

Fernando Mayorga

# Antinomias

*El azaroso camino de la reforma política*

## **Antinomias**

### **El azaroso camino de la reforma política**

Fernando Mayorga

© Fernando Mayorga

© CESU-UMSS

CESU-UMSS

Centro de Estudios Superiores Universitarios

Universidad Mayor de San Simón

Calle Calama 0235, 1° piso

Teléfonos (591-4) 4220317-4252951, Fax (591-4) 4254625

P.O. Box 5389

[www.cesu.umss.edu.bo](http://www.cesu.umss.edu.bo)

E-mail: [cesu@umss.edu.bo](mailto:cesu@umss.edu.bo)

Cochabamba, Bolivia

Déposito Legal: 2-1-2201-09

Diseño de tapa: Adrián Rodríguez M.

Impresión: Talleres Gráficos Kipus

Edición: Benjamín Rodríguez C.

Este libro es publicado gracias al auspicio del proyecto Actividad de Gobierno, que se desarrolla en el CESU-UMSS en el marco del Programa de Cooperación a la Investigación Científica Suecia-UMSS (PCIC). El PCIC es parte de la cooperación internacional entre la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional, ASDI, y la Universidad Mayor de San Simón.

Impreso en Bolivia, 2009.

## PRESENTACIÓN

Este libro es el compendio de varios ensayos escritos en el transcurso de 2008 y 2009. Ensayos que giran en torno a las vicisitudes de la política en democracia y a las vicisitudes de la democracia en medio de la turbulencia del conflicto social y de la polarización ideológica que caracterizaron la historia reciente de Bolivia. Varios ensayos fueron presentados en seminarios internacionales (Buenos Aires, Kyoto, Lima, Ciudad de México, Montevideo, Quito y Xalapa), algunos forman parte de compilaciones y revistas (Fundación Friedrich Ebert/Nueva Sociedad, Caracas; Flacso/México; Universidad de Grenoble, Francia; Greenwood/Praeger, USA; Flacso/Chile) y otros fueron promovidos por entidades nacionales (Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, FES/ILDIS, Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria, FBDM; Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos, PAPEP/PNUD; Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral/IDEA Internacional).

Como siempre, el Centro de Estudios Superiores Universitarios, el CESU de la UMSS, sigue siendo el espacio vital y el ambiente académico que permite y promueve mi labor intelectual. De manera particular, este libro se enmarca en las actividades del proyecto *Actividad de Gobierno: escenarios, instituciones y actores estratégicos en el diseño e implementación de políticas públicas en Bolivia (2000-2010)*, que ejecutamos en el CESU con Eduardo Córdova en el marco del Programa de Cooperación a la Investigación Científica Suecia-UMSS que forma parte de un convenio entre la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional, ASDI, y la Universidad Mayor de San Simón.

Aparte de trabajar en una comunidad de investigadores de la universidad pública tengo la suerte de compartir, aquí y allá, con varios colegas que son parte de un diálogo fructífero no exento de saludables contradicciones y, para mí, de abundante aprendizaje. Con el riesgo de olvidar algún nombre me animo a nombrar y recordar a Fernando Calderón, Isidoro Cheresky, Gonzalo Rojas, María Matilde Ollier, Julio Aibar, Gustavo Guzmán, Gerardo Aboy, Diego Reynoso, Carlos Moreira, Diego Raus, Cesar Zucco, Constanza Moreira, Ramiro Molina Barrios, Antonio Aranibar, Armando Ortuño, Moira Zuazo, Carlos de la Torre, Martín Tanaka, Ludolfo Paramio, Yusuke Murakami, Simón Pachano, Alicia Lissidini, Fernando y Alberto García.

Entre 2008 y 2009 también se dieron otros acontecimientos importantes entre los que sobresale la vuelta olímpica que dio Aurora, “el equipo del pueblo”, campeón nacional de fútbol 2008, bajo la conducción del Emperador, Julio César Baldivieso. Otra muestra del *revival* de lo nacional–popular que caracteriza esta época. Finalmente, una mención especial a Benjamín Rodríguez por escribir el prólogo y porque este libro también es fruto de su apoyo y talento. Y como siempre, todo esto es posible gracias a la Jaque, el Joaco y la Lu, y también lo imposible. Lo demás, como se dice convencionalmente respecto a los errores y a las falencias, es culpa del autor de este libro.

Fernando Mayorga

Cochabamba, 15 de septiembre de 2009.

## Tabla de contenido

### Prólogo

<b>Partidos políticos y democracia en Bolivia</b> .....	1
Fases en el sistema de partidos .....	3
Fase fundacional (1982-1985) .....	7
Fase de adaptación y estabilidad (1985-2002) .....	10
Fase de crisis y polarización (2003-2008) .....	21
Reforma política y ampliación de la democracia .....	25
Primer momento (1991-1999) .....	27
Segundo momento (2000-2004) .....	30
¿Hacia un tercer momento? (2006-2008) .....	31
<b>El proyecto político del MAS: ¿hacia la construcción de un gobierno mayoritario?</b> .....	37
El gobierno del MAS (2006-2008) .....	38
Agenda de gobierno .....	43
Nacionalización y políticas distributivas .....	43
Políticas sociales con sello popular .....	46
Sistema de partidos .....	47
Partidos en la Asamblea Constituyente y prefectos en las regiones .....	50
MAS: partido, movimientos sociales y liderazgo personalista .....	52
EL MAS como partido de gobierno .....	55
Los movimientos sociales en el gobierno .....	57
¿Una “coalición inestable”? .....	63
El liderazgo de Evo Morales .....	64
Tendencias del proceso político .....	68
<b>Conflictos y acuerdos políticos</b> .....	69
Gobierno dividido .....	70
División vertical de poderes .....	74

Asamblea Constituyente.....	77
Tipos de conflicto, actores y resultados.....	80
Características políticas de los ejercicios de pacto.....	89
Acuerdos partidistas en 2007.....	91
Diálogos entre presidente y prefectos en 2008.....	94
El acuerdo congresal sobre el proyecto de Constitución.....	100
Prospectiva de los pactos.....	107
<b>Evo Morales: nacionalismo e indigenismo desde el Estado.....</b>	<b>111</b>
Un contexto político inédito.....	112
¿Quién es Evo?.....	114
Evo: vicisitudes de una trayectoria política.....	116
Los límites del carisma situacional.....	120
Recursos de poder: el partido y los sindicatos.....	122
De la protesta a la propuesta.....	122
Movimiento, partido y sindicato.....	126
Proyecto político y estilo discursivo.....	133
<b>Movimientos sociales en el gobierno de Evo Morales.....</b>	<b>141</b>
Definiciones y características.....	142
Crisis estatal y movimientos sociales.....	146
Los movimientos sociales y el gobierno del MAS.....	148
¿Una “coalición inestable” de movimientos sociales?.....	156
Institucionalización de las relaciones entre gobierno y movimientos sociales.....	157
<b>Militares y política en tiempos de cambio.....</b>	<b>161</b>
Las FFAA en democracia.....	162
Nacionalización y papel de las FFAA en la política del desarrollo...169	
Inclusión social.....	174
Relaciones internacionales e influencia venezolana.....	177
Convenio militar.....	179

¿Injerencia? .....	186
Reforma militar y Asamblea Constituyente.....	189
Entre la unidad y la división .....	192
<b>Seguridad regional, crisis política y conflictos</b> .....	197
Seguridad, política exterior y defensa .....	198
Seguridad y gobernabilidad democrática .....	202
Posición geopolítica y en la seguridad regional.....	208
La participación militar en políticas sociales .....	215
Perspectivas para 2009.....	216
<b>Rol de la oposición ¿de la gobernabilidad pactada a la polarización?</b> .....	219
Crisis política y acuerdos parlamentarios.....	220
Un balance de la ley electoral y la CPE.....	222
Las nuevas pautas de la gobernabilidad democrática .....	225
El centro de la discursividad política.....	225
<b>El azaroso camino de la reforma política</b> .....	229
El sentido de la democracia .....	234
Proceso de reformas entre 1990-2009: avances y limitaciones .....	236
Impacto y grados de implementación .....	256
El decurso de la reforma y la caracterización del régimen político ..	259
Bibliografía .....	265
Anexos .....	271



## PRÓLOGO

La obra de Fernando Mayorga desgrana los permanentes opuestos políticos de movimiento/orden, estabilidad/cambio y conflicto/consenso que plantean un proceso constante de búsqueda de equilibrio y acomodo en nuestra sociedad ahora encauzada en vigoroso contexto étnico. Su trabajo examina con zoom preciso los temas claves para la comprensión del rostro estructural y dinámico de la realidad sociopolítica boliviana. Es difícil no adherirse a las detecciones y exposición del contenido de su labor, porque inexorablemente concuerdo con los investigadores a quienes tienta la rigurosidad científica, aunque la materia con la que trabajan no siempre sea rigurosa, acaso dúctil, o tan volátil que a veces peligran sus laboratorios de escritura. Por si fuera poco, los elementos constitutivos de esta delicada materia -particularmente en nuestro tiempo y lugar-, sufren mutaciones, pero aunque sus formas cambien cual virus, siempre tienen pies y cabeza; es de allí, de donde este experimentado autor sabe asirlos.

*Avatares, Encrucijadas*, no es solo la sinonimia que refuerza una expresión de conceptos y situaciones, son términos que rozando la filosofía política, vencen en un solo intento el desafío de describir la realidad nacional, términos con los que acertadamente Fernando Mayorga tituló a dos de sus últimos libros. En esa línea, hoy nos

presenta una nueva publicación; *Antinomias. El azaroso camino de la reforma política*, un texto que al recorrer hábilmente los complejos meandros de la sociología y la política boliviana, logra una comprensión amplia y profunda de la realidad. Este trabajo que cuida celosamente lo científico, y vigila su propia neutralidad axiológica, admite con prudencia algunos resquicios de optimismo, en el sentido de una aceptación de las crisis y los cambios, como necesarios vientos huracanados que van a igualar diferentes temperaturas para propiciar un mejor clima, ese que pueda extinguir la incertidumbre. Con *Antinomias*, ha completado una trinidad de títulos que se conectan para retratar la sinestesia de estímulos del discurrir de presentes que van haciéndose historia.

Antinomia es el encuentro contradictorio entre dos principios racionales, un choque de dos razones que si tocan lo ético –diría Kant– generan situaciones límite, difíciles de ser resueltas. Las razones éticas que crean polarización en nuestra sociedad–han batido records de conflictos de política coyuntural –como se verá en este libro–; generan incertidumbre que se ha estacionado sin maniqueísmos como una realidad suspendida en el aire, se ha convertido en una cotidiana forma de vida que no inquieta cuando se la piensa “allá lejos y arriba, en el Estado”. Pero cuando la incertidumbre desde una sensación de proximidad invasiva del Estado, afecta directamente la cotidianidad del individuo, nos deja librados a un azaroso camino que alguna vez hizo preguntar sobre la necesidad de ser nación, sobre los vínculos afectivos, históricos y jurídicos que nos debían unir. Se convierte en una desviación social que nos hace menos que aquel golpe de dados que se sabe incapaz de abolir el azar.

La incertidumbre en un sentido lato se refiere a la falta de certezas, es precursora de comportamientos y actitudes políticas individuales y colectivas que causan el debilitamiento de la moralidad

común. Esta situación reactiva amplificando un desatendido pero enraizado mal: “la viveza”, sin distinción atávica, secretamente aplaudida por cómplices, beneficiarios e indulgentes, expuesta sin su sentido eufemístico; es solo deshonestidad y oportunismo. La viveza como hija de la incertidumbre, ha penetrado en el psique individual y en la conciencia colectiva de todas las capas sociales, se ha introducido en el sistema político, económico y social generando resentimiento y desconfianza. Para mitigar estos efectos, los pocos principios que se deberían trabajar en nuestra diversidad, son el respeto y la tolerancia, en una transacción de valores interculturales, para lograr una compatibilidad axiológica mínima entre tantas diferencias.

Si la democracia solo fuera ejecutar elecciones y referendos, no conoceríamos las crisis. Los pesimistas sostienen que estas instituciones democráticas solo fueron el traslado de problemas desde una escala menor (Parlamento) incapaz de resolverlos, a una escala mayor (Soberano), que fueron salidas de emergencia para evitar nuestra autodestrucción. Otra vez la antinomia contrapone a estas razones la lectura de ese proceso entendida como peldaños necesarios que han permitido un mayor alcance de la democracia referido a los derechos ciudadanos y su participación decisional, en un país tan extenso donde la incidencia del Estado solo alcanza de manera salpicada. La democracia más allá de las elecciones, debe dar respuestas directas a mayores necesidades sociales.

Bolivia se ha convertido en un gran taller político social que muestra desde sus diferencias internas, que hay visiones alternativas del mundo y de la vida. Desde sus experiencias se infieren augurios especialmente para América Latina. Ejecuta lo que otros recién piensan, y probablemente vive y sufre lo que otros todavía planifican. Constantemente surgen nuevas circunstancias que ponen al sistema político en la tarea de hacer cambios adaptativos, estos

son cotidianos y simples. Pero también se han dado cambios disruptivos que transformaron la estructura interna del sistema y del sentido político, de alguna manera también se han afectado algunos rasgos ontológicos del pueblo. Después de candentes confrontaciones, hoy parecíamos vivir una “guerra fría interna”. Desde novedosos enfoques, el texto examina estos procesos y cambios, en correlación estricta de narrativa y acontecimiento. Los del público, siempre esperamos que el analista político sea un poco profeta, Fernando Mayorga realiza una tarea más difícil, elabora insumos planteados de tal manera que nosotros mismos exploramos y deducimos la prospectiva de la política nacional, pero debemos esforzarnos para no ir más allá de lo que la sensatez aconseja, en atención a lo que Cioran sostiene: “Podemos imaginarlo todo, predecirlo todo, salvo hasta dónde podemos hundirnos”.

En fin, así fue el estado de ánimo que generó este prólogo, esta mi manera de afilar la hoz, estos fueron mis leves *sub noctem susurri* (recordando a Søren Kierkegaard). Deseo con toda sinceridad que este importante aporte de Fernando Mayorga primero llegue a espacios donde se los requiere con urgencia, allí donde el conocimiento hace la diferencia entre decisiones constructivas o destructivas. Y luego que este texto llegue a la mayoría absoluta... cantidad suficiente para que la información y el repaso de su contenido nos sitúe más allá de esa “escritura de la historia, que evita el riesgo de repetirla”, y que el conocimiento inculque en todos, la capacidad y actitud política de tolerancia, para cambiar lo que se debe cambiar y valorar lo que no se debe cambiar. Ampliar los conocimientos siempre será como *creer para entender*.

Benjamín Rodríguez C.

## **PARTIDOS POLÍTICOS Y DEMOCRACIA EN BOLIVIA**

En octubre de 1982 se inició el ciclo democrático más extenso en la historia de Bolivia. En 1978, después de quince años de “golpes de estado” y gobiernos militares, se inició una conflictiva transición a la democracia y recién cuatro años después fue instalado el primer gobierno civil. Desde entonces, la democracia ha funcionado bajo ciertos rasgos institucionales entre los que sobresalen los siguientes aspectos: régimen presidencialista de carácter híbrido, sistema electoral mixto y multipartidismo moderado. Estas características del sistema político son susceptibles de sufrir importantes modificaciones porque está en curso una reforma constitucional que fue aprobada por una Asamblea Constituyente, a fines de 2007, y debe ser ratificada o rechazada en un referéndum.

El carácter híbrido del sistema de gobierno presidencialista es resultado de la vigencia de una norma constitucional que establece la posibilidad de la elección congresal del presidente de la República cuando ningún candidato obtiene mayoría absoluta de votos. Entre 1982 y 2002 se realizaron cinco elecciones generales y en ninguna contienda hubo ganador con mayoría absoluta en las urnas. Así, la vigencia de esa norma constitucional y los resultados electorales indujeron a los partidos políticos a conformar coaliciones parlamentarias y/o de gobierno para elegir al presidente y establecer lazos de cooperación entre los poderes ejecutivo y legislativo para

proporcionar estabilidad política a la gestión gubernamental. Esta modalidad de interacción partidista se denominó “democracia pactada” y el régimen de gobierno fue caracterizado como presidencialismo “parlamentarizado” o “híbrido” (Mayorga René 1992, Gamarra 1992). En las elecciones generales de 2005, por primera vez un candidato obtuvo mayoría absoluta de votos y el gobierno fue asumido por el partido vencedor sin necesidad de establecer acuerdos parlamentarios.

El sistema electoral define un modelo de presentación política que combina lo territorial en la cámara alta y lo poblacional en la cámara baja. En el primer caso, cada uno de los nueve departamentos<sup>1</sup> tiene tres senadores, dos por mayoría y uno que corresponde a la primera minoría. Hasta 1997, los diputados eran elegidos en distritos departamentales en lista única y mediante un sistema proporcional; después se adoptó un sistema mixto que combina la representación proporcional en los departamentos y la regla de mayoría simple en distritos uninominales. Además, en los comicios generales de 2005 se incorporaron nuevas organizaciones en la competencia electoral (agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas) eliminando la exclusividad que tenían los partidos políticos para presentar candidatos. También ese año -mediante un acuerdo político- se realizó por primera vez la elección directa de autoridades políticas en los departamentos (prefectos), pese a que su designación es una atribución constitucional del presidente de la República.

Finalmente, el sistema de partidos presenta un formato multipartidista moderado con un promedio de cinco partidos relevantes, esto es, con capacidad para participar en la conformación

---

<sup>1</sup> La división político-administrativa establece la existencia de departamentos, provincias, municipios (secciones de provincia) y cantones. La autonomía municipal está vigente desde 1987 y fue ampliada a todas las secciones de provincia desde 1995. El nivel departamental es motivo de debate respecto a la conformación de gobiernos autónomos como una modalidad de descentralización política.

de coaliciones parlamentarias y de gobierno, o para realizar una eficaz labor opositora. El sistema de partidos sufrió un par de modificaciones importantes en su composición con el surgimiento de fuerzas políticas que representaban nuevas demandas e identidades sociales. Asimismo, las relaciones entre los partidos transitaron de una tendencia centrípeta, predominante desde 1985 y hasta fines de la década de los noventa, a una situación de polarización ideológica que se agravó desde el año 2003, debido también a la irrupción de movimientos sociales con demandas políticas que provocaron el paulatino debilitamiento del sistema de partidos.

En este capítulo evaluamos el desempeño de los partidos políticos respecto a la democracia en un contexto nacional sometido a situaciones de crisis y cambio político. Crisis y cambio que se expresaron en modificaciones en la composición del sistema de partidos y en el papel de los partidos políticos, sobre todo a partir de la adopción de instituciones de democracia participativa desde el año 2004. Para analizar las mutaciones en el sistema de partidos consideramos la influencia de líneas de conflicto o clivajes (*cleavages*) que dividen la sociedad y asumen un cauce institucional determinando la emergencia, disolución y renovación de los partidos (Ramos 1995). Para analizar el papel de los partidos políticos evaluamos las reformas institucionales adoptadas para resolver aspectos deficitarios en el funcionamiento del sistema político como respuesta a demandas sociales de mayor representatividad y participación. Este aspecto es muy importante porque la historia política de Bolivia se caracteriza por una fuerte presencia de sindicatos y movimientos sociales en el proceso político poniendo en cuestión el protagonismo de los partidos.

### **Fases en el sistema de partidos**

El sistema de partidos se configura y reorganiza en este período al influjo de diversas líneas de conflicto que ponen en juego asuntos

económicos, territoriales y étnico-culturales. El clivaje estado/mercado se expresa en una contradicción entre políticas económicas que apoyan el intervencionismo estatal o su liberalización mediante la promoción de la inversión privada. A partir de 1985 se produjo una transición del estatismo al neoliberalismo mediante la implementación de medidas de ajuste estructural, empero, desde mediados de la presente década se inició un retorno al protagonismo del estado. Por otra parte, el centralismo es un rasgo dominante en la organización del estado boliviano y la lucha de las regiones por la descentralización política desató varios conflictos en el transcurso de la historia. En los años noventa, las reformas institucionales privilegiaron la descentralización política municipal, en cambio el nivel subnacional –departamental– solamente fue motivo de una desconcentración administrativa. En la década del 2000 surgió una demanda de descentralización política bajo la modalidad de autonomías departamentales que es motivo de controversia y conflicto porque pone en cuestión el carácter unitario del estado boliviano. Finalmente, el clivaje étnico es una manifestación de la diversidad cultural que surgió de la conquista y colonización española sobre los pueblos indígenas y se mantiene desde la creación de la República en 1825. Los procesos de modernización del liberalismo decimonónico y del nacionalismo del siglo XX promovieron políticas de homogeneización cultural que no tuvieron éxito como en otros países de América Latina. En el período democrático, las demandas de carácter étnico fueron asumiendo una importancia creciente como parte del proceso de democratización y ciudadanización. Sin embargo, las principales transformaciones se dieron en la política porque se organizaron partidos vinculados a los sindicatos campesinos y las organizaciones indígenas y, en enero de 2006, un dirigente campesino de origen indígena asumió la presidencia de la República. Su partido promueve un cambio constitucional que privilegia los derechos colectivos de los pueblos indígenas y de las comunidades campesinas en desmedro

de las reivindicaciones regionales de autonomía departamental. Actualmente existe una contradicción entre demandas, grupos sociales y actores políticos que expresan los clivajes regional y étnico-cultural y se manifiesta en una intensa disputa en torno a la reforma estatal, en particular, respecto a la distribución territorial del poder.

A partir de esas consideraciones, es posible definir tres fases en la historia del sistema de partidos. Una primera fase de carácter fundacional, comprendida entre 1982 y 1985, se caracteriza por la debilidad de las instituciones políticas en general. Las expectativas en la transición democrática se tradujeron en una explosión de demandas sociales canalizadas por los sindicatos obreros y campesinos que habían sido protagonistas en la lucha contra la dictadura militar. Estas demandas no fueron respondidas positivamente debido al agravamiento de una crisis inflacionaria y los sectores sociales que apoyaban al gobierno asumieron medidas de protesta. Además, el gobierno --una coalición electoral de partidos nacionalistas y grupos de izquierda-- carecía de mayoría parlamentaria y la pugna entre el poder ejecutivo y legislativo provocó una crisis política. Esta situación de ingobernabilidad fue resuelta mediante un acuerdo político que decidió el acortamiento del período presidencial y la convocatoria a elecciones generales de manera anticipada. Los partidos políticos encararon una nueva fase con el desafío de resolver la crisis económica y la necesidad de establecer pautas de estabilidad política.

La segunda fase es una etapa de adaptación y estabilidad del sistema de partidos que transcurre entre 1985 y principios de la presente década, cuando los partidos actúan bajo una tendencia centripeta en torno a un modelo económico dirigido a reducir la intervención estatal en la economía. El neoliberalismo fue la respuesta al clivaje estado/mercado y su aplicación se manifestó en la adopción de medidas de ajuste estructural para detener la hiperinflación y en la capitalización de las empresas públicas

mediante la inversión de capital extranjero. El esquema político que acompañó esta orientación en la economía se caracterizó por la formación de gobiernos de coalición entre partidos tradicionales que alternaron en el manejo gubernamental durante diecisiete años. En esta fase surgieron nuevos partidos políticos que expresaban demandas e identidades sociales de carácter nacionalista y étnico-cultural pero se adaptaron a las reglas de la democracia representativa. La estabilidad política fue garantizada mediante pactos que permitieron que el poder ejecutivo sea respaldado por el voto mayoritario del congreso. Sin embargo, este esquema de gobernabilidad entró en crisis a partir del 2000, cuando empezaron las protestas populares contra el neoliberalismo y la “democracia pactada”. Los resultados de las elecciones generales de 2002 ratificaron esa tendencia porque se alteró la composición del sistema de partidos con la presencia de fuerzas opositoras de izquierda vinculadas al movimiento campesino e indígena. Se conformó la última coalición gubernamental entre partidos tradicionales pero la polarización política y la protesta social provocaron una crisis que derivó en la renuncia presidencial.

La tercera fase comienza en octubre de 2003 cuando una revuelta popular provocó el derrumbe del gobierno elegido quince meses antes, sin embargo, el derrotero de esta fase es incierto porque la crisis política se ha transformado en una profunda crisis estatal. Su inicio está signado por protestas sociales contra el neoliberalismo y por la crisis de la democracia representativa centrada en los partidos políticos. Las protestas populares provocaron dos renunciaciones presidenciales en un lapso de veinte meses y la crisis política fue resuelta con el adelantamiento de elecciones generales para fines de 2005. Esos comicios dieron como resultado la primera victoria de un candidato con mayoría absoluta en las urnas y la formación de un gobierno sin coalición y con un programa estatista e indigenista. El sistema de partidos sufrió una profunda recomposición porque

desaparecieron varios partidos tradicionales y se consolidaron organizaciones políticas de izquierda fuertemente imbricadas con el movimiento campesino e indígena. El neoliberalismo empezó a ser sustituido por una política de nacionalización de las empresas públicas para restituir el protagonismo estatal en la economía y la democracia representativa fue ampliada con la utilización de mecanismos de democracia participativa, como el referéndum. La reforma estatal fue encarada en una asamblea constituyente que aprobó un texto constitucional que privilegia las demandas del movimiento campesino e indígena pero es rechazada por algunos movimientos regionales con apoyo urbano que reivindican la autonomía departamental, una modalidad de descentralización política del estado. La contradicción entre las demandas étnicas y regionales en torno a la distribución territorial del poder provocó el fracaso del proceso constituyente y la polarización en el sistema de partidos. A eso se suma la complejización del sistema político porque se combinan dos hechos novedosos: una figura de “gobierno dividido”, porque la oposición controla la cámara alta, y un esquema de “división vertical de poderes”, porque la mayoría de los prefectos son adversarios del presidente de la República. Esta situación ha provocado una crisis de gobernabilidad que se mezcla con la debilidad de la mediación partidista y la fuerza de la movilización social poniendo un signo de interrogación al futuro de la democracia.

A continuación analizamos las fases en la historia del sistema de partidos tomando en cuenta los resultados electorales, las interacciones entre oficialismo y oposición y las políticas adoptadas para responder a las líneas de conflicto que expresan la crisis estatal e inciden en la labor gubernamental.

