



*C2D – Centre for Research on Direct Democracy
ZDA - Zentrum für Demokratie Aarau
University of Zurich*

C2D Working Paper Series

Bolivia: El Referéndum

Rodrigo SALAZAR ELENA

Rodrigo Salazar Elena

**Bolivia:
El Referéndum**

**C2D Working Paper Series
13/2008**

C2D – Centre for Research on Direct Democracy

Salazar Elena, Rodrigo
Bolivia: El Referéndum

C2D Working Paper Series
13/2008

C2D – Centre for Research on Direct Democracy
ISSN 1662-8152

<http://www.c2d.ch>

RODRIGO SALAZAR ELENA

Rodrigo Salazar Elena es maestro en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México. Actualmente es Jefe de la Unidad de Métodos e Información Estadística de la misma institución. Sus áreas de trabajo son populismo en América Latina, participación electoral, desempeño de la democracia y metodología de la investigación social.

ABSTRACT

En el presente documento se revisan las características de los instrumentos de democracia directa en Bolivia, que hasta 2004 era uno de los pocos países de la América Latina continental que carecían de disposiciones formales en este sentido (Zovatto, 2006). El análisis retoma las dos experiencias de estos instrumentos que se han realizado hasta el momento (en los años 2004 y 2006). En la primera parte se describen las características de la legislación boliviana sobre democracia directa y del proceso político que llevó a su adopción, para después exponer las posiciones de los distintos actores políticos y sociales con respecto a la introducción del referéndum y a las cuestiones que se resolvieron por este medio. En la tercera sección, presento una evaluación de los efectos del referéndum en términos del proceso de toma de decisiones. La cuarta sección se refiere al uso de las nuevas tecnologías en la democracia directa. Finalizo con un breve recuento en las conclusiones.

ÍNDICE DE CONTENIDO

1. Introducción.....	1
2. Contexto legal e histórico.....	1
3. Estrategias de los actores y el proceso político.....	5
4. Efectos y evaluación de la democracia directa.....	9
5. Movilización política y TIC.....	12
6. Conclusiones.....	13
7. Fuentes.....	14

1. Introducción

En el presente documento se revisan las características de los instrumentos de democracia directa en Bolivia, que hasta 2004 era uno de los pocos países de la América Latina continental que carecían de disposiciones formales en este sentido (Zovatto, 2006). El análisis retoma las dos experiencias de estos instrumentos que se han realizado hasta el momento (en los años 2004 y 2006). En la primera parte se describen las características de la legislación boliviana sobre democracia directa y del proceso político que llevó a su adopción, para después exponer las posiciones de los distintos actores políticos y sociales con respecto a la introducción del referéndum y a las cuestiones que se resolvieron por este medio. En la tercera sección, presento una evaluación de los efectos del referéndum en términos del proceso de toma de decisiones. La cuarta sección se refiere al uso de las nuevas tecnologías en la democracia directa. Finalizo con un breve recuento en las conclusiones.

2. Contexto legal e histórico

Las reformas constitucionales de 2004 establecieron que Bolivia asume la forma de gobierno “democrática representativa y participativa” (artículo 1). El artículo 4, que originalmente decía “el pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes”, en su formulación reformada afirma que “El pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes y mediante la Asamblea Constituyente, la iniciativa Legislativa Ciudadana y el Referéndum, establecidos por esta Constitución y normados por Ley”.

De los tres instrumentos añadidos, la Asamblea Constituyente se mantiene en los terrenos de la democracia representativa, toda vez que este órgano se integra por representantes electos que, en principio, no están atados a ningún mandato por parte de los electores.¹ En cambio, la iniciativa Legislativa Ciudadana y el Referéndum se corresponden con la democracia directa, en la medida en que se faculta a la población tanto en la formulación como en la aprobación o rechazo de los actos legislativos y de política pública.²

La iniciativa legislativa ciudadana consiste en la capacidad, por parte de cualquier ciudadano, de presentar al Congreso un proyecto de Ley, en cualquier materia, para su discusión y aprobación (art. 71-III). El mecanismo del referéndum, normado por la

¹ La ausencia de mandato es un componente definitorio de la democracia representativa (Pitkin, 1985). Cuando los ciudadanos electos se limitan a obedecer las instrucciones de sus electores, el resultado en términos de políticas públicas es el mismo al que se llegaría con la democracia directa (Kessler, 2005). No obstante, veremos en la siguiente sección una excepción práctica importante para el caso de la Asamblea Constituyente boliviana.

² Como se verá en breve, la introducción de estos mecanismos se realizó en un contexto de desencanto hacia los partidos políticos. Otra reforma importante rompió con el monopolio de éstos sobre las candidaturas al extender esta prerrogativa a las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas (arts. 223, 61 y 224). Véase CNE (2004) para una descripción general de los cambios constitucionales emprendidos con la reforma de 2004.

llamada “Ley del Referéndum”, faculta a tres instancias para convocar a referéndum: el Poder Ejecutivo; el Poder Legislativo, con aprobación de las dos terceras partes de sus miembros presentes, y por “iniciativa popular”, apoyada por un número de firmas al menos igual al seis por ciento del padrón electoral y por ciudadanos inscritos en dicho padrón. Para ser válida la resolución de un referéndum, se requiere la aprobación por mayoría simple de los votos y una participación de por lo menos el 50 por ciento del electorado. Los resultados son de acatamiento obligatorio para las autoridades competentes.

De acuerdo con la misma ley, no pueden ser sometidos a referéndum los asuntos fiscales, la seguridad interna y externa y la división política del país. Una restricción adicional consiste en que cada una de las tres instancias con facultad de iniciativa sólo podrá realizar un referéndum por período constitucional, y no podrá llevarse a cabo ningún referéndum durante los 120 días anteriores y posteriores a la celebración de elecciones ni en período de estado de sitio.

