, habilidad e inteligencia para poder atraer y convencer a las personas contrarias a la autonomía indígena, para así legitimar y consolidar la autonomía guaraní.

permitió a los guaraníes empoderar al municipio, lo cual les permitió dar continuidad a la demanda de la autonomía y, a partir de ahora, a la administración del municipio con base en la normativa del estatuto guaraní.

- Se reconoce el compromiso de las instituciones estatales como el Ministerio de Autonomías, el TSE y otras instituciones, aunque se critica la burocracia que debieron enfrentar en instancias del Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP).
- El triunfo del Sí al estatuto autonómico indígena guaraní da a las nuevas autoridades electas la tarea de implementar y enriquecer el estatuto en la perspectiva de la consolidación de la autonomía sobre la base de la cosmovisión y la cultura guaraníes, de cara a la gestión intercultural, y tomando en cuenta la pluralidad cultural de los habitantes del municipio de Charagua.
- Hoy, el pueblo Guaraní ya es un referente para la obtención de la autonomía de los otros pueblos indígenas de tierras bajas (Chaco, Oriente y Amazonía), así como de las tierras altas del país.

Juan Urañavi Yeroqui

Antropólogo, docente y consultor, es especialista en políticas comunales del Chaco, Oriente y Amazonía de Bolivia, en gestión pública intercultural y en la demanda de autonomía indígena del pueblo guaraní.

¿Por qué perdió el “Sí” en Totora Marka?

Paulino Guarachi Huanca

Introducción

Gracias a mi trabajo en la Fundación Tierra, tuve la suerte de acompañar durante el largo proceso de elaboración del estatuto autonómico originario de Totora Marka. Quiero expresar mi agradecimiento a tata Javier Lara, Mallku del Consejo, tata Agustín Cahuana, presidente del Consejo de Estatuyentes (2009-2010), así como a todos los Mallkus de Consejo, Mallkus de Marka, Tamanis, mamas y a tata Policarpio Ancari (2011-2015), quienes me han permitido hacerlo.

El Tribunal Supremo Electoral, bajo la presidencia de la Dra. Wilma Velasco, lanzó la convocatoria para un referendo aprobatorio de cinco estatutos autonómicos departamentales (La Paz, Oruro, Potosí, Chuquisaca y Cochabamba), tres cartas orgánicas municipales (Huanuni en el departamento de Oruro y Tacopaya y Cocapata en Cochabamba) y dos estatutos indígena originario campesinos (Totora en el departamento de Oruro —tierras altas— y Charagua en Santa Cruz —tierras bajas—). Este proceso debió haber culminado el 28 de junio de 2015. En la oportunidad, el ministro de Autonomías, Lic. Hugo Siles, manifestaba: “es un momento histórico para la consolidación del Estado Plurinacional, especialmente con las autonomías indígenas, ya que es considerado un referente en América Latina y el mundo”, y añadía: “a partir de la convocatoria mi despacho trabajará en el fortalecimiento de la gestión de este proceso autonómico”¹.

La crisis del Tribunal Supremo Electoral obligó a la Asamblea Plurinacional a ampliar el plazo de la realización del referendo hasta el 20 de septiembre de 2015, por Ley N° 177/2015, administrado por nuevas autoridades del Tribunal Supremo Electoral, elegidos el 08 de julio y posesionados el 10 de julio de 2015. Hasta esta fecha, el Gobierno había convocado y realizado dos reuniones de Consejo Nacional de Autonomías para tratar el pacto

fiscal, suspendido hasta después de la realización del referendo aprobatorio de los estatutos y cartas orgánicas municipales, a pesar de que no existe ninguna norma que condicione el tratamiento del mismo a la aprobación de éstos.

El presente estudio hace hincapié en el proceso previo al referendo aprobatorio del Estatuto Autonómico Originario de Totora Marka en el departamento de Oruro, para lo cual se intenta indagar por qué perdió el Sí en el referendo del 20 de septiembre de 2015.

1. Proceso de acceso y elaboración del estatuto autonómico

Según la Constitución Política del Estado (CPE), “cada Autonomía Indígena Originaria Campesina (AIOC) elabora su Estatuto, de acuerdo a sus normas y procedimientos propios...” (Art. 292), y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), señala que el titular de la AIOC es el pueblo indígena, que se expresa a través de sus autoridades originarias, mientras que el titular de la autonomía municipal es el gobierno autónomo municipal. Por eso, en Totora Marka, todo el proceso de acceso a la AIOC, así como la elaboración del Estatuto autonómico originario y toda la campaña para la aprobación del Estatuto fue encarado por las autoridades originarias.

A manera de recapitular el proceso vivido en Totora Marka, señalamos las actividades más importantes, la revisión de las resoluciones adoptadas, el registro en los libros de actas, y correspondencia enviada y recibida.

2. Acceso a la autonomía indígena originario campesina

Entre el 28 de febrero y el 06 de diciembre de 2009 se realizaron nueve *tantachawis*² ordinarios y extraordinarios en

1 Matutino *La Razón*, 1 de abril de 2015.

2 *Tantachawi*: asamblea.

Totora Marka, dos *tantachawis* en el nivel de *Jach'a suyu* Carangas, cinco talleres y los impulsores participaron en el encuentro del 2 de agosto en Camiri donde el presidente Evo Morales promulgó el DS. 0231 para viabilizar el referendo de conversión de municipio a la AIOC, que establece requisitos de cumplimiento obligatorio, tales como:

- En *jach'a Tantachawi*³, Totora Marka aprobó la resolución de ejercer el derecho de autogobierno a través de la Autonomía Originaria.
- Solicitan y obtienen del Ministerio de Autonomías el “certificado de territorio ancestral”,
- Solicitan y recaban libros del Tribunal Electoral del departamento de Oruro. Una vez llenados contienen el 22 %), los presentan y obtienen el certificado de que cumplieron con el 10 % mínimo de firmas del padrón electoral (presentado
- Después de varias solicitudes, presionan cercando al concejo municipal para obtener la ordenanza municipal N° 044/2009.
- Solicitan la convocatoria al referendo de acceso a la AIOC. La pregunta fue aprobada por el Tribunal Constitucional Plurinacional.
- En referendo del 06 de diciembre de 2009, se aprobó el acceso a la cualidad de AIOC con el 74,5 %.

3. Elaboración del estatuto autonómico originario de Totora Marka

Entre el 23 de septiembre y el 22 de noviembre de 2009 se admitieron propuestas, se aprobó el esquema del Estatuto, se elaboró y aprobó el *primer borrador*, después de dos talleres y tres sesiones del consejo autonómico conformado por autoridades originarias y elegidas por sus ayllus, esperando sea implementado una vez elevado a la cualidad de Autonomía Originaria y se programó el muyo de socialización en 32 comunidades de los 9 ayllus de Totora Marka. Estas actividades fueron apoyadas por la Fundación Construir, ISA Bolivia y el Ministerio de Autonomías.

El *segundo borrador* fue elaborado entre el 6 de marzo y el 12 de noviembre de 2010, como fruto de la socialización y propuestas recabadas del *muyu*⁴, dos *tantachawis* y tres sesiones del consejo de estatuyentes. El 31 de julio

se aprobó la LMAD que establece el contenido mínimo del Estatuto y obliga a conformar el órgano deliberativo. Como resultado del amplio debate se organiza la estructura del Estatuto en cuatro dimensiones de la *chakana*⁵, es aprobado y sometido al tercer *muyu* en los nueve ayllus. Estas actividades contaron con el apoyo técnico de Fundación Construir, ISA-Bolivia, Ministerio de Autonomías y Fundación TIERRA.

Durante esta etapa de la elaboración del Estatuto autonómico, el gobierno municipal, encabezado por Milton Marca, alcalde municipal y presidente del MAS de la provincia San Pedro de Totora, con el respaldo de los representantes de los jóvenes Freddy Godoy, Arsenio Sánchez, Wilson Marca (hijo del alcalde y dirigente de jóvenes del MAS en el departamento de Oruro), quienes acusaron a ISA-Bolivia de recibir financiamiento de USAID, lo que provocó el alejamiento de la institución, al mismo tiempo promovieron la crisis del órgano deliberativo presidido por Agustín Cahuana, a quien acusan de manipular la redacción del estatuto autonómico por ambición e interés personal y lo tratan de “político fracasado”. Para superar la crisis, presentó la renuncia a la presidencia y permitió la reorganización del órgano deliberativo, con cuatro representantes de cada ayllu, dos de los cuales son tamanis y dos elegidos por *tantachawi* del ayllu. La crisis duró entre el 4 de marzo y el 7 de mayo de 2011 y terminó con la elección y posesión de Policarpio Ancari, *tata Tamani* del ayllu Lupi, y Teodoro Delgado, presidente y vicepresidente respectivamente.

El *tercer borrador* se elaboró y aprobó entre el 21 de mayo y fines de septiembre de 2011, como resultado de un *tantachawi* y tres sesiones del órgano deliberativo. Luego fue sometido al cuarto *muyu* en los nueve ayllus, durante el mes de octubre. En este *muyu* fue consultado sobre el sistema de gobierno y la elección por *sara thaki*⁶ y *muyu* o por voto secreto, demandado por los estatuyentes Wilson Marca y Freddy Godoy.

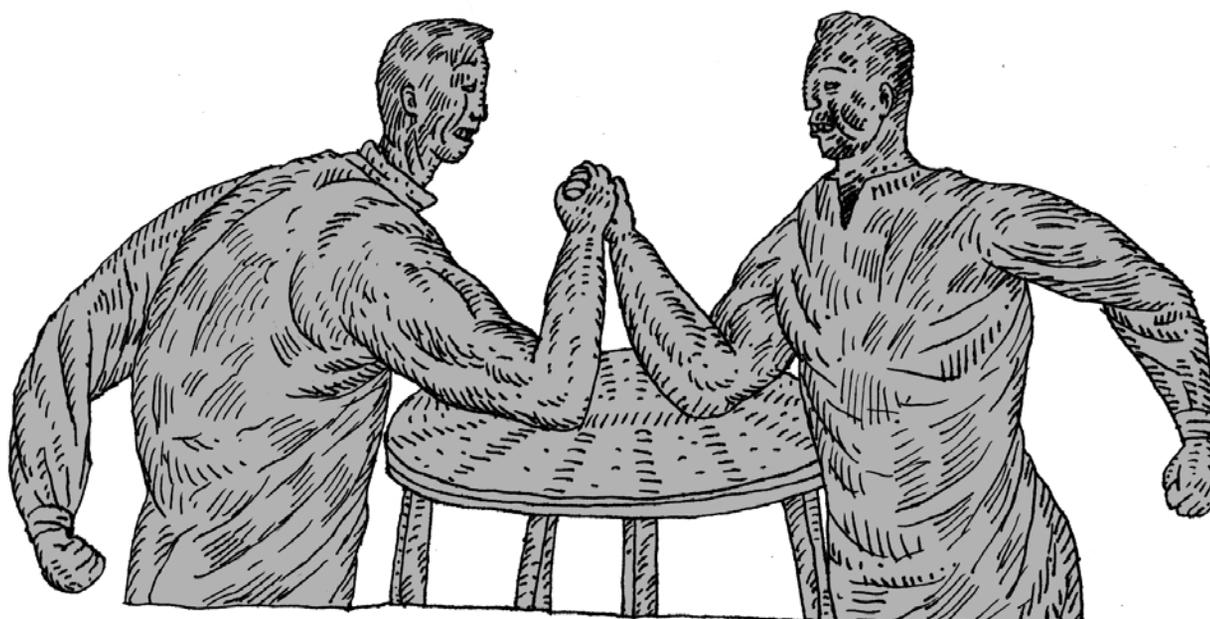
Los días 18, 19 y 20 de noviembre de 2011, en Iroco de la ciudad de Oruro, se realizó sesión cerrada del órgano deliberativo por tres días para redactar el texto final tomando en cuenta las opiniones y sugerencias de los nueve ayllus, sistematizadas por la consultora Fundación PROSANA contratada por PDCR. El tema de mayor debate fueron los artículos referidos a la elección de autoridades del gobierno de la autonomía originaria de Totora Marka, el resultado de la consulta en los nueve ayllus dio el siguiente resultado, siete ayllus se pronunciaron por *sara thaki* y *muyu*, mientras que dos ayllus se habían pronunciado por

3 *Jach'a tantachawi*: magna asamblea.

4 *Muyu*: rotación de la autoridad o el poder político entre ayllus o comunidades.

5 *Chakana*: cruz andina.

6 *Sara thaki*: recorrido de cargos de la sayaña al ayllu comunitario y finalmente a la marca concéntrica.



el voto secreto. La presidencia y el consejo de estatuyentes asumen como mandato de las bases el sara thaki y muyu (turno y rotación), y terminan redactando el texto final del Estatuto Autonómico Originario. Frente a esta decisión adoptada, la dirección del MAS de San Pedro de Titora declara traidor al presidente del órgano deliberativo.