### **Fase fundacional (1982-1985)**

En octubre de 1982, después de un complejo y conflictivo proceso de transición del autoritarismo a la democracia, se instauró

el primer gobierno civil con la presidencia de Hernán Siles al mando de la coalición electoral Unidad Democrática y Popular UDP, conformada por Movimiento Nacionalista Revolucionario de Izquierda MNRI, Partido Comunista Boliviano PCB y Movimiento de Izquierda Revolucionario MIR. Este frente había vencido en las elecciones generales de 1980 pero no pudo asumir el gobierno debido a un golpe militar. En esa ocasión, los resultados electorales mostraron una tendencia predominante de voto por agrupaciones de izquierda que, en conjunto, alcanzaron alrededor de la mitad de los sufragios, aunque la UDP (con 34.1%) no pudo articular esa tendencia electoral y convertirla en mayoría congresal. Los partidos considerados de centro obtuvieron una votación cercana a un tercio de la votación, sobresaliendo el Movimiento Nacionalista Revolucionario MNR con 17%. Como tendencia, la derecha partidista obtuvo alrededor de la quinta parte de los sufragios, con predominio de Acción Democrática Nacionalista ADN con 14.8% (ver cuadro 1). Estas tendencias de votación ocultaban la dispersión de fuerzas porque en esa contienda electoral participaron 13 candidaturas y 11 fuerzas políticas lograron presencia parlamentaria, poniendo de manifiesto la fragmentación de la representación política. El relativo consenso partidista en torno al repliegue de los militares y al reconocimiento de la victoria de la UDP fue desplazado por la polarización política. La pugna entre oficialismo y oposición paralizó la labor gubernamental y se agudizó la crisis económica heredada de los regímenes dictatoriales.

El resultado fue la desarticulación del frente gobernante presionado por dos extremos: la movilización sindical, mediante protestas callejeras, y la oposición parlamentaria, a través del boicot a las iniciativas gubernamentales. Mientras la izquierda se escindió entre el oficialismo gubernamental y las organizaciones sindicales, las fuerzas de centro y derecha (MNR y ADN) desplegaron una acción opositora convergente mediante el control de las cámaras legislativas.

El flamante sistema de partidos operaba bajo una lógica amigo-enemigo y esta pugna se manifestó en una labor opositora en el parlamento que obstruyó las iniciativas del poder ejecutivo, ahondando la debilidad en la conducción gubernamental. Además, la minoría congresal de la UDP favoreció la labor de los partidos de oposición y debilitó al gobierno en sus negociaciones con el movimiento sindical.

La crisis económica agudizada por la hiperinflación y manifiesta en la multiplicación de huelgas y protestas sectoriales, junto con la inestabilidad política por el mutuo bloqueo institucional entre el poder ejecutivo y legislativo, llevaron a caracterizar esta situación como una “democracia a la deriva” (Mayorga René 1987). La crisis fue resuelta a fines de 1984 mediante un consenso interpartidista que determinó el adelantamiento de las elecciones generales inicialmente previstas para 1986. El procedimiento fue novedoso porque se organizó un “diálogo por la democracia” con la mediación de la Iglesia católica y con la participación de partidos y actores sociales -sobre todo empresariales-, constituyéndose en el primer ejercicio de concertación que, significativamente, no contó con la participación de los sindicatos obreros y campesinos. La derrota del sindicalismo favoreció el protagonismo de los partidos en la representación política.

En esta fase se eliminaron los riesgos de una regresión al autoritarismo militar con la adopción de un acuerdo que permitió resolver la crisis política con una solución electoral. Empero, también se puso en evidencia la debilidad del ejercicio gubernamental cuando el gobierno carece de mayoría parlamentaria y el sistema de partidos funciona bajo un esquema de polarización. Si la inestabilidad política puso en la agenda política el tema de la gobernabilidad como condición de manejo gubernamental, la agudización de la crisis económica puso en debate el papel del estado y del mercado. Además, el escaso grado de institucionalización

democrática se manifestó en el hecho de que el adelantamiento de las elecciones generales no se ciñó estrictamente a las normas constitucionales y porque la suscripción del acuerdo exigió la mediación de la Iglesia católica, un actor ajeno a la política institucional.

### **Fase de adaptación y estabilidad (1985-2002)**

Los resultados electorales de 1985 provocaron una recomposición del espectro partidista. Se presentaron 18 candidaturas, empero, el número de partidos que accedió al parlamento se redujo a diez fuerzas política y la presencia parlamentaria se concentró en tres partidos: ADN, MNR y MIR<sup>2</sup>. En contraste con los anteriores comicios, las tendencias de derecha y centro obtuvieron más de la mitad de la votación (ADN 28.6% y MNR 26.4%), en cambio la izquierda mostró signos de un evidente debilitamiento expresado en la desaparición del MNRI y en la dispersión de las fuerzas políticas vinculadas al sindicalismo obrero y campesino, a excepción del MIR (8.9%) convertido en tercera fuerza parlamentaria (cuadro 2).

En esta gestión gubernamental se inauguró la lógica de pactos partidistas a través del establecimiento de un acuerdo congresal entre el partido de gobierno MNR y la principal fuerza opositora ADN para apoyar la gestión presidencial de Víctor Paz. Entre 1985 y 1989, pese a sus iniciales diferencias programáticas, estos partidos adoptaron una postura común respecto a las medidas de ajuste estructural en la economía y a la necesidad de asegurar la estabilidad política mediante la colaboración entre el poder ejecutivo y el congreso.

---

<sup>2</sup> Movimiento Nacionalista Revolucionario MNR fue fundado en 1941, Movimiento de Izquierda Revolucionaria MIR data de 1971 y Acción Democrática Nacionalista ADN se organizó en 1979. El MNR fue actor principal de la revolución nacionalista en los años cincuenta; el MIR nació como corriente de orientación socialista y jugó un papel importante en la transición democrática; y ADN era un partido conservador organizado en torno a la figura del ex-dictador Hugo Bánzer que gobernó entre 1971-1978.

La implementación de una nueva política económica frenó la hiperinflación y sentó las bases de un modelo económico dirigido a dismantlar el Estado intervencionista. Las medidas de ajuste estructural, en consonancia con las recomendaciones del “consenso de Washington”<sup>3</sup>, fueron una respuesta al clivaje estado/mercado. Para implementar estas medidas de orientación neoliberal se suscribió un “pacto por la democracia” entre MNR, partido que en el pasado había liderado una revolución nacionalista, y ADN, hasta entonces solitaria posición de crítica al estatismo. Aparte de sus efectos financieros, la aplicación de esta política económica provocó la desestructuración del poderoso sindicalismo obrero, cuyo debilitamiento consolidó, indirectamente, el protagonismo partidista. La estabilidad política se sustentó en el pacto congresal entre el partido de gobierno y la principal fuerza de oposición y el sistema de partidos se transformó en el espacio decisivo para la toma de decisiones. De esta manera, se forjó un esquema de gobernabilidad denominado “democracia pactada”.

Esta tendencia se reforzó en 1989, cuando los tres partidos tradicionales: MNR (23.1 %), ADN (22.6%) y MIR (19.6%) concentraron casi dos tercios de la votación, en cambio la oposición aglutinada en el frente Izquierda Unida obtuvo el 7.2%. El número de partidos se redujo notablemente por efecto de enmiendas introducidas en la ley electoral y de diez fuerzas electorales solamente cinco partidos obtuvieron representación parlamentaria. Una novedad de estos comicios fue la aparición de Conciencia de Patria CONDEPA que obtuvo el cuarto lugar con 11.0% de la

---

<sup>3</sup> Conjunto de reformas macroeconómicas de ajuste estructural diseñadas por los organismos financieros internacionales con sede en Washington DC para promover el crecimiento de América Latina privilegiando las fuerzas del mercado. Sus orientaciones económicas e ideológicas influyeron en los gobiernos de la región hasta tomar la forma de un programa de alcance general que tuvo su mayor incidencia en los años noventa. (Williamson 1989).

votación<sup>4</sup> (ver cuadro 3). Este partido fue la primera expresión del neopopulismo, un fenómeno político que surgió a fines de los años ochenta en varios países de América Latina en torno a líderes que criticaban a los partidos tradicionales, y esta corriente política se reforzó con la creación de Unidad Cívica Solidaridad UCS. Su presencia fue muy importante porque representaban a sectores pobres y marginados (particularmente migrantes, comerciantes y mujeres campesinas) y ocuparon el espacio de la izquierda en el sistema de partidos, así como incorporaron nuevas identidades sociales en la representación política, con el arribo de la primera mujer indígena al parlamento. También plantearon demandas de redistribución cuestionando la orientación de la nueva política económica porque su apoyo electoral estaba basado en la realización de labores asistencialistas en beneficio de la gente pobre. Sin embargo, la existencia de dos partidos de similar catadura impidió que el neopopulismo tenga posibilidades de disputar la presidencia como aconteció en otros países de la región.

La irrupción del neopopulismo se había producido en las contiendas electorales en el nivel municipal; un ámbito en el que se conformaron gobiernos locales desde 1987 como parte del proceso de democratización, aunque de manera circunscrita a las ciudades y algunas provincias. Así, en 1989 y 1991, CONDEPA y UCS

---

<sup>4</sup>Max Fernández, el otro líder neopopulista, fue excluido de la contienda electoral de 1989 cuando las encuestas le otorgaban un lugar interesante. Su partido sufrirá varias vicisitudes antes de participar en las elecciones municipales de ese año (Mayorga Fernando 1991)

Esta caracterización es una analogía del estudio realizado por Luis H. Antezana (1983) en torno al nacionalismo revolucionario, la ideología dominante desde los años cincuenta, conformado por los polos nación y revolución.

Víctor Hugo Cárdenas, el primer indígena que asumió la vicepresidencia, era jefe del Movimiento Revolucionario Tupaj Katari Liberación, una de las ramas del katarismo, corriente sindical e intelectual de los campesinos indígenas aymaras que instaló en la discursividad política el clivaje étnico como una impugnación al colonialismo interno.

La agrupación ciudadana PODEMOS y Unidad Nacional fueron creados por ex dirigentes de ADN y MIR para participar en los comicios de 2005. El MAS se fundó, oficialmente, en 1999. Es decir, se trata de fuerzas políticas con escasa trayectoria y surgieron por la debacle de los partidos tradicionales.

representaron en conjunto a un tercio del electorado, ocupando alternativamente el tercer lugar en los comicios. En ambas contiendas los partidos tradicionales obtuvieron más de la mitad de la votación y la victoria correspondió al oficialista Acuerdo Patriótico –una coalición formada por ADN y MIR- y la izquierda no superó la décima parte de los votos. En 1991, el neopopulismo alcanzó el cenit de su desempeño electoral. Este resultado puso en evidencia dos hechos. En primer lugar, ambos partidos enfrentaban barreras para su crecimiento electoral debido a su incapacidad para interpelar a sectores de clase media y alta; en el caso de CONDEPA, además, por la concentración de su base electoral en un departamento que le impidió convertirse en un partido con presencia nacional. En segundo lugar, los partidos tradicionales, ante el avance neopopulista, modificaron sus prácticas y discursos para disputar su base social de raigambre popular. Por otra parte, no existía una correspondencia entre la fuerza municipal del neopopulismo y su importancia política en el escenario nacional, puesto que UCS carecía de representación parlamentaria y CONDEPA no participó en la coalición gubernamental que gobernó entre 1989-1993. Es decir, la articulación del neopopulismo al sistema político era parcial y periférica y se disiparon los temores de que estos partidos adopten posturas contestatarias porque realizaron pactos con las fuerzas tradicionales.

La presencia del neopopulismo modificó el espectro ideológico convencionalmente dividido entre izquierda y derecha y fortaleció la “democracia pactada”. De esta manera, se produjo la convergencia de los partidos hacia un centro ideológico donde convivían la democracia representativa y el neoliberalismo económico.

Esta tendencia centrípeta adoptó un cariz definitivo en 1989 con la elección presidencial de Jaime Paz del MIR mediante un acuerdo entre ADN y MIR, que habían ocupado el segundo y tercer lugar en la

contienda electoral. Los efectos de la formación de esta coalición de gobierno fueron diversos. En la medida que el MIR era un partido de izquierda y ADN una fuerza de derecha, este pacto diluyó la polarización ideológica en el sistema de partidos y se estableció un discurso dominante –que definimos como neoliberalismo democrático- en torno al cual se ordenó el escenario político. El neoliberalismo democrático puede concebirse bajo la forma de una herradura que presenta en un polo a la democracia representativa y en el otro polo al neoliberalismo económico, y en ese espacio se situaban e interactuaban los partidos con presencia parlamentaria<sup>5</sup>. En esas circunstancias, el MIR era afín al polo democracia representativa –por su lucha contra la dictadura militar- pero era reacio al neoliberalismo económico –por su visión de izquierda-. En cambio, ADN era sólido en relación al polo neoliberalismo económico –por su tendencia derechista- pero su convicción en la democracia representativa era una incógnita –puesto que su jefe había sido dictador. Así, en funciones de gobierno, el MIR pasó a administrar el ajuste estructural e inició la privatización de las empresas estatales, es decir, se adscribió al neoliberalismo económico. Por su parte, el apoyo de ADN para la elección congresal de Jaime Paz, candidato con menor votación que Hugo Bánzer, reforzó su adhesión a las reglas de la democracia representativa. De esta manera, desaparecieron del escenario político los riesgos de un retroceso autoritario o de una rectificación del modelo económico. Además, la principal fuerza opositora (MNR) era el partido que combinaba más nítidamente ambos polos del neoliberalismo democrático.

---

<sup>5</sup> Al respecto, Santos, Boaventura de Sousa (2005).

En, Colomer Josep (2001: 15)

“Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país” (Art. 1).

Aparte de la convergencia entre tiendas políticas de izquierda y derecha para administrar el gobierno, se produjo otro hecho decisivo. La irrupción de los partidos neopopulistas no puso en entredicho la tendencia hegemónica del neoliberalismo democrático; al contrario, esta tendencia fue reforzada porque ambos partidos se adaptaron a la lógica de pactos. En 1989, CONDEPA apoyó la elección presidencial de Jaime Paz y se hizo cargo de la administración de una entidad de desarrollo regional, además, entre 1991 y 1995 accedió al control del municipio de La Paz, sede de gobierno, con apoyo de ADN y MIR. Por su parte, UCS estableció un acuerdo post electoral con el MNR en 1989 y 1991, para dirigir gobiernos municipales en varias ciudades importantes. Más adelante, los partidos neopopulistas formaron parte de coaliciones gubernamentales poniendo en evidencia la fuerza de la tendencia centrípeta que caracterizaba el funcionamiento del sistema de partidos y definía la orientación de las reformas económicas y políticas.

En la gestión gubernamental 1989-1993 se profundizó la liberalización de la economía con la privatización de empresas estatales de rango menor y la suscripción de contratos de riesgo compartido con capitales extranjeros. En cambio, la reforma política adquirió un cariz especial por la necesidad de perfeccionar el sistema electoral y responder a los cuestionamientos a la democracia representativa que se concentraban en una crítica a los partidos tradicionales. La reforma política, aspecto que analizamos más adelante, se refirió a las reglas electorales, la descentralización administrativa y la independencia del poder judicial. Varias transformaciones institucionales fueron introducidas en una propuesta de reforma constitucional y se diseñó una ley para regular el funcionamiento de los partidos políticos. Es decir, disminuyeron los problemas de gobernabilidad y las demandas sociales se concentraron en temas de participación, representatividad y calidad de las instituciones democráticas.

En esta fase, los partidos relevantes se adaptaron a los códigos del neoliberalismo democrático, cuyo predominio expresaba la superación de los clivajes autoritarismo/democracia y estado/mercado. Sin embargo, aparecieron en escena otras líneas de conflicto, sobre todo en relación a la cuestión étnica, con demandas de reconocimiento de multiculturalismo e inclusión política de los pueblos indígenas. Esta reivindicación fue impulsada con mayor fuerza por las organizaciones campesinas e indígenas a partir de 1992, en ocasión de la conmemoración del “descubrimiento de América. Otro conflicto, como resultado de la aplicación del neoliberalismo, se manifestó en la tensión entre privatización y redistribución. El impacto negativo del repliegue del estado en la ejecución de políticas sociales fue indirectamente respondido por las acciones de asistencialismo que caracterizaron la labor de los líderes neopopulistas. Ambos aspectos –demandas étnicas y políticas sociales- tuvieron influencia en las campañas y ofertas electorales de 1993.

Los resultados electorales de 1993 produjeron el retorno del MNR a la conducción gubernamental. La victoria de Gonzalo Sánchez fue la más nítida de esta fase con la obtención del 33.8% de la votación. La ex coalición gubernamental (Acuerdo Patriótico, entre ADN y MIR) obtuvo el 20% y el neopopulismo alcanzó alrededor del tercio del apoyo electoral (CONDEPA con 13.6% y UCS con 13.1%), evidenciando un relativo estancamiento (ver cuadro 4). Vale decir, en 1993 el sistema de partidos se estabilizó con cinco fuerzas relevantes que compartían los códigos del neoliberalismo democrático y esta coincidencia se manifestó en el establecimiento de acuerdos entre oficialismo y oposición para encarar varias reformas. Con todo, se produjeron algunos cambios en las estrategias y discursos de los partidos. El MNR invitó como candidato vicepresidencial a un

intelectual indígena<sup>6</sup> en una estrategia para disputar las bases electorales de CONDEPA e interpelar al movimiento campesino e indígena, cuyas reivindicaciones adquirirían importancia creciente. El candidato del MNR había reconocido que “en Bolivia no hay que tener solamente cabeza, sino también corazón”, refiriéndose a la importancia del asistencialismo en las estrategias electorales. Este balance se tradujo en la inclusión de demandas étnicas y políticas sociales en el diseño de su plan de gobierno.

La lógica de pactos se manifestó en la conformación de un gobierno de coalición en torno al MNR con el apoyo de UCS, un partido de izquierda moderada, Movimiento Bolivia Libre MBL, y el Movimiento Revolucionario Tupac Katari de Liberación MRTKL. Por su parte, la oposición se concentró en ADN y MIR que estaban de acuerdo con las directrices generales del modelo político y económico. La nueva política económica adquirió un carácter integral en la gestión gubernamental 1993-1997 mediante la capitalización de las empresas monopólicas del Estado a través de la inversión de capital transnacional. El clivaje regional fue respondido privilegiando el desarrollo local con una ley que reconoció órganos de gobierno democrático en todos los municipios. Los gobiernos municipales se fortalecieron recibiendo recursos fiscales de acuerdo a la cantidad de habitantes, en cambio, los departamentos solamente se beneficiaron con una desconcentración administrativa. Estas medidas, junto con un bono de equidad -un monto de dinero

---

<sup>6</sup> Así se nominan varios órganos políticos: Asamblea Legislativa Plurinacional, Consejo Electoral Plurinacional, Tribunal Constitucional Plurinacional; el texto se refiere al “gobierno plurinacional” (Art. 5, II) y entre las atribuciones del presidente se establece que debe designar a los ministros “respetando el carácter plurinacional y la equidad de género en la composición del gabinete ministerial” (Art. 173, 22).

En el nuevo texto constitucional se introduce el término “presidente del Estado” en reemplazo de la noción convencional de presidente de la República. En realidad, la noción de república desaparece del texto constitucional porque tiene supuestas connotaciones “colonialistas” y “liberales”, tampoco se menciona a la nación boliviana como consecuencia obvia de la adopción del pluralismo nacional como rasgo principal del estado.

proveniente de las acciones de las empresas capitalizadas destinado a personas de la tercera edad- eran respuestas a las demandas de redistribución y acciones para paliar los efectos negativos de la privatización de las empresas estatales. En 1994 se aprobó una reforma constitucional parcial, aunque no se modificaron los artículos relacionados con el régimen económico; los cambios estuvieron dirigidos al sistema político para resolver aspectos deficitarios en el funcionamiento de las instituciones democráticas. En respuesta al clivaje étnico se adoptaron varias disposiciones constitucionales entre las que sobresalían el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la sociedad, la formalización de las organizaciones y autoridades indígenas y campesinas, la entrega de tierras comunitarias a los pueblos indígena y el reconocimiento de normas de derecho consuetudinario, adicionalmente se puso en marcha una política educativa que incorporó componentes de interculturalidad y bilingüismo. Es decir, el neoliberalismo económico se combinó con la democratización en el nivel municipal y con la adopción de políticas de carácter multiculturalista.

Los resultados de las elecciones generales de 1997 ratificaron la estabilidad del sistema de partidos y afianzaron su carácter multipartidista moderado, puesto que se mantuvieron cinco fuerzas parlamentarias relevantes. El partido vencedor fue ADN con 22.3%, MNR obtuvo el segundo puesto con 18.2%, CONDEPA alcanzó 17.2%, MIR logró 16.8%, seguido de cerca por UCS con 16.1% (ver cuadro 5). Como corriente, el neopopulismo reprodujo el apoyo de un tercio del electorado y los tres partidos tradicionales obtuvieron más de la mitad de los votos. La izquierda apenas superó el 6%, pero se inició la incursión electoral de los campesinos productores de hoja de coca (cocaleros) que consiguieron cuatro puestos en el parlamento dando origen al Movimiento al Socialismo MAS. La incorporación de nuevas identidades sociales y actores políticos ratificó la capacidad de integración del sistema de partidos puesto

que las voces opositoras eran minoritarias y la política institucional aún tenía capacidad para procesar los conflictos y las demandas sociales

La coalición gubernamental se sustentó en la reedición del pacto MIR-ADN, esta vez para elegir como presidente al ex dictador Hugo Bánzer de ADN. La coalición se completó con un partido de reciente creación, Nueva Fuerza Republicana NFR, y se sumaron UCS y CONDEPA. Esta coalición gubernamental tenía el control absoluto de las cámaras legislativas y la oposición parlamentaria se tornó irrelevante, por lo que los sectores antigubernamentales utilizaron canales ajenos a la política institucional para manifestar sus protestas.

En la gestión 1997-2002, pese a las intenciones del nuevo frente oficialista de revisar algunas leyes aprobadas en el gobierno anterior, la política económica mantuvo su perfil original. Una novedad fue la adopción de un plan de erradicación total de las plantaciones de hoja de coca, un tema que adquirió creciente importancia al influjo de la presión del gobierno norteamericano que promovía la lucha contra el narcotráfico. La respuesta del movimiento campesino fue la defensa de la hoja de coca convertida en símbolo de resistencia cultural; incorporando nuevos ingredientes a una postura contestataria al neoliberalismo liderada por el MAS. Otra novedad fue la realización de “diálogos nacionales” con la participación de organizaciones de la sociedad civil para definir el uso de los recursos provenientes de la reducción de la deuda externa. Sin embargo, en 2000 se inició un ciclo de protestas sociales contra el neoliberalismo que se combinó con críticas a la “democracia pactada” y demandas de democracia directa bajo la consigna de asamblea constituyente. El cuestionamiento al esquema de gobernabilidad vigente desde 1985 había empezado a manifestarse en 1997 con la presencia de fuerzas contestatarias de izquierda en el parlamento, como el MAS, que combinaron su labor opositora con acciones extraparlamentarias –

marchas de protesta y bloqueos de caminos- merced a su imbricación con el movimiento sindical, sobre todo campesino. De esta manera comenzó la articulación de una propuesta alternativa al neoliberalismo proponiendo mayor protagonismo estatal en la economía, asimismo la capacidad representativa de los partidos políticos fue cuestionada por la acción de movimientos sociales. Una protesta urbana en torno a la privatización del servicio de agua potable y la realización de bloqueos de caminos por parte de sindicatos campesinos y comunidades indígenas dieron inicio a un ciclo de movilizaciones populares que tuvieron consecuencias políticas.

Los efectos políticos se manifestaron en las elecciones generales de 2002 con la mengua de la votación de los partidos tradicionales y la aparición de partidos de nuevo cuño. La victoria correspondió al MNR con 22.4% de los votos, MIR alcanzó el cuarto lugar con 16.3% y ADN obtuvo una escasa votación. Después de diecisiete años, los partidos de la “democracia pactada” obtuvieron menos de la mitad del apoyo del electorado. La oposición se concentró en el MAS que obtuvo el segundo lugar con 20.9%, seguido de Nueva Fuerza Republicana NFR, un partido de tinte neopopulista que alcanzó el 20.9%, y la aparición del Movimiento Indígena Pachakuti MIP (ver cuadro 7). La impugnación a la capitalización de las empresas estatales y la demanda de asamblea constituyente marcaron el debate electoral y el resultado de las negociaciones post-electorales fue la elección presidencial de Gonzalo Sánchez del MNR con el apoyo del MIR. Este gobierno se sustentó en una frágil mayoría parlamentaria y enfrentó una vigorosa oposición conformada por fuerzas emergentes (MAS y MIP) que transitaron de la crítica a la privatización al pedido de nacionalización de los recursos naturales, asimismo exigieron la convocatoria a una asamblea constituyente para “refundar el país”.

La tendencia centrípeta motivada por la capacidad hegemónica del neoliberalismo económico y la “democracia pactada” llegó a su fin. El sistema de partidos adquirió rasgos de polarización con el MAS a la cabeza de la oposición y convertido en la segunda fuerza electoral. La mayoría parlamentaria oficialista, antaño condición suficiente para la gobernabilidad, ya no era capaz de producir estabilidad política ni eficacia en el proceso decisional. Tampoco los acuerdos entre oficialismo y oposición eran viables debido a sus diferencias programáticas. La concertación dio paso al enfrentamiento y la crisis política se resolvió con la renuncia del presidente en octubre de 2003 después de una revuelta popular.

### **Fase de crisis y polarización (2003-2008)**

La crisis desatada con la renuncia presidencial y la desarticulación de la coalición gubernamental fue resuelta con la sucesión constitucional en la figura del vicepresidente Carlos Mesa que asumió el gobierno sin apoyo parlamentario. Su gestión duró veinte meses porque la crisis siguió su curso y a la polarización en el sistema de partidos se adicionó una intensa pugna entre movimientos sociales que enarbolaban proyectos opuestos. Por una parte, el MAS y el movimiento campesino e indígena exigían la convocatoria a una asamblea constituyente para reformar el estado y la nacionalización de los hidrocarburos. Por otra parte, los partidos tradicionales y el movimiento cívico de varias regiones demandaban autonomía departamental y la elección directa de prefectos. Estos actores desplegaron movilizaciones, cabildos, marchas, bloqueos- que alimentaron la polarización en el sistema de partidos. La crisis política concluyó con otra renuncia presidencial y el adelantamiento de elecciones generales para diciembre de 2005 mediante un acuerdo político adoptado por los partidos bajo presión de los movimientos sociales.