El Tribunal Constitucional tiene el mandato de pronunciarse sobre la constitucionalidad de las preguntas incluidas en el referéndum dentro de los 8 días siguientes a la convocatoria. En caso de no pronunciarse en ese lapso, se entiende que avala la constitucionalidad de la pregunta.

Además del referéndum a nivel nacional, se contempla el mismo mecanismo para los niveles departamental y municipal. En estos dos niveles, las reglas son exactamente las mismas que para el referéndum nacional, con la excepción de que la iniciativa popular departamental requiere el apoyo del 8% de los ciudadanos inscritos en el padrón de la circunscripción departamental y del 10% para el caso de los municipios.

Las normas bolivianas no contemplan otros mecanismos de democracia directa a nivel nacional como son la revocación de mandato o la anulación de leyes ya aprobadas por la legislatura.

Bolivia cuenta con dos experiencias previas en materia de referéndum. Sin embargo, éstas no contaron con un marco normativo, lo que en principio limita la capacidad de los resultados para transformar la legislación o las políticas públicas. La primera de ellas, adicionalmente, no cumplía con los requerimientos mínimos de democracia formal. Se trata del referéndum celebrado el 11 de enero de 1931,³ convocado por el General Carlos Blanco Galindo, quien presidía la junta militar que asumió el poder tras el levantamiento popular del 28 de junio de 1930 que derrocó al presidente Hernando Siles. Siles había reformado la constitución para permitir su reelección inmediata, y se encontraba en campaña en el momento de la revuelta.

Blanco Salinas convocó a elecciones a celebrarse en marzo de 1931. El referéndum puso a consideración popular nueve reformas constitucionales referidas a la protección de los ciudadanos contra el ejercicio arbitrario del poder, fijación de salarios a los representantes, ampliación de las atribuciones del congreso, impedimento a la reelección inmediata para el presidente y el vicepresidente, creación de la Contraloría General, descentralización administrativa, autonomía universitaria y autonomía del Poder Judicial. El resultado fue una aprobación

³ Mansilla (2004), CNE (2004) y Barragán y Roca (2005).

mayoritaria de todo el paquete de reformas. La Junta incorporó las nueve reformas mediante decreto-ley en febrero de 1931, pocas semanas antes de que asumiera el presidente electo Daniel Salamanca.

El referéndum no sólo fue irregular en el sentido de que no existía un marco legal para su celebración. Fue convocado por un gobierno *de facto* y en condiciones de voto censatario. Incluso asumiendo que no hubiese presiones a los electores, la papeleta misma autoriza a dudar de la exactitud del resultado, toda vez que en ella se indicaba que los votos en blanco se tendrían como respuesta afirmativa (CNE, 2004: 15). Es posible que Blanco Galindo hubiese procedido de esta forma con el fin de comprometer al presidente próximo con un proyecto de modernización del Estado que consideraba necesario, dando a las medidas un respaldo popular que compensaran por la escasa legitimidad de un gobernante *de facto* y de carácter transitorio como él era. Sin embargo, Salamanca derogó el decreto a fines de 1931, presumiblemente por considerarlas inadecuadas de cara a la próxima Guerra del Chaco con Paraguay (1932-1935).⁴

El siguiente ejercicio tuvo lugar en 1986, en el marco de la rígida política de ajuste estructural y austeridad emprendida por el gobierno para enfrentar la crisis hiperinflacionaria. La Central Obrera Boliviana (COB), principal confederación de sindicatos obreros del país, condujo de manera no oficial una consulta sobre la política económica, la cual fue rechazada por el 97.9% de los participantes (RCDD, 2006). La importancia de este referéndum radica en la alta tasa de participación (23 por ciento del electorado), tratándose de una iniciativa de la sociedad civil sin apoyo legal y material del Estado, así como porque el tema del referéndum se insertaba en la línea de conflicto que después llevaría a la instauración formal de la democracia directa.

En un estudio comparado previo a la reforma de 2004, Barczak (2001) observó que la emergencia de la democracia directa en América Latina después de la tercera ola de la democratización se asociaba con la incorporación de intereses generalmente excluidos por parte de políticos *outsiders*. Por otro lado, del análisis de Kessler (2005) se desprende que, cuando los individuos de una población tienen preferencias políticas similares, preferirán la democracia directa sobre la representativa cuando perciben que las preferencias del funcionario electo se separan de las de la población.

Ambas condiciones parecen haberse presentado en Bolivia en 2004, donde la creciente divergencia entre las políticas de los distintos gobiernos desde 1985 y las preferencias de la población condujeron a los grupos organizados de ésta a exigir que fuesen ellos mismos, y no sus representantes electos, quienes decidieran el rumbo a seguir. Dichos grupos encontraron en liderazgos políticos no tradicionales la vía para transformar su demanda en reformas que las atendieran.

Desde el gobierno de Víctor Paz (1985-1989) la política económica ha estado separada de las preferencias ciudadanas. Por un lado, cada gobierno acompañó el anuncio de las normativas de la política económica de la imposición del estado de

⁴ El tiempo le daría la razón a Blanco, no obstante, pues todas las reformas, salvo la relativa a la descentralización, fueron finalmente incorporadas en la Constitución de 1938.

sitio, con la respectiva aprobación del Congreso (Gamarra, 1997). Por el otro, hasta las elecciones de 2002, el electorado consistentemente había castigado a los partidos que en el momento se ocupaban del gobierno, sin que la alternancia modificara los lineamientos generales de las políticas (Salazar Elena, 2004). Esta situación señala que las políticas públicas eran poco sensibles a las señales electorales, cuando en la democracia representativa se espera de los gobernantes que sus decisiones atiendan los intereses de los electores para evitar el castigo en las urnas (Pitkin, 1985).