Los días 16, 17 y 18 de diciembre 2011, en sesión ordinaria del órgano deliberativo y en presencia de autoridades originarias *se aprobó en grande y en detalle el estatuto autonómico originario de Titora Marka*, observando el reglamento de debates y conformaron la comisión de estilo y concordancia. La aprobación en detalle contó con la presencia de la ministra de Autonomías Claudia Peña, que recibió un ejemplar del texto aprobado como constancia. Después de tres sesiones, la comisión de estilo y concordancia presentó su trabajo, junto al glosario y las disposiciones transitorias, los mismos que fueron aprobados en sesión extraordinaria de estatuyentes.

4. Viacrucis en el Tribunal Supremo Electoral y en el Tribunal Constitucional Plurinacional

El Tribunal Supremo Electoral no contaba con el reglamento de supervisión establecido en la LMAD, y, como fruto de varias reuniones y talleres propiciados por la Coordinadora Nacional de Autonomía Indígena Originaria Campesina (CONAIOC), ministerio de Autonomías con los técnicos del Servicio de Fortalecimiento Democrático (SIFDE) del Tribunal Supremo Electoral, se aprobó la Resolución R-TSE-RSP 075, que establece los requisitos

y procedimientos para la supervisión de la elaboración y aprobación del estatuto según normas y procedimientos propios, así como la acreditación de los miembros del órgano deliberativo. El informe favorable fue entregado el 20 de julio de 2012 por la presidenta del Tribunal Supremo Electoral, Dra. Wilma Velasco, al presidente del consejo de estatuyentes y mallkus de Titora Marka.

El 16 de agosto de 2012, el directorio del órgano deliberativo y mallkus de Titora Marka presentan al TCP el proyecto del Estatuto autonómico para obtener el control de constitucionalidad. Después de tres audiencias y varios viajes a la ciudad de Sucre, el 19 de septiembre de 2013, el TCP entregó la declaración constitucional con 10 artículos observados para su adecuación a la CPE. Salvadas las observaciones fue remitido el 1 de octubre del mismo año, y el 20 de febrero de 2014, el TCP emitió la declaración constitucional de que el 100 % del Estatuto está de acuerdo con la CPE.

Inmediatamente solicitan al Tribunal Supremo Electoral a través de la instancia departamental de Oruro para la convocatoria al referendo aprobatorio del estatuto, con el apoyo técnico del Ministerio de Autonomías se complementa la pregunta del referendo ¿Está usted de acuerdo con el estatuto autonómico de Titora Marka y su puesta en vigencia? (SÍ) (NO). Con la aprobación del TSE fue enviado en consulta al TCP, aprobado sin modificaciones. Otro problema que las autoridades originarias sortearon es la asignación de recursos municipales, ante la negativa del gobierno municipal se gestionó la transferencia me-

diante el débito automático, mismo que se efectuó el 01 de marzo de 2015.

Esta cronología de hechos y actos protagonizados por autoridades originarias y *wawaqallus* (hombres y mujeres jóvenes), muestran la esperanza y sueño de totoreños y totoreñas en la reconstitución de un gobierno propio a través de la Autonomía Originaria de Totorá Awki Marka, en procura del ejercicio de los derechos a la libre determinación y autogobierno consagrados en la Constitución Política del Estado, en el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas para alcanzar el propósito añorado, los totoreños y totoreñas participaron en el referendo del 6 de diciembre de 2009, logrando el acceso a la autonomía indígena originaria con el 74,5 % de votos, como uno de los 11 municipios en proceso de conversión a la AIOC.

Esto demuestra que ambos referendos se realizaron en dos momentos políticos muy distintos.

El Estatuto se aprobó en grande y en detalle en medio de mucha alegría, *jallallas* (vivas) y la ritualidad de la *ch'alla* con alcohol y coca. Desde ese día hasta la realización del referendo aprobatorio del Estatuto Autonómico Originario de Totorá Marka, el 20 de septiembre de 2015, habían transcurrido cerca de cuatro años, por la burocracia excesiva en el Tribunal Supremo Electoral y en el Tribunal Constitucional Plurinacional. Este lapso causó el enfriamiento y cansancio del anhelo que tenían los totoreños y totoreñas de ejercer el autogobierno a través de la autonomía originaria. Después de conocer los resultados preliminares del referendo, el tata Policarpio Ancari expresaba con mucha tristeza a los *tata mallkus* y *tamanis* presentes: “el 18 de diciembre de 2011 habíamos terminado de redactar y aprobar el estatuto autonómico. Ese día hemos terminado

Tabla 1
Comparación de los referendos de acceso a la AIOC 2009 y de aprobación del estatuto en Totorá Marka 2015

Descripción	Referendo 2009		Referendo 2015	
	Votos	%	Votos	%
Votos Sí	1.467	74,50	592	29,96
Votos NO	502	25,50	1.384	70,04
Votos válidos	1969	91,30	1.976	93,30
Votos blancos	127	5,90	50	2,36
Votos nulos	60	2,80	92	4,34
Votos emitidos	2.156	100	2.118	100
Inscritos habilitados	2.216	100	2.580	100

Fuente: elaboración propia con datos del TSE

de cocinar, han pasado casi cuatro años, la comida se ha enfriado y se ha fermentado, no es posible comer, ahí están los resultados”, luego complementaba diciendo, “hemos perdido tiempo y gastamos dinero, aquí terminan mis funciones de presidente del órgano deliberativo y de todos los estatuyentes. Agradezco por la confianza, especialmente por el acompañamiento de algunos mallkus y tamanis durante este último proceso, acotó”⁷.

Un aspecto a resaltar es la unidad entre Mallkus de Consejo, *mallkus de marka*, *tata tamanis*, *mamas* con el órgano deliberativo (consejo de estatuyentes), a pesar de los conflictos internos que se presentaron durante la elaboración del Estatuto Autonómico hasta su aprobación, con el firme propósito de alcanzar la autonomía originaria de Totorá Marka y contagiar al resto de las *markas* de Jach'a Suyu Carangas, aceptaron lo establecido en la LMAD, por eso el consejo de estatuyentes decide llamarse “órgano deliberativo”. Esta denominación es ajena en el lenguaje de los comunarios. Al respecto, Gonzalo Vargas, Viceministro

⁷ Intervención de Policarpio Ancari en reunión de emergencia del 20 de septiembre de 2015, en Totorá Marka.

de Autonomía Indígena Originaria Campesina, expresaba que “este término fue forzosamente impuesto, por Ley N° 031”, y sugería que “sería bueno que se haga el esfuerzo de revisar y corregir la Ley”⁸.

Es necesario analizar y reflexionar integralmente la Ley de Autonomías y Descentralización a la luz de su aplicación, no solo se trata de corregir la institución como el “órgano deliberativo”, sino que obliga a un profundo análisis y revisión de algunos temas, tales como los requisitos y procedimientos de acceso a la AIOC, elaboración de estatutos hasta su aprobación, requisitos y procedimientos de la supervisión por el SIFDE, requisitos y procedimientos de control de constitucionalidad, requisitos y procedimientos para llegar al referendo aprobatorio del Estatuto Autonomo, los cuales hacen engorroso y difícil de consolidar la autonomía indígena originaria campesina.

La Ley de de Convocatoria a Elecciones subnacionales debería permitir que los municipios que accedan o hayan accedido a la cualidad de autonomía indígena, autonomía originaria, autonomía indígena originaria, autonomía originaria campesina, entre otras (concordante con el artículo 43 de la Ley N° 031), debería ejercer el derecho a la libre determinación y al autogobierno con la victoria del Sí a la autonomía resultante del primer referendo, sin mayor trámite, tomando en cuenta la CPE y los fallos y declaraciones del Tribunal Constitucional Plurinacional sobre la elección de sus autoridades del gobierno autónomo que se efectuará a través de sus normas y procedimientos propios. A partir de ahora ya no deberían seguir sometiéndose a elecciones municipales como viene ocurriendo en las dos últimas elecciones subnacionales, sino llevar adelante el proceso de la elaboración y aprobación del Estatuto autonómico.

5. Proceso de socialización previo al referendo

Después de la emisión y publicación de la convocatoria al referendo que debió realizarse el 28 de junio de 2015, en tantachawi del mes de abril, autoridades originarias (mallkus y tamanis) planificaron el muyu en 32 comunidades de los 9 ayllus para la socialización del Estatuto Autonomo Originario de Totorá Marka. Los responsables de la socialización fueron los Mallkus del Consejo, Mallkus de Marka, Tamanis, mamas y el Directorio de estatuyentes. Asimismo, el tantachawi comprometió el apoyo técnico de las instituciones CIPCA Altiplano, Fundación CONSTRUIR y Ministerio de Autonomías. Los tata Tamanis quedaron encargados de la organización en cada comunidad y aprovecharon los tantachawis programados en cada ayllu para socializar el estatuto autonómico para su aprobación. Las

autoridades originarias gestionaron la impresión de seis mil ejemplares del estatuto autonómico para la socialización en comunidades y ayllus de Totorá Marka.

Cuando se ingresaba a las comunidades de manera regular se produce la renuncia de la presidenta y los vocales del Tribunal Supremo Electoral y como consecuencia se produce la postergación del referendo de aprobación de los estatutos hasta el 20 de septiembre de 2015, lo que provocó confusión en el cumplimiento del cronograma definido para la socialización entre mallkus, tamanis y técnicos de instituciones; en algunas comunidades se realizaron dos veces y en otras no se llegaron a efectivizar. Es importante anotar que se aprovecharon las reuniones (tantachawis) mensuales de cada ayllu. En ellas se incluía en el orden del día un punto sobre el referendo aprobatorio del Estatuto autonómico, con un tiempo limitado porque no era una convocatoria exclusiva para la socialización, lo que no permitió tratar en profundidad el contenido del Estatuto.

La socialización del estatuto autonómico no contó con una metodología ni material adecuado de los contenidos que pudiera facilitar su comprensión, tampoco fue compartida ni consensuada entre técnicos de las instituciones con los mallkus, tamanis y el directorio de estatuyentes.

La socialización del estatuto autonómico no contó con una metodología ni material adecuado de los contenidos que pudiera facilitar su comprensión, tampoco fue compartida ni consensuada entre técnicos de las instituciones con los mallkus, tamanis y el directorio de estatuyentes. En las comunidades se entregó un ejemplar del Estatuto a los asistentes y los técnicos se esforzaron en explicar la estructura y contenidos de las dimensiones de la chakana. Tanto los técnicos como los mallkus y estatuyentes explicaron que el estatuto recoge los principios ancestrales, según los cuales la máxima instancia en la toma de decisiones del gobierno autónomo originario sería el Jacha Tantachawi. Asimismo, la selección y elección de autoridades del gobierno autónomo originario se efectuará mediante el sara thaki y muyu (turno y rotación), como ejercicio de usos y costumbres (normas y procedimientos propios), y con la autonomía originaria se priorizará el desarrollo productivo, entre otras cosas. Para fijar la atención de los asistentes se dio lectura a algunos artículos referidos a las explicaciones, así como explica Franklin Condori, exautoridad originaria de Totorá Marka, comentando que:

El procedimiento de la socialización se ha hecho en cada etapa, en esta última ha estado a cargo de las

⁸ Conversatorio sobre ¿Por qué perdió el Sí en Totorá Marka, 01-10-2015, convocado por el SIFDE.

autoridades originarias y técnicos de instituciones que apoyan el proceso autonómico, han llegado a los nueve ayllus, la mayoría de las comunidades han recibido la socialización, desde el mes de abril. En mi comunidad se ha llevado, aunque yo no estuve presente, las reuniones de socialización se realizan los fines de semana. Los estatuyentes y autoridades originarias, han promovido y han llevado a cabo la socialización, lo que se ha notado es que la gente ya no estaba interesada en el contenido del estatuto.

6. Los jóvenes se organizaron para apoyar la aprobación del Estatuto autonómico originaria de Totorá Marka

Es importante observar que en esta etapa decisiva, ni autoridades originarias ni las instituciones habían generado espacios de información y socialización para las mujeres, generando espacios como reuniones, talleres o encuentros. Fundación CONSTRUIR había tomado la iniciativa de organizar y realizar tres talleres y un encuentro de jóvenes, quienes terminaron conformando su Directorio que fue consagrado por el Mallku de Consejo, Miguel Soto, en acto público, en presencia de autoridades originarias, autoridades y técnicos de instituciones públicas nacionales, departamentales y municipales⁹. Después de algunas recomendaciones se efectuó la ceremonia de posesión (consagración) al nuevo directorio de jóvenes, quienes expresaron su apoyo a la Autonomía Originaria indicando que no habían participado durante el proceso de la elaboración del Estatuto Autonómico, a pesar de ello, la nueva organización de jóvenes aportará con la elaboración y presentación de propuestas para la reglamentación, durante la implementación de la autonomía, desde la visión de los jóvenes de Totorá Marka¹⁰.