Previamente, en febrero de 2004 se aprobó una reforma constitucional parcial que tuvo consecuencias importantes para el desempeño del sistema de partidos. Se incorporaron mecanismos

de democracia participativa, como el referéndum y la asamblea constituyente que transformaron las pautas del proceso decisional y el procedimiento para la reforma constitucional. Además, se modificaron las reglas de la competencia electoral con la incorporación de nuevas organizaciones en la disputa política -agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas- eliminando la exclusividad partidista en la representación política. La inclusión de agrupaciones ciudadanas respondía al temperamento antipartidista dominante en la sociedad y el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de participación electoral fue una consecuencia de la importancia del clivaje étnico-cultural expresada en el protagonismo del movimiento campesino e indígena y la conversión del MAS en la principal fuerza política. La combinación de democracia representativa y democracia participativa, así como la apertura de la competencia electoral a organizaciones no partidistas no cerraron el abanico de reformas. En diciembre de 2005 se realizaron las elecciones de prefectos mediante voto ciudadano limitando la prerrogativa presidencial de designar autoridades políticas en el nivel departamental. La demanda de nacionalización de los hidrocarburos se resolvió mediante un referéndum y se estableció un acuerdo para convocar a consulta ciudadana sobre autonomías departamentales y a elecciones para conformar una asamblea constituyente.

Los resultados de las elecciones generales de 2005 produjeron un profundo cambio en el sistema de partidos. El MAS venció con alrededor del 53% de la votación nacional, la agrupación ciudadana Poder Democrático y Social PODEMOS obtuvo el segundo lugar con 29%, mientras que Unidad Nacional UN sacó alrededor del 8% de la votación y el MNR bordeó el 7%<sup>7</sup> (ver cuadro 9). La victoria de Evo Morales del MAS por mayoría absoluta constituyó un hecho inédito.

---

<sup>7</sup> Al respecto, Jorge Lanzaro (2003). En su perspectiva, el pluralismo es abordado en relación al “régimen de gobierno, a los procesos de elección, la representación y los procesos decisivos en los poderes del estado, la estructura de la administración y las relaciones de partido” (2003:45)

Por primera vez un candidato accedió de manera directa a la presidencia, sin necesidad de acuerdos parlamentarios. Atrás quedaron dos décadas de gobiernos de coalición conformados mediante pactos entre partidos tradicionales que convergieron en torno al neoliberalismo y la democracia representativa. La victoria del MAS implicó el retorno de la izquierda al poder después de veinte años, aunque con rasgos distintivos porque a diferencia de los partidos obreros y universitarios de antaño, el MAS es un movimiento político que representa demandas campesinas y étnico-culturales, se sustenta en un conglomerado de organizaciones sindicales, movimientos sociales y pueblos indígenas, esgrime un proyecto de nacionalismo estatista y despliega una política internacional afín a Venezuela y Cuba. Finalmente, se articula en torno al liderazgo de Evo Morales, primer presidente de origen indígena, dirigente de los sindicatos de campesinos cocaleros y figura del movimiento antiglobalización.

El sistema de partidos se redujo a cuatro fuerzas con presencia parlamentaria, sin embargo, la polarización se agravó porque se produjo una situación de *gobierno dividido*, debido al control opositor del senado que entró en conflicto con el poder ejecutivo. Paralelamente, se gestó un inédito esquema de *división vertical de poderes* con la elección de prefectos porque la mayoría de los cargos fueron ocupados por candidatos opositores que entraron en conflicto con el gobierno central. Las divergencias entre oficialismo y oposición se agravaron en la Asamblea Constituyente (agosto de 2006 a diciembre de 2007) hasta provocar su fracaso como espacio de concertación puesto que el MAS aprobó, en medio de cuestionamientos legales, un nuevo texto constitucional con orientación indigenista. La respuesta de la oposición parlamentaria y regional fue la aprobación de estatutos autonómicos en varios departamentos mediante referendos, también viciados de ilegalidad. Es decir, la democracia representativa fue superada por una lógica

plebiscitaria que alcanzó su cenit a mediados de 2008, con la convocatoria a un referéndum para la revocatoria de mandato del presidente y de los prefectos, pese a que esta figura no estaba reconocida en la Constitución Política del Estado.

En suma, el funcionamiento del sistema de partidos presenta nuevas características debido a la existencia de escenarios políticos e institucionales paralelos al parlamento que debilitan su capacidad para manejar de manera cohesionada el proceso político. Adicionalmente, el sistema de partidos se encuentra sometido a la presión de movimientos sociales que expresan las fracturas regionales y étnico-culturales; fracturas que, también de manera inédita, han provocado enfrentamientos entre civiles que respaldan al partido de gobierno y a la oposición. La crisis política, la polarización ideológica y la conflictividad social son los principales rasgos de esta fase cuyo desenlace es incierto

Con todo, en relación a la transición estatal se produjeron varios hechos. La contradicción entre estado y mercado fue resuelta con una política de nacionalización --inicialmente en el sector de hidrocarburos--, como parte de una política orientada a la restitución del protagonismo estatal en la economía. En relación a esta medida no se produjeron serias discrepancias entre los partidos políticos y la opinión pública apoyó las decisiones gubernamentales. En cambio, no existían coincidencias en torno a la reforma estatal porque las demandas indígenas y las reivindicaciones regionales presentan un carácter mutuamente excluyente. Por una parte, el partido de gobierno promueve una reforma constitucional que privilegia el clivaje étnico con una propuesta de “estado plurinacional” que refuerza los derechos colectivos de los pueblos indígenas y las comunidades campesinas, entre los que se incluyen derechos territoriales. Por otra, la oposición esgrime la autonomía departamental como respuesta al clivaje regional y la circunscribe a

la descentralización política del estado, rechazando la redistribución territorial del poder. En suma, la contradicción entre las demandas étnicas y regionales divide el sistema de partidos, provoca fracturas regionales y agudiza los conflictos sociales. En el transcurso de un cuarto de siglo, la democracia boliviana avanzó entre fases de estabilidad y crisis en el sistema de partidos y su futuro es incierto. Sin embargo, en su camino se produjeron varios avances institucionales. A continuación evaluamos el papel de los partidos políticos en la profundización de la democracia.

### **Reforma política y ampliación de la democracia**

La reforma política abarcó diversas facetas pero privilegiamos los cambios referidos a representación y participación. La primera faceta tiene que ver con la capacidad del sistema de representación política para expresar la diversidad de intereses, demandas e identidades de la sociedad, es decir, si representa la “diferencia”<sup>8</sup>. La segunda faceta se refiere a la participación ciudadana en el proceso decisional y, secundariamente, en la gestión pública. Concebimos esta reforma como un proceso de ampliación de la democracia en la medida que se incorporan reglas e instituciones que promueven la participación y refuerzan la representación mediante la inclusión de diversos sectores sociales y el uso de diferentes procedimientos democráticos. Para efectuar este balance consideramos el papel de los protagonistas puesto que las reformas políticas e institucionales pueden ser impulsadas “por presiones colectivas ‘desde abajo’ (los grupos antes excluidos) o por cálculos estratégicos ‘desde arriba’ (los líderes y gobernantes ya existentes)”<sup>9</sup>. En la década de los noventa, los cambios fueron promovidos por los partidos y sin la participación de los sindicatos, debilitados por la implementación de medidas de ajuste estructural. La formación de gobiernos de

---

<sup>8</sup> Al respecto, Santos, Boaventura de Sousa (2005).

<sup>9</sup> En, Colomer, Josep (2001: 15)

coalición reforzó la centralidad del sistema de partidos y las reformas fueron encaradas a través de reuniones entre jefes políticos que se tradujeron en acuerdos parlamentarios entre oficialismo y oposición. En cambio, las reformas implementadas desde el año 2000 respondieron a la presión de las organizaciones sociales, sobre todo del movimiento campesino e indígena, y de movimientos cívicos de carácter regional. En la actualidad, el curso de la reforma política está sometido a una pugna en la que intervienen múltiples actores políticos y sociales; en esta pugna, el sistema de partidos juega un papel secundario porque las decisiones no dependen del parlamento sino de la aprobación de una nueva constitución política mediante un referéndum.

Ahora bien, ¿qué modificaciones se han producido en el sentido de la democracia? Desde la instalación de la “democracia pactada” en 1985 y hasta la crisis política de octubre de 2003, la democracia representativa centrada en partidos políticos fue el rasgo dominante del funcionamiento del sistema político. Los partidos canalizaban las demandas sociales y el proceso decisonal estaba circunscrito a las interacciones entre los poderes ejecutivo y legislativo. En 2004 se aprobaron importantes modificaciones constitucionales con la incorporación de instituciones de democracia participativa y la apertura de la competencia electoral a nuevas organizaciones quebrando la exclusividad partidista en la representación política. A fines de 2007, una Asamblea Constituyente aprobó un proyecto de nuevo texto constitucional que contiene varias reformas institucionales. Por una parte, se establece la elección directa del presidente mediante segunda vuelta en las urnas en caso de ausencia de vencedor con mayoría absoluta en la primera ronda, la revocatoria de mandato, así como la reelección presidencial inmediata por un período constitucional. De esta manera, se otorga mayor eficacia al voto ciudadano y se relativiza la mediación partidista. Por otra parte, se incorpora la democracia “comunitaria” a través del

reconocimiento de diversas formas de elección de representantes de los pueblos indígenas y comunidades campesinas mediante normas y procedimientos propios, es decir, bajo modalidades institucionales distintas al principio liberal de ciudadanía individual. De esta manera, el ejercicio de la democracia se sustentaría en una diversidad de procedimientos prestando más atención a la legitimidad de la representación política que a la efectividad de las instituciones políticas.

Para evaluar la reforma política distinguimos tres momentos de ampliación de la democracia, en los cuales los partidos políticos cumplen roles diversos de acuerdo a su relación con los movimientos sociales.

### **Primer momento (1991-1999)**

En la década de los noventa se produjo la primera ampliación de la democracia. Ese impulso reformista fue resultado de una convergencia centrípeta en el sistema de partidos en torno al neoliberalismo democrático. Este hecho permitió la suscripción de un par de acuerdos inter partidistas que involucraron a todas las fuerzas parlamentarias y definieron una agenda de reformas institucionales. El proceso se llevó a cabo entre 1991 y 1992, y concluyó con una reforma constitucional en 1994 que aprobó una serie de innovaciones referidas a la representación política.

Los cambios institucionales proporcionaron mayor credibilidad a los procesos electorales a través de la conformación de las cortes electorales con miembros independientes de los partidos y elegidos por dos tercios de votos en el parlamento; el respeto del sufragio con escrutinio en urna; y la adopción de un método de asignación de escaños para asegurar la representación de minorías. También se definió la elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia con dos tercios de votos congresales, la elaboración de una propuesta de reforma constitucional y la redacción de una norma

específica para el funcionamiento de los partidos políticos. Estos acuerdos delinearón los alcances de la reforma política y su materialización abarcó tres gestiones presidenciales, denotando la efectividad del pacto entre partidos políticos y la autonomía de sus decisiones respecto a las presiones de movimientos sociales.

Vale resaltar la introducción de la regla de dos tercios en el parlamento para realizar nombramientos de autoridades y aprobar ciertas disposiciones porque esa norma exigía concertación entre oficialismo y oposición. Es decir, aparte del juego de alianzas promovido por la norma constitucional que incentivaba la formación de mayorías congresales para elegir presidente en segunda vuelta se adoptó una regla que orientaba la conducta partidista propiciando acuerdos entre varias fuerzas parlamentarias, incluyendo a partidos de oposición.

Los cambios más importantes se introdujeron en la reforma constitucional parcial de 1994, aprobada por dos tercios del parlamento, que respondió a demandas de participación, representatividad y estabilidad política. En el primer caso, con la ampliación del derecho al voto a las personas mayores de 18 años; en el segundo, con la incorporación de la elección de la mitad de los diputados en distritos uninominales y, en el tercer tópico, con la elección congresal del binomio presidencial entre las dos (ya no tres) candidaturas más votadas, en caso de ausencia de vencedor con mayoría absoluta. A estas reformas se adicionó la creación del Tribunal Constitucional, Consejo de la Judicatura y Defensor del Pueblo para fortalecer el poder judicial.

Otras reformas de rango menor estuvieron dirigidas de manera más específica a las organizaciones políticas con la intención de fortalecer la participación y la capacidad representativa de los partidos. En 1997, se aprobó una “ley de cuotas” que incentiva la participación de mujeres introduciendo la obligatoriedad de

presencia femenina en, por lo menos, un tercio de la lista de candidatos. En 1999 se aprobó una Ley de Partidos Políticos que pretendía promover transparencia en el accionar de los partidos y la democratización de su funcionamiento interno mediante el otorgamiento de competencias a la corte electoral para efectuar labores de fiscalización; puesto que desde 1997 los partidos políticos tenían subvención estatal para sus campañas electorales. Sin embargo, esta ley no pudo ser aplicada a cabalidad y con el advenimiento de la crisis política su vigencia quedó en suspenso.

Una reforma importante se produjo en el ámbito municipal con la implementación de la Ley de Participación Popular, promulgada en 1995, que reconoció la conformación de gobiernos locales mediante voto ciudadano. La democracia municipal se convirtió en una nueva arena política que propició el surgimiento de nuevas fuerzas políticas y modificó las relaciones entre partidos y organizaciones sociales. Un efecto de esta norma fue la personalización de la representación política que se agudizó con la elección de diputados en circunscripciones uninominales. Este ámbito electoral fue favorable para la actuación política de movimientos sociales en cuyo seno se fueron conformando nuevos partidos, como el MAS, concebido como el “instrumento político” del sindicalismo. Es decir, las reformas de los años noventa crearon las condiciones políticas e institucionales para la emergencia y protagonismo del movimiento campesino e indígena que culminó con la victoria de Evo Morales en las elecciones presidenciales de 2005.

Las reformas implementadas en esta fase permitieron profundizar la democracia y modificaron positivamente las reglas de la competencia electoral introduciendo mecanismos destinados a fortalecer el vínculo entre el sistema de partidos y la sociedad. Sin embargo, una de las medidas centrales, como la Ley de Partidos

Políticos que pretendía su democratización interna y la renovación de liderazgos, no tuvo una implementación eficaz provocando un mayor deterioro de la capacidad representativa de los partidos tradicionales y el descrédito de los pactos parlamentarios. Precisamente, a fines de la década de los noventa, la “democracia pactada” fue cuestionada “desde abajo”, es decir, a través de la incursión de actores sociales en el ámbito político.

### **Segundo momento (2000-2004)**

A partir de enero de 2000 se inició un ciclo de protestas sociales contra el neoliberalismo que se combinó con cuestionamientos a la “democracia pactada” y una propuesta de “refundación del país” bajo la consigna de asamblea constituyente. Las demandas se tradujeron en la aprobación congresal de una segunda reforma constitucional parcial en febrero de 2004. Las demandas de reforma se tradujeron en la incorporación, de instituciones de democracia participativa, tales como el referéndum, la iniciativa legislativa ciudadana y la asamblea constituyente. Estas reformas modificaron las pautas del proceso decisional, del procedimiento legislativo y el procedimiento para la reforma constitucional. Desde entonces se realizaron varias consultas populares para definir políticas estatales sobre el uso de recursos naturales, la descentralización política del estado y la revocatoria de mandato de las autoridades políticas. Asimismo, se realizó una Asamblea Constituyente para la aprobación de una reforma total de la Constitución Política del Estado sin la participación del parlamento, protagonista principal en las dos anteriores reformas constitucionales. Es decir, la centralidad del sistema de partidos fue puesta en cuestión. Por otra parte, se modificaron las pautas de la competencia política con la incorporación de agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas en la disputa electoral, eliminando la exclusividad partidista en la representación política. La inclusión de agrupaciones ciudadanas

respondió al temperamento antipartidista predominante en la sociedad, en cambio, la presencia de los pueblos indígenas fue una respuesta a la importancia del clivaje étnico-cultural expresado en el protagonismo del movimiento campesino e indígena y en la conversión del MAS como principal fuerza política del país. Si en la reforma constitucional de 1994 este clivaje había sido respondido con el reconocimiento del carácter multiétnico y pluricultural de la sociedad y la aprobación de algunos derechos colectivos para los pueblos indígenas; en este segundo momento sus efectos se manifestaron en la autorepresentación política del movimiento campesino e indígena a través del MAS, concebido como su “instrumento político”. La combinación de democracia representativa y democracia participativa, así como la apertura de la competencia electoral a organizaciones no partidistas no cerraron el abanico de reformas. En diciembre de 2005, a partir de una demanda de descentralización política formulada por varias regiones, se realizó por primera vez la elección de prefectos mediante voto ciudadano, limitando la prerrogativa presidencial de designar autoridades políticas en los departamentos. Un año y medio después se realizó un referéndum para definir la orientación de la descentralización política del estado; esta consulta se efectuó de manera paralela a las elecciones para elegir representantes a una asamblea constituyente. Ambos eventos marcan el inicio de un tercer momento de ampliación de la democracia que se condensa en la reforma total de la constitución política, aunque el proceso de reforma del estado es incierto.

### **¿Hacia un tercer momento? (2006-2008)**

Entre agosto de 2006 y diciembre de 2007 se llevó a cabo una conflictiva Asamblea Constituyente que aprobó una propuesta de nueva constitución que incluye varias reformas políticas. Como señalamos, su implementación depende de un referéndum

susceptible de realizarse en el transcurso de 2008, empero, alguna de ellas –como la revocatoria de mandato- fue implementada en agosto de este año para intentar resolver una crisis política motivada por intensas pugnas en torno a la reforma constitucional y la descentralización política del estado.

Es decir, algunas reformas se implementaron *de facto* empero el diseño del sistema político depende de la aprobación del nuevo texto constitucional, cuyas características analizamos a continuación para evaluar su impacto en la democracia. Los cambios respecto a las instituciones políticas, y en particular a la representación, están vinculados a la noción de “pluralismo nacional” que caracteriza el modelo de estado, definido como “estado plurinacional” en la nueva constitución. Sobresale el reconocimiento del pluralismo en diversas facetas: pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico<sup>10</sup>, lo que supone, sin duda, una ampliación de la capacidad representativa del estado. Sin embargo, el rasgo que define el carácter “plurinacional” del estado y se constituye en el eje del diseño del sistema político<sup>11</sup> es la “plurinacionalidad” (o pluralismo nacional) que implica el reconocimiento de varias “naciones”, término con el que se designa a los pueblos indígenas y a las comunidades campesinas.

Este reconocimiento modificaría el entramado del actual sistema político en varias facetas de la institucionalidad democrática. Así, a la democracia representativa y participativa se incorporan pautas de una democracia “comunitaria”, que implica reconocer la validez de normas y procedimientos de los pueblos indígenas y comunidades

---

<sup>10</sup> “Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país” (Art. 1).

<sup>11</sup> Así se nominan varios órganos políticos: Asamblea Legislativa Plurinacional, Consejo Electoral Plurinacional, Tribunal Constitucional Plurinacional; el texto se refiere al “gobierno plurinacional” (Art. 5, II) y entre las atribuciones del presidente se establece que debe designar a los ministros “respetando el carácter plurinacional y la equidad de género en la composición del gabinete ministerial” (Art. 173, 22).

campesinas para la elección, designación o nominación de sus autoridades y de representantes ante los órganos políticos. Estas reglas consuetudinarias se combinan con el voto universal, directo y secreto que caracteriza la democracia representativa; esta combinación implicaría cambios en las reglas para la conformación del poder legislativo porque se establece la creación de circunscripciones especiales indígenas y campesinas. En suma, se trata de una combinación entre diversas reglas electorales que, sin embargo, no implica la coexistencia de varias “formas” de democracia sino una diferenciación de los sujetos sociales y del sentido de la representación política que puede derivar en dualismo. El sistema de representación política tendría un carácter mixto con procedimientos diversos y con valores diferenciados de acuerdo a las identidades sociales y la calidad de sus derechos ciudadanos.

Desde otra perspectiva, se enriquecen los mecanismos de democracia participativa reconocidos en la reforma constitucional de 2004, porque se incorporan la asamblea, el cabildo y la “consulta previa”, sin embargo no se establecen sus alcances pese a que se las engloba bajo el término de “democracia directa” y se las concibe simplemente como mecanismos de consulta. Así, la nueva norma que efectivamente se introduce es la revocatoria de mandato para los distintos cargos de elección popular, incluido el presidencial; en este caso, como parte de un rediseño del régimen de gobierno.

Las propuestas de reforma acerca del régimen de gobierno son igualmente profundas si se consideran los cambios referidos al sistema electoral y sus consecuencias para el sistema de partidos. En primer lugar, la introducción de la segunda vuelta en las urnas elimina la posibilidad de elección congresal del presidente<sup>12</sup> y, con

---

<sup>12</sup> En el nuevo texto constitucional se introduce el término “presidente del Estado” en reemplazo de la noción convencional de presidente de la República. En realidad, la noción de república desaparece del texto constitucional porque tiene supuestas connotaciones “colonialistas” y “liberales”, tampoco se menciona a la nación boliviana como consecuencia obvia de la adopción del pluralismo nacional como rasgo principal del estado.

ello, desaparecen los rasgos híbridos del presidencialismo boliviano que fueron la principal característica de su funcionamiento durante el período de la “democracia pactada”. La ratificación de la elección directa mediante mayoría absoluta de votos se refuerza con la segunda alternativa que reconoce como presidente al vencedor si este obtiene el 40% de los votos y una diferencia de 10% respecto al segundo (Art. 167). A esto se suma la introducción de la revocatoria del mandato presidencial mediante plebiscito y, además, la incorporación de la reelección presidencial inmediata por un período.

Esta reforma refuerza el presidencialismo aunque no se combina con modificaciones sustantivas en las relaciones entre poder ejecutivo y legislativo, más aún, se introduce un sesgo “parlamentarista” porque se establece la renuncia de los ministros por efecto de censura congresal. El reforzamiento del presidencialismo se produce por las modificaciones en el sistema electoral y en algunas reglas parlamentarias, aunque este resultado depende en buena medida de la configuración del sistema de partidos. Como vimos, se apuesta a la elección directa del presidente, se elimina la representación proporcional en la cámara baja y se utiliza esta modalidad para conformar la cámara alta. El poder legislativo mantiene su carácter bicameral, empero se modifican algunos aspectos de la composición de ambos órganos: en la cámara baja se establece la elección de todos los diputados en circunscripciones uninominales; en la cámara alta se introduce el sistema proporcional para definir la representación territorial de los departamentos. En la medida que la elección por mayoría simple en distrito uninominal favorece a los partidos grandes y desincentiva a los pequeños, esta modificación beneficiaría a los partidos fuertes en desmedro del pluralismo político. De esta manera, un partido mayoritario podría concentrar los recursos de poder y la propia elaboración de normas, con ello, se forjarían condiciones

institucionales para propiciar un presidencialismo de mayoría en desmedro de un presidencialismo pluralista<sup>13</sup>, sin embargo, este efecto deseado depende de la configuración del sistema de partidos. Es decir, si existe un partido predominante, estas reglas tienden a propiciar una concentración de poder en la autoridad presidencial y su partido. Si se produce un cuadro de multipartidismo fragmentado estas reglas pueden provocar una situación de ingobernabilidad con el consiguiente bloqueo institucional que derivaría en el menoscabo de la autoridad presidencial y en crisis política. En ambos casos, la calidad de la democracia puede estar en cuestión a pesar, o por efecto, de su ampliación.

En suma, en el transcurso de un cuarto de siglo se produjo una ampliación de la capacidad representativa de las instituciones democráticas, sin embargo, de manera paralela disminuyó la importancia de los partidos políticos debido a la introducción de nuevas pautas de participación ciudadana y al protagonismo de movimientos sociales en el proceso político. Resta esperar cuáles serán los efectos de la nueva reforma constitucional para delinear los contornos de una democracia que ha sido capaz de acrecentar su capacidad de inclusión de nuevas identidades y demandas sociales, aunque no puede evitar la recurrencia de la crisis política.

---

<sup>13</sup> Al respecto, Jorge Lanzaro (2003). En su perspectiva, el pluralismo es abordado en relación al “régimen de gobierno, a los procesos de elección, la representación y los procesos decisivos en los poderes del estado, la estructura de la administración y las relaciones de partido” (2003:45)



## EL PROYECTO POLÍTICO DEL MAS: ¿HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN GOBIERNO MAYORITARIO?

En los últimos años se ha modificado el mapa político de América Latina con victorias electorales de partidos, fuerzas o líderes políticos de izquierda. De manera paulatina, y en una suerte de sentido común, se fue imponiendo una taxonomía que distingue entre gobiernos socialdemócratas y gobiernos populistas. Los primeros corresponderían a los países del cono sur: Chile, Brasil, Uruguay y, en menor medida, Argentina. En cambio, el mundo andino sería el ámbito del populismo con Venezuela, Bolivia y Ecuador como casos expresivos. Algunas interpretaciones sustentan esta distinción en las características del sistema de partidos (su estabilidad o crisis), en los rasgos del liderazgo político (supremacía o subordinación respecto a la institucionalidad), en la orientación de la política económica (estatismo o mercado) o en las pautas de la cultura política (ciudadanía o corporativismo)<sup>14</sup>. Se puede plantear una larga lista de antinomias que no excluyen aquel prejuicio “desarrollista” que vincula socialdemocracia a “civilización” y populismo a “barbarie”. Una mirada clasificatoria no niega la pertinencia de aquellas variables para caracterizar un proyecto

---

<sup>14</sup> Manuel Antonio Garretón, “Modelos y liderazgos en América Latina, en *Nueva Sociedad* 205, Buenos Aires, 2006; Isidoro Cheresky, “Elecciones en América Latina: poder presidencial y liderazgo político bajo la presión de la movilización de la opinión pública y la ciudadanía” en *Nueva Sociedad* 206, Buenos Aires, 2006. Cfr. Daniel Zovatto, “América Latina después del «rally» electoral 2005-2006: algunas tendencias y datos sobresalientes”, en *Nueva Sociedad* 207, Buenos Aires, 2007; Hugo Cancino, “La Izquierda latinoamericana en tiempos de globalización, 1990-2007”, *Sociedad y discurso* No.11, 2007.

político (y sus intenciones estratégicas) y/o una gestión gubernamental (y sus decisiones tácticas) en comparación con otras experiencias nacionales, sin embargo, también consideramos apropiada la sugerencia de “explorar los particulares contextos de su emergencia, los bloques de poder sobre los que se apoyan y los márgenes de maniobra que dejan las herencias institucionales forjadas en el largo periodo neoliberal”<sup>15</sup>. En nuestro análisis, adicionalmente, prestamos atención al modo de gobierno<sup>16</sup> del régimen presidencialista porque a medida que transcurre el tiempo, el proyecto político del Movimiento Al Socialismo MAS discurre hacia un presidencialismo de mayoría -con sesgo plebiscitario- tanto en el sello que imprime al proceso político como en el diseño del sistema político presente en la nueva Constitución Política del Estado.