El blindaje de la política económica frente a las preferencias sociales parecía no ser un problema hasta que el país entrara en una etapa recesiva durante la gestión de Hugo Bánzer (1997-2001).⁵ En abril y septiembre de 2000, se desató una crisis social que incluía en las protestas a distintos sectores sociales empobrecidos. A decir de Mayorga (2005), es a partir de este momento que se generaliza el desencanto con los partidos políticos y los agentes del gobierno y la convicción de que la toma de decisiones políticas no podía quedar restringida a los partidos.

Es en este contexto que adquieren impulso los líderes campesinos Evo Morales y Felipe Quispe como figuras propiamente políticas. En las elecciones de 2002, se presentaron como candidatos a la presidencia bajo las siglas del Movimiento al Socialismo (MAS) y el Movimiento Indígena Pachakuti (MIP), respectivamente. Ambas candidaturas, junto con la de Manfred Reyes de la Nueva Fuerza Republicana, se presentaron como ajenas a la clase política tradicional, a cuya corrupción culpaban de la situación del país (Salazar Elena, 2004). Se ha detectado que los candidatos de corte populista suelen propugnar por las formas participativas como remedio al egoísmo y la incompetencia de los detentadores del poder (Papadopoulos, 2001; Schedler, 19996; Canovan, 1999; McKinnon y Petrone, 1998). Durante la campaña, Morales y Quispe demandaron la desaparición de la democracia representativa en favor de mecanismos de democracia directa, inspirados en las estructuras comunitarias indígenas (Mayorga, 2005). De esta forma, los políticos *outsiders* de 2002 retomaron y reforzaron las tendencias antipartidistas incrustadas en el ambiente social. En dichas elecciones, los tres partidos dominantes de la política boliviana (Movimiento Nacionalista Revolucionario – MNR, Movimiento de Izquierda Revolucionaria – MIR y Acción Democrática Nacionalista – ADN) por primera vez obtuvieron en conjunto menos de la mitad de la votación (42.2 por ciento).

El presidente electo en este proceso, Gonzalo Sánchez de Lozada (MNR), agudizó el problema al plantear la exportación de hidrocarburos a Estados Unidos a través de Chile. Dado el profundo sentimiento antichileno en la población boliviana, la decisión desató la indignación popular y llevó el debate a las condiciones de explotación de los recursos naturales. Durante su primera gestión presidencial, Sánchez de Lozada (1993-1997) privatizó los hidrocarburos y emitió un decreto que permitía la propiedad de empresas transnacionales sobre el gas natural en su origen; es decir, la propiedad de bombeo y venta, además de que establecía para el Estado una regalía de 18% sobre la explotación. Entre los movimientos sociales se

⁵ Torrico Terán (2006) argumenta que calificar de fracaso al neoliberalismo en Bolivia es inadecuado, por lo menos a partir de los indicadores objetivos de desempeño (crecimiento del PIB, pobreza), los cuales superan a la etapa de política de intervención estatal.

generalizó la idea de que el dominio pleno sobre los recursos naturales estratégicos ayudaría al país a salir de la pobreza (Gómez Bruera, 2006).

En octubre de 2003, en lo que se dio en llamar la “guerra del gas”, se produjo una movilización de sindicatos, organizaciones campesinas y juntas vecinales pidiendo la dimisión de Sánchez de Lozada y demandando la realización de un referéndum sobre hidrocarburos y el establecimiento de una asamblea constituyente. La magnitud de los enfrentamientos (con 59 muertos) produjo la renuncia de Sánchez de Lozada, quien fue sustituido por el vicepresidente Carlos Mesa. Mesa se comprometió a llamar a un referéndum vinculante sobre el gas, a establecer una asamblea constituyente, a reformar la ley de hidrocarburos y revisar los procesos de privatización (Arrarás y Deheza, 2005).

Para atender la demanda de referéndum sobre la política de hidrocarburos, fue necesario crear el marco legal correspondiente. El 20 de febrero de 2004 se promulgaron las reformas a la Constitución. El 6 de julio el Congreso aprueba la Ley 2769 del referéndum, con una disposición transitoria autorizando la realización extraordinaria del referéndum sobre hidrocarburos.

3. Estrategias de los actores y el proceso político

Mientras la capacidad de iniciativa sobre las reformas se concentró en los partidos tradicionales y no existió presión popular, la democracia directa no formó parte de la agenda política. En las reformas constitucionales del período 1993-1996, bajo la presidencia de Sánchez de Lozada, surgió el tema de la democracia directa, pero las élites políticas la rechazaron por asociarla con la política plebiscitaria y el autoritarismo (Barczak, 2001: 55). Más adelante, como respuesta al conflicto social, en agosto de 2002, el presidente Jorge Quiroga (2001-2002) presentó un proyecto de reforma constitucional que incorporaba el referéndum (para cuestiones constitucionales) y la iniciativa ciudadana (Mansilla, 2004). El parlamento no aprobó la ley, y daba muestras de postergar indefinidamente la decisión (Zegada, 2004).

La situación cambió durante los eventos de octubre de 2003. Los partidos tradicionales estuvieron dispuestos a aceptar la demanda de referéndum y asamblea constituyente a fin de evitar la renuncia de Sánchez de Lozada (Arrarás y Deheza, 2005). Como vimos, tal intercambio no tuvo lugar.

Durante la discusión de las reformas, no parece haber evidencia de rechazo por parte de ningún actor relevante a la decisión de incorporar mecanismos de democracia directa. El debate se concentró en torno al ejercicio específico del referéndum sobre la política de hidrocarburos. A pesar de que se trató de una iniciativa con arraigo popular, la iniciativa residió principalmente en el poder ejecutivo. La postura de las organizaciones sociales representantes de los intereses locales revela, con respecto a este primer referéndum, una preocupación fundamentalmente orientada hacia la dimensión regional. En parte como resultado, recurrieron a la iniciativa popular para introducir sus demandas, convirtiendo a Bolivia en el segundo país, después de Uruguay, en hacer uso de esta herramienta, de entre los 12 que la tienen estipulada en alguna modalidad (Zovatto, 2006).