Los jóvenes que representaban en el órgano deliberativo, Wilson Marca, Freddy Godoy (entre los más expresivos), quienes estuvieron en desacuerdo con el sistema de *sara thaki* y *muyu* para la elección de autoridades del gobierno autónomo originario, reivindicando el voto secreto, afirman que, como jóvenes,

hemos participado en la redacción del estatuto, siempre hemos estado en desacuerdo con esos artículos de *sara thaki*, *muyu* y de los requisitos de haber pasado cargos menores y/o autoridad originaria, los jóvenes no cumplimos, entonces, ningún joven de 18 años es posible que pueda acceder al gobierno de la autonomía originaria de Totorá Marka, por eso queremos que gane el NO para corregir esos dos o tres artículos, la juven-

9 Asistentes al primer encuentro de Totoreños/as con autoridades nacionales, 22 de agosto 2015.

10 Álvaro Ninachoque Sánchez, Juan Carlos Apaza Ventura, Lourdes Beatriz Godoy; presidente, vicepresidente y secretario de hacienda, respectivamente, de los jóvenes de Totorá Marka.

tud no puede estar discriminada y tiene que guardar relación con la Constitución Política del Estado,

Otro aspecto es que “en Totorá Marka, estaríamos anulando al partido MAS, que es de nuestro presidente Evo Morales, eso no podemos permitirlo”¹¹.

Al respecto, otros entrevistados opinaban que la gente del MAS sólo estaba velando por sus intereses personales, “éstos jóvenes son del MAS y siempre estuvieron contra la autonomía originaria de Totorá Marka; no nos sorprende, son residentes de Totorá en Oruro, dicen que representa a los jóvenes, pero no se relacionan con los jóvenes que se han organizado”¹².

7. Falta de apoyo logístico durante la socialización

Durante el proceso de socialización no contaban con materiales, tales como cartillas, afiches o trípticos que faciliten la comprensión del contenido del Estatuto. Se entregó un ejemplar del estatuto a todos los asistentes a los eventos de socialización, un aspecto que conviene tomar en cuenta es que la mayoría de los participantes eran personas de la tercera edad y mujeres, cuya comunicación es casi exclusivamente oral y en aymara, y no están acostumbradas a la información escrita o a la lectura de documentos. Algunos facilitadores explicaron el estatuto en castellano en reuniones comunitarias y en reuniones mensuales de los ayllus, con poco tiempo disponible, por lo que el idioma dificultó la comprensión de los asistentes y uno de los entrevistados manifestaba que “hubiera sido importante la permanencia de uno o dos técnicos durante la última etapa de socialización, que hable nuestro idioma aymara, donde los mayores y mujeres pudieron haber entendido mejor en las reuniones de socialización”¹³.

8. Apoyo durante el último mes

Cuando faltaba un mes para la realización del referendo, en *tantachawi* mensual de autoridades originarias, el Ministerio Autonomías comprometió apoyar el proceso de sensibilización a favor del Estatuto autonómico, para ello se programó dos encuentros de totoreños y totoreñas, el primero con los ministerios de Planificación y Comunicación, y el segundo con el ministerio de Justicia y el órgano Judicial. El primer encuentro se realizó el 22 de agosto de 2015, con la participación de entre 10 y 15 personas por comunidad y la presencia de autoridades nacionales: Gonzalo Vargas, viceministro de Autonomías Indígena

11 Entrevista a Freddy Godoy y Félix Ramírez, 18 de septiembre de 2015.

12 Opiniones de: Miguel Soto, Franklin Condori, Teodoro Delgado; mallku de Consejo y exautoridades originarias y estatuyentes.

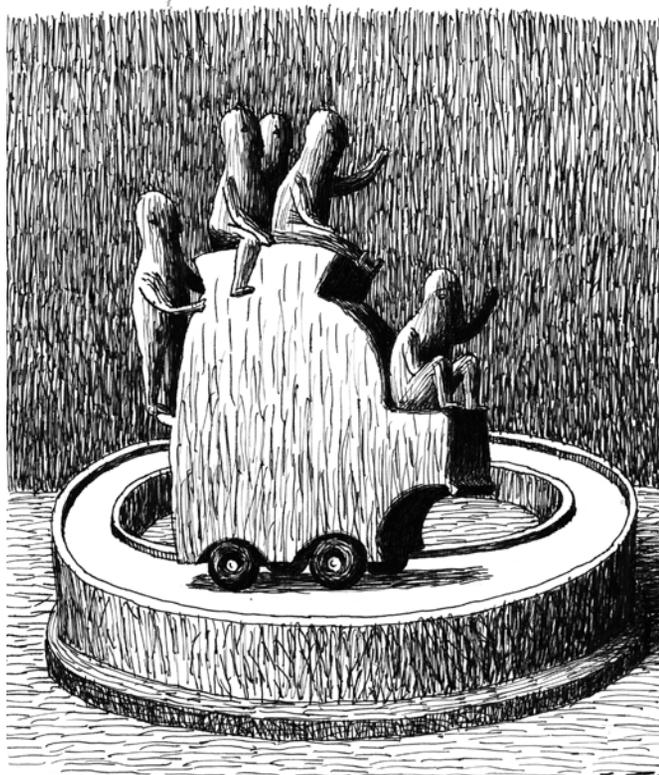
13 Marco Renjipo, Mallku de Marka, lamentaba el resultado del referendo.

Originario Campesinas, René Martínez, viceministro de Justicia, dos representantes del Ministerio de Planificación del Desarrollo y exsenador Adolfo Mendoza. Todos expresaron con vehemencia que había llegado la hora de aprobar el Estatuto Autonómico de Totorá Marka y con ello habremos dado un paso importante para consolidar el Estado Plurinacional de Bolivia. Afirmaban que algunos hermanos venían diciendo que la autonomía indígena originaria servirá para cobrar impuestos. “Esto es falso y mienten”, enfatizaba el viceministro Martínez, y señalaba que no se puede consolidar el Estado Plurinacional sin Autonomía Indígena Originario Campesina.

Los dirigentes y jóvenes militantes del MAS, después de escuchar las intervenciones y previo debate y análisis deciden trabajar frontalmente contra la aprobación del estatuto autonómico, con el único objetivo de derrotar el *sara thaki* y al *muyu*, para luego cambiarlos por el voto universal.

La segunda actividad planificada con el ministerio de Autonomías tuvo lugar los días 5 y 6 de septiembre de 2015, con el lema “Construyendo nuestra autonomía originaria para vivir bien”. En la oportunidad estuvieron presentes delegaciones de Charazani, Jesús de Machaca, Raqaypampa, Corque Marka, así como las principales autoridades originarias de Jach’a Suyu karangas. Totoreños y totoreñas compartieron con autoridades nacionales presentes, entre ellas María Eugenia Choque del Tribunal Supremo Electoral, Bernardo Huarachi del Tribunal Agroambiental, Cristina Mamani del Consejo de la Magistratura, Efraín Choque del Tribunal Constitucional Plurinacional, Lucio Fuentes, presidente del Tribunal Agroambiental, Gonzalo Vargas, viceministro de Autonomías, Cnl. Ramiro Justiniano R., representante del Ministerio de Defensa y el exsenador por el MAS Adolfo Mendoza.

Todas las autoridades expresaron su apoyo a la Autonomía Originaria de Totorá Marka, manifestando que la AIOC permite que el proceso de cambio avance y decían que allí está la identidad de totoreños y totoreñas, sellada en su indumentaria, su música interpretada con la tarqueada, sus formas de producir, así como la administración de justicia. Al respecto, la vocal del Tribunal Supremo Electoral María Eugenia Choque instó apoyar la lucha de los pueblos indígenas y naciones originarias por la reconstitución territorial y el autogobierno, reconocidos por instrumentos legales internacionales como fue el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, consagrados en la Constitución Política del Estado, en este caso al ejercicio de la libre determinación, el autogobierno, justicia indígena



originaria, consulta previa libre e informada, entre otras, los cuales se podrán ejercer a través de la autonomía indígena originaria de Totorá Marka.

En esta cumbre trabajaron cuatro comisiones y sus conclusiones fueron presentadas en la última plenaria, en la que estuvieron presentes los residentes de Totorá que viven en diferentes centros urbanos. Quienes cuestionaban el diseño del Estatuto autonómico decían que era para retornar al pasado, pero eso no es posible porque los tiempos han cambiado, vivimos en tiempos de la modernidad donde la ciencia y la tecnología están cambiando el mundo. Otros residentes expresaban su molestia contra la titulación colectiva de TCO-TIOC de Totorá Marka. Decían que la autonomía originaria es para consolidar esa titulación, y anular la autonomía anulará el título colectivo y permitiera la titulación individual familiar de nuestras sayañas, etc.

Asimismo, los dirigentes y jóvenes militantes del MAS, después de escuchar las intervenciones y previo debate y análisis deciden trabajar frontalmente contra la aprobación de Estatuto autonómico, con el único objetivo de derrotar el *sara thaki* y al *muyu*, para luego cambiarlos por el voto universal, que permita a jóvenes y residentes acceder al gobierno de la autonomía originaria de Totorá Marka. Los residentes habrían sembrado dudas y voces contrarias a la autonomía originaria, los totoreños y totoreñas salieron confundidos del evento. Al respecto, Marco Mendoza reflexionaba que la participación de autoridades nacionales había sembrado confusiones y dudas; el remedio habría sido peor que la enfermedad.

9. Subió la temperatura por el NO a la autonomía

En los últimos 20 días antes del referendo se intensificó la campaña por el NO a la autonomía, encabezada por el gobierno municipal (tanto el concejo municipal como el ejecutivo), secundado por la dirección provincial del MAS, apoyados por residentes, religiosos y profesores. Cuando faltaba apenas una semana para la realización del referendo, se llevaron a cabo reuniones de dos ayllus. Allí se escuchaban opiniones contrarias a la autonomía. En el ayllu Parco, la señora Lidia Ventura, primera concejala del MAS, sentenciaba diciendo: “veremos en el referendo: si gana el NO, va a haber obras, y si gana el SÍ olvídense de las obras y compromisos, porque no habrá dinero”¹⁴. Estas palabras fueron para que las y los comunarios relacionen la asignación de recursos con el municipalismo: si ya no son municipio, entonces será como antes y no contarán con recursos para sus proyectos.

En el ayllu Collana, uno de los asistentes refutaba al Mallku diciendo: “soy residente, vemos que el Estatuto no nos proyecta al futuro, el pueblo no come el estatuto y con

Tabla 2
Resultado de votos válidos de los dos estatutos

Mesas	Totora Marka		Departamento de Oruro	
	SÍ	NO	SÍ	NO
Mesa 01	47	127	45	129
Mesa 02	66	102	66	107
Mesa 03	64	101	67	99
Mesa 04	61	112	68	109
Mesa 05	7	4	5	5

Fuente: elaboración propia, con datos del recuento de votos.

este estatuto me están coartando mis derechos y especialmente el derecho de mis hijos”. Otro asistente decía: “con este estatuto me están quitando el derecho a la libertad de culto y religión, ustedes me conocen, yo soy religioso, con el estatuto me están obligando a venerar y ch'allar a la pachamama con alcohol y coca, diciendo que son parte de nuestros usos y costumbres, estas ritualidades son contrarias a las prácticas y principios de la religión evangélica, por eso estamos contra la autonomía”.

En definitiva, la campaña del NO derrotó al SÍ en el referendo, diciendo que con la Autonomía Originaria de

¹⁴ *Tantachawi* del ayllu Parco, donde estuvieron presentes sus cuatro comunidades.

Totora Marka estarían obligados a pagar impuestos, porque el Gobierno central no mandará dinero como ahora, estaremos abandonados a nuestra suerte y para seguir recibiendo dinero del Gobierno central, votemos por el NO a la autonomía. A esta consigna se sumaron la mayoría de los profesores. Cuando faltaban cuatro días, en la ciudad de Oruro decomisaron los personeros de la gobernación cinco mil afiches de la imprenta SADAY, con el logo del OEP, convocando a votar por el NO a la autonomía, hecho que fue denunciado a la fiscalía por autoridades originarias que además exigían su esclarecimiento.

A pesar de ello, la expectativa había crecido: el día del referendo llegaron dos observadores internacionales con la esperanza de ver un resultado favorable, autoridades del SIFDE, del Tribunal Supremo Electoral y el gobernador de Oruro, entre otros. Después del cierre y el recuento de votos, el NO había ganado en las cinco mesas del centro poblado de Totora Marka con los siguientes resultados:

En los resultados se puede observar que no existe diferencia entre los votos para rechazar el Estatuto autonómico de Totora Marka y el estatuto autonómico departamental.

10. Conclusiones

1. La cuestión económico financiera es central y sensible para comunarios(as) y residentes.

El mensaje que ha calado profundo es que al dejar de ser municipio, también se dejarían de percibir los recursos que transfiere el nivel central del Estado, y que habría que generar recursos propios a través de impuestos, de manera que la autonomía originaria no contaría con financiamiento para proyectos. Con esta falsedad se ha tocado la sensibilidad de todos y todo los totoreños y totoreñas. De nada sirvió que autoridades de los diferentes ministerios explicaran que esto no sucedería, que los municipios que pasen a ser AIOC seguirían recibiendo recursos del Estado. Es más, hasta se les informó que por ser una experiencia nueva y muy importante para consolidar el Estado plurinacional, contarían con aún más apoyo económico de diversas fuentes.