Bajo estos criterios abordamos el análisis del proceso político boliviano a partir de evaluar la gestión gubernamental del MAS y los rasgos de su desempeño como partido de gobierno en el marco de una transición estatal cuyos derroteros son inciertos.

### **El gobierno del MAS (2006-2008)**

En diciembre de 2005, Evo Morales del MAS obtuvo mayoría absoluta de votos y accedió a la presidencia de la República de manera directa, un hecho inédito en el ciclo democrático inaugurado en 1982. Atrás quedaron casi dos décadas de gobiernos de coalición

---

<sup>15</sup> Cfr. Franklin Ramírez, “Mucho más que dos izquierdas”, en *Nueva Sociedad* 205, Buenos Aires, 2006.

<sup>16</sup> Para nuestro análisis consideramos la perspectiva esbozada por Jorge Lanzaro, en “Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina”, que distingue entre régimen de mayoría y régimen pluralista considerando “el armazón institucional de la autoridad pública y... las pautas de pluralidad que marcan los procesos de elección, de representación y de decisión en las articulaciones de gobierno” (23-24) y tomando en cuenta diversas variables: tipo de relación entre el ejecutivo y el parlamento, entre el gobierno central y las instancias descentralizadas del estado, las reglas electorales y los rasgos del sistema de partidos, la cultura política y estilo de liderazgo. En, Jorge Lanzaro, comp., *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, 2003.

conformados mediante pactos entre partidos tradicionales que convergieron en torno al neoliberalismo y la democracia representativa<sup>17</sup>.

La victoria del MAS implicó el retorno de la izquierda al poder después de la fallida experiencia de la Unidad Democrática y Popular (1982-1984), aunque con rasgos específicos porque a diferencia de la izquierda obrera y clasista de antaño, el MAS es un movimiento político que representa identidades y demandas campesinas y étnico-culturales, se asienta en un conglomerado de organizaciones sindicales, movimientos sociales y pueblos indígenas, esgrime un proyecto de nacionalismo estatista y despliega una política internacional afín a Venezuela y Cuba. Finalmente, se articula en torno al liderazgo de Evo Morales, “primer presidente indígena”, dirigente de los sindicatos de campesinos productores de hoja de coca y figura relevante en el movimiento antiglobalización o altermundista.

Este giro “a la izquierda” en la política boliviana se enmarca en un proceso más amplio de transición estatal que acaece desde principios de la presente década poniendo en juego varias dimensiones o líneas de conflicto: transformación de las relaciones entre el Estado y la inversión extranjera para redefinir el patrón de desarrollo; mutación en las relaciones entre el Estado y las regiones para impulsar un modelo de descentralización política; metamorfosis del proyecto de Estado-nación a partir del reconocimiento de

---

<sup>17</sup> A partir de 1985 se formaron cinco gobiernos de coalición en un esquema de gobernabilidad denominado “democracia pactada”: 1985-1989, el gobierno de Paz Estenssoro del Movimiento Nacionalista Revolucionario MNR con el apoyo –circunscrito al parlamento- de Acción Democrática Nacionalista ADN; 1989-1993, Paz Zamora del Movimiento Nacionalista Revolucionario MIR con apoyo de ADN; 1993-1997, Sánchez de Lozada del MNR con apoyo de Unidad Cívica Solidaridad UCS y Movimiento Bolivia Libre MBL; 1997-2002, Bánzer Suárez de ADN con apoyo del MIR, UCS y Conciencia de Patria CONDEPA. En 2002, fue reelegido Sánchez de Lozada del MNR con apoyo del MIR y UCS. En octubre de 2003, una revuelta popular provocó la renuncia Sánchez de Lozada y en junio de 2005 su sucesor, Carlos Mesa, dejó su cargo en manos del presidente de la Corte Suprema de Justicia en el marco de una aguda crisis política que fue resuelta con el adelantamiento de elecciones generales para diciembre de 2005 que otorgaron la victoria a Evo Morales del MAS.

derechos colectivos de los pueblos indígenas; y, finalmente, modificación de las pautas de participación y representación política en la institucionalidad democrática.

En los últimos años se implementaron varias reformas como respuesta a los desafíos de la transición estatal, sin embargo, con el arribo del MAS al gobierno, se encararon algunas medidas decisivas: nacionalización de los hidrocarburos, en respuesta al clivaje estado/mercado; realización de un referéndum sobre autonomías departamentales para responder al clivaje regional y, también, convocatoria a una Asamblea Constituyente para establecer nuevas pautas de relación entre estado, economía, política, cultura y sociedad prestando atención a la diversidad étnico-cultural.

Respecto a la nacionalización de los hidrocarburos no existen voces disonantes porque la medida gubernamental -adoptada mediante un decreto presidencial el 1 de mayo de 2006- cuenta con amplio respaldo ciudadano y las empresas extranjeras han aceptado las nuevas reglas del juego. Sin embargo, desde fines de 2007 se ha generado un conflicto en torno a la distribución de los recursos provenientes de un impuesto especial sobre los hidrocarburos que enfrenta al gobierno y varias regiones del país.

En el referéndum y las elecciones para la Asamblea Constituyente, realizadas en julio de 2006, el MAS venció con mayoría absoluta de votos. Sin embargo, los resultados del referéndum sobre autonomías departamentales<sup>18</sup> pusieron en evidencia una sociedad dividida: cinco Departamentos votaron por el “no”, apoyando la postura del MAS, y cuatro Departamentos apostaron al “sí”,

---

<sup>18</sup> La división político-administrativa del país establece la existencia de Departamentos, Provincias, Municipios y Cantones. Desde 1987 está vigente la autonomía municipal que fue fortalecida en 1995 mediante la Ley de Participación Popular. Los Departamentos, en total nueve, cuentan con una autoridad política -prefecto- que representa al poder ejecutivo y era designada por el presidente de la República. Sin embargo, en diciembre de 2005 de manera inédita -porque la norma constitucional no lo establecía- se realizaron elecciones de estas autoridades de manera simultánea a los comicios presidenciales y los resultados fueron refrendados por el presidente Evo Morales que procedió a las designaciones respectivas pese a que la mayoría de las autoridades electas eran contrarias al partido de gobierno.

precisamente aquellas regiones en las cuales el partido de gobierno tiene menor presencia. Los resultados de esta consulta popular tenían carácter vinculante para la Asamblea Constituyente<sup>19</sup> pero en su desarrollo se produjeron graves divergencias entre el oficialismo y la oposición sobre este tema que impidieron un acuerdo sobre la reforma constitucional. En diciembre de 2007, después de dieciséis meses de avances y retrocesos, la Asamblea Constituyente aprobó la nueva constitución solamente con la participación de la mayoría oficialista y sus aliados en medio de graves conflictos sociales. A fines de febrero de 2008, después de un par de intentos fracasados de concertación entre el presidente y los prefectos opositores y entre los partidos con representación parlamentaria, la definición de las controversias se ha desplazado a las urnas merced a una decisión unilateral del MAS.

El nuevo texto constitucional sería sometido a un referéndum “de salida” o ratificatorio programado inicialmente para el primer domingo de mayo de 2008, empero, los procedimientos de aprobación de la nueva constitución y de la convocatoria a consulta ciudadana estaban teñidos de ilegalidad y la oposición parlamentaria y cívica cuestionaba su contenido porque reconoce, aparte de las autonomías departamentales, otros tipos de autonomía territorial –municipal, regional e indígena– con similar rango constitucional<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> La consulta popular se realizó en torno a la siguiente pregunta: “¿Está usted de acuerdo, en el marco de la unidad nacional, en dar a la Asamblea Constituyente el mandato vinculante para establecer un régimen de autonomía departamental aplicable inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado en los Departamentos donde este Referéndum tenga mayoría, de manera que sus autoridades sean elegidas directamente por los ciudadanos y reciban del Estado competencias ejecutivas, atribuciones normativas administrativas y los recursos económicos financieros que les asigne la nueva Constitución Política del Estado?”

<sup>20</sup> Vale destacar que la aprobación de las leyes que viabilizaban las consultas en cuestión se produjo en circunstancias anómalas a fines de febrero: cerco y toma de la sede del congreso por parte de campesinos, cocaleros y mineros movilizados por el gobierno, agresiones a parlamentarios opositores e imposición de la mayoría oficialista mientras estaban en curso negociaciones para encontrar puntos de conciliación entre el nuevo texto constitucional y los estatutos autonómicos. Una de las leyes aprobadas está dirigida a restarle legalidad a las convocatorias a referendos para aprobar estatutos autonómicos en las regiones adversas al gobierno. En suma, el MAS optó por cerrar los posibles espacios de concertación con la oposición.

Frente a este hecho, los Departamentos en los cuales venció el “sí” en el referéndum han optado por aprobar sus propias normas de descentralización (“estatutos autonómicos”) mediante consultas populares. Adicionalmente, el poder ejecutivo planteó la convocatoria a un referéndum revocatorio del mandato del presidente y de los prefectos para resolver las controversias entre el gobierno central y los prefectos opositores, aunque la posibilidad de su realización fue oscilante y sometida a cálculos estratégicos.

Así, después de dos años de gestión gubernamental bajo el mando del MAS, el proceso político boliviano enfrenta una situación de crisis en la medida que la nueva Constitución es cuestionada y varios Departamentos están enfrentados al gobierno en un contexto caracterizado por la polarización política y la fractura regional, situación agravada por enfrentamientos entre civiles, demostraciones de intolerancia y discriminación e incluso amenazas de una guerra civil.

En este capítulo indagamos las razones de la confluencia de cambio y crisis a partir de analizar, en primer lugar, la implementación de la agenda gubernamental del MAS y en segundo lugar, la composición y funcionamiento del sistema de partidos. Dejamos para el próximo capítulo el análisis de la calidad de la democracia que presta atención al modo de gobierno a partir de resaltar los rasgos de *gobierno dividido* puestos de manifiesto desde el segundo año de gestión gubernamental del MAS (desde enero de 2007 cuando la oposición asume la presidencia del Senado) y a las características de la pugna entre el poder ejecutivo y la mayoría de los prefectos que expresa una suerte de *división vertical de poderes*. Aspectos del proceso político que se combinaron con las disputas entre oficialismo y oposición en una Asamblea Constituyente sometida a

la presión de diversos actores sociales (por un lado, el movimiento campesino e indígena, y por otro, el movimiento cívico-regional) cuyo desenlace fallido puso de manifiesto las dificultades para el establecimiento de un pacto nacional en torno a la reforma estatal. La decisión que adoptara el MAS, a fines de febrero de 2008, respecto a la aprobación de la nueva Constitución Política y al rechazo a los “estatutos autonómicos” sumada a la realización de un referéndum revocatorio de mandato son signos de una tendencia hacia la configuración de un régimen de signo mayoritario basado en ejercicios plebiscitarios y en la acción directa de los movimientos sociales afines al gobierno.

### **Agenda de gobierno**

#### **Nacionalización y políticas distributivas**

La agenda gubernamental se despliega siguiendo dos líneas de acción: la generación de excedente económico y la distribución de los ingresos fiscales mediante políticas sociales con cariz popular.

La política económica del gobierno de Evo Morales tiene como eje a la nacionalización de los recursos hidrocarburíferos. Al margen de la importancia de esta medida en el incremento de los ingresos fiscales y su incidencia en las posibilidades de impulso al desarrollo productivo, la nacionalización conlleva una reformulación de las relaciones entre el Estado boliviano y las empresas extranjeras y es enarbolada como una respuesta al neoliberalismo. En la política del sector de hidrocarburos se percibe con nitidez un rasgo del estilo de gestión gubernamental del MAS que consiste en la combinación de retórica radical con decisiones moderadas puesto que, pese a la toma simbólica de las instalaciones petroleras con miembros de las Fuerzas Armadas, el decreto presidencial promulgado el 1 de mayo de 2006 no estableció la confiscación de inversiones sino una reformulación de los contratos con las empresas extranjeras en condiciones

tributarias más favorables para el Estado boliviano<sup>21</sup>. El impacto económico de esta medida fue evidente y, adicionalmente, el gobierno negoció con Argentina y Brasil un incremento en los volúmenes y los precios del gas boliviano, lo que generó mayores ingresos fiscales por exportación a estos países<sup>22</sup>. Si a eso sumamos la condonación de la deuda externa bilateral y multilateral<sup>23</sup>, las condiciones económicas se tornaron favorables para el país y se pusieron en evidencia en la balanza comercial del 2006<sup>24</sup>.

Sin embargo, un año después de la nacionalización su implementación se vio entorpecida por problemas en los trámites de aprobación congresal de los nuevos contratos con las empresas petroleras que pusieron al descubierto una serie de falencias jurídicas. Los cuestionamientos no afectaron la medida pero demostraron la debilidad gubernamental en el manejo del sector que se tradujo en un descenso de las reservas de gas natural y la ausencia de nuevas inversiones directas que impidieron, desde fines de 2007, el cumplimiento de compromisos con Brasil y Argentina en cuanto a volúmenes de exportación, al margen de dificultades en el abastecimiento interno.

A la nacionalización de los hidrocarburos siguieron anuncios de actuar de manera similar en relación a otros recursos naturales, empero, a pesar de su prédica nacionalista las intenciones del gobierno se encaminaron a establecer condiciones tributarias más

---

<sup>21</sup> Los ingresos por impuestos se incrementaron de 6.904,7 en 2005 a 11.935,8 millones de dólares en 2006, según datos del Banco Central de Bolivia.

<sup>22</sup> Los ingresos por ventas se incrementaron de 618,2 en 2005 a 3.956,8 millones de dólares en 2006, según datos del Banco Central de Bolivia.

<sup>23</sup> Tomando en cuenta el saldo de la deuda externa al 31 de diciembre de 2005, Bolivia redujo su deuda con los organismos multilaterales en 38% y con los organismos bilaterales en 15%. Finalmente, con la oficialización de las condonaciones comprometidas en 2006 y 2007 de la deuda bilateral y multilateral, Bolivia redujo su deuda en un monto que llega a representar alrededor de 1.900 millones de dólares, alrededor del 75% del total de la deuda externa del país.

<sup>24</sup> En 1999, la balanza comercial era deficitaria en -704,0, en 2005 se revirtió hasta alcanzar 457,1 y, para 2006, las cifras favorables llegaron a 1.054,2 millones de dólares americanos. A esto se suma el incremento de las reservas internacionales que pasaron de 1.123,3 en 2004 a 4.113,6 millones de dólares americanos en julio de 2007.

favorables para el Estado en las negociaciones con las empresas transnacionales, debido a la imposibilidad de efectuar importantes inversiones públicas en otros rubros, como la minería<sup>25</sup>.

A pesar de las cifras mencionadas, que son esgrimidas por el gobierno como una demostración del éxito de la política “post-neoliberal”, surgieron señales preocupantes en la economía. En el transcurso del 2007, el precio de los alimentos aumentó en más del 20%, por efecto de la caída en la producción agrícola y la especulación en la comercialización. Esta situación, entre otras, provocó una inflación que bordeó el 12% en el segundo semestre, una cifra de dos dígitos no registrada en los últimos quince años, que tiende a incrementarse en el primer trimestre de 2008.

En cuanto a la política laboral se aprobaron disposiciones dirigidas a eliminar la libre contratación y la flexibilización laboral que habían provocado el debilitamiento de los sindicatos obreros desde la aplicación del ajuste estructural en 1985. En relación a la política tributaria un tema central está referido a la redistribución de los ingresos provenientes del Impuesto Directo a los Hidrocarburos que, desde el año 2005, era repartido entre el Tesoro General de la Nación, las prefecturas, los municipios, las universidades públicas y un fondo de apoyo a los pueblos indígenas. En octubre de 2007, el gobierno emitió un decreto modificando la asignación de esos recursos para beneficiar a los municipios en detrimento de las prefecturas. Adicionalmente, el gobierno alentó la aprobación de una ley (Renta Universal de Vejez) que establece el uso del treinta por

---

<sup>25</sup> En octubre de 2006, el gobierno anunció la nacionalización del sector minero en respuesta a sangrientos enfrentamientos provocados por la disputa entre trabajadores de la empresa estatal del sector y cooperativistas mineros en torno a la explotación de un importante yacimiento de estaño cuyos precios están en alza en el mercado mundial. Este aviso se tradujo en el control estatal de una empresa de fundición de estaño que estaba a cargo de una empresa suiza argumentando incumplimiento de contrato. Con todo, la política en el sector minero se dirige a potenciar el sector estatal mediante el incremento de impuestos a la minería privada, medida de la cual estarían exentas las cooperativas mineras, importantes aliados electorales del MAS. Otro ejemplo es la suscripción de un contrato con una empresa de la India (con una inversión directa cercana a 2.500 millones de dólares americanos en el lapso de diez años) para la explotación de yacimientos de hierro en condiciones tributarias más flexibles a las vigentes en el sector de hidrocarburos.

ciento de esos recursos al pago de una renta mensual a las personas de la tercera edad, en ejecución desde febrero de 2008. Tanto el decreto como la ley son cuestionados por la oposición parlamentaria y los prefectos porque afecta los ingresos de las regiones, mientras que el gobierno arguye que los impuestos deben destinarse a beneficiar a sectores sociales desprotegidos.

### **Políticas sociales con sello popular**

En la implementación de políticas sociales resaltan varias iniciativas, algunas matizadas por la cooperación de los gobiernos de Venezuela y Cuba. Una de las primeras decisiones fue la aplicación de una tarifa diferenciada en el consumo de energía eléctrica –negociada con un consorcio privado transnacional que maneja el sector– a más de medio millón de hogares que se beneficiaron con una rebaja del 25%. Desde fines de 2006 se efectúa la entrega de un bono anual de 200 Bs. a niños y niñas del ciclo primario de las escuelas públicas y, desde febrero de 2008, el pago de una renta mensual de 200 Bs. para personas mayores de 60 años. En ambos casos, los recursos provienen de los impuestos generados por el sector hidrocarburífero y son presentados por el discurso gubernamental como ejemplo de la conexión entre nacionalización y equidad social. Otras decisiones gubernamentales están dirigidas a beneficiar a comunidades campesinas y pueblos indígenas a partir de privilegiar sus derechos colectivos. En el caso del acceso a la tierra, la modificación de la ley 1715, bajo el título de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, beneficiará a campesinos e indígenas con 20 millones de hectáreas concedidas a comunidades y no a título individual. Otra faceta son las campañas en salud y educación que se despliegan con apoyo cubano y venezolano<sup>26</sup>. En

---

<sup>26</sup>El apoyo de Venezuela tiene otros matices porque financia campañas propagandísticas del gobierno bajo el lema “Bolivia cambia, Evo cumple”, realiza donaciones en dinero a los municipios y entrega recursos a las Fuerzas Armadas, al margen de que se ha suscrito un convenio de cooperación militar entre Bolivia y Venezuela. Por estas razones, el discurso de la oposición reitera denuncias de “injerencia” de Hugo Chávez en asuntos internos debido, entre otras cosas, a las continuas declaraciones del presidente venezolano en respaldo a Evo Morales.

el sector de salud se amplió la cobertura del seguro materno-infantil y está en curso la aprobación congresal de un seguro universal de salud. La campaña de alfabetización en una primera etapa llegó a más de 100.000 personas en zonas rurales y periurbanas con éxitos innegables en varias regiones que han sido declaradas “zonas libres de analfabetismo”, rezago que pretende ser superado en el transcurso de 2008.

La agenda de gobierno se desplegó de manera paralela al proceso constituyente y en la propuesta aprobada en la Asamblea Constituyente –cuyos avatares analizamos en otro acápite– muestra otros ingredientes importantes que caracterizan la gestión gubernamental del MAS. Si las acciones del poder ejecutivo responden a una orientación nacionalista que pone el énfasis en el papel protagónico del Estado, el texto constitucional aprobado por el MAS y sus aliados en la Asamblea Constituyente está matizado por una postura indigenista que privilegia demandas e identidades étnicas y derechos colectivos que incluyen una propuesta de redistribución territorial del poder<sup>27</sup>. Esta combinación entre nacionalismo e indigenismo –entre agenda gubernamental y nuevo texto constitucional– define el proyecto político del MAS cuyo despliegue se produce en un contexto caracterizado por la debilidad del sistema de partidos.

### **Sistema de partidos**

Los resultados electorales de diciembre de 2005 modificaron la composición del sistema de partidos de manera sustantiva. Los partidos tradicionales que dominaron la escena parlamentaria

---

<sup>27</sup> Un rasgo principal de la nueva Constitución es la definición del tipo de Estado como un Estado Plurinacional basado en el reconocimiento de los grupos étnicos –más de una treintena– como “naciones y pueblos indígena originario campesinos” dotados de derechos colectivos, entre ellos a la libre determinación, al autogobierno y a la territorialidad. Así, se reconoce la autonomía territorial de los pueblos indígenas, la elección de sus autoridades y representantes mediante normas y procedimientos propios como expresión de “democracia comunitaria” y un sistema judicial mixto que incluye la justicia comunitaria.

durante veinte años fueron marginados. Si en el pasado, ADN, MNR y MIR concentraron alrededor del 60% de la votación y de los escaños parlamentarios, en diciembre de 2005 solamente uno de esos partidos mantuvo su presencia con una reducida bancada. Este resultado tuvo como antecedente las elecciones generales de 2002 cuando surgieron nuevos partidos, como el MAS, Nueva Fuerza Republicana NFR y Movimiento Indígena Pachakuti MIP, que capturaron cerca de la mitad de la votación (ver cuadro 7). La presencia de estos partidos con discursos contestatarios al neoliberalismo y a la “democracia pactada” debilitaron la tendencia centripeta antaño predominante en el sistema de partidos y, desde entonces, la polarización en su seno alentó la crisis política que, entre 2003 y 2005, derivó en la renuncia de dos presidentes y en el adelantamiento de elecciones generales.

En 2005, el MAS se convirtió en el partido dominante merced a su votación mayoritaria, en cambio NFR y MIP desaparecieron de la escena parlamentaria y fueron sustituidos por nuevas fuerzas políticas que ocuparon el lugar de la oposición: la agrupación ciudadana Poder Democrático Social PODEMOS, un partido de nuevo cuño, Unidad Nacional UN, y el único sobreviviente del pasado, el Movimiento Nacionalista Revolucionario MNR. El sistema de partidos, entonces, sufrió una mutación de fuerzas relevantes en dos ocasiones, en el lapso de media década, y en la actualidad se encuentra en proceso de formación<sup>28</sup>.

En diciembre de 2005, el MAS venció con alrededor del 53% de la votación nacional, obtuvo victorias en cinco departamentos (La Paz, Oruro, Potosí, Chuquisaca y Cochabamba) y la mayor cantidad

---

<sup>28</sup> La precariedad del sistema de partidos se expresa en la escasa trayectoria de las principales organizaciones: el MAS fue fundado en 1999, UN en 2004 y PODEMOS en 2005. Adicionalmente, en las elecciones de prefectos, la mayoría de los vencedores correspondieron a candidatos apoyados por partidos menores o agrupaciones ciudadanas sin presencia parlamentaria, sobre todo en los departamentos más importantes, como La Paz, Santa Cruz y Cochabamba.

de diputados uninominales y plurinominales, sin embargo, ocupó el segundo lugar en el Senado, detrás de PODEMOS.

La agrupación ciudadana PODEMOS postuló a Jorge Quiroga, ex jefe de ADN y que asumió la presidencia de la República en 2001 ante la renuncia de Hugo Bánzer. Esta agrupación obtuvo el segundo lugar con cerca de 29% de los votos, venció en cuatro Departamentos (Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija), obtuvo mayoría de senadores y tiene representantes parlamentarios de todas las regiones. Por su parte, UN postuló al empresario Samuel Doria Medina -ex jefe nacional del MIR y ministro en los años noventa- y alcanzó alrededor del 8% de la votación, aunque la obtención de un curul en el Senado le proporcionó un importante margen de acción parlamentaria. De manera similar, el MNR obtuvo un puesto en el Senado y su votación bordeó el 7% (ver cuadros 9 y 10). Así, solamente dos fuerzas (MAS y PODEMOS) tienen presencia nacional, empero, sus características organizativas, capacidad de movilización y vínculos con sus bases electorales son disímiles.

La polarización caracteriza el funcionamiento del parlamento aunque los partidos de oposición no actúan como bloque compacto, hecho que se reprodujo en la Asamblea Constituyente. Además, las interacciones partidistas son más complejas pese a que el número de partidos con representación parlamentaria es el menor en este período democrático; en parte, debido a que los partidos también actuaron en un escenario paralelo, la Asamblea Constituyente, al que accedieron otras doce organizaciones menores, entre partidos locales y agrupaciones ciudadanas. Otro espacio de acción partidista es el ámbito regional, a partir de la elección de autoridades departamentales, no obstante solamente cinco de nueve prefectos están relativamente vinculados a partidos políticos con representación parlamentaria.

## **Partidos en la Asamblea Constituyente y prefectos en las regiones**

En agosto de 2006 se inauguró otro espacio político institucional con la instalación de la Asamblea Constituyente convocada para encarar la reforma total de la Constitución Política del Estado. Las elecciones para constituyentes se realizaron en julio de 2006 de manera simultánea con el referéndum sobre autonomías departamentales y, en ambos casos, el MAS obtuvo mayoría absoluta poniendo en evidencia su conversión en la principal fuerza política del país, aunque su convocatoria a votar por el “no” en el referéndum fue derrotada en cuatro Departamentos (ver cuadros 11, 12 y 13). Para el cónclave constituyente, dieciséis fuerzas políticas obtuvieron representantes, sin embargo, los cuatro partidos parlamentarios concentraron más del 80% de los asientos; de un total de 255 constituyentes, el MAS logró 137 asambleístas (53%), PODEMOS obtuvo 60 (23%), UN y MNR alcanzaron a 8 representantes (3%), y el resto eran fuerzas afines al MAS (Cuadro 14).