El primer referéndum versó principalmente sobre la política de hidrocarburos del presidente. La inclusión de algunas de las preguntas obedeció a la oposición de diversas organizaciones sociales a las negociaciones de Mesa para vender gas a Argentina, argumentando que este país se lo vendería a Chile, así como a las críticas a su idea de condicionar la venta de gas a Chile a cambio de acceso al mar (Arrarás y Deheza, 2005).⁶ Sin embargo, el tema central de discordia fue alrededor de la nacionalización de los hidrocarburos. Desde el 13 de enero de 2004, Mesa introdujo un proyecto de reforma a la ley de los hidrocarburos, consistente en la ampliación gradual de las regalías pagadas por las empresas extranjeras hasta llegar a un 50% en un lapso de 12 a 13 años. El 13 de abril emite el decreto de convocatoria al referéndum sobre el gas y el 19 de mayo el decreto con el que da a conocer el contenido de las preguntas. Todo esto antes de la aprobación por el Congreso de la Ley del Referéndum, lo que Tapia Mealla (2004) interpreta como una estrategia del presidente para imponer su propia agenda.

Las preguntas del referéndum fueron:

1. ¿Está usted de acuerdo con la abrogación de la Ley de Hidrocarburos No. 1689 promulgada por el presidente Gonzalo Sánchez de Lozada?
2. ¿Está usted de acuerdo con la recuperación de todos los hidrocarburos en boca de pozo para el Estado boliviano?
3. ¿Está usted de acuerdo con refundar Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos [YPFB], recuperando la propiedad estatal de las acciones de las bolivianas y bolivianos en las empresas petroleras capitalizadas, de manera que pueda participar en toda la cadena productiva de los hidrocarburos?
4. ¿Está usted de acuerdo con la política del Presidente Carlos Mesa de utilizar el gas como un recurso estratégico para el logro de una salida útil y soberana al océano Pacífico?
5. ¿Está usted de acuerdo con que Bolivia exporte gas en el marco de una política nacional que: cubra el consumo de gas de las bolivianas y bolivianos; –fomente la industrialización del gas en territorio nacional; –cobre impuestos y/o regalías a las empresas petroleras llegando al 50% del valor del valor de la producción del y el petróleo en favor del país; –destine los recursos de la exportación e industrialización del gas, principalmente para educación, salud, caminos y empleos.

La pregunta 2 se reveló problemática debido a que organizaciones que habían tenido un papel predominante en la demanda de referéndum en 2003 (CSUTSB, COB, la Central Obrera Departamental-EI Alto) pretendían que el referéndum consistiera exclusivamente en una pregunta explícita sobre la nacionalización de los hidrocarburos, entendida como la expropiación a las compañías petroleras sin indemnización. Estas organizaciones llamaron a movilizaciones y a un boicot consistente en la quema de ánforas y el bloqueo de calles (Tapia Mealla, 2004; Arrarás y Deheza, 2005). Durante los conflictos sociales que se sucedieron, diversas organizaciones sectoriales combinaron reclamos económicos con la demanda de nacionalización de los hidrocarburos: los gremiales, campesinos, maestros urbanos y rurales, los fabriles, los mineros, los trabajadores de la salud. En julio, fuerzas armadas demandaron la nacionalización del gas y la inclusión de la pregunta explícita. Una encuesta de El Alto y La Paz mostró que más del 80% estaba de acuerdo con la nacionalización del gas (Tapia Mealla, 2004: 23).

⁶ Como resultado de la Guerra del Pacífico (1879-1884), Chile se anexó territorio de Bolivia, quedando este país sin acceso al mar.

Mesa viajó por todo el país explicando los alcances y límites del referéndum. En un encuentro con empresarios declaró: “quien responda SÍ al referéndum sabe que no iremos a la nacionalización y esto es claro e inequívoco. No iremos a la nacionalización entendida como expropiación o confiscación” (cit. en Arrarás y Deheza, 2005: 167). También afirmó que el triunfo del SÍ otorgaría legitimidad a su gobierno, mientras que el del NO lo obligaría a replantear su situación (Zegada, 2004: 27). Como señala Tapia Mealla (2004: 48), Mesa buscaba, en vez de la expropiación, un incremento de los ingresos del Estado que no pusiera en riesgo la producción privada, incluyendo la inversión extranjera y la exportación.

Los partidos tradicionales en general apoyaron el proyecto del presidente. El MNR cuestionó que la pregunta 1, que derogaba la legislación vigente en la materia, hiciera una referencia personalizada a su líder. El MIP y la NFR rechazaron el referéndum por no incluir la pregunta sobre la nacionalización, si bien este último partido con claro oportunismo (Zegada, 2004). A título individual, Elizabeth Eklund, diputada del MNR, y María Elena Fernández, de UCS, cuestionaron la inexistencia de marco legal para el referéndum de 2004 e interpusieron demanda de inconstitucionalidad. El Tribunal Constitucional falló a favor del referéndum. Debe destacarse que las diputadas pertenecían al círculo cercano de Sánchez de Lozada (Arrarás y Deheza, 2005).

El MAS, por su parte, tuvo una estrategia política más compleja. Combinó con una postura favorable a la nacionalización sin indemnización con un apoyo a la celebración del referéndum con el cuestionario presidencial y la promoción de un voto diferenciado. Instruyó a sus electores a votar SÍ en las tres primeras preguntas, considerando que esa respuesta en la pregunta 2 implicaba la nacionalización. En cambio, promovió el NO a las preguntas 4 y 5, en virtud de que abrían la puerta a la exportación a Chile y por considerar que las regalías debían elevarse a 50 por ciento (Tapia Mealla, 2004). La actitud de colaboración parcial del MAS pudo haber sido producto de una negociación, pues se sostiene que participó en la redacción de las preguntas 2 y 3 (Tapia Mealla, 2004; Zegada, 2004). De ser ese el caso, una base del acuerdo pudo haber sido proceder con el referéndum y dejar para después la interpretación de la segunda pregunta. El MAS fue apoyado en su postura por diversas organizaciones campesinas e indígenas.