2. El momento político hace a las grandes decisiones.

Durante el proceso de socialización, el contenido del Estatuto autonómico originario fue prácticamente ignorado por los residentes que llegan solamente a los *tantachawis*; hombres y mujeres hablaban de la autonomía como una imposición y algo ajeno a su realidad, desviando así la atención para no hablar ni analizar el contenido del estatuto. Más parecía que estaba



en debate la autonomía sin mencionar que ésta había sido aprobada con el 74,5 % de votos en el año 2009. La aprobación de la autonomía se dio en un momento político de apoyo al partido en función de gobierno y a la nueva Constitución Política del Estado, ocasión en que estuvieron de acuerdo tanto los residentes como los comunarios(as). El referendo para la aprobación del estatuto fue un momento político distinto que tiene características completamente diferentes, en el que las autoridades originarias y comunarios de Totorá Marka se vieron confrontados con los residentes y militantes masistas.

3. Los partidos políticos le temen a la autonomía indígena originarias porque les limita su poder.

Los partidos políticos que participaron en las elecciones municipales y que conforman el actual gobierno municipal de Totorá Marka, sin importar los principios ni la línea política a la que pertenecen, se unieron en contra de la autonomía originaria para no perder su poder actual y sus posibilidades de continuar en el mismo.

Un golpe irreversible para la autonomía originaria de Totorá Marka fue la decisión del Tribunal Supremo Electoral de elegir para el municipio autoridades transitorias, que hicieron todo lo que políticamente pudieron para quedarse en el poder los cinco años. La alcaldesa y los concejales hicieron una campaña muy intensa por el NO a la autonomía.

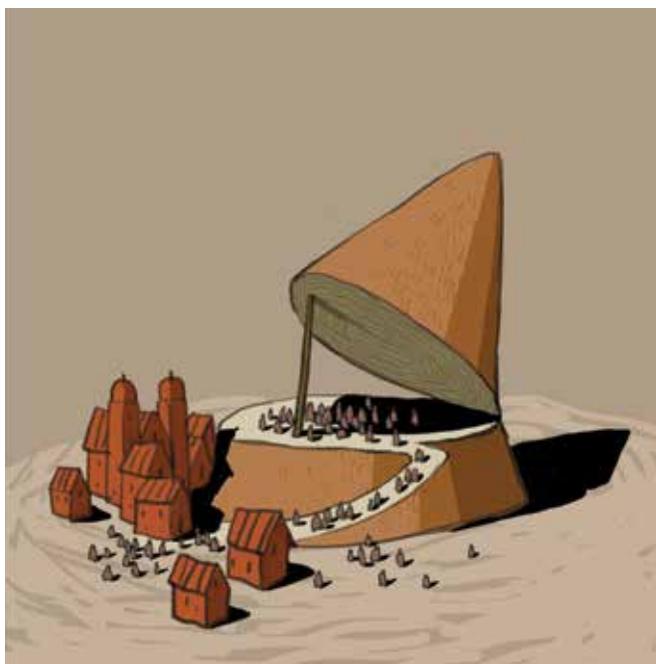
Esta situación merece un análisis profundo, ya que no es posible reparar el daño causado en desmedro de las aspiraciones y reivindicaciones de los pueblos indígenas y naciones originarias por falta de voluntad

política del Gobierno. Para que esto no vuelva a ocurrir con los otros en proceso de conversión, se requiere un golpe de timón desde el Gobierno central, que debería expresarse a través de disposiciones legales para que los municipios que accedan o accedieron a la AIOC mediante referendo —sobre todo para que aquellos que hayan logrado contar con el control de constitucionalidad de sus estatutos autonómicos— puedan ejercer automáticamente los derechos de pueblos y naciones Indígena Originario Campesinos (PNIOC), especialmente los relativos a la libre determinación, autogobierno y autonomía *eligiendo a las autoridades de la AIOC a través de sus normas y procedimientos propios*, superando así la elección de autoridades municipales vía partidos políticos de forma transitoria.

El mensaje que ha calado profundo es que al dejar de ser municipio, también se dejarían de percibir los recursos que transfiere el nivel central del Estado, y que habría que generar recursos propios a través de impuestos, de manera que la autonomía originaria no contaría con financiamiento para proyectos.

4. Los habitantes de las comunidades son mayoritariamente adultos mayores y mujeres.

Para el proceso de socialización del Estatuto, no se ha tomado en cuenta que los habitantes originarios que quedan en las comunidades son adultos mayores y mujeres y se comunican oralmente. Por tanto, no leyeron el Estatuto, tampoco pudieron contar con un resumen didáctico e ilustrado para una mejor com-



presión sobre la calidad de su contenido, ni de los beneficios que podrían haber aportado en un futuro cercano. Para las mujeres habría sido importante recordarles con cartillas o trípticos las propuestas que ellas hayan generado y hayan incluido en el Estatuto. No se ha trabajado ni se ha planificado el *muyu* con equidad, a pesar de que hubo sugerencias de que la última etapa de socialización se debía haber acompañado con un(a) técnico(a) que hablara aymara y que conociera el contenido del estatuto, a fin de explicar y enriquecer el debate.

Las que aprovecharon esta situación han sido la alcaldesa y las concejales que llegaron con su campaña por el NO en el diario actuar de comunarios y comunarias, y fueron escuchadas especialmente por las mujeres.

No es posible reparar el daño causado en desmedro de las aspiraciones y reivindicaciones de los pueblos indígenas y naciones originarias por falta de voluntad política del Gobierno.

5. Las autoridades originarias cambian cada año y al mismo tiempo cambian los intereses y los objetivos de desarrollo de la comunidad, si son autoridades que viven ahí, los objetivos incorporan la identidad y sus intereses condicen con su condición de originarios. Pero el estatuto y la autonomía como tales ha sido un proceso que se ha mantenido por encima de esos cambios. Unos y otros han continuado con los pasos que exigían las normas, lo que demuestra que sí había una ilusión efectiva de lograr la autonomía —y no ha

sido una idea de solamente unos pocos—, y que a pesar de todo, es posible.

Toda la riqueza identitaria traducida en los diferentes artículos del Estatuto Originario de Totora Marka constituye una forma de vivir dignamente gozando de los derechos de la libre determinación y autogobierno mediante la autonomía originaria, establecidos por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas de la Organización de Naciones Unidas, recogidos por la Constitución Política del Estado.

6. Los jóvenes están perdiendo cada vez más la verdadera concepción de lo indígena, su relación con la madre tierra y su cosmovisión, el *chacha-warmi*, su idioma, su espiritualidad.

Los jóvenes ya no llevan la esencia indígena originaria, y cuando asumen funciones de tata *tamani* o *awatiri*, empiezan el ejercicio del cargo con mentalidad cuasi moderna y, a medida que pasa el tiempo, van entendiendo poco a poco el sentido de las ritualidades, la relación con la pachamama, aprenden a valorar costumbres, la música, la vestimenta, los lugares sagrados, su idioma, que es parte de la cosmovisión y que se traduce en la reconstitución territorial y el autogobierno.

Aquellos jóvenes que aún no han ejercido ningún cargo comunal tienen otros valores con mucha carga urbana y no entienden la importancia de la vida en comunidad y de las ventajas de la AIOC. Por eso han hecho la campaña por el NO, para acceder al poder local mediante partidos políticos, en contraposición al *sara thaki* establecido en el artículo 88 del Estatuto.

7. Necesidad de modificar la LMAD

El diseño de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) trasluce una concepción sesgada de la compleja realidad de la vida de los pueblos indígenas de tierras bajas y naciones originarias de tierras altas, haciendo burocráticos y complicados los procedimientos para el acceso y el ejercicio de la libre determinación y autogobierno a través de la autonomía indígena originaria. Esta concepción de lo indígena ha fracasado con los resultados del referendo.

Por tanto, se requiere la revisión y modificación de los procedimientos de la LMAD que complican, hacen difícil y cuesta arriba el acceso y hasta el ejercicio de la AIOC, así como la obligación de conformar el “órgano deliberativo” cuando cuentan con instituciones propias de cada pueblo indígena y/o nación originaria.

Cuando un municipio acceda a la cualidad de AIOC mediante referendo, se le debería permitir ejercer el derecho al autogobierno mientras elabore y apruebe su estatuto autonómico.

8. Los impulsores de la Autonomía Originarias de Totora Marka, así como las autoridades originarias, sugieren que se elimine el referendo aprobatorio del estatuto autonómico elaborado y aprobado en el marco de normas y procedimientos propios, que es el ejercicio de la democracia comunitaria y, como tal, la deliberación comunitaria es ampliamente participativa. El Estatuto autonómico de Totora Marka fue elaborado con amplia participación de estatuyentes, autoridades originarias (mallkus y tamanis), representantes de instituciones y organizaciones presentes en Totora Marka, así como tata pasados y residentes. Además, en cada una de las etapas se ha realizado el *muyu* por ayllus y comunidades.
9. En el referendo del 20 de septiembre de 2015, perdió el Sí a la aprobación del Estatuto autonómico originario y con ello, la AIOC en tierras altas queda herida de muerte y postergada la aspiración de un pueblo que luchó por la reconstitución territorial y por la restitución del autogobierno propio a través de la Autonomía Originaria de Totora Marka. Los detractores ganaron sembrando dudas en *wawakallus* (jóvenes comunarios/as), con mentiras y chantajes, haciéndoles creer que el gobierno quitaría la asignación de recursos

En el referendo del 20 de septiembre de 2015 perdió el Sí a la aprobación del Estatuto autonómico originario y con ello, la AIOC en tierras altas queda herida de muerte y postergada la aspiración de un pueblo que luchó por la reconstitución territorial y por la restitución del autogobierno propio.

financieros y estarían obligados a pagar impuestos, etc. Los únicos que han ganado son las actuales autoridades del gobierno municipal, con la ayuda de dirigentes y militantes del MAS, residentes, religiosos y profesores, entre otros. Por ello se puede afirmar que el referendo fue una trampa engañosa, tomando en cuenta que es parte de la democracia representativa, mientras que el estatuto fue aprobado mediante normas y procedimientos propios.

Paulino Guarachi Huanca

Investigador, especialista en autonomías indígenas y dirigente sindical. Fue Secretario Ejecutivo de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), Subsecretario de Desarrollo Rural, Viceministro de Asuntos Campesinos y candidato a Representante Supraestatal de la Asamblea Legislativa Plurinacional por el Movimiento Sin Miedo (MSM).

Bibliografía

Albó, Xavier (2012). *Tres municipios andinos camino a la autonomía indígena: Jesús de Machaca, Chayanta y Tarabuco*. Impreso en La Paz.

Colque, Gonzalo (2009). *Autonomías indígenas en tierras altas, breve mapeo para la implementación de la Autonomía Indígena Originaria Campesina*. La Paz.

Exeni, José Luis (2015). *La Larga Marcha, el proceso de autonomías indígenas en Bolivia*. La Paz: Fundación Rosa Luxemburg (FRL).

Estado Plurinacional de Bolivia (2010). *Ley Marco de Autonomías y Descentralización Andrés Ibáñez, Ley N° 031 del 19 de julio de 2010*, La Paz: Ministerio de Autonomías.

———(2009). *Constitución Política del Estado*. La Paz: Editorial e imprenta C. J. Ibáñez.

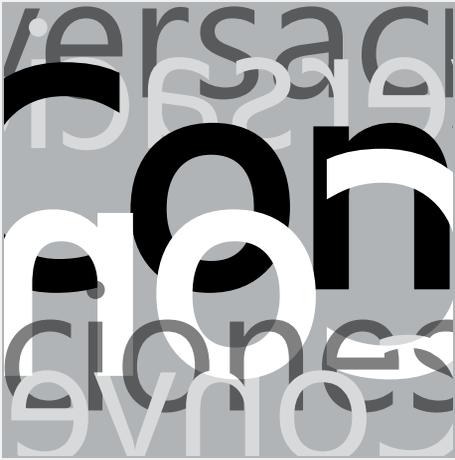
Mendoza, Marco Antonio (2013). *Mapa jurídico indígena y tipologías jurisdiccionales*. La Paz: Fundación Construir.

Santos, Boaventura de Sousa (2010). *Refundación del Estado en América Latina, perspectivas desde una perspectiva del Sur*. La Paz: Plural editores.

Totora Marka (2014). *Estatuto Autonómico Originario de Totora Marka, con la declaración de control de constitucionalidad del Tribunal Constitucional Plurinacional*. La Paz: Ministerio de Autonomías, Proyecto Alice-Centro de Estudios Sociales (CES) y Fundación Rosa Luxemburg.

En la preparación de este artículo se han tomado en cuenta varias entrevistas a actores locales, observaciones en *tantachawis* de ayllus y durante la realización del referendo.

Conversaciones
Conversaciones
Conversaciones
Conversaciones
Conversaciones



Hacia un Órgano Electoral Plurinacional plenamente institucionalizado



Entrevista con Katia Uriona,
presidenta del Tribunal
Supremo Electoral

Apoco tiempo de organizar exitosamente el Referendo Constitucional 2016, y a más de nueve meses de haber asumido la Presidencia del Órgano Electoral Plurinacional (OEP), Katia Uriona esboza en esta entrevista los principales desafíos del OEP.

Andamios: ¿Cuál es la evaluación del OEP sobre el Referendo Constitucional 2016?