La existencia simultánea de dos arenas institucionales (parlamento y Asamblea Constituyente) se convirtió en un factor que ahondó las diferencias entre oficialismo y oposición. Durante la mayor parte del tiempo de su funcionamiento, la Asamblea Constituyente se enfrascó en debates en torno a las reglas de votación; discusión que se desplazó a las calles con la realización de movilizaciones, cabildos y enfrentamientos entre sectores sociales afines a uno y otro bando. Ante el fracaso de las deliberaciones, la Asamblea Constituyente no pudo concluir su trabajo en el plazo previsto y los partidos parlamentarios impulsaron un acuerdo para aprobar una ley que permitió la ampliación de sus sesiones por un período adicional de cuatro meses. Finalmente, a mediados de diciembre de 2007, el MAS procedió a la aprobación “en grande” de la nueva Constitución Política del Estado en medio de protestas y represión policial –con saldo de dos muertos– con el voto de la

mayoría oficialista y sus aliados, y sin la presencia de las fuerzas de oposición que cuestionaron la legalidad y la legitimidad de esa sesión. Posteriormente, en un ambiente de polarización exacerbada se realizó la última sesión plenaria para aprobar el texto constitucional “en detalle” bajo la presión de sectores sociales movilizadas por el gobierno que optó por concluir la fase deliberativa de la Asamblea Constituyente y desplazar el conflicto a las urnas, es decir, a su aprobación o rechazo mediante referéndum<sup>29</sup>.

Otros actores políticos enfrascados en estas disputas son los prefectos, elegidos por primera vez mediante votación ciudadana en diciembre de 2005, y cuya composición muestra una mayoría de opositores. Solamente tres de las nueve autoridades son afines al partido de gobierno (Potosí, Oruro y Chuquisaca; este último renunció debido a los conflictos en la sede de la Asamblea Constituyente) y los demás corresponden a fuerzas ajenas sino hostiles al partido de gobierno: en Beni y Pando, las autoridades son afines a PODEMOS; en Santa Cruz, Cochabamba, La Paz y Tarija, fueron postulados por agrupaciones ciudadanas o partidos menores. La mayoría de los prefectos se alinearon detrás de la demanda de autonomía departamental y ante la aprobación de una Constitución contraria a sus intereses anunciaron “desacato”, así como amenazaron con “desobediencia civil” si se implementaba un decreto presidencial y una ley que redujo sus ingresos por impuestos, en una acción de protesta que no dependió de las decisiones de los

---

<sup>29</sup> En la aprobación “en detalle” –realizado en otra ciudad a mediados de diciembre de 2007 debido a los conflictos en la sede oficial– se dejó en suspenso el texto de un artículo referido a la extensión de la propiedad agraria para que sea definido mediante un referéndum “dirimidor”. Una vez realizada esta consulta, la Asamblea Constituyente debía completar el texto constitucional definitivo para proceder a la convocatoria a un referéndum “de salida”, esto es, para su aprobación o rechazo por parte de la ciudadanía. Esta situación permitió, en enero de 2008, encarar un posible acuerdo político para realizar enmiendas al nuevo texto constitucional (bajo una idea genérica de “compatibilización” del texto constitucional y los estatutos autonómicos), sin embargo, con la aprobación congresal de la convocatoria para la realización simultánea de referéndum “dirimidor” y “de salida” en mayo de 2004 las posibilidades de una negociación entre el oficialismo y la oposición se disiparon.

partidos de oposición en el parlamento ni en la Asamblea Constituyente.

Este dato resulta importante porque pone en evidencia la debilidad del sistema de partidos para procesar los conflictos en las diversas arenas políticas puesto que no existe una correlación estrecha entre la oposición regional (donde actúan los prefectos y organizaciones cívicas) y la oposición parlamentaria (donde compiten tres fuerzas). Otro hecho relevante de la elección de los prefectos es la disminución de los recursos de poder del presidente de la República que, en el pasado, designaba esas autoridades de manera directa con las ventajas obvias de un manejo centralizado de la gestión gubernamental.

En suma, el funcionamiento del sistema de partidos presenta nuevos rasgos y desafíos debido a la existencia de escenarios políticos e institucionales paralelos al parlamento que debilitaron su capacidad para manejar de manera cohesionada el proceso político. El resultado es una complejización de las interacciones entre los actores políticos que se refuerza con el tipo de vínculo entre las fuerzas partidistas y los actores sociales que, en una suerte de reproducción de la cultura política tradicional caracterizada como “la política en las calles”, actúan de manera directa desplegando acciones y definiendo metas al margen o en contra de la política institucional (Calderón y Szmuckler 2000). En este cuadro de relaciones resalta el estilo de acción del partido de gobierno por su carácter de fuerza predominante en los distintos escenarios y porque su conducta incide en el comportamiento de los sectores de oposición y en las relaciones entre los diversos actores del espacio político.

### **MAS: partido, movimientos sociales y liderazgo personalista**

El MAS se fundó a fines de los años noventa bajo el sostén de los sindicatos cocaleros y merced al impulso de una iniciativa para crear

“el instrumento político” de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia. Esta impronta de origen o momento fundacional le proporcionó ciertos rasgos organizativos que no permiten distinguir el partido del sindicato: estructura territorializada, toma de decisiones en asambleas, rendición de cuentas, selección de candidatos a cargos políticos por trayectoria sindical y rotación de cargos (excepto Evo Morales). Rasgos que se reproducen de manera variada en otras organizaciones sociales que se articulan al partido a través de sus propias estructuras y normas de funcionamiento de acuerdo a las características de la circunscripción electoral en disputa.

Con el apoyo de los sindicatos cocaleros y haciendo prevalecer su capacidad organizativa en sus zonas de arraigo, el MAS irrumpió en la arena parlamentaria en 1997 con cuatro curules en la cámara de Diputados<sup>30</sup>. Se convirtió en la segunda fuerza electoral en los comicios de 2002 y en el principal partido de oposición hasta lograr la victoria con mayoría absoluta en las elecciones de diciembre de 2005. Su conversión en la principal fuerza política del país se explica no solamente por su imbricación con diversos movimientos sociales sino porque desplegó una política moderada en diversas coyunturas críticas; por ejemplo, en ocasión de la renuncia presidencial de Sánchez de Lozada, apoyando la sucesión constitucional en octubre de 2003; también en la realización de un referéndum sobre hidrocarburos en 2004, adoptando una posición legalista respecto a la nacionalización; y, finalmente, propiciando un acuerdo partidista en junio de 2005 para canalizar institucionalmente las demandas sociales (mediante la asamblea constituyente y el referéndum sobre autonomías departamentales) y para resolver la crisis política con el adelantamiento de elecciones generales. Esta postura centrista le

---

<sup>30</sup> En esa oportunidad, debido a que la Corte Electoral rechazó su solicitud de personería jurídica por errores procedimentales, el MAS se alió con el Partido Comunista de Bolivia para conformar un frente bajo la sigla de Izquierda Unida y venció en las circunscripciones electorales en las que los sindicatos cocaleros y campesinos tienen presencia mayoritaria.

permitió contar con el posterior apoyo del voto urbano y alcanzar la mayoría absoluta en los comicios de ese año.

Otro factor que favoreció el paulatino crecimiento electoral del MAS tiene que ver con ciertas modificaciones institucionales referidas al ámbito municipal y a la representación parlamentaria. En primer lugar, con la implementación de la Ley de Participación Popular en 1995 se estableció la conformación de gobiernos municipales en todo el territorio nacional, hecho que en el pasado se circunscribía a las ciudades y pueblos intermedios. Las elecciones municipales de 1995, sobre todo en las zonas rurales, mostró la presencia de candidatos campesinos e indígenas aunque en alianza con partidos de izquierda tradicional, puesto que la creación de un “instrumento político” propio propugnado por el sindicalismo campesino sufría muchos tropiezos. En esa ocasión, algunas organizaciones campesinas en alianza con partidos de izquierda obtuvieron victorias en varios municipios ubicados en la zona de producción de hoja de coca. En 1999, se produjo la primera participación del MAS con sigla propia obteniendo el 3,3% de la votación nacional en los comicios municipales, aunque su apoyo electoral se concentró en el departamento de Cochabamba.

En el ínterin se realizaron elecciones generales en 1997 con la novedad de la inclusión de diputaciones uninominales (merced a una reforma constitucional aprobada en 1995) que permitió la primera incursión de dirigentes de campesinos cocaleros en el parlamento. Bajo la sigla de Izquierda Unida, frente que alcanzó el 3,7% de la votación nacional, el sindicalismo campesino obtuvo cuatro diputaciones uninominales, destacándose el 70,3% de votos logrados por Evo Morales, la mayor votación de un candidato al parlamento. La marcha ascendente del MAS dio un salto en 2002 con la obtención del segundo lugar con 20,9% y la posibilidad de que Evo Morales dispute la presidencia en la segunda vuelta congresal, logrando la

mitad de sus diputados en circunscripciones uninominales. Con la crisis política como telón de fondo, las elecciones municipales de 2004 convirtieron al MAS en la primera fuerza política del país con 18,5 % de los votos y con presencia en la mayoría de los trescientos municipios del país aunque sin victorias en las capitales de Departamento. Esta situación se revirtió en 2005 con la victoria masista en cinco de los nueve Departamentos con un apoyo notable en las ciudades que le permitió obtener casi dos tercios de las diputaciones uninominales en disputa. En suma, los espacios locales –municipios y circunscripciones uninominales– se convirtieron en ámbitos favorables para el crecimiento electoral del MAS debido a su imbricación con los sindicatos campesinos y organizaciones indígenas en las zonas rurales.

### **El MAS como partido de gobierno**

El desempeño del MAS como partido de gobierno se sustentó, inicialmente, en la combinación de dos elementos que caracterizan la práctica política del MAS (y probablemente del conjunto de actores políticos): incertidumbre estratégica y flexibilidad táctica. Se trata, en primer lugar, de la ausencia de un proyecto político elaborado de manera programática como oferta electoral que luego se traduce en agenda gubernamental. El arribo de Evo Morales a la presidencia de la República por mayoría absoluta fue sorpresivo y catapultó la conversión del MAS en la única fuerza política con presencia nacional y arraigo social pero sin disponer de una propuesta que trascienda de la impugnación al neoliberalismo, la intromisión norteamericana y el cuestionamiento a los partidos tradicionales. Precisamente, una de sus consignas en la campaña del 2002 era: “pasar de la protesta a la propuesta” a la usanza del discurso altermundista del Foro Social Mundial, y en los comicios del 2005 planteó un decálogo de medidas que recogía las demandas enarboladas por las organizaciones sociales.

De esta manera, el proyecto político del MAS se fue delineando en el transcurso de la gestión gubernamental mediante adaptaciones tácticas a los avatares del proceso político y se manifestó, por ejemplo, en el cariz que asumió la nacionalización de los hidrocarburos sin medidas de expropiación ni confiscación a las empresas extranjeras. Asimismo, se expresó en la adopción del “pluralismo nacional” como rasgo central de su propuesta de modelo de Estado aprobado en la Asamblea Constituyente<sup>31</sup>. Este rasgo de incertidumbre programática también explica la postura cambiante respecto a las autonomías departamentales, aceptadas como algo ineluctable al principio de su gestión y rechazadas luego en el referéndum, hasta ser denostadas con la acusación de “separatismo” endilgada a la propuesta del movimiento cívico cruceño.

La combinación de nacionalismo e indigenismo modifica las connotaciones de las nociones de pueblo, nación y estado que, en el pasado, fueron articuladas por el nacionalismo revolucionario. En el discurso masista, el nacionalismo no solamente se expresa en la confrontación con las empresas transnacionales bajo criterios convencionales de soberanía estatal, sino que el nacionalismo es invocado como “razón de estado” frente a supuestas amenazas de secesión. Se trata, empero, de un nuevo Estado: “el Estado plurinacional” que representa a varias “naciones” que son definidas como “naciones y pueblos indígena originario campesinos”, produciéndose otra mutación discursiva: el pueblo, antes convocado como alianza de clases sociales que conformaban la nación

---

<sup>31</sup> Durante la campaña, el MAS presentó una propuesta de “República democrática, soberana e intercultural” con autonomías indígenas (MAS 2006), sin embargo, en el transcurso del debate constituyente terminó adoptando la propuesta “Estado Unitario Plurinacional Comunitario y la autodeterminación de naciones originarias, pueblos indígenas y campesinos” (MAS 2007) que originalmente fue presentada por un conjunto de organizaciones sindicales campesinas e indígenas que actúan en consonancia con el partido de gobierno. Esta propuesta sirvió de base para la aprobación del nuevo texto constitucional en diciembre de 2007.

boliviana, es sustituido por “los pueblos indígenas” que aparecen como los sujetos del nuevo proyecto estatal que no reconoce, en el texto constitucional a una nación boliviana.

Esta articulación discursiva es fruto, también, del origen del MAS y de su conjugación con diversos movimientos sociales, entre los que sobresalen los sindicatos campesinos –sobre todo cocaleros– y las organizaciones de los pueblos indígenas.

### **Los movimientos sociales en el gobierno**

El MAS es un partido atípico y un rasgo central de su funcionamiento como fuerza opositora en el pasado y, ahora, como partido de gobierno es su relación con los movimientos sociales, aparte de que se originó en el movimiento cocalero. Esta relación adquiere una connotación particular si se considera que las organizaciones sociales populares tienen densidad organizativa, capacidad de movilización e incidencia política; una tradición de larga data pero que adquirió nuevos bríos en los últimos años con la emergencia y fortalecimiento del movimiento campesino e indígena que se constituye en la principal base de apoyo al MAS.

El lazo que vincula al gobierno de Evo Morales con organizaciones sociales es tan fuerte que la retórica oficialista lo define como “gobierno de los movimientos sociales”, involucrando en esta denominación a sindicatos campesinos, organizaciones de colonizadores, pueblos indígenas de tierras altas y bajas con diverso formato organizativo, cooperativistas mineros y variados grupos articulados en torno a demandas específicas pero que comparten rasgos sindicales en su funcionamiento: asambleísmo, demandas corporativas e intervención en la arena política mediante la acción directa. Si consideramos su relación de enemistad con el Estado, se trata de una modificación sustantiva. Cambio que se expresa no solamente en el carácter “movimientista” del discurso gubernamental sino en la presencia de dirigentes de varias

organizaciones en el poder ejecutivo, al margen de su presencia en el ámbito legislativo y en la Asamblea Constituyente, y por los intentos de establecer mecanismos formales de coordinación entre el gobierno y organizaciones sociales afines al gobierno. La relación es tan intensa que los discursos de Evo Morales interpelan a los movimientos sociales como parte del gobierno y como referentes de la gestión gubernamental en una variedad de temas.<sup>32</sup>

Junto a esta “presencia” en los enunciados discursivos presidenciales se da una participación directa de representantes de movimientos sociales en el gabinete ministerial. Una dirigente de la organización nacional de las trabajadoras de hogar, un representante de las cooperativas o de los trabajadores mineros, el máximo dirigente de las juntas vecinales de la ciudad de El Alto, una líder de las federaciones de mujeres campesinas o un miembro del gremio del magisterio como ministros son ejemplos de este lazo, al margen de la presencia dirigencial en niveles inferiores y, obviamente, en las arenas parlamentaria y constituyente.

A esta participación se suma la realización de eventos de información y evaluación gubernamental bajo la modalidad de asamblea sindical y, también, el intento de conformación de una instancia orgánica que articule la relación entre gobierno y movimientos sociales, al margen de la creación de un Viceministerio de Coordinación con los Movimientos Sociales que actúa, más bien, como una unidad gubernamental de manejo de conflictos.

La primera evaluación de la gestión gubernamental -definida por la prensa como una suerte de “examen ante los movimientos sociales”- se produjo a los siete meses de gestión con la participación de dirigentes de organizaciones que cuestionaron el incumplimiento de promesas gubernamentales (Radio Fides, Informativo La Hora

---

<sup>32</sup> ver extractos de discursos sobre este tema en el capítulo “ Movimientos sociales en el gobierno de Evo Morales”

del País, 16 de agosto de 2006). En ocasión del cumplimiento del primer año de gestión gubernamental se organizó un evento público para brindar un “informe paralelo” al informe presidencial presentado al Congreso Nacional, “divulgado ante los movimientos sociales que fueron convocados... a la Plaza de los Héroes en un escenario de fiesta”(La Razón, 22 de enero de 2007). Este rito público no se repitió en 2008, pero en un par de oportunidades se realizaron reuniones entre el gabinete ministerial y los dirigentes de organizaciones sociales afines al gobierno para analizar la gestión gubernamental que incluyeron pedidos de renuncia de ministros que no fueron atendidos por el poder ejecutivo.

También en varias oportunidades se planteó la idea de crear un “consejo nacional de coordinación”, conformado por el gabinete ministerial, jefes de bancada, dirigentes de movimientos sociales afines al gobierno y representantes masistas en la Asamblea Constituyente. En palabras de Evo Morales: “Esto sería como un estado mayor del pueblo, donde se coordinarían todas las acciones y proyectos” (EL Deber, 22 de enero de 2007). Otras iniciativas se refieren a esta instancia como Coordinadora Nacional para el Cambio y compuesta por trece organizaciones sociales afines al MAS, que representan a campesinos, colonizadores, indígenas, trabajadores rurales sin tierra, jubilados, trabajadoras del hogar, y desocupados (La Razón, 24 de enero de 2007). Aunque algún parlamentario mencionó que esta instancia estaría “por encima del gabinete e incluso de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial” y tendría “un fuerte nivel de decisión en los ámbitos político, económico y social en el proceso de cambio que lleva adelante la actual gestión gubernamental”, una autoridad gubernamental “descartó que esa instancia se constituya en un poder que esté por encima de los ya constituidos” (La Razón, 24 de enero de 2007).

A propósito de la evocación del “estado mayor del pueblo”, esta entidad fue sugerida incluso antes de la victoria electoral del MAS y,

en los hechos, nunca cumplió esa función. Algo similar acontece, hasta la fecha, con la denominada “coordinadora” que puede concebirse como un mecanismo de cooptación gubernamental puesto que la mayoría de los representantes de las organizaciones sociales que la conforman son dirigentes del MAS. Frente a esta iniciativa, otras organizaciones sindicales -como la Central Obrera Boliviana- adoptaron posturas críticas respecto a esta iniciativa acusada de “paralelismo sindical”.

Este tipo de vinculación entre el partido de gobierno y sus aliados conduce a reflexionar sobre las características del movimiento político que representa el MAS en alguna de sus facetas<sup>33</sup>. Una de esas facetas es su papel de pivote de una “coalición inestable”, cuyas características analizamos más adelante para evaluar las relaciones entre el partido de gobierno y algunos movimientos sociales, entre los que sobresalen los sindicatos cocaleros, organizaciones campesinas e indígenas y cooperativistas mineros.

El movimiento cocalero tiene su base sindical en las Federaciones de Campesinos del Trópico de Cochabamba y fue el germen del MAS como “instrumento político” del movimiento campesino. La reelección de Evo Morales como su máximo dirigente pese a que asumió la Presidencia de la República -ocupando también el cargo de jefe del MAS- es una muestra de la simbiosis entre partido, gobierno y movimiento social. En esa medida, el primer círculo de la coalición está conformado por esta relación entre partido y organizaciones sindicales que comparten base social y dirigencia. Así, el recurrente rito sindical de presentación de informes,

---

<sup>33</sup> Un interesante estudio incide en este rasgo al destacar que el MAS expresa “una nueva forma de acción colectiva: el movimiento político... [que] actúa en las fronteras entre la sociedad civil y el campo político en una doble dirección: codifica y proyecta las movilizaciones y las representaciones de diversas organizaciones sociales hacia el campo político institucionalizado y a través de la participación electoral ... aspira a transformar las reglas del juego político” (20), en Komadina Jorge, *El poder del movimiento político. Estrategia, tramas organizativas e identidad del MAS en Cochabamba* (1999-2005), PIEB/CESU, La Paz, 2007.

rendición de cuentas y adopción de resoluciones es una práctica de la que no se excluyó al presidente de la República, cuya labor sindical convive con su función pública. La presencia de dirigentes cocaleros en cargos municipales y parlamentarios es algo común desde 1997 pero se acrecentó en los últimos años y, ahora, se manifiesta en el gobierno central. Una acción colectiva que demuestra su papel de base social de apoyo al gobierno fue su participación en los luctuosos acontecimientos de enero de 2007 en la ciudad de Cochabamba<sup>34</sup>

Los cooperativistas mineros, aglutinados en una federación nacional, tuvieron un papel decisivo en la resolución de las crisis políticas de octubre de 2003 y de junio de 2005 con movilizaciones a La Paz y Sucre; y desde entonces se constituyen en una fuerza organizada con enorme capacidad de despliegue que trasciende el ámbito de sus reivindicaciones sectoriales. Este movimiento era un aliado incuestionable del MAS hasta octubre de 2006 cuando se produjeron trágicos enfrentamientos entre cooperativistas y trabajadores estatales por una disputa respecto a la explotación de un yacimiento de estaño. Es decir, dos organizaciones afines al partido de gobierno desataron un conflicto que fue evaluado por Evo Morales como parte de una “conspiración interna y externa, operada por sectores conservadores que se oponen al proceso de cambio” (Los Tiempos, 7 de octubre de 2006). Un efecto de este conflicto fue la destitución del ministro del Minería, a la sazón dirigente cooperativista, y el debilitamiento de los lazos de apoyo entre este

---

<sup>34</sup> Los sindicatos cocaleros se movilizaron desde la zona tropical para ocupar el centro de esa ciudad apoyando el pedido de renuncia del prefecto del Departamento, planteado por dirigentes y parlamentarios del MAS. Luego, ante una decisión gubernamental de desechar ese pedido de renuncia después de varios días de graves conflictos, los cocaleros retornaron a su región poniendo en evidencia la imbricación entre el partido de gobierno y sus bases movilizadas con un objetivo político pese al argumento oficialista de que se trataba de una decisión propia de las organizaciones sindicales. En el transcurso de ese conflicto se produjeron varios incidentes que culminaron el 11 de enero con enfrentamientos entre campesinos y pobladores urbanos con un saldo de tres muertos y centenas de heridos.

sector y el gobierno hasta que ciertas disposiciones gubernamentales favorecieron al sector.

El movimiento campesino e indígena, al margen de sus vínculos orgánicos con el MAS y la participación de varios dirigentes como constituyentes, actúa de manera coordinada bajo la sigla de una supraorganización denominada Asamblea Nacional de Organizaciones Indígenas Originarias Campesinas y de Colonizadores de Bolivia (también conocida como “Pacto de Unidad”) que presentó una propuesta de texto constitucional. Esta entidad aglutina a la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qollasuyo, Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia, Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia, Federación de Mujeres Campesinas de Bolivia Bartolina Sisa, Confederación de Pueblos Étnicos de Santa Cruz, Confederación de Pueblos Moxeños del Beni, Movimiento Sin Tierra y Asamblea del Pueblo Guaraní. Vale la pena resaltar que las federaciones de campesinos productores de hoja de coca no forman parte de esta entidad que operó como una suerte de grupo de presión en la Asamblea Constituyente. Su propuesta fue presentada a la Asamblea Constituyente bajo el título: “Por un Estado Plurinacional y la autodeterminación de los pueblos y naciones indígenas, originarias y campesinas” y con el correr del tiempo fue asumida por el MAS como el documento básico del nuevo texto constitucional. Pese a este giro en el oficialismo algunas organizaciones del “Pacto de Unidad” en algún momento amenazaron con “desconocer” la Asamblea Constituyente si el MAS no incluía sus demandas (Los Tiempos, 9 de junio de 2007). Es decir, no todas estas organizaciones son base de apoyo incondicional al gobierno y algunas actúan como aliados circunstanciales en la medida que se produce un alineamiento del MAS a sus posiciones o sus demandas son canalizadas por el partido de gobierno.

Los casos mencionados presentan características peculiares, sin embargo, en la medida que se trata de actores que operan en un ámbito discursivo común y forman parte de una coalición que no tiene rasgos orgánicos, ponen en evidencia la complejidad de las relaciones entre los movimientos sociales y el MAS que no pueden comprenderse bajo la antinomia convencional de autonomía o cooptación.

### **¿Una “coalición inestable”?**

El discurso masista no se limita a reconocer el protagonismo de los movimientos sociales; estos son interpelados como agentes del cambio y referentes de la labor gubernamental. En esa medida, el MAS no representa a los movimientos sociales sino que forma parte de una coalición de actores sociales y políticos que se aglutinan bajo el liderazgo de Evo Morales, convertido en factor de unificación simbólica y conducción práctica. Pero se trata de una “coalición inestable” que expresa un cambio evidente en las pautas de interacción política nítidamente diferenciadas de la lógica de pactos partidistas del pasado que se traducían en la conformación de coaliciones de gobierno y/o parlamentarias. En el gobierno de Evo Morales este hecho adquiere otro matiz porque se produjo una simbiosis entre movimientos sociales y partido de gobierno. Más aún si se toma en cuenta que el sistema de partidos fue desplazado del centro del escenario político y el proceso decisional no se circunscribe a la relación entre poder ejecutivo y parlamento sino que involucra una compleja trama que incluye a actores sociales.

Esta variedad de lazos entre los movimientos sociales y el MAS pone en evidencia el carácter de “coalición inestable” que caracteriza el agrupamiento de actores sociales en torno al partido de gobierno. En la medida que las demandas de un movimiento social son canalizadas por el MAS se produce un lazo fuerte y se torna estable su participación en la coalición. Cuando se produce una disyunción

entre demanda y decisión gubernamental, el vínculo del movimiento social con el MAS se debilita -o se rompe momentáneamente- afectando su presencia en la coalición y las posibilidades de viabilizar sus reivindicaciones a través de decisiones gubernamentales. Por ello, la coalición adquiere rasgos de inestabilidad porque varía el tipo de lazo entre movimientos sociales y partido de gobierno, y porque este lazo depende de la correspondencia entre demanda y decisión gubernamental. Obviamente, el MAS es el pivote de esta coalición en la medida que ninguna demanda puede ser contemplada sino coincide con la agenda gubernamental o con la estrategia masista: En esa medida, la inestabilidad de la coalición tiene que ver con la presencia/ausencia de los movimientos sociales o su cercanía/lejanía respecto al MAS, cuya capacidad representativa está fuertemente vinculada a la figura de su líder.