El último actor por revisar viene constituido por los comités cívicos departamentales. Los comités cívicos están conformados por organizaciones ciudadanas entre las que destacan las empresariales. Desde la fundación en los años cincuenta del Comité Cívico Pro Santa Cruz, promueven los intereses locales frente al gobierno central, siendo eficaces articuladores de las demandas regionales y supervisores de las actividades de los parlamentarios (Gamarra y Malloy, 1995). Los departamentos orientales de la llamada “medialuna” (Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando) contienen en su territorio los yacimientos de gas y sus respectivos comités cívicos fueron activos promotores de la política de exportación. Mientras que los comités de La Paz, Potosí y Oruro apoyaron el referéndum y las preguntas, los comités de la medialuna se opusieron a que los departamentos no productores de gas opinen sobre la política energética y a que se consulte sobre la exportación de gas y la nacionalización de los hidrocarburos (Tapia Mealla, 2004; Arrarás y Deheza, 2005). Sin embargo, los mensajes de Carlos Mesa sobre sus intenciones reales y la oferta de discutir en la

Constituyente el tema de la autonomía regional los convenció de apoyar el referéndum y el voto al sí en las cinco preguntas (Arrarás y Deheza, 2005).

El referéndum se realizó el 18 de julio del 2004. En todas las preguntas el SÍ obtuvo un voto mayoritario a nivel nacional. Sin embargo, las tres primeras preguntas recibieron en promedio el 68.5 por ciento de los votos emitidos, mientras que las dos últimas tuvieron en promedio el 41.9 por ciento, lo que se interpretó como un triunfo relativo de Evo Morales.

El referéndum autonómico se deriva de la postergación de las demandas de los departamentos del oriente en favor de una mayor descentralización del país. En esta postura, sin duda no exenta de racismo por los mestizos de las tierras bajas hacia las zonas occidentales de componente más indígena, interviene también la intención de conseguir una mayor apropiación local de los recursos generados por la explotación del gas.

El Comité Cívico Pro Santa Cruz aprovechó todos los medios a su disposición para promover a nivel nacional su proyecto de autonomía, consistente en la elección de los gobiernos departamentales, descentralización administrativa y autonomía económica, legislativa y cultural. En primer lugar, introdujo un proyecto de ley a través de la bancada de la NFR para convocar a referéndum sobre autonomías, el cual contemplaba que las regiones dispusiesen de sus recursos económicos (www.bolpress.com).

Esta acción se mostró poco eficiente. El proyecto del Comité competía con otras tres iniciativas, además de ser rechazado por los legisladores de los departamentos de occidente y por el MAS (www.lostiempos.com). En consecuencia, en febrero de 2005, el comité entregó a la Corte Nacional Electoral (CNE) 454 mil 635 firmas, dando inicio al proceso de iniciativa popular para convocar a referéndum sobre autonomías. El 5 de abril de 2005, la CNE certificó la validez de 299 mil 866 adhesiones, cifra superior al mínimo requerido, solicitando al Congreso que proceda a autorizar la celebración del referéndum (www.bolpress.com).

El 2 de julio de 2006 se celebró el Referéndum Autonómico Regional en conjunto con la elección de delegados a la constituyente. La pregunta fue:

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

De acuerdo con la convocatoria, el resultado sería vinculante para la Asamblea Constituyente, en el sentido de que estarían obligados a incorporar constitucionalmente la autonomía para los departamentos donde se aprobara esta opción por mayoría simple.

Evo Morales, presidente desde el 22 de enero, pasó de asegurarle a los grupos cruceños que apoyaba la autonomía a encabezar, con su partido, a encabezar la campaña a favor del NO. Lo mismo hicieron movimientos sociales como el CSUTCB,

Patria y Soberanía y las prefecturas de occidente. En el bando del Sí estaban los cinco departamentos de oriente y todos los partidos tradicionales (Crisis Group, 2006).

En el referéndum, la respuesta afirmativa fue mayoritaria en los cuatro departamentos de la medialuna (con 62.2% de los votos válidos en promedio), mientras que en el resto la respuesta negativa obtuvo el mayor número de votos (con 63.3% % de los votos válidos en promedio). Por el peso poblacional de este segundo grupo de regiones, en el agregado nacional el Sí obtuvo el 39.4% de los votos emitidos, frente a un 53.5% para el NO.

4. Efectos y evaluación de la democracia directa

La legislación boliviana otorga a tres actores la facultad para convocar a referéndum y hace de todo ciudadano un potencial legislador mediante la iniciativa legislativa ciudadana. Los efectos de esta última herramienta no deben ser exagerados. A diferencia del referéndum, en este caso la instancia que aprueba es el Congreso, por lo que un ciudadano que quisiera ver aprobada su iniciativa tendrá que diseñarla en forma tal que sea aceptable para una mayoría de legisladores. En caso de que sus preferencias sean distantes a las de cualquier coalición mayoritaria, lo más probable es que no exista un espacio común.

Como en el referéndum las iniciativas se someten a aprobación de los ciudadanos, la relación se invierte. Para ser aprobada, una iniciativa debe ser aceptable para la mayoría de los electores. En principio, la capacidad de convocar a referéndum puede ser un instrumento para promover cambios frente a la negativa a llevarlos a cabo por parte de un actor con poder decisión y/o veto. De los tres actores con capacidad para convocar a referéndum, el más limitado es el Congreso. La facultad del Congreso para convocar a referéndum, en principio, podría servir para dos cosas: 1. Que una minoría de legisladores lleve a cabo leyes para las que no cuenta con el apoyo de la mayoría (Hug y Tsebelis, 2002). 2. Para que el Congreso legislativo pueda superar un veto presidencial (Payne, 2006). Sin embargo, para convocar a referéndum el Congreso boliviano requiere la aprobación de 2/3 de sus miembros presentes, lo que descarta la iniciativa para las minorías. Esta mayoría, además, es exactamente igual a la requerida para revertir un veto, por lo que no fortalece al legislativo frente al ejecutivo. Así, los únicos agentes fuertes en términos de capacidad de convocatoria son los grupos organizados de la sociedad y el Ejecutivo. Reviso los resultados de la experiencia boliviana limitándome a estos dos grupos con poder efectivo.