Katia Uriona Gamarra: Quisiera mencionar tres elementos centrales. En primer lugar, me parece importante resaltar la alta vocación democrática y la participación ciudadana de las bolivianas y los bolivianos en este referendo, la cual está sustentada en el trabajo de las y los jurados electorales en todo el territorio nacional. Gracias a este trabajo se pudo verificar el correcto desarrollo del proceso electoral en cada mesa electoral y durante el proceso de escrutinio de votos. Esto quiere decir que la responsabilidad del hecho electoral, hasta que concluye el escrutinio, descansa en el trabajo de las y los jurados electorales (normalmente hay seis en cada mesa electoral) y en el acompañamiento de las y los delegados de las opciones en consulta. Todas estas personas firman el acta electoral antes de que sea trasladada al TED correspondiente. Entonces, el primer soporte del hecho electoral, y la garantía de transparencia de todo el proceso, están sustentados en el trabajo de estas ciudadanas y ciudadanos.

En segundo lugar quiero resaltar los mecanismos y acciones que adoptó el OEP para que la población pueda verificar, y tenga plena certeza, de la transparencia del acto electoral y los resultados. Una de estas acciones fue haber trasladado a espacios públicos abiertos (campos feriales, auditorios y otros) los centros de cómputo, permitiendo que haya una amplia participación y seguimiento ciudadano al proceso de cómputo de actas electorales. De esa forma, en los nueve departamentos del país, los delegados de las opciones en consulta, las misiones internacionales de acompañamiento electoral y la ciudadanía en general pudieron realizar el seguimiento, verificación, validación e impugnación de actas electorales.

Un tercer elemento, para mí el más relevante, es el relacionado con la implementación de un sistema de transmisión rápida y segura de actas electorales, el cual permitió que se envíen directamente desde los recintos electorales –una vez firmadas a través de un sistema seguro de reconocimiento y codificación. De ese modo, se garantizó a la ciudadanía que cada acta computada fuera la firmada y validada en la mesa electoral. Quizá nos faltó difundir más información acerca de este sistema y su seguridad para que la ciudadanía se familiarice con él y lo comprenda. Sin embargo, las organizaciones políticas sí

estuvieron pendientes de su funcionamiento y realizaron la verificación de los resultados del cómputo electoral.

Estos tres elementos permitieron que el OEP demuestre su imparcialidad y cumpla con su obligación de garantizar plenamente la transparencia, independencia y respeto estricto a la voluntad popular expresada en el Referendo Constitucional 2016. Creemos que todas estas acciones marcan un hito para los futuros eventos electorales y consultas ciudadanas, y permitirá que la población retome y ratifique su confianza en el OEP.

¿Cuáles fueron los momentos más complicados que enfrentó el OEP en el Referendo Constitucional 2016?

Creo que hubo cuatro momentos particularmente difíciles que, lamentablemente, empañaron de cierto modo la organización del referendo. El primero fue el retraso en el envío del material electoral en algunos recintos de la ciudad de Santa Cruz, lo cual ocasionó que 24 mesas electorales no lograran abrir para que la gente emita su voto, lo cual generó mucha preocupación en la ciudadanía. Empero, el OEP actuó oportuna y responsablemente y emitió una resolución para que algunas de esas mesas abran y funcionen durante el lapso de ocho horas previsto en la Ley. Sin embargo, al final quedaron 24 mesas en las que se tuvo que reprogramar la votación. Este hecho, si bien fue aislado, generó una fuerte repercusión en medios de comunicación, en las redes sociales y en la ciudadanía.

El segundo elemento, que ya mencioné, fue la falta de información completa sobre los mecanismos de seguridad de las actas electorales, de tal manera que la población no dudara en ningún momento respecto a posibles modificaciones o alteraciones que pudieran sufrir las actas. Por ello, es urgente reforzar este aspecto y brindar más información a la ciudadanía para aplacar los rumores que se generaron. La transmisión segura de actas es un paso fundamental que implementó el OEP, aunque aún persisten algunas limitaciones. Por ejemplo, creemos que el sistema debería haber llegado al 100% de actas transmitidas, pero no pudo ser así.

Una tercera complicación fue que la página web del OEP dejó de transmitir información durante algunos periodos. Esto no significa que el sistema de cómputo dejará de funcionar o que se dejará de informar a la ciudadanía. Al contrario, tanto el cómputo del voto nacional como el del extranjero se mantuvieron sin corte alguno en los nueve departamentos y cada paso fue comunicado a la ciudadanía desde la ciudad de Sucre, donde se instaló la Sala Plena del TSE.

Finalmente, un cuarto elemento fue la presión que tuvo el OEP para cumplir con el compromiso de emitir los resultados oficiales con la mayor celeridad posible. En este punto creo que los TED, el TSE y los miles de personas que trabajaron en todo el país pusieron todo de su parte para garantizar la eficiencia y transparencia del proceso en todas sus fases.

En ese marco, ¿cuál es su evaluación sobre los primeros diez meses de trabajo como presidenta del OEP-TSE, considerando que hay una carga por detrás, un legado de los anteriores vocales que, como es de conocimiento de la ciudadanía, seguramente generó mayor presión y desafíos a esta nueva gestión?

Estamos a un poco más de diez meses de haber iniciado la gestión del nuevo OEP. Nuestro principal compromiso al asumir funciones fue fortalecer y recuperar la confianza ciudadana bajo dos supuestos: primero, que la anterior gestión fue cuestionada fuertemente y, segundo, que los siete nuevos vocales fuimos elegidos a través de un proceso amplio de convocatoria, aunque finalmente la designación no se alcanzó por consenso. Sin embargo, el procedimiento de elección contó hasta la última fase con la participación tanto del oficialismo como de la oposición.

La confianza solo se puede recuperar a partir de los hechos y de una actuación que permita a la población despejar sus dudas respecto a la integridad e independencia de quienes fuimos elegidos para esta función. En ese marco, nos comprometimos en Sala Plena a desarrollar una gestión que esté sustentada en la independencia, transparencia e imparcialidad del OEP en relación a sus funciones y competencias en el ámbito electoral que define la Constitución Política del Estado. Esos fueron los principales desafíos con los que asumimos nuestra gestión.

¿Cuál es la decisión más difícil que le ha tocado asumir desde que llegó al cargo de presidenta del OEP?

Más que decisión, creo que el hito más importante es que siete personas fuimos elegidas como vocales y, en ese marco, que el conjunto de los vocales me eligieron Presidenta por consenso. Eso supone una responsabilidad de mayor envergadura que me toca asumir por dos años, porque después se rotará la presidencia. Entonces, si bien supone una enorme responsabilidad, creo que la experiencia que tengo como parte del movimiento de mujeres —que desde hace más de 30 años lucha para lograr el reconocimiento y ejercicio pleno de los derechos de las mujeres, la construcción de consensos, el reconocimiento

de la diversidad y la pluralidad— me permite estar lista para esta función y tener un buen soporte para desempeñarla.

¿Cuáles son los desafíos más importantes que tiene el OEP en el largo plazo?

El OEP se ha planteado cuatro desafíos de carácter estratégico en el largo plazo.

El primero está vinculado con la necesidad de impulsar un amplio debate sobre la democracia intercultural y la democracia paritaria en el país. Si bien el OEP tiene un mandato institucional claro en ese sentido, también es necesario generar una construcción colectiva que permita a la sociedad en su conjunto ejercer y reivindicar las diferentes formas de democracia mediante el fortalecimiento de la participación política y la pluralidad. Para ello, se requiere impulsar debates e intercambio de aprendizajes sobre la participación de diferentes actores y actoras en la toma de decisiones. La democracia no implica solamente el acceso formal a espacios de representación, sino el reconocimiento de la diversidad y el fortalecimiento del diálogo intercultural. Por otra parte, el fortalecimiento de la democracia intercultural (democracia representativa, democracia directa y democracia comunitaria) no es posible si no se fortalece la democracia paritaria al mismo tiempo. Para ello, es fundamental democratizar las instituciones, las organizaciones políticas y las organizaciones sociales, el espacio de la vida privada, la vida en el hogar y la corresponsabilidad en las tareas domésticas, ya que de ese modo se garantiza a las mujeres la posibilidad de que participen en política.

El segundo desafío consiste en implementar modificaciones en la normativa electoral, para lo cual es importante generar un amplio proceso de consulta con actores políticos y sociales de todo el país para que podamos trabajar, desde el liderazgo del OEP, propuestas de modificación a la Ley 018 del Órgano Electoral Plurinacional, a la Ley 026 del Régimen Electoral y una propuesta para la nueva Ley de Organizaciones Políticas. Toda esta normativa se debe plantear sobre la base de una propuesta que se construya colectivamente y que se presente a la Asamblea Legislativa para su aprobación. Es importante fortalecer la normativa no solo para garantizar la transparencia, la independencia y el trabajo imparcial del OEP, sino para subsanar aquellos elementos de la propia normativa que, por un lado, restringen la acción del OEP en su competencia electoral y, por otro, generan conflicto con otros poderes del Estado. Es decir, el fortalecimiento de la competencia del OEP en el ámbito electoral evitará contraposiciones con otras instancias, garantizará el ejercicio de los derechos políticos, el cumplimiento de la normativa cuyo objetivo es la profundización de la democracia intercultural y así se logrará recuperar la confianza de la población. Para alcanzar este objetivo, es fundamental

que la ley respalde y garantice nuestro trabajo, y el ejercicio de sus derechos políticos a los actores políticos y sociales. Finalmente, se va a trabajar en la normativa interna del OEP y en los reglamentos, ya que hemos podido constatar que existen algunos vacíos y contradicciones que dan lugar a diferentes lecturas y/o interpretaciones.

El tercer desafío es la reestructuración institucional del OEP. Para encarar este proceso, hemos iniciado un diagnóstico completo y un levantamiento de información en todos los departamentos del país, a través de los TED, que ya está próximo a concluir. Contamos ya con un plan estratégico que plantea una nueva visión institucional, una nueva estructura institucional y un ajuste en el ámbito de los procedimientos internos con la finalidad de fortalecer y cualificar la capacidad técnica del OEP, tanto a nivel del TSE como de los TED.

El cuarto desafío consiste en dotar al OEP de un ISO electoral, que es una certificación internacional de calidad de todos los procesos y acciones que desarrolla. Para ello, hemos iniciado un proceso de planificación y coordinación con la OEA basado en los siguientes ejes: 1) padrón electoral y su soporte tecnológico, para consolidar una base de datos confiable y un registro seguro y permanente —es necesario superar los registros esporádicos; 2) procesos de educación y capacitación electoral; 3) logística electoral; 4) coordinación entre el TSE y los TED; 6) sistema de cómputo eficiente, oportuno y ágil; 7) difusión de resultados oficiales; 8) inscripción y registro de candidaturas y organizaciones políticas; 9) resolución de disputas electorales y reglamentación clara para el tratamiento de denuncias y actuaciones de oficio. Esta es una tarea que va a tomar por lo menos tres años, pero va a permitir dar las garantías, la transparencia y la confianza necesarias respecto a todos los procesos y acciones que desarrolla el OEP. Para avanzar en todos estos puntos, reitero que es necesario realizar ajustes en la ley y el conjunto de la normativa electoral.

¿Qué desafíos implica el avance de la democracia paritaria en el país?

Hay un reconocimiento constitucional a la participación de hombres y mujeres en igualdad de condiciones. Eso se ha traducido en leyes que han posibilitado que las mujeres cuenten con una representación del 49 % en la Asamblea Legislativa Plurinacional. Se ha constatado un avance significativo que sitúa a nuestro país entre los dos países del mundo con mayor representación de mujeres en el ámbito legislativo. Ese es un primer espacio que debe convocar a las organizaciones políticas y sociales a hacer efectiva la participación de las mujeres. Pero, si bien se ha alcanzado la representación paritaria, ahora se debe transitar a la democracia paritaria en el sistema político, en los ámbitos

organizativos, en la estructura institucional del Estado y en la vida privada. Aunque es un principio democrático el que hombres y mujeres estemos representados de igual manera, el desafío es que esto se traduzca en al menos cuatro elementos clave del debate de la paridad. ¿Cuáles son esos cuatro elementos?

Primero, en qué medida las organizaciones políticas incluyen la agenda de las mujeres en sus estructuras, en sus propuestas programáticas y espacios de toma de decisión.

Segundo, el OEP-TSE tiene el desafío de trabajar en el ámbito del acoso y la violencia política porque esto atañe a mujeres que ocupan cargos de decisión y elección. Existe evidencia suficiente de que la estructura de representación y participación con rasgos todavía machistas genera mecanismos para excluir o marginar a las mujeres de los ámbitos de decisión. Esta es una de las manifestaciones más claras de cómo el sistema machista encuentra la forma de desvirtuar el acceso de las mujeres e implementa el acoso político como control y sanción a las que han accedido al ámbito político y de representación. Este trabajo es un inmenso desafío porque está relacionado con los espacios organizativos, los espacios políticos y los espacios formales del poder, donde el acoso político a las mujeres funciona como un mecanismo que no solo controla, sino que ejerce violencia de manera directa, ya sea obligándolas a renunciar, impidiendo que tomen decisiones o evitando que sus agendas permeen la agenda política y la gestión institucional.