### **El liderazgo de Evo Morales**

La trayectoria y los rasgos organizativos del MAS, así como la relación entre el partido de gobierno y los movimientos sociales definen la impronta del liderazgo de Evo Morales. Se trata de un liderazgo vinculado orgánicamente a una estructura sindical y ciertas pautas de funcionamiento organizativo -y de cultura política- que ponen límites a la subordinación del movimiento a una figura caudillista.

Una muestra de los límites que impone al líder su relación con las organizaciones que lo respaldan es el despliegue de la campaña propagandística del gobierno. La primera campaña propagandística del gobierno, a los seis días de su posesión, fue la emisión de carteles con el slogan “Evo soy yo” que resaltaba la centralidad del líder, empero, esta fue sustituida por otra campaña, financiada por la embajada venezolana, que expresa un giro en la interpelación a la audiencia: “Bolivia cambia, Evo cumple”. En el primer caso, se resaltaban los factores suasivos de la figura presidencial en un

manejo retórico que no requiere argumentos porque el nombre es suficiente y, además, porque el lector es el sujeto de la enunciación y no el líder que aparece representando a todos y cada uno de los “lectores”. En el segundo caso, la frase pretende establecer un vínculo inverso, porque el líder da cuenta de sus actos a la audiencia, es decir, no somete al lector a la identificación con Evo, al contrario, el líder “cumple” una obligación, empero, como “Bolivia cambia”, este aviso está dirigido a quienes lo apoyan, sus seguidores, las organizaciones sociales que impulsan el “cambio”.

A diferencia de Chávez y su “socialismo del siglo XXI” que promueve la formación de organizaciones de base desde la acción estatal o impulsa la creación de un “partido único” como proyecto gubernamental, Evo Morales es resultado de la acción política de los sindicatos, es decir, las organizaciones sociales fueron el sostén de su incursión en la arena política aunque esta incursión no se tradujo en una escisión entre la tarea dirigencial y la labor parlamentaria y, ahora, gubernamental.

A diferencia de Correa y su “revolución ciudadana” promovida desde el ejercicio del poder presidencial en confrontación con el sistema de partidos y desplazando al parlamento por una asamblea constituyente dominada por una bancada que responde a los designios del poder ejecutivo, Evo Morales impulsa su “revolución democrática y cultural” respaldado en el protagonismo del movimiento campesino e indígena, con fortaleza organizativa, capacidad de movilización y portador de un discurso –y una propuesta- de carácter étnico que ha conferido al líder masista un referente identitario indígena que no era parte de su repertorio discursivo como dirigente sindical cocalero, más vinculado al antiimperialismo y lo nacional-popular. Este referente identitario de raigambre étnica se refuerza con la imagen internacional de Evo Morales que, desde su victoria electoral, ha transitado de los meandros del movimiento altermundista -donde era una figura de la lucha contra la globalización- a la política internacional institucional

que destaca su impronta de “presidente indígena”. Así, la faceta indígena de su liderazgo fue imponiéndose como rasgo predominante al influjo del movimiento campesino e indígena, las percepciones internacionales sobre su figura y, también, las interpelaciones “racistas” de sus rivales que evocan su condición étnica para criticar su inexperiencia gubernamental y su beligerancia discursiva. De esta manera, el perfil del liderazgo de Evo Morales fue delineándose en el ejercicio del poder a la usanza del proyecto político del MAS.

Desde otra perspectiva, el liderazgo de Evo Morales se refuerza con los rasgos personalistas del régimen presidencial y tiende a convertirse en el elemento aglutinador del proyecto político del MAS que apuesta a la reelección de su líder como elemento complementario a su conversión en partido hegemónico a partir de la implementación del diseño político-institucional incorporado en la nueva Constitución Política del Estado. En este texto se define la elección directa mediante mayoría absoluta de votos y se incluye una segunda alternativa que reconoce como presidente al vencedor si este obtiene el 40% de los votos y una diferencia de 10% respecto al segundo (Art. 167). A esto se suma la introducción de la revocatoria del mandato presidencial mediante plebiscito y, además, la incorporación de la reelección presidencial inmediata por un período.<sup>35</sup>

El reforzamiento del presidencialismo se produce por las modificaciones en el sistema electoral y en algunas reglas parlamentarias, aunque depende en buena medida de la configuración del sistema de partidos. Así, se apuesta a la elección

---

<sup>35</sup> Inicialmente, el MAS planteó una propuesta reelección inmediata e indefinida, mientras que la actual constitución establece la reelección por una sola vez y después de un período constitucional. La oposición concebía la propuesta masista como una réplica de la reforma constitucional impulsada por Chávez en Venezuela y expresión de los afanes “totalitaristas” de Evo Morales. Casualmente, la derrota de Chávez en el referéndum sobre la reforma constitucional venezolana, en noviembre de 2007, coincidió con el momento de definiciones en la Asamblea Constituyente y la propuesta de reelección indefinida de Evo Morales fue desechada por su partido.

directa del presidente, se elimina la representación proporcional en la cámara baja y se amplía el número de representantes en la cámara alta. Es decir, el poder legislativo mantiene su carácter bicameral, empero se modifican algunos aspectos de la composición de esos órganos: en Diputados se establece la elección de 121 parlamentarios, todos uninominales, y en Senadores se modifica el número (de 21 a 36) y la regla electoral (de primera y segunda mayoría a representación proporcional). En la medida que la elección por mayoría simple en distrito uninominal favorece a los partidos fuertes y desincentiva a los pequeños, esta modificación beneficiaría al MAS que, en los últimos comicios, obtuvo la mayoría de las diputaciones uninominales en disputa.

Asimismo, el incremento en el número de Senadores y la adopción de la fórmula proporcional parece responder a la pretensión oficialista de impedir una repetición de los resultados de 2005 que otorgaron a un partido de oposición la mayoría de asientos (13 de 27) al conseguir victorias en unos distritos (llevando 2 de 3 curules en disputa) y ocupando el segundo lugar en otros departamentos (logrando el tercer curul por segunda mayoría). Además, se establecen circunscripciones especiales indígenas que asegurarían un porcentaje de representantes afines al MAS. Por ello, es dable suponer que este diseño institucional es fruto de cálculos oficialistas puesto que con un comportamiento electoral similar al de diciembre de 2005, el MAS podría obtener la mayoría absoluta en ambas cámaras evitando la figura de *gobierno dividido* que puso freno al dominio parlamentario del partido de gobierno.

Por otra parte, en la medida que se elimina parcialmente la regla de dos tercios de votos del congreso para la aprobación de ciertas normas y designación de autoridades estatales (vigente desde 1992, para incentivar la cooperación entre oficialismo y oposición) y se establece la mayoría absoluta en aspectos cruciales como, por ejemplo, la reforma constitucional parcial, es evidente que un partido mayoritario concentraría los recursos de poder y la propia

elaboración de normas<sup>36</sup>. En suma, se trata de crear condiciones institucionales para forjar un presidencialismo de mayoría en desmedro de un presidencialismo pluralista, sin embargo, este efecto deseado depende de la configuración del sistema de partidos. Es decir, si existe un partido dominante, las reglas tienden a propiciar una concentración de recursos de poder en la autoridad presidencial y su partido, en desmedro del pluralismo. Si se produce un cuadro de multipartidismo fragmentado o de legitimidad dual entre presidente y congreso, estas reglas pueden provocar una situación de ingobernabilidad con el consiguiente bloqueo institucional mutuo que derivaría en el menoscabo de la autoridad presidencial y en crisis política. En ambos casos, la calidad de la democracia está en cuestión a pesar, o por efecto, de su ampliación.

### **Tendencias del proceso político**

Después de dos años de gestión gubernamental del MAS, el proceso político boliviano discurre bajo una tendencia hacia un modo de gobierno mayoritario con partido hegemónico y liderazgo reforzado con reelección presidencial. Sin embargo, en un contexto nacional matizado por la polarización política y una profunda fractura regional se pone en cuestión la viabilidad del proyecto político del MAS. En ambos casos, se habrá cerrado un ciclo de funcionamiento de la democracia mediante la formación de coaliciones parlamentarias y/o de gobierno (la “democracia pactada”) y puede inaugurarse otro ciclo democrático matizado por la supremacía de una fuerza política, un liderazgo indiscutible y el protagonismo del movimiento campesino e indígena.

---

<sup>36</sup> Con todo, la formulación tiene sus resguardos porque el origen es diverso y su aprobación está supeditada a una consulta popular: “La reforma parcial de la Constitución podrá iniciarse por iniciativa popular, con la firma de al menos el veinte por ciento del electorado; o por la Asamblea Legislativa plurinacional, mediante ley de reforma constitucional aprobada por mayoría absoluta. Cualquier reforma parcial necesitará referendo constitucional aprobatorio” (Art. 441, II).

## CONFLICTOS Y ACUERDOS POLÍTICOS

Entre enero de 2006, inicio del mandato de Evo Morales, y octubre de 2008, momento de la adopción del acuerdo congresal que viabilizó la convocatoria al referéndum constituyente, el proceso político se caracterizó por una agudización de la polarización ideológica, el ahondamiento de las confrontaciones interregionales, un agravamiento de la conflictividad social y la ausencia de acuerdos entre oficialismo y oposición. Dicho cuadro de crisis política es analizado considerando la influencia de diversos elementos, tales como los escenarios y las reglas en que se enmarcan las interacciones políticas, con el afán explícito de evitar una mirada que circunscriba la explicación de los hechos a meros cálculos instrumentales de actores estratégicos o a una supuesta “voluntad política” de los protagonistas como factor explicativo de su actuación. Sin la pretensión de minimizar la influencia de estos elementos “subjetivos” consideramos necesario resaltar la importancia de los factores institucionales que influyeron decisivamente en el comportamiento de los actores políticos provocando el incremento de la conflictividad social y el fracaso de los intentos de concertación en torno a la reforma estatal en el proceso constituyente<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Son comunes las apelaciones a la voluntad y a la cultura política de los actores como factores decisivos de su conducta. Un ejemplo es esta apelación de un informe sobre conflictos en el país: “... las relaciones e interacción entre la diversidad de actores que conforman Bolivia... podría estar en riesgo de salir fuera de control, si es que en estas relaciones no priman principios y valores democráticos direccionados a la construcción de un nuevo pacto social...” (“Puertas Abiertas”, Boletín Institucional de la Fundación UNIR Bolivia, Año 4, Número 3, Agosto-Octubre 2008, La Paz).

A partir de enero de 2007, el proceso político adquirió una complejidad institucional inédita en el período democrático inaugurado en 1982, debido a la coexistencia de tres escenarios político institucionales con diversa composición de actores políticos y sociales: a) *gobierno dividido* en las relaciones entre poder ejecutivo y poder legislativo, b) *división vertical de poderes* por la pugna entre el gobierno central y varias prefecturas, y finalmente, c) *asamblea constituyente* sometida a la presión de actores sociales con diverso sello identitario y divergentes proyectos de reforma estatal. Esta confluencia sincrónica de nuevos escenarios y reglas novedosas permite explicar tanto las pautas de la conflictividad sociopolítica como las dificultades para el procesamiento de los temas de divergencia con base en la cooperación entre actores estratégicos.

### **Gobierno dividido**

Desde la gestión gubernamental 1982-1985, cuando la udp sufrió los embates de una mayoritaria oposición parlamentaria, no se había producido una situación de *gobierno dividido*. Esta figura corresponde a una relación entre el poder ejecutivo y el parlamento en la cual (al menos) una de las cámaras del órgano legislativo está controlada por fuerzas contrarias al partido o coalición de gobierno<sup>38</sup>. Desde 1985 hasta fines de los noventa, la denominada “democracia pactada” tuvo como uno de sus rasgos principales de funcionamiento una

---

<sup>38</sup> Al respecto, Jorge Lanzaro, compilador, *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, 2003. En su ensayo “Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina”, este autor considera esta circunstancia como una expresión de pluralismo que debe ser abordado en relación al “régimen de gobierno, a los procesos de elección, la representación y los procesos decisorios en los poderes del estado, la estructura de la administración y las relaciones de partido” (45). Desde otra perspectiva, con el caso mexicano como ejemplo, Alonso Lujambio en “Gobiernos divididos en once estados de la Federación Mexicana, 1989-1997”, señala que un gobierno dividido “es aquel donde, en el marco de un régimen de división de poderes, el partido que llevó al presidente (...) a ocupar la titularidad del poder Ejecutivo no cuenta con el control mayoritario, esto es, con por lo menos cincuenta por ciento más uno de los escaños en la Asamblea Legislativa” (2006:19). El procedimiento legislativo en sistema bicamaral boliviano establece que una ley debe ser aprobada por ambas cámaras –una de origen y otra revisora– o, en su defecto, en una sesión de congreso, lo que proporciona una importancia decisiva a la cámara alta.

labor parlamentaria subordinada al poder ejecutivo. Esto fue posible a través de la conformación de coaliciones de gobierno con mayoría en ambas cámaras que aseguraban la aprobación de las iniciativas del oficialismo. Esta circunstancia tuvo consecuencias obvias para la estabilidad política puesto que el proceso decisional estaba circunscrito al sistema de partidos que actuaba bajo una tendencia centrípeta en torno al neoliberalismo y la democracia representativa. Si bien durante los gobiernos de Carlos Mesa y Eduardo Rodríguez –entre 2003 y 2005– las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo tuvieron signos de *gobierno dividido*, el rasgo principal de ambas gestiones fue la debilidad presidencial por su origen accidental y carencia de bancada parlamentaria propia. En cambio, el gobierno de Evo Morales inició su gestión con una amplia legitimidad producto de su victoria electoral por mayoría absoluta y con el MAS convertido en la fuerza parlamentaria predominante, aunque su mayoría se circunscribía a la cámara de Diputados (72 de 130 curules). En cambio, en la cámara de Senadores, PODEMOS obtuvo 13 curules y el MAS contaba con 12 representantes, siendo decisivos los votos de MNR y UN, cada uno con 1 senador.

El gobierno del MAS inició su gestión en enero de 2006 manejando la presidencia de ambas cámaras puesto que la cabeza del Senado fue cedida al MAS por el peso de su victoria electoral en los comicios generales. En cambio, desde enero de 2007, la oposición hizo prevalecer su fuerza y la presidencia de este órgano recayó en manos de un senador de un con el apoyo de PODEMOS y MNR, en buena medida como respuesta a un “cerco” al congreso, un acto de presión realizado en noviembre de 2006 por sectores campesinos e indígenas afines al MAS para forzar la aprobación de una norma modificatoria de la ley agraria, en una sesión que marcaría las relaciones entre los partidos con representación parlamentaria.

A partir de entonces, con el control del Senado, la oposición parlamentaria incidió sobre las decisiones gubernamentales, ya sea

mediante observaciones a contratos de inversión en la minería y sugerencias a los nuevos contratos petroleros, mediante la dilación en el tratamiento de varios proyectos de ley remitidos por la cámara de Diputados (en relación a salud, vivienda, lucha anticorrupción), o a través de una solicitud al poder ejecutivo para que formule una protesta contra el gobierno venezolano por declaraciones del presidente Hugo Chávez sobre asuntos internos del país. Este esquema de *gobierno dividido* se reprodujo en 2008, puesto que la presidencia del Senado pasó a manos de PODEMOS, principal fuerza opositora, y las relaciones entre el poder ejecutivo y el Senado continuaron bajo esa impronta. Ante esta situación, el partido de gobierno optó porque el vicepresidente de la República asuma la conducción del congreso -algo que en el pasado era un hecho excepcional porque esa función era asumida por el presidente del Senado- para dirigir las sesiones y definir la agenda de debate. También que el presidente de la República advierta con la emisión de decretos en caso de que el Senado no apruebe sus iniciativas de ley, a lo que se sumó la advertencia de que los ministros no comparecerían a las interpelaciones parlamentarias. Finalmente, en un hecho igualmente inédito, diversos sectores sociales afines al partido de gobierno organizaron movilizaciones para presionar o doblegar a la oposición mediante cercos a las instalaciones del poder legislativo.

El cerco al congreso se convirtió en un método de presión de movimientos sociales afines al MAS para contrarrestar la capacidad de veto de la oposición parlamentaria en el Senado<sup>39</sup>. Estos cercos se realizaron en cuatro oportunidades: a fines de noviembre de 2006 para la aprobación de modificaciones a la ley INRA que eran cuestionadas por grupos empresariales agropecuarios. En la tercera

---

<sup>39</sup> Una interesante lectura acerca de los “actores de veto” aunque con una mención lateral al rol opositor del Senado, en el artículo de Diego Ayo: “¿Evo Morales es más poderoso que Víctor Paz?”, en Semanario Pulso, Año 9, Número 463, 17-23 de agosto de 2008.

semana de noviembre de 2007, para forzar la aprobación de la renta Dignidad en medio de un conflicto con prefecturas opositoras. En 2008, a fines de febrero, para la aprobación de la convocatoria a referéndum constituyente para “refrendar” el nuevo texto constitucional aprobado por la Asamblea Constituyente<sup>40</sup> (medida suspendida por observaciones jurídicas y administrativas de la Corte Nacional Electoral) y una norma interpretativa de la Ley del Referéndum que restaba legalidad a la consulta departamental sobre los estatutos autonómicos de Santa Cruz.<sup>41</sup> Finalmente, en octubre de 2008, se realizó otro cerco para presionar la aprobación congresal de la convocatoria a referéndum constituyente pero se transformó en respaldo a las negociaciones entre oficialismo y oposición que modificaron más de una centena de artículos del proyecto de CPE para viabilizar el acuerdo político más importante de este período, cuyos rasgos analizamos con detalle en otro acápite.

Es preciso resaltar la importancia de la mayoría opositora en el Senado para que la crisis política haya desembocado en una solución institucional puesto que el órgano legislativo era un camino ineludible para la culminación del proceso constituyente mediante la convocatoria a un referéndum. El requisito de una mayoría calificada de dos tercios para aprobar leyes y, también, para la designación de autoridades en varios cargos del poder judicial y en la Corte Nacional

---

<sup>40</sup> La ley 3836, en el artículo 1, señalaba: “Se convoca a referéndum nacional constituyente, a realizarse el 4 de mayo de 2008 para dirimir por mayoría de votos el artículo 398 de la nueva Constitución Política del Estado que no alcanzó la aprobación de dos tercios de votos de los miembros presentes de la Asamblea Constituyente en la fase de detalle, así como para refrendar el texto íntegro de la nueva Constitución Política del Estado presentado al Congreso Nacional por la Asamblea Constituyente el 15 de diciembre de 2007”.

<sup>41</sup> Sobre este aspecto que pone en evidencia el uso de las reglas formales como recursos de poder para menoscabar la estrategia del movimiento autonomista: “Se interpreta el artículo 6° parágrafo III de la Ley 2769 en sentido de que en tanto no existan gobiernos departamentales, entendiéndose a estos como gobiernos conformados por órganos ejecutivos y órganos deliberantes elegidos ambos por voto popular en el marco de la autonomía departamental, el referéndum departamental será convocado exclusivamente por el Congreso Nacional” (Art. 1. Ley 3538).

Electoral proporcionó un recurso de poder adicional a la oposición que, en ciertos casos, se transformó en capacidad de veto con consecuencias negativas para el proceso decisional, aunque también se convirtió en un incentivo para el establecimiento del acuerdo congresal de octubre de 2008. En suma, la circunstancia de *gobierno dividido* fue un factor de exacerbación de las discrepancias entre oficialismo y oposición, empero, también se transformó en el ámbito de la negociación viable después del fracaso del diálogo entre el presidente y los prefectos, realizado en septiembre de 2008 como intento de conciliar posturas después de los graves conflictos desatados en varios departamentos con posterioridad al referéndum revocatorio de mandato. Precisamente, las divergencias entre el gobierno central y varias regiones es la manifestación de otro fenómeno político novedoso que se expresa como pugna vertical de poderes.

### **División vertical de poderes**

Con la elección de prefectos mediante voto ciudadano en diciembre de 2005 se configuró, por primera vez en la historia, una suerte de *división vertical de poderes* que expresa una territorialización del conflicto político porque la mayoría de los vencedores eran rivales del MAS y el papel opositor de los prefectos se potenció en los cuatro departamentos de la “media luna” con la victoria del “sí” en el referéndum autonómico realizado siete meses después<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> En Oruro, Potosí y Chuquisaca vencieron candidatos del MAS; en Beni, Pando y La Paz la victoria correspondió a candidatos de PODEMOS, en cambio, en Santa Cruz, Tarija y Cochabamba, los prefectos fueron a la cabeza de agrupaciones ciudadanas, todas de signo opositor. A mediados de 2008, debido a la renuncia del prefecto, se realizaron nuevas elecciones en Chuquisaca que fueron ganadas por la candidata de una coalición opositora. Durante unos meses, la oposición regional contaba en sus filas con siete prefectos aunque el prefecto de La Paz mantuvo cierta independencia respecto a ese bloque. Los resultados del referéndum autonómico dieron la victoria al “sí” en Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando, cuyos prefectos obtuvieron un recurso de poder más decisivo para encarar sus relaciones con el gobierno del MAS.

Si bien la *división vertical de poderes* implica la descentralización de la potestad legislativa<sup>43</sup> y exige, por lo tanto, un rediseño de competencias y atribuciones de los gobiernos subnacionales, en el caso boliviano se trata de una división “parcial” porque –si bien se modifica el origen y la legitimidad de las autoridades departamentales– se limita a la disponibilidad de recursos de poder por parte de los prefectos y presenta un sesgo más político que institucional porque esa elección formaba parte de un proceso de descentralización formulado como demanda por autonomía departamental cuyas características definitivas dependían de la reforma constitucional.

En estas circunstancias se inició una pugna entre el gobierno central y los prefectos opositores que, junto con algunos movimientos cívicos, actuaron de manera colectiva en contra del oficialismo agrupados en el Consejo Nacional Democrático, CONALDE. Tanto en temas de gestión pública –por ejemplo, la distribución de los recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos IDH– como en relación a la descentralización estatal –el régimen de autonomías en el nuevo texto constitucional–, se hicieron recurrentes las diferencias entre el oficialismo y la oposición regional y las divergencias se incrementaron porque ambos bandos disponían de recursos de poder y no existían incentivos para una relación de cooperación. Más aún, la aprobación del proyecto oficialista de nuevo texto constitucional –a fines de 2007– que reconocía otros niveles de autonomía territorial (municipal, regional

---

<sup>43</sup> Al respecto, Manuel García Pelayo, “Estado de partidos”, Obras Completas II, Centro de Estudios Constitucionales, 1991. Este autor plantea que la presencia de miembros de un partido predominante -o de una coalición- en los distintos órganos de gobierno permitiría mitigar los conflictos de competencia entre niveles, en cambio, la dispersión en la representación, con ausencia de partidos nacionales fuertes, provocaría una situación de crisis porque “los órganos centrales son ocupados por poderes periféricos”. Es evidente que el caso boliviano, en un contexto de transición estatal, se encuentra en una situación intermedia en la que ciertos órganos de gobierno regional no responden a las directrices del poder ejecutivo pero tampoco gozan de autonomía, demanda que fue concebida por el gobierno central como un proyecto de élites regionales que contradice su propuesta de reforma estatal.

e indígena) con rango similar a las autonomías departamentales provocó el rechazo de los departamentos de la “media luna”, cuyas autoridades impulsaron referendos para aprobar sus propias normas (estatutos autonómicos) entre mayo y junio de 2008 como respuesta a la “constitución masista”. De esta manera, se generó un cuadro de mutuas acusaciones de ilegalidad e ilegitimidad que desembocó en una crisis política que intentó ser resuelta con otro mecanismo plebiscitario. Así, Evo Morales planteó como una salida política la convocatoria a referéndum revocatorio de mandato del presidente de la República y de los prefectos, pese a que esta institución no estaba contemplada en la CPE. En otras palabras, el MAS pretendió trasladar a las urnas la disputa entre el gobierno y las autoridades departamentales en un intento de cerrar ese frente de conflicto. Esta iniciativa fue aprobada por la mayoría oficialista en la cámara de Diputados a mediados de diciembre de 2007 y, a sugerencia de la oposición, fue considerada y aprobada de manera sorpresiva por el Senado en mayo de 2008, cuatro días después de la realización del referendo departamental en Santa Cruz, poniendo en evidencia las divergencias entre la oposición parlamentaria y los prefectos rivales del MAS.

Los resultados del referéndum revocatorio fueron favorables al partido de gobierno puesto que Evo Morales obtuvo 67% de votos y si bien fueron ratificados los prefectos de la “media luna”, el frente regional opositor se debilitó con la revocatoria de los prefectos de Cochabamba y La Paz (ver cuadros 17 y 18). Lejos de resolver la crisis política, la interpretación de los resultados de la consulta exacerbó esta pugna que derivó en una radicalización de las acciones de protesta desplegadas por el CONALDE –con los hechos luctuosos de Pando como momento culminante- que debilitaron la influencia de este actor regional y condujeron el conflicto a un escenario de diálogo entre el presidente y los prefectos que, pese a su fracaso, sentó las bases para el acuerdo congresal en octubre de 2008.

## Asamblea Constituyente

La *Asamblea Constituyente* se convirtió en otro escenario de manifestación de la polarización política porque se reprodujo la distribución de fuerzas del parlamento, con el MAS con mayoría absoluta y las tres fuerzas de oposición con alrededor de un tercio de votos imprescindibles para la aprobación del nuevo texto constitucional. A este cuadro se sumó una presión adicional proveniente de actores sociales de diversa índole, como el movimiento campesino e indígena en relación al mas y el movimiento cívico regional respecto a la oposición; presiones que, aunadas a la ausencia de concertación en el sistema de partidos, condujeron a un virtual fracaso de la Asamblea Constituyente como proceso/escenario de la reforma estatal bajo pautas de concertación.