Una propiedad común de ambos tipos de referéndum es que neutralizan la capacidad de obstaculizar los cambios para uno o más actores involucrados en el proceso decisorio (Hug y Tsebelis, 2002). La entidad que convoca puede hacer implementar la política que prefiera dentro del conjunto de políticas aceptables para la mayoría de los electores. El presidente puede recurrir a este expediente en caso de bloqueo parlamentario, mientras que para los ciudadanos organizados representa una salida frente a la inacción por parte del congreso y la presidencia. La mera disposición formal de referéndum puede producir efectos. Una legislatura cuya

mayoría tiene preferencias distintas a las del electorado, previendo que sus decisiones pueden ser enfrentadas por un referéndum presidencial o por iniciativa ciudadana, las elaborará en forma tal que sean aceptable para los electores, sin necesidad de que estos la avalen en las urnas.⁷

Ahora bien, cuando en un *issue* determinado la ciudadanía considera que el *status quo* es indeseable, la entidad que convoca a referéndum puede obtener cierta ventaja ocultando la naturaleza específica del cambio que propone, pues es más probable es que ésta sea aprobada aún por ciudadanos que votarían de otra forma si tuvieran mejor información (Lupia, 1992). Sólo en este sentido puede hablarse de un uso plebiscitario o autocrático del referéndum, pues la propuesta del convocante está menos atada a las preferencias de los ciudadanos y, en potencia, lo que puede obtener es un aval para implementar la política que más le plazca.

El referéndum de 2004 representa un ejemplo de esta última posibilidad (así como de sus limitaciones). Los hechos presentados en el apartado anterior parecen indicar que un referéndum preguntando sobre la nacionalización de los hidrocarburos, como exigía la mayor parte de los sectores sociales, habría recibido una respuesta aprobatoria.⁸ Si este fue el caso, Carlos Mesa siempre pudo haber procedido a la nacionalización sin necesidad de someter la decisión a plebiscito. Tómese en cuenta que, por otro lado, la situación prevaleciente, al menos como era percibida, era una en la que los beneficios de la explotación del recurso eran apropiados prácticamente en su totalidad por compañías extranjeras. En este sentido, puede decirse que Mesa aprovechó el rechazo general al *status quo* para obtener el refrendo de una política que no necesariamente coincidía con las preferencias de la mayoría.

Mesa interpretó los resultados del referéndum como una aprobación de su política de hidrocarburos, procediendo a enviar una nueva iniciativa de ley al Congreso. En estricto sentido, el carácter vinculante del referéndum tendría que haber obligado a los legisladores a aprobar la ley sin mayor discusión. Sin embargo, esta vez los legisladores se aprovecharon de la ambigüedad de la pregunta. “Para cada uno de los partidos representados en el congreso el término ‘recuperación’ tenía significados diferentes ya que la pregunta 2 daba lugar a muchas interpretaciones por su falta de claridad” (Arrarás y Deheza, 2005: 171). Como resultado, el Congreso emitió una ley distinta de la iniciativa presidencial, que estipulaba que el gas en boca de pozo era de propiedad estatal, estableciendo una regalía de 18% y un impuesto de 32%. Mesa no refrendó la ley, pero tampoco ejerció su facultad de veto (Arrarás y Deheza, 2005; Crisis Group, 2006).

Al proceder de esta forma, el Congreso apeló a su facultad constitucional para enmendar los proyectos de ley que recibe. Sin embargo, está claro que esta facultad, aplicado al referéndum, anula su carácter vinculante. Pero esto no agota la explicación de la acción del Congreso. Debe considerarse que el tema era conflictivo y había llevado a la interrupción de la gestión de un presidente, por lo que no cabe pensar que el Congreso procedió en forma imprudente, pasando por alto el mandato popular. Por el contrario, por la información disponible sobre las preferencias del

⁷ Véase Matsusaka (2005) para una relación de la evidencia empírica en este sentido.

⁸ Una encuesta nacional realizada en julio, después del referéndum, reportaba que el 76% de la población favorecía la nacionalización de los hidrocarburos (Fara, 2006: 129).

electorado, sería más adecuado interpretar estos hechos de la siguiente forma: Mesa pretendió implementar un enfoque gradual, su propia preferencia, contando con que sería preferido por la mayoría en comparación con el *status quo*; la respuesta del Congreso, representa una política más cercana a las preferencias de la mayoría que la querida por Mesa, sabiendo por lo tanto que no podría ocasionar una reacción popular adversa.

El 1 de mayo de 2006, el ya presidente Evo Morales hizo público un decreto que ordena a las empresas extranjeras ceder a YPFB la producción, transporte, refinación, almacenamiento, distribución y actividades comerciales e industriales de producción de hidrocarburos a YPFB; establece que el Estado debe controlar al menos el 51% del capital accionario de las empresas privatizadas durante los 90 y de las dos refinerías de Petrobrás, y fija un impuesto de 82% para las explotaciones gasíferas más grandes. Sin alcanzar el grado de expropiación, la medida obtuvo un respaldo generalizado (Crisis Group, 2006). El presidente procedió en el mismo camino por el que avanzó antes el Congreso, pero acercándose aún más a las preferencias de la mayoría. En este caso, sería difícil para el Congreso responder con una política aún más preferida por la población, por lo que tanto una medida por parte de éste órgano como un nuevo referéndum habrían salido sobrando.