Tercero, generar un observatorio de democracia paritaria que dé cuenta de los avances y retrocesos de las mujeres en el ámbito político, y emita alertas sobre su participación. También se plantea la necesidad de trabajar en una institucionalidad de género; es decir, que dentro de lo que es la acción del OEP en el nivel nacional y en los departamentos se diseñen e implementen políticas específicas para integrar la perspectiva de género en la gestión del OEP en el marco de los derechos políticos y el ejercicio de la ciudadanía plena para las mujeres. Ahí también se abre un espacio para promover la igualdad de género y la democracia paritaria en las organizaciones políticas. Y para ello se requiere una estructura, un programa y la decisión de las organizaciones políticas, a fin de impulsar y fortalecer los liderazgos de mujeres jóvenes en su interior.

Cuarto, se debe promover la discusión de la democracia paritaria dentro de las organizaciones sociales y también trasladar ese debate al ámbito privado, al ámbito del hogar y de los espacios familiares y personales. La democracia en la casa tiene que ver con una discusión y un debate que debería fortalecer a la democracia en su conjunto en nuestro país sobre el respeto a la toma de decisiones en igualdad de condiciones y ahí, por supuesto, cruza un

cuestionamiento mayor respecto a cómo este espacio genera relaciones de subordinación de las mujeres que ponen en riesgo los principios democráticos.

Queda claro que no es posible construir la democracia intercultural si no se fortalece al mismo tiempo la democracia paritaria.

Si somos capaces de construir, debatir y fortalecer una democracia en el ámbito privado, donde hombres y mujeres puedan tomar decisiones de manera conjunta, estaríamos hablando de abarcar todos los ámbitos que hacen al debate democrático: la democracia en la casa, la democracia en las organizaciones sociales, la democracia en el ámbito político y la democracia en los ámbitos de representación. Entonces, la democracia intercultural y la democracia paritaria deben encontrarse y complementarse, ya que no es posible construir una sin la otra. Yo reivindico el hecho de que la democracia intercultural no es suficiente sin la democracia paritaria.

Cuando usted piensa en el trabajo del OEP-TSE y en el legado que quiere dejar como su Presidenta, ¿qué es lo que más le preocupa?

Lo que más me preocupa es que el OEP cumpla con su misión de manera transparente, imparcial y con legitimidad. Solo eso garantiza a la población que su voto sea correctamente administrado, ya sea en la elección de candidatos o candidatas o para definir modificaciones a la CPE. Entonces, al final de nuestra gestión, tendremos un OEP consolidado y una democracia intercultural y una democracia paritaria fortalecidas en su debate y en su ejercicio.

La Paz, abril de 2016.

Desde/con
el Sur

«Unir a los **argentinos**»: el proyecto de «país normal» de la nueva **centroderecha** en Argentina

Gabriel Vommaro

*Este artículo fue publicado originalmente en la revista **Nueva Sociedad** N° 261, enero-febrero de 2016, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>*

Resumen

El triunfo de Mauricio Macri en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales argentinas, el 22 de noviembre de 2015, marca un profundo giro en la política argentina. Al quiebre del bipartidismo y la derrota del peronismo, se suma un proyecto con tonalidades refundacionales, sustentado en una visión de modernización gerencial de la política y el Estado. En la selección de los cuadros que dirigirán las instituciones estatales se cifra entonces buena parte de este proyecto reformador que tiene a gerentes de grandes firmas como mascarón de proa del nuevo «país normal», republicano y emprendedor.

Gabriel Vommaro: es doctor en Sociología por la Escuela de Estudios Superiores en Ciencias Sociales (EHESS, por sus siglas en francés), París. Es investigador-docente en el Instituto del Desarrollo Humano de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), donde dirige el Área de Política, e investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) de Argentina.

Palabras claves: modernización, nueva derecha, Mauricio Macri, Argentina.

Un proyecto político de largo plazo: ¿es posible construir una nueva normalidad en Argentina? (ST)

«Yo quiero que seamos un país normal». Del mismo modo que Mauricio Macri, cada presidente que llega al poder en Argentina dice querer lograr eso. Lo que supone que el

pasado está hecho de anormalidad, o bien —si supusiéramos que estamos frente a presidentes constructivistas— que la normalidad del pasado debe ser reemplazada por una nueva. En todo caso, la normalidad como proyecto siempre debe ser precisada. En primer lugar, implica delinear un programa de largo plazo: ya sea que la definamos de un modo u otro, siempre supone el tiempo largo de la historia. En segundo lugar, este programa se construye en ruptura con el pasado, de modo que se encuentra, desde sus orígenes, con la excepción, ante la cual debe reorientarse, usar herramientas imprevistas y traicionar algunos de los principios sobre los que se asentaba. ¿Cuál es la normalidad que propone el nuevo gobierno presidido por Mauricio Macri? ¿Cómo se relaciona con el ciclo histórico que acaba de terminar?

Hace más de una década, Néstor Kirchner también dijo, al asumir, que quería edificar un país normal. Eso suponía reconstruir la autoridad del Estado, la confianza en las instituciones y una cohesión social maltrecha por la crisis del programa de convertibilidad monetaria ante el peso y el dólar que imperó hasta diciembre de 2001. Esta reconstrucción se cimentaría en una reindustrialización del país y en la ampliación de los márgenes de maniobra del Estado frente a los poderes fácticos nacionales e internacionales. También, en una especie de transversalidad política que iría a redefinir las tradiciones políticas en virtud del nuevo tiempo histórico.

Cristina Fernández de Kirchner, por su parte, asumió en 2007 con la idea de solidificar esa normalidad, y hasta se animó a convocar a un pacto de cara al Bicentenario que definiera grandes consensos económico-sociales entre actores relevantes. Sin embargo, a partir del llamado «conflicto del campo» de 2008 —en el que las diferentes entidades que aglutinan a los productores agrarios se enfrentaron al gobierno durante poco más de cuatro meses, con protestas que incluyeron cortes de rutas y manifestaciones masivas—, la construcción política se organizó en torno de la producción de acontecimientos «inesperados» en los que el kirchnerismo buscó legitimidad, cimentó



apoyos y se procuró recursos económicos. La normalidad se definió entonces en las «batallas» libradas en el terreno económico y cultural. La transversalidad devino producción de clivajes claros y difícilmente conciliables. Los consensos kirchneristas, incluso en tiempos de grandes apoyos electorales, se asentaron siempre en una sociedad dividida frente a cuestiones fundamentales, como los límites de la intervención estatal y la relación entre los principios democráticos y los principios liberales. La inclinación por la excepcionalidad y la agudización del conflicto no impidió que, poco antes de abandonar su cargo en 2015, Cristina Fernández afirmara haber cumplido aquella promesa de «construir un país normal» que había hecho su compañero: «Hoy, luego de tres períodos consecutivos de gobierno del FPV [Frente para la Victoria], [los electores votan] en un país absolutamente normal, sin miedo a que les pase nada económicamente ni a perder su trabajo, con una actividad económica y un crecimiento que es único»¹.

La normalidad es, entonces, objeto de disputa. Macri, lo dijimos, parece querer construir una nueva, en buena parte contrapuesta a la que el kirchnerismo bregó por instaurar. Y lo hace en dos sentidos fundamentales: primero, en nombre del destierro de la excepcionalidad y el conflicto como lógica de ejercer el poder; segundo, para producir una modernización económica y social que, en la visión del nuevo presidente y sus aliados, debería acercar al país a su tiempo histórico: su partido, concebido a inicios del siglo XXI, que desde su conformación dice dejar atrás las

ideologías de los siglos precedentes —izquierda y derecha—, asume el poder con el compromiso de llevar a Argentina allí donde sus nuevas elites gobernantes parecen haber llegado, al mundo flexible del hacer. Republicanismo liberal y modernización gestiona. Como señalamos en otra parte², Propuesta Republicana (PRO) nació con un proyecto sociocultural y económico claro, movilizado por un ethos del voluntariado y el emprendedorismo anclado en el mundo de los negocios y de las ONG y que se propone llevar al Estado la eficiencia y la transparencia que, en una visión encantada, impera en esos mundos. El problema es saber en qué medida este proyecto bifronte podrá mantenerse como núcleo discursivo y de acción de una fuerza de gobierno que ahora debe gobernar un país en el que la cultura plebeya-igualitaria, por un lado, y los actores corporativos de todo tipo, por el otro, actúan en buena parte en un sentido contrario a este proyecto: por igualitarismo o por corporativismo, se prefieren los derechos y reaseguros sociales o la negociación mano a mano con el Estado al riesgo emprendedor. Macri lo sabe: solo necesita mirar su propia historia —la del grupo económico familiar y sus vínculos con el Estado— para entenderlo.

Si el kirchnerismo —en especial a partir de 2008, como señalamos— hizo de la división binaria del espacio político una lógica productiva de construcción de poder —en la que el gobierno representaba los intereses del pueblo y sus adversarios eran presentados como portavoces de

¹ «Cristina: 'Cumplimos la promesa, dejamos un país normal'» en *cronista.com*, 25/10/2015.

² V., por ejemplo, «'Meterse en política': la construcción de PRO y la renovación de la centroderecha argentina» en *Nueva Sociedad* N° 254, 11-12/2014, disponible en <www.nuso.org>.

intereses corporativos difícilmente confesables en público—, PRO y su coalición de gobierno quieren construir un proyecto de disminución de la intensidad de los conflictos políticos, y en especial de explosión de los campos antagónicos en una pluralidad sin querellas profundas: «unir a los argentinos», dice uno de los tres pilares discursivos en los que la fuerza de centroderecha asentó su campaña y que fueron retomados por Macri en su discurso de asunción³. La definición binaria llamaba al gobierno de Fernández de Kirchner a dotarse de todos los recursos para hacer oír su voz frente a lo que definía como poderes corporativos: cadenas nacionales de radio y televisión, disputa contra los bloqueos judiciales a medidas políticas tomadas por el Poder Ejecutivo o por el Poder Legislativo. El PRO asume con un programa vinculado a lo que en estos años se ha constituido como «agenda republicana» y que parece pasar a ser, ahora, cuestión de gobierno. El partido de Macri había tomado como bandera esta agenda al menos desde 2005, pero especialmente cuando se convirtió en la principal fuerza opositora al kirchnerismo. La aceptación durante la campaña electoral de ciertos bienes colectivos instituidos en el ciclo que termina —una cobertura social universal como la Asignación Universal por Hijo (AUH), pero también la intervención del Estado en ciertas áreas estratégicas de la economía como la energía y el transporte— permitió llevar la cuestión del «estilo» de ejercer el poder y de la relación entre los poderes del Estado al centro del debate. «En un país normal, los presidentes no hacen cadena [nacional] para decir ‘pagué un bono’»⁴, sostuvo Macri en plena campaña. La construcción de una polis sin conflicto en la que la política ocupe un lugar reducido en la vida de las personas está en el corazón de la propuesta política de PRO⁵.

Sin embargo, lo ajustado de su triunfo electoral, así como las condiciones de posibilidad de ejercicio del poder en un país presidencialista y federal —más aún por tratarse de un gobierno con escaso poder parlamentario y debilidad territorial— parecen constituir incentivos para una politización mayor de la vida social en este tiempo de construcción de legitimidad del nuevo gobierno. En buena parte, la lógica de funcionamiento del poder en Argentina lleva a los poderes ejecutivos a construirse fuertes. Necesitan acumular poder. Y, en tren de acumular, un proyecto político comienza a creerse duradero. No parece que PRO quiera ser una excepción. Su proyecto de país requiere de ese tiempo medianamente largo de la historia. Así se entiende que, terminada la campaña que fue también una

larga marcha y a poco de asumir, el nuevo presidente ya haya usado las atribuciones de su poder para reorganizar ministerios y redefinir atribuciones por decreto, aun contra leyes sancionadas por el Congreso; incluso para nombrar transitoriamente jueces de la Corte Suprema de Justicia. Además, mantiene una presión constante sobre la procuradora general de la Nación, la jefa de los fiscales del Estado, con el objetivo de que deje su lugar a un funcionario afín al nuevo proyecto. En definitiva, en materia institucional, la voluntad de cambio pretende deshacer la herencia kirchnerista: aquí, el republicanismo comenzaría luego de la ruptura con la normalidad pasada, un Ancien Régime a desterrar.

El discurso de asunción de Macri ofrece algunas pistas de esa premura por producir reformas que allanen el camino institucional de la nueva agenda política: «El objetivo de unir a los argentinos, de poner nuestros puntos en común sobre nuestras diferencias integrándolas y respetándolas, es la clave de la construcción de la Argentina del siglo XXI a la que nos encaminamos hoy».