Este cónclave transitó varias etapas que muestran modificaciones en la trama de la conflictividad y ponen en evidencia los límites institucionales para un intercambio político basado en la cooperación. La primera etapa transcurrida entre agosto y diciembre de 2006 se caracterizó por la discusión en torno al carácter “originario” o “derivado” de la Asamblea Constituyente y sobre la fórmula de votación para aprobar los artículos del nuevo texto constitucional. El oficialismo pretendió otorgar atribuciones plenipotenciarias a ese organismo y aplicar la regla de mayoría absoluta en detrimento de la regla de dos tercios que estaba establecida en la ley de convocatoria. Este impasse derivó en una fractura entre oficialismo y oposición y el conflicto se trasladó a espacios no institucionales con paros cívicos, huelgas de hambre e, inclusive, graves enfrentamientos entre civiles. La segunda etapa transcurre durante el primer cuatrimestre de 2007 con el trabajo en comisiones donde se dieron coincidencias en más de la mitad de los temas en cuestión. Sin embargo en las comisiones consideradas de mayor importancia se aprobaron documentos por mayoría

(oficialista) y por minoría (oposición), susceptibles de ser debatidos y votados en plenaria. En la crucial comisión sobre “visión de país” –en la cual se definió el tipo de Estado– el MAS optó por una maniobra para desechar el documento de la oposición apoyando como texto por minoría un documento análogo a la propuesta oficialista. Asimismo, en la comisión decisiva que abordó el tema de descentralización y autonomías no se produjo acercamiento alguno. Sin embargo, las divergencias adquirieron contornos más complejos debido a la aparición de un tema imprevisto: la capitalidad plena, que reflató la disputa centenaria entre La Paz y Sucre. Ante el intento del MAS de aprobar un tipo de Estado privilegiando los derechos colectivos de los pueblos indígenas y oponiendo autonomías indígenas a las autonomías departamentales, la oposición optó por apoyar la demanda de traslado de los poderes Ejecutivo y Legislativo a Sucre. La fórmula utilizada fue la inclusión de este tema en los informes por minoría y la respuesta del MAS fue movilizar más de un millón de personas en La Paz bajo la consigna: “la sede no se mueve”. La reacción en Sucre fue conminar a la Asamblea Constituyente a tratar el tema mediante movilizaciones y actos de presión que impidieron la realización de las sesiones plenarias. Es decir, un tema secundario adquirió otro temperamento con el apoyo de la bancada opositora hasta convertirse en el principal escollo para la continuidad de la Asamblea Constituyente. Un tercer momento transcurre en el mes de agosto de 2007 cuando se suscribió un acuerdo parlamentario para aprobar una ley que ampliaba las sesiones de la Asamblea Constituyente con base en un intercambio de beneficios mutuos entre oficialismo y oposición. Empero, apenas reanudadas la sesiones, la bancada mayoritaria del MAS aprobó una resolución que eliminaba de la agenda el tema de “capitalidad plena”. Un incremento de protestas promovidas por los cívicos chuquisaqueños impidió, durante varios meses, el funcionamiento de la Asamblea Constituyente. En esas circunstancias se llevó adelante

el segundo esfuerzo de concertación entre las fuerzas políticas con representación parlamentaria, que incluyó a otras 12 pequeñas agrupaciones que tenían constituyentes. En octubre se conformó un denominado “consejo político suprapartidario” bajo la coordinación del vicepresidente de la República y sus participantes, excepto PODEMOS, conciliaron criterios respecto al tipo de Estado, la propiedad de los recursos naturales, la organización de los poderes del Estado, las formas de propiedad y el régimen de autonomías. Empero, respecto al crucial tema de la capitalidad el acuerdo planteó su negativa al traslado de los poderes ejecutivo y legislativo a Sucre y ofreció una serie de opciones compensatorias. Los dirigentes cívicos chuquisaqueños rechazaron la propuesta y el “consejo político suprapartidario” quedó disuelto sin cumplir su propósito. Las protestas arreciaron y el oficialismo optó por continuar las sesiones de la Asamblea Constituyente sin modificar los informes de comisión ni la agenda del cónclave. Así se inicia la cuarta etapa, a fines de noviembre de 2007, cuando se llevó a cabo una sesión plenaria –en un recinto militar– con la sola presencia de la bancada oficialista y sus aliados que procedieron a aprobar el proyecto de nuevo texto constitucional “en grande”, en medio de protestas, enfrentamientos entre civiles y represión policial con el saldo de tres personas fallecidas. Posteriormente, en diciembre se llevó a cabo la última sesión plenaria en Oruro y la mayoría oficialista aprobó en “detalle” el proyecto de nueva CPE, cuestionada en su legalidad y legitimidad por la oposición. A la usanza de las presiones al Senado, los sectores sociales afines al oficialismo promovieron cercos, en noviembre y diciembre de 2007, en los lugares donde se llevaron a cabo las sesiones finales de la Asamblea Constituyente.

Este complejo marco institucional con tres escenarios distintos e intersectados por los temas de la agenda política dificultó las interacciones entre oficialismo y oposición (parlamentaria y regional) provocando que el proceso decisonal carezca de eficacia ante la

ausencia de concertación en los diversos ámbitos. Si durante el año 2007 convergieron los conflictos políticos derivados de la coexistencia de gobierno dividido, pugna vertical de poderes y proceso constituyente; en su tramo final, el MAS optó por reducir esa complejidad del sistema político. Por una parte, mediante la culminación de las deliberaciones en la Asamblea Constituyente y la aprobación de un texto constitucional susceptible de ser refrendado o rechazado en referéndum y, por otra parte, a través de la aprobación –en la cámara de Diputados– de una convocatoria a referéndum revocatorio para dirimir las pugnas entre el presidente de la República y los prefectos. Con esas decisiones se pretendió encauzar el decurso del proceso político al sistema de partidos puesto que el tenor legal de las convocatorias a los referendos se definió en el parlamento convertido en espacio decisorio después de varios meses sin incidencia en el proceso decisional. Precisamente, este complejo cuadro institucional permite explicar las características de la conflictividad que vivió la sociedad boliviana entre 2006 y 2008.

### **Tipos de conflicto, actores y resultados**

El conflicto es parte constitutiva de la realidad sociopolítica puesto que expresa el desfase entre el orden societal sintetizado en el Estado y la dinámica social que se expresa en nuevos comportamientos y prácticas<sup>44</sup>. Asimismo, el conflicto tiene como trasfondo una asimetría en las relaciones entre agentes individuales y colectivos que se disputan bienes materiales y/o simbólicos. En esa medida, el conflicto forma parte del *habitus* de una sociedad, en cambio, no es frecuente que se manifieste a través de la violencia y se agudice al extremo de poner en cuestión las pautas de convivencia ciudadana. Entre 2006 y 2008, la conflictividad dio un salto a la

---

<sup>44</sup> Estas consideraciones fueron esbozadas en Fernando Mayorga: “Herramientas para el análisis político”, Revista Lazos, Año 3, Números 5 y 6, La Paz, 2008.

violencia con el sello peculiar de enfrentamientos entre civiles y con el aditamento peculiar de estar impulsada por motivos y disputas políticas. La polarización ideológica en el sistema de partidos se extendió a la sociedad aunada a divergencias programáticas, diferencias identitarias y disputas regionales. Su despliegue en un escenario institucional complejo, como el que describimos en el acápite anterior, inhibió los escasos intentos de concertación puesto que la beligerancia discursiva tuvo consecuencias negativas en los espacios político institucionales, al margen de la acción directa de grupos sociales que ponían en cuestión la eficacia de la política institucional que, desde principios de esta década, convive con la “política en las calles”. Así, paralelamente a la coexistencia de varios escenarios político institucionales se produjo una explosión de manifestaciones, cabildos, cercos y marchas cuyas demandas fueron encauzadas a la política institucional mediante la convocatoria a ejercicios plebiscitarios enmarcados en la democracia participativa instaurada desde 2004.

Por ello, una taxonomía de los conflictos sociales vividos entre 2006 y 2008 exige considerar la confluencia de estos múltiples elementos para establecer sus características peculiares, puesto que ya no se trata solamente de una dinámica conflictiva afincada en la tensión entre demanda social y respuesta estatal que involucra a determinados sectores sociales sino que pone en juego diversas aristas que permiten hablar de un carácter *compuesto* del conflicto, en el sentido de agregación y mezcla de actores, demandas e intereses, cuyos rasgos analizamos a continuación.

Para evaluar la dinámica conflictiva es preciso considerar que en los conflictos intervienen *actores* que se mueven de acuerdo a ciertas reglas y en determinados escenarios desplegando estrategias discursivas y utilizando recursos de poder para alcanzar sus objetivos. Entre los actores sobresalen aquellos que son de carácter

estratégico, porque tienen capacidad para provocar o resolver un conflicto y cuentan con aptitud para propiciar o evitar su solución, asimismo, son capaces de formar coaliciones a partir de la articulación de demandas generales o particulares. Su cualidad estratégica depende de la disponibilidad de recursos de poder –materiales o simbólicos– y este acervo varía si actúan desde espacios estatales o desde la sociedad civil y también del grado de consistencia organizativa y capacidad de movilización. Es evidente que entre 2006 y 2008 una novedad vinculada a este tema fue la conformación de dos nuevas entidades de carácter supraorganizativo, como el Consejo Nacional Democrático, CONALDE y la Coordinadora Nacional por el Cambio, CONALCAM, que muestra intentos de agregación de recursos de poder por parte de la oposición y del oficialismo respectivamente, en ambos casos utilizando el aparato estatal ya sea a nivel central o departamental.

Los actores estratégicos orientan su comportamiento de acuerdo a reglas o normas -formales o informales- que incentivan o inhiben ciertas conductas que también dependen de los escenarios en los cuales se desenvuelve un conflicto o se toman decisiones puesto que algunos contextos institucionales contienen actores y reglas específicas –por ejemplo, el parlamento– y el comportamiento de los protagonistas es más previsible que en un espacio no institucionalizado, como “la calle”. Sin embargo, los escenarios institucionales no son estáticos y su capacidad para procesar un conflicto depende de la relación de fuerzas entre los actores que operan en su seno, igualmente, cada escenario cumple diversas funciones en el transcurso del conflicto. Finalmente, los actores despliegan una estrategia discursiva que se asienta en una racionalidad a partir de la cual definen sus metas, utilizan recursos de poder, privilegian los escenarios de intervención y seleccionan las reglas para enmarcar su comportamiento. Empero, al margen de su intención, el significado del discurso de los actores estratégicos no

es unívoco sino que depende de su entrelazamiento con otros discursos y se modifica en el transcurso del conflicto.

En un contexto de conflicto recurrente se produce una imbricación de reglas formales y pautas informales, esto acontece con mayor énfasis en sociedades, como la boliviana, donde la institucionalidad es débil y con mayor razón si el conflicto se produce también en torno a las reglas y su validez o carácter vinculante, tal como aconteció entre 2006 y 2008. La conflictividad política durante estos años estuvo centralmente vinculada al debate en torno a la vigencia de una regla de mayoría calificada –dos tercios de votos en la Asamblea Constituyente– que definía los márgenes de acción del oficialismo y la oposición y se constituía en un nítido recurso de poder, al extremo que en torno a este tema se produjo la primera confrontación a gran escala entre el oficialismo y la oposición. En otros casos, la interpretación de la validez de una regla estuvo sometida a los vaivenes del proceso político; así como por ejemplo, los cuestionamientos a la legalidad de la aprobación del proyecto de nueva CPE por la Asamblea Constituyente y de los estatutos autonómicos mediante referendos departamentales fueron relativizados para viabilizar el acuerdo congresal de octubre de 2008; acuerdo que implicó la transformación del parlamento en virtual congreso constituyente para modificar el proyecto de nueva constitución con la finalidad de aprobar la convocatoria al referéndum constituyente en estricta observancia al procedimiento legislativo. Es decir, el carácter vinculante de la norma constitucional o de las leyes fue motivo de interpretación de acuerdo a las estrategias discursivas de los actores estratégicos y al desarrollo del conflicto que se trasladó de un espacio informal –como el diálogo entre el presidente de la República y los prefectos– a un escenario formal como el parlamento, aunque en medio de un cerco que intentó subordinar las decisiones congresales a la presión callejera que, sin embargo, orientó su accionar a exigir el cumplimiento de la

ley mediante la aprobación congresal de la convocatoria al referéndum constituyente.

Una de las peculiaridades de la conflictividad de este período es la existencia de una coalición compacta en torno al gobierno y una coalición dispersa en el caso de la oposición, cuya disparidad y fragmentación fue un dato relevante. En el proceso político boliviano transcurrido entre 2006 y 2008 solamente un actor estratégico tuvo presencia en todos los escenarios: el MAS como partido de gobierno, en tanto principal fuerza parlamentaria, mayoría en la Asamblea Constituyente y, a través del presidente de la República, como interlocutor de los prefectos opositores en los diálogos. A los recursos de poder que le proporcionaba su presencia en el gobierno y su supremacía en el sistema de partidos, se sumó la capacidad de movilización de diversos sectores sociales que, desde principios de 2007, se “institucionalizó” en la CONALCAM, una coalición de organizaciones sociales que actúa bajo la directriz de Evo Morales<sup>45</sup>, cuyo liderazgo es un importante recurso de poder puesto que es el principal factor de unificación de los movimientos sociales que apoyan al gobierno. La estrategia discursiva del MAS combina una retórica radical acompañada de acciones de presión mediante movilizaciones y que encuentra su límite en las posturas que asume la oposición. Su relación con las reglas es ambigua y las utiliza de acuerdo a la conveniencia de su estrategia puesto que ante la actuación opositora del Senado optó por acciones anti institucionales, como los cercos, y ante el fracaso de sus presiones callejeras se inclinó por salidas formales, como los referendos. Una muestra de esta ambigüedad fue la conducta del MAS respecto al referéndum constituyente, convocado mediante decreto presidencial pero rechazado por la Corte Nacional Electoral por problemas

---

<sup>45</sup> Evo Morales, en su discurso de evaluación de dos años de gestión gubernamental, señaló que CONALCAM “será la máxima instancia de decisiones políticas, que esté por encima del gabinete para profundizar los cambios” (La Razón, 24 de enero de 2008).

jurídicos y administrativos y, luego, concertado con la oposición parlamentaria en medio de un cerco de los sectores movilizados por el gobierno.

En las filas de la oposición no existe un actor estratégico en torno al cual se organicen sus diversas expresiones: parlamentaria y regional, y por ello no conformaron una coalición con objetivos comunes sino de manera episódica. En cada escenario actúan diversas fuerzas cuya influencia varía en función del conflicto: en el escenario parlamentario y en la Asamblea Constituyente convergieron PODEMOS, UN y MNR, empero, solamente en el Senado actuaron en bloque para controlar ese órgano. En cambio, en la Asamblea Constituyente se manifestaron las divergencias entre estas tiendas políticas puesto que PODEMOS adoptó posiciones reacias a la concertación con el MAS a diferencia de los otros dos partidos. Una razón de esta conducta tiene que ver con la composición de la bancada parlamentaria de PODEMOS en la que sobresale una mayoría de representantes de las regiones opositoras que, en varias circunstancias, siguieron las directrices de los movimientos cívico-regionales, llegando a provocar fisuras en la bancada de esa tienda política. Esta divergencia es una consecuencia de la pugna vertical de poderes donde prevalecen otras fuerzas opositoras, como los prefectos y los comités cívicos. La mayoría de los prefectos opositores no tienen vínculo orgánico con los partidos parlamentarios y su margen de acción depende de los recursos de poder disponibles, entre los que sobresalen los resultados favorables del referéndum autonómico que se constituyen en el sustrato legal y legítimo de las movilizaciones regionales de la “media luna” impulsadas por los comités cívicos. Precisamente, los comités cívicos y los prefectos de varios departamentos conformaron en agosto de 2007 un nuevo actor estratégico, CONALDE, para desplegar acciones contra el gobierno pero su tarea presentó los límites de la situación política en cada departamento, como el caso de Cochabamba que

formó parte de esa instancia pero con una figura prefectural fuerte y un débil comité cívico, una situación contraria a lo acontecido en Chuquisaca. Con todo, CONALDE dispuso de una enorme capacidad de movilización en la “media luna” provocando una territorialización del conflicto debilitando la acción de las autoridades del gobierno central pero con el límite de la carencia de normas legales para la implementación de su demanda de autonomía. Esta situación llevó a CONALDE a impulsar los referendos departamentales para aprobar los estatutos autonómicos en Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija en consultas populares contrarias a la norma constitucional. Esta decisión puso en evidencia una conducta similar a la del MAS puesto que durante el desarrollo de la Asamblea Constituyente y con sus resultados cuestionados, el CONALDE esgrimió un discurso basado en la defensa del “estado de derecho” pero ese discurso perdió predicamento en el transcurso de 2008, cuando promovió los referendos departamentales al margen de la norma constitucional.

La existencia de una oposición dividida dificultó las negociaciones con el gobierno porque en cada escenario actuaban distintas fuerzas, algunas veces en situaciones de franca divergencia, como ocurrió en relación a la convocatoria al referéndum revocatorio aprobada por el Senado a iniciativa de PODEMOS y a contramano de la estrategia de la oposición regional que había iniciado la serie victoriosa de referendos departamentales en mayo de 2008.

Este cuadro complejo muestra la cualidad peculiar de los conflictos entre 2006 y 2008 que se caracterizan por su índole *compuesta* porque implicaba la superposición de temas que se trataban en diversos escenarios institucionales con diversa configuración de actores políticos y sociales. Dos momentos de intensificación y agregación de conflictos ejemplifican este aserto.

En noviembre de 2006, después de un fallido intento de concertación entre bancadas parlamentarias, se aprobó una norma modificatoria de la ley INRA bajo la presión de un cerco campesino e indígena y con la participación de tres senadores opositores suplentes en apoyo a la iniciativa gubernamental, así se quebró la resistencia de la oposición parlamentaria que evitaba la instalación de sesiones al dejar sin quórum el recinto. Esta postura era una respuesta a la aprobación del reglamento de debates en la Asamblea Constituyente por parte de la mayoría oficialista que contradecía, según la oposición, el tenor de la convocatoria de ese conclave que había establecido dos tercios de votos para la aprobación de los artículos del nuevo texto constitucional. La postura de la oposición parlamentaria fue secundada con una huelga de hambre en algunas ciudades, amenazas de paro cívico en cinco regiones y protestas del sector empresarial agropecuario. Adicionalmente, el oficialismo promovió una norma para censurar prefectos, la que fue entendida como una amenaza contra las autonomías por parte del movimiento cívico. Es decir, un tema referido al proceso constituyente se ligaba a una política pública y ambos eran encarados por la oposición parlamentaria y regional como parte de un solo conflicto, al que se sumaba la pelea entre el gobierno central y las prefecturas. El cerco de un bando y la huelga de hambre de otro bando eran las manifestaciones de apoyo a los actores políticos que adecuaron sus estrategias a una situación que le proporcionaba a la oposición un margen de veto que fue superado con un cerco al Senado, al margen de la amenaza presidencial de aplicar la norma por decreto. Como secuela de este evento se produjo la unificación de la oposición parlamentaria que, semanas después, pasó a controlar la presidencia del Senado dando inicio a una nítida situación de *gobierno dividido*.

El segundo ejemplo es un momento decisivo para el decurso del proceso político y está signado por enfrentamientos entre campesinos y ciudadanos en Cochabamba, en enero de 2007, que

constituye un momento de inflexión en la conflictividad social. El detonante fue una concentración convocada por la prefectura y el comité cívico en apoyo a la huelga de hambre que reclamaba el respeto a los dos tercios en la Asamblea Constituyente. En esa ocasión, el prefecto de Cochabamba anunció su apoyo a Santa Cruz y el inicio de una campaña de firmas para solicitar un nuevo referéndum por la autonomía departamental. La respuesta del oficialismo fue una movilización campesina pidiendo la renuncia de esa autoridad y el ataque a las instalaciones prefecturales que condujeron a una escalada de violencia que concluyó en enfrentamientos entre miles de personas que apoyaban al gobierno o al prefecto poniendo en juego elementos discursivos de la agenda política nacional: por un lado, un bando acusaba a sus adversarios de separatistas, oligarcas, neoliberales y racistas; por otro lado, las acusaciones eran de totalitaristas, comunistas, chavistas e indios. La solución política fue el repliegue de los campesinos movilizados y la propuesta presidencial de una ley de referéndum revocatorio, la que recién fue remitida al congreso a fines de 2007.

Es decir, cada conflicto ponía en juego los diversos temas que dividían al escenario político y la sociedad y se desarrollaba en múltiples escenarios, incluida la calle, hasta desembocar en el parlamento. En esa medida, cualquier clasificación de los conflictos debe considerar esta lógica agregativa que transforma un conflicto localizado territorialmente o circunscrito sectorialmente en ingrediente de una pugna global y generalizada que le proporciona un sentido político que trasciende su motivación particular. Sin duda, aparte de este carácter *compuesto* de la conflictividad, el dato más llamativo y preocupante fueron los enfrentamientos violentos entre civiles que se iniciaron en Cochabamba en enero de 2007, y se reprodujeron en Sucre, Tarija y Santa Cruz, alcanzando su momento culminante en Pando en septiembre de 2008 con el uso de armas de fuego en la masacre de campesinos en Pando.

No minimizamos la conflictividad convencional expresada en la multiplicación de actos de protesta de diversa índole que permiten evaluar el lapso comprendido entre 2006-2008 como un período de mayor conflictividad<sup>46</sup>, sin embargo, consideramos que su carácter *compuesto*, involucrando diversos temas y múltiples actores en variados escenarios es el sello peculiar de los tres años de gestión del gobierno de Evo Morales.

### **Características políticas de los ejercicios de pacto**

En el transcurso de 2006-2008 se produjeron algunos intentos de concertación entre actores estratégicos como respuesta a situaciones de conflicto que ponían en riesgo la continuidad del proceso constituyente, la implementación de las políticas gubernamentales o la atención de la demanda autonómica. En todos los casos, el punto de partida fue la adopción de posiciones irreductibles ante el tema de conflicto que, ante la imposibilidad de una victoria absoluta por parte de alguno de los contendientes, fueron convergiendo hacia posturas moderadas en búsqueda de soluciones. Esta búsqueda fue ineficaz debido a la existencia de

---

<sup>46</sup> En un estudio sistemático realizado por Roberto Laserna y Miguel Villarroel se consignan, en perspectiva comparada con otros períodos gubernamentales, para el lapso comprendido entre el 23 de enero de 2006 y el 31 de enero de 2008 algunos datos relevantes. Existe un “notable incremento en el promedio de conflictos nuevos al mes (40.4 eventos), que es el tercero más elevado entre las trece coyunturas consideradas en este informe [desde 1970]... también aumentó la proporción de conflictos que tienen por escenario los centros urbanos del país (72,4%) ... También se incrementó la proporción de eventos que involucró a la totalidad de un departamento (2.6%)”. Otra serie de datos interesantes, que respaldan nuestro análisis, tiene que ver con el “objetivo principal de los conflictos” puesto que “las demandas y reclamos en torno a temas de ‘política coyuntural’ son las más frecuentes ... (47.7%) y detentan el porcentaje más elevado respecto a los trece períodos estudiados [desde 1970], entre ellos la mayor parte buscó expresar rechazo al gobierno y sus políticas (26.7%) o exigir el cambio de las normas y leyes del país (16,7%), pero también mostrar apoyo al gobierno y sus políticas (4.2%). A esto se podrían sumar lo que los autores denominan objetivos “político institucionales” con 9.2%, que se encuentran detrás de los conflictos derivados de “luchas económicas” (16.8%) y “luchas sociales” (13.3%). Finalmente, los autores clasifican la “forma principal de los conflictos” donde sobresalen “marchas-manifestaciones” (34.6%), “tomas-motines” (17%) y “bloqueos rurales” (14%), eventos que junto con otros que implican una “adhesión activa” de los participantes “conllevan un mayor riesgo de violencia durante su desarrollo” (págs. 65-69). Roberto Laserna y Miguel Villarroel, *38 años de conflicto en Bolivia*, CERES/COSUDE/Instituto para la Democracia, La Paz, 2008.

estrategias paralelas en los actores, la superposición de escenarios para el tratamiento de la agenda y la presión de sectores no directamente involucrados en las negociaciones. A nuestro juicio, ni la existencia de doble estrategia en los actores, ni la superposición de escenarios políticos, y tampoco la presión de actores externos a los protagonistas explican, por separado, el curso accidentado de las negociaciones.

Un rasgo de cultura política estuvo presente en todos estos intentos y, en cierta medida, explica la doble estrategia asumida por los negociadores: la desconfianza entre los actores estratégicos, actitud que fue *in crescendo* a medida que se exacerbó la polarización política. Otro elemento que obstaculizó la postura de una actitud dialogante fue el explícito rechazo oficialista a las pautas de negociación del pasado, a aquellos procedimientos que caracterizaron a la “democracia pactada” y que son concebidos como intercambio de canonjías (distribución de cargos y reparto de cuotas de poder entre los partidos tradicionales) y como conciliábulos, esto es, carentes de transparencia. Esta visión oficialista se manifestó, inclusive, en la negación de los términos que en el pasado eran sinónimo de negociación, de esta manera, el pacto fue asimilado a la “democracia pactada” (así como concertación y gobernabilidad) y concebido como una concesión a la oposición. En las filas de la oposición se manifestó un recelo ante el cambio de pautas de conducta, ajenas a las predominantes en las décadas anteriores, y ante la presencia de una nueva élite gobernante provista de otros modos de hacer política, entre los que sobresale la cultura de negociación sindical, caracterizada por la formulación de objetivos maximalistas como punto de partida. En el transcurso de la gestión gubernamental, la oposición fue adoptando esta lógica maximalista atizada por la competencia interna en sus filas y por la presión de actores ajenos a la política institucional. Estos elementos explican el decurso de los intentos de concertación entre 2006 y 2008.

Las negociaciones entre oficialismo y oposición se dieron en cuatro oportunidades en el transcurso de casi tres años de gestión gubernamental: dos acuerdos entre partidos en 2007 –para resolver temas de la Asamblea Constituyente– y dos diálogos entre el presidente y los prefectos en 2008 –para mitigar los conflictos entre el gobierno y las regiones– son los antecedentes para el acuerdo congresal de octubre de 2008, el único que resultó siendo eficaz en términos de cumplimiento de sus objetivos. Los acuerdos enfatizaron una faceta institucional de la negociación y los diálogos una dimensión expresiva mostrando, en ambos casos, las limitaciones de la negociación en un contexto de polarización<sup>47</sup>.