En el caso del referéndum sobre las autonomías, hubo un intento por parte del presidente Morales por manipular la interpretación de los resultados (y no de la pregunta, como en el caso anterior). Al conocerse los resultados, Evo Morales proclamó que el triunfo a nivel nacional del NO significaba un rechazo mayoritario a las autonomías, por lo que el tema pasaría a formar parte de la agenda de la Constituyente, sin ser vinculante. En las cuatro regiones de la medialuna, donde ganó el SÍ, se afirmó que los resultados a nivel departamental eran los válidos, por lo que los asambleístas están obligados a cumplir con el mandato vinculante (Humérez Seleme, 2006).

Los términos de la convocatoria al referéndum eran lo suficientemente claros como para que siquiera se presentase una discusión al respecto, dada su correspondencia explícita con la segunda de estas interpretaciones, la cual, al parece ser, terminará reflejándose en la decisión final. Esto no necesariamente se debe a un compromiso con las reglas por parte de las élites políticas. En diversas ocasiones, el Comité Cívico de Santa Cruz amenazó con realizar un referéndum sobre el mismo tema, pero a nivel departamental. Los resultados del referéndum nacional hacen previsible no sólo que la opción autonómica triunfaría en esta región, sino que el ejercicio podría ser repetido en los tres departamentos restantes con igual resultado. El costo político de un proceso de esta naturaleza debió haber influido en la rectificación por parte del MAS. Mientras se escriben estas líneas, a la par que se discuten las reglas de procedimiento para la Asamblea Constituyente, prácticamente todas las bancadas con representación, incluida la del partido gubernamental, coinciden en que se debe conceder la autonomía a los departamentos donde ganó el SÍ, apelando al respeto a los resultados del referéndum (www.la-razón.com, nota del 17/10/06).

5. Movilización política y TIC

Como se mencionó, el grado de información del que dispone el electorado puede hacer la diferencia entre un referéndum que obligue a que las decisiones se ajusten a las preferencias del electorado y uno que fortalezca al poder presidencial frente a las instancias de contrapeso. Por tanto, el referéndum más probablemente representará un instrumento de control popular sobre las decisiones políticas en la medida en que los electores dispongan de la mayor cantidad de información posible sobre los temas que se discuten. Sin embargo, la adquisición de información es costosa, y para muchos electores puede resultar razonable dejar que sean otros quienes incurran en esos costos (Downs, 1957).

En este sentido, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación tienen potencialmente un efecto saludable para la democracia directa, en la medida en que reducen los costos de acceso a la información y podrían así contribuir a cerrar las asimetrías que dan pie al uso plebiscitario del referéndum. Asimismo, aplicaciones como el voto electrónico, reducen el error humano en el cómputo y el costo de votar asociado con el abstencionismo (*Ibíd.*), a la vez que multiplican el número de asuntos que pueden ser sometidos a votación directa de la ciudadanía. Finalmente, la Internet reduce, además de los costos de acceso a la información, los impedimentos físicos para la celebración de reuniones en las que se delibere sobre asuntos públicos.

Sin embargo, Bolivia dista mucho de pertenecer a la comunidad de las “sociedades de la información” en las que este potencial puede desarrollarse plenamente. De 17 países de la América Latina continental, para 2004 Bolivia era el cuarto país con menos usuarios de Internet en América Latina y el Caribe, con 39 usuarios por cada millón de habitantes frente a un promedio regional de 105 (BM, 2006). En estas condiciones, atar en exceso los mecanismos de democracia directa al uso de las nuevas tecnologías puede incluso profundizar la exclusión social, toda vez que sólo un reducido grupo, con seguridad el que dispone de mayores recursos materiales y educativos, tendría acceso a los beneficios mencionados.

Ahora bien, el recurso no ha dejado de ser utilizado en diversas formas. Todos los partidos políticos disponen de una página web en la que es posible consultar sus lineamientos generales. Asimismo, una parte importante de la intensa campaña realizada por Mesa para promover la aprobación de su política de hidrocarburos en el referéndum de 2004 consistió en el diseño de una página web (Arrarás y Deheza, 2005).

Finalmente, la Ley del Referéndum asigna a la CNE en general un papel importante en la reducción de asimetrías de información, pues mandata a esta instancia realizar una campaña informativa cada vez que se realiza un referéndum. La CNE cumple este objetivo a través de publicaciones que difunde tanto de forma impresa como a través de su página web (www.cne.org.bo). Asimismo, este recurso también es usado para difundir los resultados de las distintas elecciones, incluidos los referéndums, lo que constituye un apoyo relevante para la transparencia del proceso.

6. Conclusiones

En Bolivia, la adopción de las instituciones de democracia directa no respondió a su deseabilidad abstracta, sino que se debió a una demanda social concreta (la reversión de la política de hidrocarburos del gobierno), en un contexto de creciente separación entre las preferencias de la población y las acciones de los gobiernos, a pesar de la vigencia de las instituciones de la democracia representativa. Este contexto también dio pie al surgimiento de políticos *outsiders*, cuyo discurso de corte populista fortaleció las posiciones favorables a la democracia directa difundidas en la sociedad.

Del total de herramientas creadas, únicamente es de esperar efectos importantes del referéndum convocado por el poder Ejecutivo y de la iniciativa popular. Ambos recursos ya han sido utilizados. En los dos casos, las preferencias del presidente en turno diferían en distintos grados de las diferencias de la población, y en ambos casos el presidente intentó que la decisión resultante se aproximara más a sus propias preferencias. Sin embargo, el resultado final fue distinto. El intento de Carlos Mesa produjo una serie de respuestas que sucesivamente fueron acercando la política resultante a las preferencias de la población. En el referéndum sobre las autonomías regionales, las mayorías de nivel regional pudieron imponerse sobre los intentos presidenciales de respaldarse en una mayoría de nivel nacional. Aunque ambas experiencias muestran que el marco legal presenta deficiencias (en particular, para fortalecer el carácter vinculante de los resultados de referéndum), parece claro que, hasta el momento, el referéndum en Bolivia ha atado decisiones relevantes con los deseos de la mayoría.