La agenda institucional está íntimamente ligada, así, al segundo eje de normalización que propone el nuevo gobierno: la modernización⁶. Si, contra la promesa republicana, deben procurarse resortes afines en el Poder Judicial y en los entes autónomos del Estado, es para poder para llevar a Argentina al siglo XXI. «La entrada al siglo XXI, que la Argentina en cierto sentido ha retrasado, es una gran responsabilidad de este gobierno y es un motivo de gran excitación, de gran entusiasmo», dijo Macri en su asunción. En el relato del nuevo gobierno, el ciclo kirchnerista fue el último estertor del siglo XX, de modo que la reconciliación del país con su tiempo histórico, su conversión a la contemporaneidad, necesita romper con ese pasado. Es, en sí misma, una revolución, que no solo se relaciona con un contenido de políticas, sino que se propone, en lo fundamental, instituir una forma de sociedad y de economía basada en el hacer de los equipos. Una política «managerial» que destierre el conflicto en pos de la gestión —condición de posibilidad de la felicidad que se propone facilitarnos el nuevo gobierno—, y una gestión flexible capaz de transformar un Estado construido por abogados en un Estado gestionado por CEO de empresas de primer nivel.

3 A lo largo de este artículo, tomaremos algunas citas textuales del discurso de asunción de Macri. Dicho discurso se encuentra disponible en <www.casarsosada.gov.ar/>[consultado el 14 de diciembre de 2015].

4 «Mauricio Macri: ‘En un país normal, los presidentes no hacen cadena para decir pagué un bono’» en *La Nación*, 5/10/2015.

5 Cf., por ejemplo, G. Vommaro: ob. cit.

6 Franco Moccia, ex-ejecutivo del Citibank y jefe de gabinete del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires desde diciembre de 2015, señaló esta relación entre proyecto económico y proyecto político en una entrevista al diario *La Nación*. Al mismo tiempo que definía un nuevo tipo de sociedad basado en la buena gestión, precisaba su tarea política del siguiente modo: «Mi trabajo es que Mauricio sea presidente; la Argentina tiene posibilidades de volver a organizarse y construir una república que hoy parece una monarquía». Jaime Rosemberg: «Franco Moccia, el ‘arma secreta’ de Macri y Larreta» en *La Nación*, 3/11/2014.

El gobierno de los equipos (ST)

«Veo a la Argentina como un equipo», dijo Macri en su discurso de asunción. Quizá de ese modo buscaba dar una imagen del país más parecida a la de sus nuevos gobernantes. Esta definición también se relaciona con lo que viene a ofrecer el nuevo gobierno a la sociedad. Como sucedió con la historia de PRO, se trata de hacer de la sociedad argentina un conjunto de voluntades emprendedoras coordinadas por un *team-leader* que les ofrece las mejores oportunidades de crecimiento personal. En la selección de los cuadros que dirigirán el Estado se cifra entonces buena parte del proyecto reformador que tiene la coalición política en el poder. La entrada al nuevo siglo se produce cuando se llevan valores del mundo de la empresa a un Estado hecho por políticos, cuando los abogados son reemplazados por los CEO. Dijo Macri en su discurso de asunción:

En el siglo pasado la sociedad privilegiaba liderazgos individuales en todos los ámbitos; en la empresa, en la ciencia, en la academia, en la política, en todos los campos de la actividad humana se buscaban genios que lo resolvieran todo. En el siglo XXI hemos entendido que las cosas salen bien cuando se arman equipos, se combinan los esfuerzos, el profesionalismo, la experiencia y las buenas intenciones de muchas personas.

Como ya hemos señalado en varios lugares⁷, PRO es un partido de centroderecha flexible y pragmático, posideológico en este sentido (a diferencia de las fuerzas programáticas que ocupaban este espectro político hasta el surgimiento de PRO), compuesto por una combinación de políticos de larga data (provenientes de las fuerzas tradicionales de derecha, del peronismo y del radicalismo) y por nuevos políticos, que provienen del mundo de los negocios y de las ONG, y que son quienes controlan el partido y le dan su identidad y sus contornos simbólicos. Su proyecto político, insistimos, es «el gobierno del hacer». Managers y voluntarios son portadores de las virtudes con las que transformar el mundo público. También con las que orientar recursos y energías sociales. Su inclusión en el mundo público parece ser condición de posibilidad del proyecto de felicidad que trae el nuevo gobierno. ¿Qué políticas emprendedoras y de voluntariado promoverán? ¿Cómo harán, por caso, para transformar a los trabajadores industriales en flexibles miembros de equipos? En otras latitudes, el toyotismo intentó avanzar en ese sentido hace ya varias décadas. El nuevo management logró incorporar en el mundo de la empresa la flexibilidad y la construcción individual de un proyecto como horizonte personal y como condición de posibilidad del éxito de una carrera. Se quebró

7 V. G. Vommaro, Sergio Morresi y Alejandro Bellotti: Mundo PRO. Anatomía de un partido fabricado para ganar, Planeta, Buenos Aires, 2015.

así, en cierta forma, la solidaridad sindical⁸. No sabemos si este cambio será nuevamente posible en el mundo obrero argentino. ¿La reversión kirchnerista de la flexibilización laboral de los años 90 retrasó los avances de un cambio inevitable en el sentido de la historia, o instaló las bases de una relación entre sindicatos y empresarios basada en cálculos políticos y morales —en fin, en derechos— antes que económicos? Es también en estas arenas donde se jugará buena parte de la suerte del cambio que el nuevo gobierno quiere traer como nueva normalidad.

Si la conexión con el mundo de las ONG profesionalizadas se verá expresada en áreas «blandas» como desarrollo social, derechos humanos y ciertas zonas de justicia, la gestión de recursos e instituciones de grandes presupuestos estará en manos de personas portadoras de esa virtud «managerial».

El gabinete de Macri tiene tres tipos fundamentales de personal político: los cuadros formados en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y en sus instituciones asociadas, como la Fundación Pensar y el Banco de la Ciudad de Buenos Aires —donde se desarrolló en estos años buena parte de los economistas que manejarán los recursos en los tres gobiernos de PRO: el nacional, el de la provincia de Buenos Aires y, desde luego, el de la ciudad autónoma—; los CEO de grandes corporaciones multinacionales conectadas con diferentes mercados internacionales; los cuadros políticos de partidos y corporaciones económicas aliadas. En términos políticos, sin embargo, esta complejidad puede reducirse a dos dimensiones: la prevalencia del control partidario por sobre la lógica de coalición (la mayor parte de los ministros y secretarios provienen de PRO y de sus fundaciones)⁹ y la inclusión de CEO y managers que refuerzan la importancia que ha tenido para PRO el mundo de la empresa como espacio de reclutamiento de personas y de repertorios de gestión y de acción. Control político y ethos gerencial.

La llegada al gobierno nacional expresa una «oportunidad histórica» para esta lógica modernizante, en tensión con la lógica política más tradicional. Por eso es que, aunque numéricamente no sean los que prevalecen, los CEO han hecho tanto ruido en su nominación. Más allá de su novedad, atractiva para el análisis mediático, los managers son puestos en primer plano en la presentación del nuevo gabinete por el propio personal político de PRO, que tomó

8 La gran etnografía sobre las transformaciones en las industrias automotrices francesas realizada por Stéphane Beaud y Michel Pialoux en los años 90 da cuenta del modo en que estos proyectos pueden ingresar en el mundo obrero desestabilizando las relaciones dentro del grupo y de las familias. Cf. S. Beaud y M. Pialoux: Repensar la condición obrera, Antropofagia, Buenos Aires, 2015.

9 La coalición que llevó a Macri al gobierno, Cambiemos, incluye a la Unión Cívica Radical (UCR) y partidos menores.

cada ingreso de un cuadro empresario al gobierno como el logro de un «pase» en un mercado hipercompetitivo. Tal como en la identidad partidaria se invisibiliza a los cuadros políticos de larga data en pos de su construcción como un partido nuevo de quienes se «meten en política», el macrismo elige ahora poner de relieve esa dimensión del hacer eficiente que se expresa a través de sus managers¹⁰.

Los políticos forjados en PRO habían comenzado a reclutar CEO con el horizonte posible de un futuro gobierno hacía ya algunos años. La fundación G25, creada por el actual ministro de Educación Esteban Bullrich con el objeto de constituirse en «un puente entre el ámbito privado y el público», cumplió un rol fundamental en este sentido. Se propone «identificar, atraer y retener profesionales destacados, que sean capaces de generar un impacto positivo en la sociedad, fomentando en ellos la vocación pública. Para lograr mediante su aporte y participación un país en el cual nos respetemos, en el cual podamos vivir con solidaridad, honestidad y valores»¹¹. Otra vez: republicanismo y gestión; PRO como vehículo de la conversión de energías gerenciales en modernización política. Franco Moccia explicó el sentido de la alquimia que PRO busca producir: «Como dice Mauricio: de un buen gestor se puede hacer un buen político. Al revés, es más difícil»¹². En definitiva, esa entrada en el siglo XXI se construye de lo privado a lo público.

Desde luego, se trata de una traducción política de esos valores privados, y no de un traspaso directo. Así como los CEO no son equivalentes a los dueños de las empresas, tampoco los cuadros privados viven el Estado como continuidad de su gestión privada. PRO les ofrece un puente, y en ese camino hay una conversión. Buena parte de los CEO que son funcionarios del gobierno han recorrido ese camino, de la mano de G25 o de la Fundación Pensar: Juan José Aranguren, flamante ministro de Energía, que proviene de Shell; Gustavo Lopetegui, segundo en la Jefatura de Gabinete, salido de LAN. En qué medida podrán transformar el país de acuerdo con un proyecto de sociedad flexible y emprendedora es una incógnita. Es probable que jueguen un rol fundamental en esta tarea los ministros políticos, así como los ya tradicionales economistas ortodoxos que aprendieron a habitar el Estado al menos desde la década

10 Así puede entenderse la descripción que hizo la cronista de La Nación de la jura de ministros: «Siempre se deja para lo último al mejor», anunció Mauricio Macri al tomarle juramento a Gustavo Lopetegui, el ex CEO de LAN, formalmente, nuevo secretario de Coordinación de Políticas Públicas, una suerte de manager empresarial que tendrá bajo su mando cumplir la promesa del Presidente del trabajo en equipo del gabinete económico». Mariana Verón: «Entre bromas y guiños cómplices, juraron 27 funcionarios nacionales» en *La Nación*, 11/12/2015.

11 G25: «Misión y visión», disponible en <www.g-25.org/>.

12 J. Rosemberg: ob. cit.



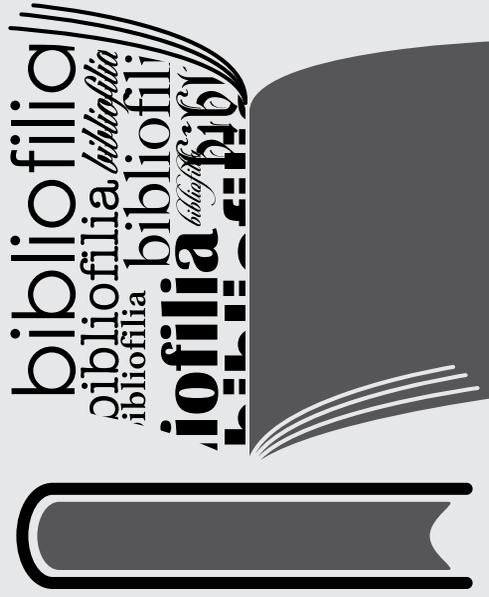
de 1990 o, en algunos casos, desde la última dictadura militar¹³.

Si la construcción de poder institucional comienza a contradecir la agenda republicana y juega contra la moderación de un poder que parecía nacer modesto y autolimitado, el tamaño de las resistencias a la transformación de la sociedad argentina en un equipo de emprendedores también definirá lo que puedan hacer los managers en el Estado¹⁴. Después de todo, «meterse en política» implica, como decía Max Weber, jugar con las armas del diablo antes que con los instrumentos de management que el dios protestante trajo al mundo con el calvinismo de autoayuda —la felicidad emprendedora del hacer—, que parece ser la religión del nuevo espíritu del capitalismo argentino¹⁵.

13 Remitimos sobre este punto al reciente libro de Mariana Heredia: *Cuando los economistas alcanzaron el poder, Siglo XXI*, Buenos Aires, 2015.

14 Tampoco está clara la relación que establecerá el nuevo gobierno con el mundo empresario. Por el momento, es como si bastara con presentarse como la fuerza que acabó con la larga noche del capitalismo argentino para exigir cierta responsabilidad a los actores económicos. Eso parece querer decir Macri cuando conecta, por ejemplo, obediencia fiscal con cercanía política: «Hay que pagar los impuestos porque ahora los vamos a cuidar y administrar bien», sostuvo ante productores agropecuarios al anunciar el fin de los derechos de exportación de buena parte de los cereales. «Confirmado: Macri anunció retenciones cero, salvo para la soja» en *La Nación*, 14/12/2015.

15 José Natanson ha llamado la atención sobre el peso que tiene cierta interpretación individualista del budismo en la cultura política de PRO; v. «Buda» en *Le Monde diplomatique* edición Cono Sur, 12/2015. Sobre la afinidad electiva entre la autoayuda emprendedora y el discurso de PRO, v. G. Vommaro: «Contribución a una sociología política de los partidos. Los mundos sociales de pertenencia y las generaciones políticas de PRO» en G. Vommaro y S. Morresi (eds.): *Hagamos equipo. PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina*, UNGS, Buenos Aires, 2015. También hemos descrito la conexión de PRO con las nuevas espiritualidades en G. Vommaro, S. Morresi y A. Bellotti: *Mundo PRO*, cit.