7. Fuentes

ARRARÁS, Astrid y Grace DEHEZA (2005): "Referéndum del gas en Bolivia 2004: mucho más que un referéndum", *Revista de Ciencia Política*, vol. 25, núm. 2, pp. 161-72.

BARCZAK, Monica (2001): "Representation by consultation? The rise of direct democracy in Latin America", *Latin American Politics and Society*, vol. 43, núm. 3, otoño, pp. 37-59.

BARRAGÁN, Rossana y José Luis ROCA (2005): *Regiones y poder constituyente en Bolivia. Una historia de pactos y disputas*, PNUD, La Paz.

BM [Banco Mundial] (2006): *World development indicators 2006*, The World Bank Group, disponible por Internet en <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS>>

CANOVAN, Margaret (1999): "Trust the people! Populism and the two faces of democracy", *Political Studies*, Volume 47, Number 1, marzo, pp. 2-16.

CNE [Corte Nacional Electoral] (2004): *Democracia directa y referéndum en Bolivia*, Área de Educación Ciudadana, disponible por Internet en <www.cne.org.bo/centro_doc/separatas/separata_referendum1.pdf>.

Crisis Group (2005): El camino incierto de las reformas en Bolivia, Informe sobre América Latina, núm. 18, 3 de julio, disponible por Internet en <crisisgroup.org/home/index.cfm?l=4&id=4199>.

DOWNS, Anthony (1957): *An economic theory of democracy*, Harper and Row, Nueva York.

FARA, Carlos (2006): "Bolivia 2005: elecciones y comunicación", *Diálogo Político*, vol. 33, núm. 2, junio, pp. 117-45.

GAMARRA, Eduardo A. (1997): "Hybrid presidentialism and democratization: The case of Bolivia", en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, cords., *Presidentialism and democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Nueva York, pp. 363-393.

GAMARRA, Eduardo A. y James M. MALLOY (1995): "The patrimonial dynamics of party politics in Bolivia", en Scott Mainwaring y Timothy R. Scully, eds., *Building democratic institutions. Party systems in Latin America*, Stanford University Press, Stanford, pp. 399-433.

GÓMEZ BRUERA, Hernán (2006): "Evolandia no es Hugolandia", *Nexos*, vol. 28, núm. 346, octubre, pp. 41-6.

HUG, Simon y George TSEBELIS (2002): "Veto players and referendums around the world", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 14, núm. 4, pp. 465-515.

HUMÉREZ SELEME, Jaime (2006): "Autonomía: referéndum y confusión", en *Bolivoscopio*, 4 de julio, disponible por Internet en <http://bolivoscopio.blogspot.com>.

KESSLER, Anke S. (2005): "Representative versus direct democracy: The role of informational asymmetries", *Public Choice*, vol. 122, núm. 1, pp. 9-38.

LUPIA, Arthur (1992): "Busy voters, agenda control, and the power of information", *American Political Science Review*, vol. 86, núm. 2, junio, pp. 390-403.

MACKINNON María Moira y Mario Alberto PETRONE (1998): "Introducción. Los complejos de la Cenicienta", en *id.*, comps., *Populismo y neopopulismo en América Latina: el problema de la cenicienta*, Eudeba, Buenos Aires, pp. 11-55.

MANSILLA, H.C.F. (2004): *Consultas populares y ampliación de la democracia. El referéndum en perspectiva comparada*, Corte Nacional Electoral, La Paz.

MATSUSAKA, John G. (2005): "The eclipse of legislatures: Direct democracy in the 21st century", *Public Choice*, vol. 124, núm. 1, Julio, pp. 157-77.

MAYORGA, René Antonio (2005): "Bolivia's democracy at the crossroads", en Frances Hagopian y Scott P. Mainwaring, eds., *The third wave of democratization in Latin America. Advances and setbacks*, Cambridge University Press, Nueva York, pp. 149-78.

PAPADOPOULOS, Ioannis (2001): "El nacional populismo en Europa Occidental: un fenómeno ambivalente", en Guy Hermet *et al.*, comps., *Del populismo de los antiguos al populismo de los modernos*, El Colegio de México, México, pp. 65-105.

PAYNE, Mark (2006): "El equilibrio de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo: papel de la Constitución y los partidos políticos", en Payne, Zovatto y Mateo Díaz, pp. 91-128.

PAYNE, Mark, Daniel ZOVATTO y Mercedes Mateo Díaz (2006): *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, BID/IIDAE, Washington.

PITKIN, Hanna Fenichel (1985): *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

RCDD [Research Centre on Direct Democracy] (2006): "Direct democracy database. Bolivia", disponible por Internet en <http://c2d.unige.ch/>, consulta de 2 de octubre.

SALAZAR ELENA, Rodrigo (2002): "Las elecciones bolivianas de 2002: los límites del reformismo institucional", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 66, núm. 1, enero-marzo, pp. 23-56.

SCHEDLER, Andreas (1996): "Los partidos antiestablishment político", *Este País*, núm. 68, noviembre, pp. 2-13.

TAPIA MEALLA, Luis (2004): *Por el sí por el no. Análisis de los resultados del Referéndum 2004*, Corte Nacional Electoral, La Paz.

TORRICO TERÁN, Mario (2006): “¿Qué ocurrió realmente en Bolivia?”, *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 28, julio-diciembre, pp. 231-61.

ZEGADA, María Teresa (2004): “Significado, implicaciones y alcances del Referéndum 2004”, en VVAA, *El Referéndum 2004 en Bolivia. Alcances e implicaciones*, Corte Nacional Electoral, La Paz.

ZOVATTO, Daniel (2006): “Instituciones de democracia directa en América Latina”, en Payne, Zovatto y Mateo Díaz, pp. 241-61.