PUBLICACIONES DEL ÓRGANO ELECTORAL PLURINACIONAL

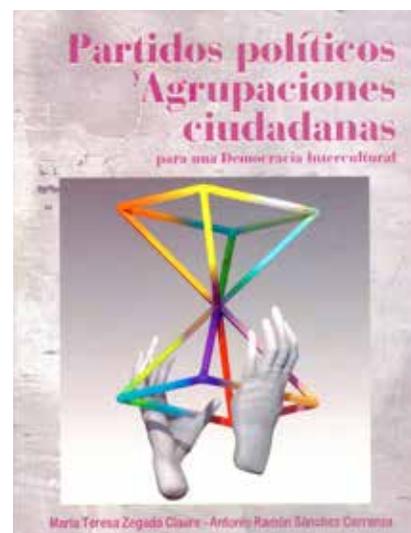
Mayorga, Fernando y Benjamín Rodríguez (2015), *Democracia participativa y crisis política. Análisis de los resultados del Referéndum Revocatorio de Mandato Popular 2008*. La Paz: OEP Tribunal Supremo Electoral.



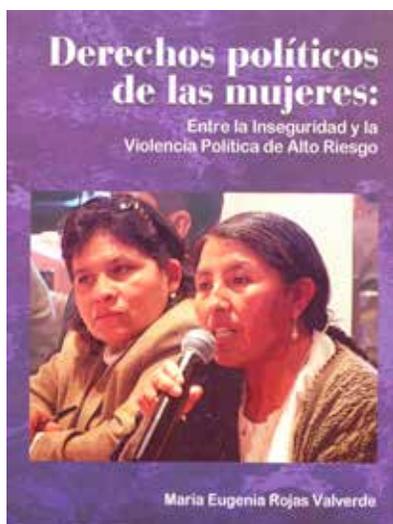
Los autores analizan el Referendo Revocatorio de Mandato Popular realizado el año 2008, un mecanismo que, pese a no estar constitucionalizado en ese momento, permitió relegitimar a los actores en conflicto obligándolos a reconocerse como interlocutores-adversarios políticos. En ese marco, el libro plantea que el Referendo Revocatorio supuso una nueva fase de ampliación democrática en Bolivia, ya que incrementó la eficacia del voto y logró encauzar la crisis mediante la institucionalización de la democracia directa y participativa. El análisis de esta experiencia novedosa en la joven democracia boliviana —hasta el momento es el único referendo revocatorio realizado— sin duda ayudará a comprender aspectos clave del devenir del Estado Plurinacional.

Zegada, María Teresa y Antonio Ramón Sánchez (2014), *Partidos políticos y agrupaciones ciudadanas para una democracia intercultural*. La Paz: OEP Tribunal Supremo Electoral.

El libro aporta un valioso análisis sobre el desempeño de los partidos, organizaciones políticas y agrupaciones ciudadanas en los treinta años que tiene esta etapa de la democracia en Bolivia. Asimismo, el lector encontrará interesantes insumos para el fortalecimiento de la democracia intercultural a partir de nuevos aprendizajes y claves interpretativas —más allá de las urnas— que devienen de la larga tradición de movilizaciones sociales que tiene el país. Los autores analizan también los desafíos y perspectivas del sistema político en el horizonte de la construcción del Estado Plurinacional.



Rojas, María Eugenia (2014), *Derechos políticos de las mujeres: entre la inseguridad y la violencia política de alto riesgo*. La Paz: OEP Tribunal Supremo Electoral.



El libro analiza la situación de los derechos políticos de las mujeres no solo desde la perspectiva de las acciones afirmativas que se impulsan desde el Estado —leyes de cuotas y marco normativo para luchar contra la violencia—, sino desde un enfoque integral que marca la imposibilidad de construir la democracia intercultural si al mismo tiempo no se fortalece la democracia paritaria y se elimina todo tipo de violencia contra la mujer. El libro de Rojas Valverde recupera las prácticas, usos, procedimientos y vivencias cotidianas de las mujeres bolivianas en su lucha por desmontar las estructuras de desigualdad y violencia política que aún persisten..

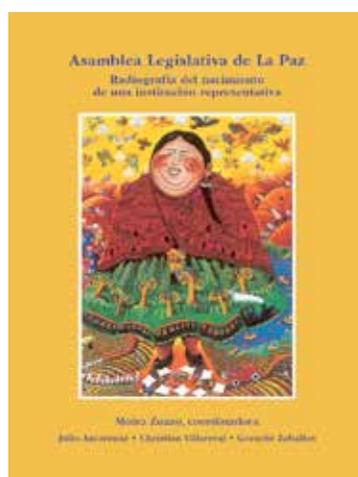
PUBLICACIONES NACIONALES

Exeni, J. L., K. Herrera y V. Rocha (2016), *Comicios Mediáticos II. Medios de difusión y redes sociales digitales en las elecciones de 2014 en Bolivia*. La Paz: IDEA Internacional.



Este estudio sobre las elecciones de 2014 en Bolivia profundiza un aspecto fundamental que ya fuera identificado en un trabajo similar realizado el año 2009: los medios de comunicación y las redes sociales tienen una incidencia cada vez mayor en la calidad de las contiendas electorales y en el desempeño de la democracia en Bolivia. Los investigadores hallan que la mediatización de las elecciones tiene efectos relevantes no solo sobre los sujetos políticos y el campo político, sino también sobre la agenda electoral y los temas de interés ciudadano. ¿Qué tipo de información recibió la ciudadanía en las elecciones de 2014?, ¿en qué grado la información está doblegada al interés de los propietarios de los medios?, ¿se informó apropiadamente sobre las propuestas de los partidos y los candidatos?, ¿cuál es el papel de la propaganda electoral y cuál es el impacto de la falta de financiamiento público?, ¿cuál es el papel y la incidencia de las redes sociales? Estas y otras cuestiones se analizan en el libro.

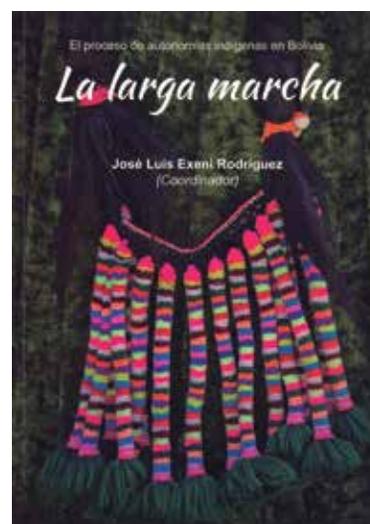
Zuazo, Moira (coord.) (2015), *Asamblea Legislativa de La Paz. Radiografía del nacimiento de una institución representativa*. La Paz: Friedrich Ebert Stiftung.



El libro reúne 15 entrevistas a miembros de la primera generación de legisladores departamentales de La Paz y cuatro ensayos analíticos sobre la dinámica y el funcionamiento de la recién creada Asamblea Legislativa Departamental. El análisis está enfocado en la representatividad, el pluralismo y la interrelación de poderes en el departamento, entre otras variables. El libro, además de ser una experiencia exitosa de trabajo conjunto docente-estudiantil, es un aporte a la memoria institucional de la Asamblea Legislativa Departamental de La Paz. Los testimonios serán muy útiles para que los actuales y futuros legisladores encaminen su labor política con el objetivo de fortalecer la autonomía y la democracia en el departamento de La Paz.

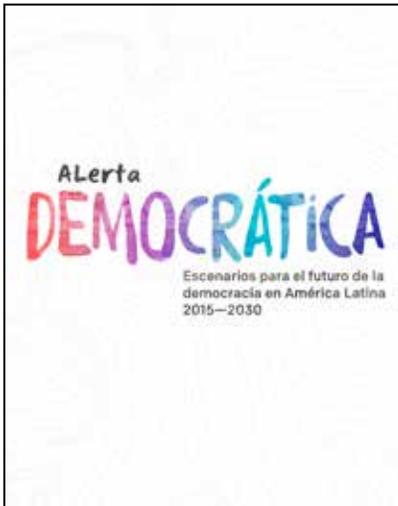
Exeni Rodríguez, José Luis (coord.) (2015), *La larga marcha. El proceso de autonomías indígenas en Bolivia*. La Paz: Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coímbra, Plural editores y Fundación Rosa Luxemburgo.

El libro es resultado de un estudio colectivo sobre el proceso “estatuyente” de las autonomías indígenas en Bolivia a partir de tres estudios de caso: Totorá Marka, Mojocoya y Charagua. Se analiza el proceso de las autonomías indígenas considerando los obstáculos y demoras, pero también los aciertos y las convicciones de los actores directamente involucrados. Bajo la coordinación de José Luis Exeni, los investigadores reflexionan sobre el ejercicio del derecho a la autodeterminación, el autogobierno y la descolonización, tres temas aún irresueltos en el proceso de reforma estatal en Bolivia. ¿Cómo se transita desde un modelo de Estado-nación con homogeneidad cultural, institucional y territorial, hacia un modelo de Estado plurinacional con autonomías?, ¿qué lecciones se pueden acopiar hasta el momento? El libro ensaya respuestas a estas y otras preguntas.



PUBLICACIONES INTERNACIONALES

Autores varios (2015), *Alerta democrática. Escenarios para el futuro de la democracia en América Latina 2015-2030*. Cambridge MA: Instituto Reos, AVINA, Open Society Foundations y Ford Foundation



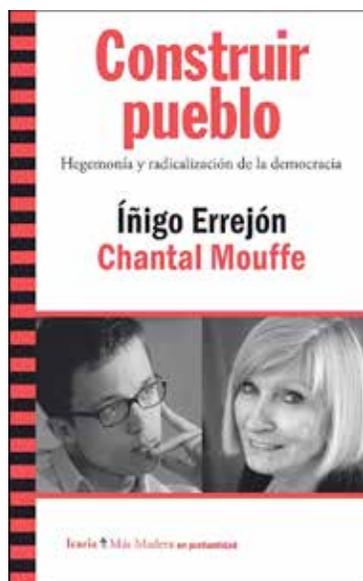
En el libro —resultado de un trabajo de investigación a cargo de un equipo de 37 líderes latinoamericanos de diversos sectores— el lector encontrará cuatro posibles escenarios políticos y de la democracia en América Latina para los próximos 15 años. Realizado bajo la coordinación de Reos Partners, y con el apoyo de Fundación Avina, Open Society Foundations y Ford Foundation, la investigación muestra que el contexto latinoamericano se consolida con gobiernos más democráticos y participativos, y con países que logran asegurar mejores condiciones de vida a sus ciudadanos. Empero, se advierte al mismo tiempo que las “jóvenes democracias” de la región estarían expuestas a posibles retrocesos en la medida en que adopten soluciones del pasado: cooptación y concentración hegemónica por parte de un sector/partido, estructuras de gobierno que prescinden de la sociedad y disminución de las libertades y derechos ciudadanos.

Bianchi, Matías (2015), *Democracia en los márgenes de la democracia. Activismo en América Latina en la era digital*. Buenos Aires: Asuntos del Sur.

En el libro se analiza la democracia en América Latina en la era digital y se halla que, a pesar de que en las últimas décadas se ha avanzado en términos institucionales y electorales, aún persiste la desigualdad económica, política y en el acceso a los recursos culturales. Por otra parte, el autor señala que la política tradicional no logra responder a estos desafíos ni tampoco adaptarse a los acelerados cambios tecnológicos y culturales actuales. Sin embargo, se evidencia al mismo tiempo la proliferación de actores y espacios de democratización más horizontales y plurales. Es decir, nos encontramos ante viejos y nuevos desafíos en la región, pero para enfrentarlos contamos con una nueva generación de ciudadanos que, por primera vez, ha nacido en una era democrática y digital.



Errejón, Íñigo y Chantal Mouffe (2015), *Construir pueblo. Hegemonía y radicalización de la democracia*. Barcelona: Icaria.



Los autores entablan un diálogo de ida y vuelta, entre la teoría y la práctica, en torno a sus principales ideas y pensadores de referencia, sus proyectos políticos y categorías relevantes del debate contemporáneo (europeo y español, principalmente) como ser la construcción de hegemonía. Sin embargo, siguiendo a Gramsci, los autores plantean la necesidad de ir más allá de la hegemonía y pensar, desde la izquierda, en una reforma moral e intelectual de la sociedad: un proceso que derive en la construcción de un nuevo tipo de sociedad y de cultura, de nuevas identidades colectivas y de nuevas mayorías sociales; es decir, la construcción del pueblo para la radicalización de la democracia.





Fuente Directa

PERIÓDICO DIGITAL DEL ÓRGANO ELECTORAL PLURINACIONAL

**Información sobre el OEP
transparente, oportuna y sin intermediación**



fuentedirecta.oep.org.bo



 @TSEBolivia

 Tribunal Supremo Electoral de Bolivia

 www.youtube.com/OEPTSEBolivia

 fuentedirecta.oep.org.bo

yoparticipo.oep.org.bo

Estado Plurinacional de Bolivia