### **Acuerdos partidistas en 2007**

El primer acercamiento entre oficialismo y oposición estuvo referido a la ampliación del período de deliberaciones de la Asamblea Constituyente mediante un acuerdo que involucró a los partidos con representación parlamentaria que también eran mayoría en el cónclave constituyente. Es decir, se trataba de escenarios formales y lo que estaba en la mesa de debate eran las reglas y procedimientos de la Asamblea Constituyente, concretamente su período de funcionamiento y las pautas de tratamiento de los

---

<sup>47</sup> *En Democracia (im)pactada en Bolivia*, Tesis de Doctorado, Flacso, Méxicio, 2002, José Luis Exeni elabora una sugerente taxonomía de los pactos que caracterizaron la democracia, precisamente, “pactada” entre 1985 y 2003. Distingue entre pacto entre partidos, que conformaron coaliciones de gobierno para asegurar la gobernabilidad; concertación entre oficialismo y oposición mediante acuerdos parlamentarios establecidos en “cumbres” de jefes de partidos para resolver coyunturas de crisis y definir reformas; e intercambio entre sistema político y sociedad y sociedad civil mediante diálogos para definir la orientación de políticas públicas. A partir de estas consideraciones, entre 2006-2008, el pacto era irrelevante porque existe un partido dominante con tendencia a establecer un presidencialismo de mayoría. La concertación mediante acuerdos parlamentarios y el intercambio mediante diálogos entre gobierno y regiones son los mecanismos que se utilizaron con diversa eficacia puesto que, como vimos, un rasgo de la política actual es la pérdida de centralidad del sistema de partidos y la diversificación de escenarios institucionales y actores involucrados en el proceso decisional. Los diálogos entre presidente y prefectos no solamente contemplaron políticas públicas sino también aspectos de la reforma política e institucional, sin embargo, estos terminaron siendo procesados por el sistema de partidos en el seno del congreso mediante un acuerdo que permitió concertar la agenda constituyente, a la que se subordinaron los demás temas.

informes de comisiones en las sesiones plenarias. En esa medida, los factores institucionales fueron decisivos para una culminación positiva de la negociación, aunque un par de acciones externas impidieron el cumplimiento del acuerdo, cuyos puntos fueron aprobados mediante una ley con los dos tercios de votos requeridos para tal fin. Estas presiones externas se produjeron de manera sucesiva aunque sus gestores fueron, alternativamente, miembros del oficialismo y de la oposición; por un lado, la decisión unilateral de la bancada constituyente del MAS para aprobar una resolución contraria al tratamiento del tema de capitalidad que impidió la posterior implementación de la ley concertada en el parlamento; por otro lado, el rechazo del Comité Interinstitucional de Chuquisaca a una propuesta del “consejo político suprapartidario” por el mismo tema pese a que los otros puntos del acuerdo permitían viabilizar una labor eficaz de la Asamblea Constituyente.

Este acuerdo permitió ampliar el período de deliberaciones de la Asamblea Constituyente por cuatro meses adicionales e incluyó una serie de aspectos que mostraban concesiones mutuas entre el oficialismo y oposición. Por ejemplo, a cambio de la revisión de la votación en la comisión sobre “visión de país” -que permitiría la aprobación del documento de PODEMOS como texto por minoría- se incorporó la figura de referéndum dirimidor en los artículos que no alcancen los dos tercios para su aprobación en plenaria. Es decir, las principales fuerzas cedieron en sus posiciones para viabilizar la continuación de la Asamblea Constituyente. Sin embargo, en la primera sesión plenaria del período ampliado, el MAS utilizó su mayoría para aprobar una resolución que eliminaba el tratamiento del tema del traslado de poderes a Sucre. Esta decisión oficialista inviabilizó la implementación del acuerdo partidista porque los conflictos impidieron el curso regular de las sesiones mostrando las dificultades para que la decisión asumida en el escenario parlamentario sea adoptada en el ámbito de la Asamblea

Constituyente, en parte debido a cierto grado de autonomía de los representantes del MAS, al influjo del Pacto de Unidad –una coalición de organizaciones campesinas e indígenas que actuaba como grupo de presión a la bancada constituyente del MAS-, y también por el cálculo del oficialismo que mediante ese acuerdo congresal logró la ampliación de sesiones de la Asamblea Constituyente y una vez obtenido ese resultado (que evitaba su fracaso puesto que no había culminado su labor en el plazo establecido) prosiguió con la estrategia de aprobar su propuesta de texto constitucional. Por otra parte, a la usanza del Pacto de Unidad, algunos sectores sociales con influencia en la oposición también reprobaron el acuerdo, como lo hizo el movimiento cívico cruceño. Es decir, los actores reacios a la concertación siguieron presionando para evitar el cumplimiento del acuerdo congresal o denostar cualquier intento de acercamiento entre actores estratégicos.

Durante el mes de octubre de 2007, se produjo el segundo intento de concertación partidista que presentó varias novedades por la metodología y sus resultados. Se organizó un “consejo político suprapartidario” bajo el auspicio de la Vicepresidencia de la República con la participación de las 16 fuerzas constituyentes que encararon la tarea de conciliar posiciones en torno a los principales temas de controversia. Pese a la negativa de PODEMOS para estampar su firma en el documento, el acuerdo arribó a buen término en relación a tipo de Estado, propiedad de los recursos naturales, organización de los poderes del Estado, formas de propiedad y régimen de autonomías. Sobresalió en este afán concertador el desplazamiento del MAS hacia el “centro” dejando de lado varias propuestas maximalistas, como la creación de un cuarto poder (“poder social plurinacional”) con prerrogativas sobre los otros tres poderes del Estado, el reconocimiento de derecho propietario a los pueblos indígenas sobre los recursos naturales y la conformación del órgano legislativo con cuotas étnicas, entre otros. Respecto al

tema crucial de las autonomías, referido a la redistribución territorial del poder, siguiendo una directriz formulada de manera pública por Evo Morales, se acordó reconocer cuatro tipos de autonomía: municipal, departamental, regional e indígena, circunscribiendo esta última al ámbito municipal y definiendo que las autonomías regionales serían aprobadas por los futuros gobiernos departamentales.

Sin embargo, un actor ajeno al sistema de partidos definió la suerte de este empeño partidista. Después de hacer públicos de manera sucesiva los puntos acordados, la última propuesta -referida al tema de capitalidad- no respondió las expectativas de los dirigentes cívicos de Chuquisaca que rechazaron ese planteamiento que contemplaba el traslado a Sucre del órgano electoral como “cuarto poder”, la apertura de nuevas instituciones estatales, la realización de varias sesiones congresales e inversiones para infraestructura vial y aeroportuaria. Este rechazo provocó la disolución del “consejo político suprapartidario” y el MAS optó por concluir las deliberaciones en la Asamblea Constituyente utilizando su mayoría absoluta para aprobar el nuevo texto constitucional. Estas experiencias, sin embargo, pusieron en evidencia que era posible suscribir acuerdos para viabilizar soluciones mediante concertación parlamentaria. La tarea pendiente era la eficacia de los acuerdos en términos decisionales tomando en cuenta la pérdida de centralidad del sistema de partidos desde la crisis de la “democracia pactada”.

### **Diálogos entre presidente y prefectos en 2008**

En 2008 se llevaron a cabo dos intentos de negociación que resultaron infructuosos y pusieron en evidencia los límites de un intercambio cuando no existen reglas para encarar la agenda política ni mecanismos que faciliten el cumplimiento de un posible acuerdo. Se trató de encuentros entre el presidente y los prefectos que concluyeron sin concertación y su impacto fue más de carácter

simbólico por el énfasis en la dimensión expresiva de la negociación puesto que los actores debían hacer explícitas sus inclinaciones al diálogo como expresión de “vocación democrática.”

Ambos ejercicios se realizaron en 2008, el primero en enero y el segundo en septiembre, este último puede considerarse una especie de prolegómeno al acuerdo congresal de octubre.

A principios de enero se realizó el primer diálogo entre Evo Morales y los prefectos para abordar dos temas: la distribución de los recursos del IDH (porque una parte de los ingresos de las prefecturas fueron transferidos a los municipios y al pago de una renta de jubilación mediante un decreto supremo y una ley que fueron rechazados por varias regiones) y la “compatibilización” entre el proyecto de nueva CPE y los estatutos autonómicos departamentales esgrimidos como excluyentes por cada parte. Este intercambio se produjo como respuesta a una coyuntura conflictiva en un contexto polarizado y sin reglas claras respecto al cumplimiento de sus decisiones, porque algunas de ellas requerían la aprobación imprescindible del congreso. Por ello, de manera paralela al encuentro, el gobierno desplegó una campaña de “socialización” del proyecto oficialista de CPE aprobado en Oruro y el movimiento cívico cruceño promovió una recolección de firmas para impulsar un referéndum departamental con la finalidad de aprobar sus estatutos autonómicos. Es decir, los actores del diálogo tenían un doble discurso: negociación en la mesa y confrontación en el espacio público (*mass media* y las calles); denotándose en ambos bandos la existencia de posiciones contrarias a la iniciativa presidencial de “compatibilizar” el proyecto de constitución y los estatutos departamentales porque implicaba la revisión de ambos textos. Por un lado, assembleístas del MAS señalaron que ningún acuerdo podía modificar un documento que había sido aprobado por la Asamblea Constituyente y que los estatutos autonómicos eran ilegítimos. Por

otro lado, los cívicos cruceños rechazaban el proyecto aprobado en Oruro por ilegal e ilegítimo y que los estatutos autonómicos no eran negociables. En ninguno de los temas se conciliaron criterios y, en febrero, el diálogo entre presidente y prefectos fracasó debido a un par de decisiones unilaterales que mostraron el uso de esa doble estrategia que combinaba diálogo y presión. Así, el 1 de febrero de 2008, el gobierno inició el pago de la renta Dignidad cuando estaba en discusión el tipo de uso de los recursos destinados a ese fin; y el prefecto de Santa Cruz formalizó la convocatoria a referéndum departamental para aprobar el estatuto autonómico de Santa Cruz, en respuesta al proyecto oficialista de nueva CPE.

Dos aspectos sobresalen de este fallido ejercicio de concertación: en primer lugar, el procedimiento y la puesta en escena; en segundo lugar, la existencia de escenarios y actores “paralelos”. Su realización respondió a una iniciativa presidencial y, a diferencia de eventos políticos análogos realizados en el pasado, el diálogo se inició sin reglas que definan el tratamiento de la agenda y sin un “borrador” del acuerdo susceptible de ser suscrito. Además, el evento se llevó a cabo en el Palacio Quemado y fue transmitido en directo por televisión con la influencia obvia de la existencia de dos audiencias: los interlocutores políticos y “la opinión pública”, con efectos inhibidores para la negociación porque exigía la formulación de un discurso que prestaba más atención a la “imagen” que a los argumentos. Por otra parte, el desarrollo de las reuniones estaba sometido a la presión de otros actores que tenían capacidad para incidir en las discusiones a partir de argüir que otros eran los espacios decisorios, como los constituyentes del MAS y la dirigencia cívica de Santa Cruz.

Antes del encuentro de septiembre de 2008, hubo otro intento de diálogo en mayo a invitación del presidente que no fue atendida por los prefectos opositores. El gobierno planteó un “pacto fiscal,

autonómico, alimentario y de transparencia” pero fue rechazado por la oposición regional que estaba desplegando su estrategia de debilitamiento del gobierno mediante la realización de referendos departamentales. Mientras la oposición regional asumía esta postura, la oposición parlamentaria en el Senado, concretamente PODEMOS, decidió aprobar la convocatoria a referéndum revocatorio remitida en diciembre de 2007 por la cámara de Diputados. Aunque algunas voces insinuaron un pacto de mayor alcance entre MAS y PODEMOS que incluiría la elección de varios cargos acéfalos en diversas entidades, sobre todo del poder judicial, los hechos posteriores mostraron que se trató solamente de un cálculo político motivado por el temor en filas de PODEMOS de que el oficialismo presione al parlamento con un cerco para aprobar la convocatoria al referéndum constituyente como respuesta a la victoria del “si” en el referéndum departamental de Santa Cruz, victoria que fue considerada por la oposición regional como una derrota del proyecto masista. Pese a la negativa inicial de los prefectos, la consulta popular se llevó a cabo el 10 de agosto y sus resultados modificaron las condiciones políticas de la relación entre el gobierno y los prefectos debido a la contundente victoria de Evo Morales con 67% y la revocatoria de los prefectos de La Paz y Cochabamba (ver cuadros 17 y 18).

En estas condiciones, se llevó a cabo el segundo intercambio entre autoridades con los mismos temas de la agenda tratada a principios de año pero con otras motivaciones; sobre todo la finalidad expresa de “pacificar el país”, habida cuenta la violencia desatada en varias regiones opositoras con la toma y destrucción de instalaciones públicas que tuvo su punto culminante en la “masacre del Porvenir” y el dictado de estado de sitio en Pando. Aparte del IDH y la elección de autoridades para los cargos acéfalos se mantenía el desafío de “compatibilizar” los estatutos autonómicos y el proyecto de nueva CPE. En torno a este tema surgió otro frente de conflicto puesto que la oposición rechazó la emisión de un

decreto presidencial a fines de agosto de 2008 convocando a referéndum constituyente para aprobar la nueva CPE en contradicción con el orden constitucional que establece un procedimiento congresal mediante ley aprobada por dos tercios de voto. En cierta medida, la selección de este procedimiento decisionista fue producto de una evaluación de los resultados del referéndum revocatorio por parte del oficialismo que consideraba que los dos tercios reclamados por la oposición se habían manifestado en las urnas y, por lo tanto, correspondía al presidente de la República tomar la medida. Si bien esa intención gubernamental fue efímera, porque la Corte Nacional Electoral rechazó el decreto presidencial por carecer de respaldo constitucional, la protesta regional adicionó este tema a sus movilizaciones, las que condujeron a una situación que derivó en el diálogo organizado en septiembre.

La sede del encuentro fue Cochabamba -para resaltar la idea de espacio neutral- y las sesiones se llevaron a cabo de manera reservada sin transmisiones de los medios de comunicación para mitigar los efectos negativos de una exposición pública. A la presión mediática se sumó la presión de los sectores sociales en apoyo a uno y otro bando, entre los que sobresalía la movilización de campesinos e indígenas de occidente hacia la ciudad de Santa Cruz para cercarla, siendo la primera posibilidad certera de un choque a gran escala entre civiles de distintas regiones.

Otra novedad fue la presencia de funcionarios de organismos internacionales (UNASUR, OEA, ONU) como “observadores” para mitigar la desconfianza que prevalecía entre los participantes del diálogo. Esta presencia respondía a una resolución de UNASUR que trató el tema en una reunión extraordinaria de presidentes que se tradujo en la participación de un actor externo con capacidad de influencia indirecta. Así, el apoyo de UNASUR al gobierno constitucional de Evo Morales invocando la defensa del orden

institucional, la estabilidad democrática y el diálogo político, junto con la condena a la toma de instalaciones públicas y a intentos de desestabilización mediante un golpe civil, se convirtió en un elemento discursivo que reforzó las posiciones moderadas en el gobierno porque este se vio obligado a adecuar su conducta a los principios democráticos que había invocado el presidente de la República al solicitar la reunión extraordinaria de sus pares. Un efecto de esta presencia fue la desmovilización de los grupos campesinos e indígenas de conalcam que marchaban a la ciudad de Santa Cruz. Previamente, la declaración de UNASUR secundando una condición de negociación esgrimida por el gobierno viabilizó la devolución de las instalaciones públicas tomadas en las regiones opositoras. Es decir, algunas decisiones fueron eficaces en relación a la pacificación, aunque no así en la solución de las controversias. La conducta de la oposición también estuvo influenciada por la declaración de UNASUR puesto que puso de manifiesto la carencia absoluta de respaldo externo a sus denuncias sobre supuestas tendencias dictatoriales en el MAS. Además, en relación al encuentro de enero, la coalición de prefectos opositores estaba disminuida por la revocatoria de mandato de los prefectos de Cochabamba y La Paz y el apresamiento y remoción del prefecto de Pando después de los hechos luctuosos del 11 de septiembre y la dictación del estado de sitio en ese Departamento.

Para sentar las bases del diálogo fue importante la reducción del número de actores intervinientes –en este caso, el vicepresidente de la República y el prefecto de Tarija en representación de CONALDE– porque facilitó la definición de la agenda de negociación. En el transcurso del evento también fue importante la conformación de comisiones de trabajo puesto que permitieron avanzar en la “compatibilización” del texto constitucional y los estatutos autonómicos, base del acuerdo congresal de octubre, denotando una suerte de maduración a partir de un esfuerzo asentado en una lógica argumentativa.

En septiembre de 2008, las estrategias discursivas del gobierno y los prefectos opositores estuvieron orientadas a articular la democracia y la legalidad a sus argumentos políticos. Antes de la toma violenta de instituciones en Santa Cruz y la masacre de campesinos en Pando, el discurso de CONALDE se sustentaba en la defensa de la legalidad al cuestionar el decreto presidencial que convocaba a referéndum constitucional. Este decreto se justificó con el argumento de la victoria electoral de Evo Morales en el referendo revocatorio con 67% de votos. Después de esos sucesos violentos, el gobierno denunció un intento de “golpe civil” y su discurso se sustentó en la defensa de la democracia y la institucionalidad estatal, logrando el respaldo de UNASUR. En el transcurso de las reuniones, el discurso de la oposición se desplazó de la “compatibilización” de los estatutos y el proyecto de constitución a la revisión de la nueva CPE en varios acápites pese a que una de las comisiones había realizado importantes avances en el régimen territorial. En la medida que tampoco hubieron coincidencias en la comisión encargada del IDH, la reunión concluyó sin acuerdo pero sin ruptura. La imagen final del diálogo fue una escena sin palabras: el presidente de la República instó a los prefectos a posar para las cámaras con señales de saludo a la audiencia y como constancia de que las relaciones no estaban rotas. La dimensión expresiva de la negociación apareció en su carácter más explícito puesto que no se emitieron discurso (el discurso era la imagen) y la solución al conflicto pasó a otro escenario, el parlamentario, donde las reglas proporcionaron mayor certeza a la conducta de los actores estratégicos.

### **El acuerdo congresal sobre el proyecto de Constitución**

En octubre de 2008 se suscribió un *acuerdo congresal* para viabilizar la convocatoria del referéndum constituyente mediante la modificación del proyecto de nuevo texto constitucional aprobado

por la Asamblea Constituyente. Aunque algunos protagonistas y analistas lo definen como un “pacto constitucional” consideramos que su alcance no es tal, puesto que si bien se produjo una tácita conversión del parlamento en *congreso constituyente* no se conformó una coalición de intereses comunes entre el oficialismo y oposición<sup>48</sup>, ni la concertación abarcó a todos los actores parlamentarios, porque la votación de la sesión muestra una división en las filas de la oposición que se tradujo, posteriormente, en posturas encontradas respecto al voto de la oposición en el referéndum del 25 de enero de 2009. Un “pacto constitucional” implica la concertación en base a una política deliberativa desplegada por los actores estratégicos; un procedimiento ajeno a las vicisitudes que sufrió el proceso constituyente desde agosto de 2006 sometido a fuego cruzado durante más de dos años, con varios intentos fallidos de concertación y la explosión de la violencia entre civiles en conflictos con ingredientes identitarios que mostraron la profundidad de las fracturas sociales y las divisiones regionales.

El voto dividido de la oposición no fue resultado solamente de desavenencias entre las fuerzas políticas con presencia en el congreso y los actores regionales sino de las tensiones internas en las bancadas parlamentarias, sobre todo de PODEMOS. Tensiones que estuvieron presentes en el proceso de negociación y, por ello, este acuerdo congresal involucró a una parte de la oposición parlamentaria, poniendo en evidencia las divergencias entre sectores moderados y radicales, aquellos sometidos a la presión de los actores regionales adversos al gobierno. El MAS, por su parte, también tuvo que sortear una serie de presiones provenientes de la movilización

---

<sup>48</sup> Algunos análisis insistieron, ya en ocasión de la aprobación del referéndum revocatorio, la existencia de un acuerdo general entre el MAS y PODEMOS que involucraba un reparto de cargos acéfalos en diversos órganos estatales (Al respecto, la Revista Legal LEX del 20 de agosto de 2008, que circula en formato digital). Este no se materializó ni después de mayo, ni después de octubre. Otra explicación, un tanto más voluntarista, hace hincapié en una acción concertada de los partidos políticos para preservar sus espacios de poder frente a la emergencia de los actores regionales.

de conalcam que amenazó con “cerrar” el congreso ante la eventualidad de un fracaso en las negociaciones. En esa medida, este acuerdo no reemplaza al pacto constitucional que se buscó con la convocatoria a la Asamblea Constituyente, porque el contenido –pese a las modificaciones introducidas– no es resultado de un consenso deliberativo sino de un acuerdo político basado en la racionalidad instrumental y los constreñimientos legales, así como, en la decisión de un actor estratégico individual –Evo Morales– que puso en juego la serie de recursos de poder que le proporciona su condición de presidente de la República y jefe de CONALCAM.

Este *acuerdo congresal* es una suerte de síntesis de los acontecimientos entre 2006 y 2008 en la medida que en su desarrollo confluyen todos los escenarios y la variedad de actores políticos y sociales que hemos considerado para el análisis bajo el criterio de que el rasgo principal de la conflictividad entre 2006-2008 es la naturaleza *compuesta* del conflicto. También, en este caso, se trata de una lógica *compuesta* de la negociación.

Como vimos, frente al complicado funcionamiento del sistema político desde 2007 debido a la existencia de tres escenarios políticos paralelos, el MAS optó por reducir esa complejidad concluyendo la fase deliberativa de la Asamblea Constituyente haciendo uso de su mayoría y desplazando a las urnas la pugna entre gobierno y regiones opositoras mediante el referéndum revocatorio, cuyo resultado fue el fortalecimiento del gobierno con la ratificación presidencial con 67% de votos, el debilitamiento de CONALDE merced a la derrota electoral de dos prefectos y el encarcelamiento y posterior relevo de otro. El conflicto post referéndum, entre agosto y septiembre, caracterizado por la violencia desatada por la oposición regional en rechazo a la pretensión oficialista de convocar a referéndum constituyente mediante decreto presidencial generó un infructuoso diálogo entre el gobierno y la oposición regional que sentó, sin embargo, algunas bases para el procesamiento del conflicto.

Así, el proceso político decisional fue derivado al espacio congresal donde preveía una figura de *gobierno dividido* que proporcionaba a la oposición parlamentaria un margen de acción mayor al de los prefectos merced a las reglas establecidas para aprobar leyes, en este caso para convocar a referéndum constituyente, que le proporcionaban una virtual capacidad de veto. De esta manera, se produjo un acuerdo que implicó una concertación con beneficios mutuos: la oposición parlamentaria logró la revisión de casi un tercio de los artículos del proyecto de constitución defenestrado en el pasado, y el oficialismo logró la aprobación congresal de la ley de convocatoria a referéndum cediendo en su postura de no revisar el proyecto aprobado en Oruro.

De esta manera, el parlamento se convirtió en el ámbito decisorio para encarar un acuerdo que incluyó las demandas del oficialismo y de la oposición, sin embargo, su accionar estuvo sometido a varios factores de presión. Por una parte, la movilización de sectores sociales agrupados en conalcam en apoyo al gobierno para incidir en la conducta de la oposición parlamentaria con el riesgo de provocar la interrupción de las negociaciones o, más grave aún, “cerrar” ese espacio institucional. Por otra parte, el constreñimiento institucional derivado de las reglas de aprobación de la ley de convocatoria que favorecían el accionar de la oposición parlamentaria merced a la necesidad de 2/3 votos congresales; y, finalmente, la presencia de observadores internacionales que impulsaban soluciones concertadas y fortalecían una conducta gubernamental apegada a la legitimidad democrática. Un elemento decisivo fue el desempeño de Evo Morales. Su iniciativa para renunciar a una eventual segunda reelección presidencial sucesiva, eliminó el último cuestionamiento de la oposición al proyecto de nueva CPE.

Esta decisión fue crucial para el curso de las negociaciones, así como su presencia en la marcha de conalcam y en el intento de cerco al congreso puesto que su liderazgo fue decisivo para evitar que algunos grupos radicales cumplan su propósito de “tomar” el

recinto parlamentario<sup>49</sup>. Evo Morales actuó en los dos escenarios, el institucional y el informal, para encauzar el conflicto hacia el acuerdo porque era el único actor estratégico que disponía de los recursos de poder necesarios para influir en ambos frentes del conflicto.

Para la culminación positiva del acuerdo se produjo una combinación de factores, entre los cuales sobresale la circunscripción del proceso decisonal a un solo escenario institucional sometido a reglas y conformado por un delimitado conjunto de actores políticos. Así, entre los actores políticos se seleccionaron algunos negociadores que conformaron una reducida “mesa clandestina” que actuó en paralelo a la comisión multipartidaria congresal definiendo las enmiendas al proyecto en una dinámica impuesta por la presión del tiempo, convertido en un recurso escaso<sup>50</sup>. En el pasado, las negociaciones entre “operadores”

---

<sup>49</sup> Esta alternativa no era mera retórica, como no fue superflua la presencia de Evo Morales. Algunos dirigentes, como la senadora Leonilda Zurita y Fidel Surco, vocero de CONALCAM, manifestaron: “Vamos a pedir el cierre del congreso, para qué queremos gente sin compromiso”, “los parlamentarios tienen hasta mediodía para sesionar y aprobar la ley. De lo contrario, vamos a cerrar el congreso” (La Razón, 20 de octubre de 2008). Para evitar esa situación, los avances en la negociación fueron continuamente evaluados con los dirigentes de CONALCAM, en algunos casos, mediante visitas esporádicas del presidente de la República al contingente movilizado. Testigos relataron que, en las horas decisivas de la negociación, grupos de mineros y de los denominados “ponchos rojos” intentaron ingresar por la fuerza al recinto parlamentario pero fueron contenidos personalmente por Evo Morales, quien hacía vigilia con los marchistas en la Plaza Murillo. Asimismo, su presencia en el inicio y en el final de la marcha tuvo el propósito de orientar sus objetivos, bajo el criterio de que “se convierta en fiesta y no en presión al congreso” (La Razón, 21 de octubre de 2008.). Además, los avances en la negociación eran continuamente evaluados con los dirigentes de CONALCAM para que las consignas de la marcha no contradigan las posturas del gobierno.

<sup>50</sup> Según un reportaje basado en declaraciones del senador Carlos Bórth: “El trabajo de la mesa ‘clandestina’ fue iniciada con el ministro Carlos Romero y luego fue comunicada al jefe de PODEMOS, Jorge Quiroga, quien autorizó a sus representante que continúen con el trabajo que ya habría sido gestada durante el diálogo entre prefectos y gobierno en Cochabamba... En septiembre fuimos dos senadores (Bórth y Ruiz ) a proponerle al vicepresidente Álvaro García una nueva posibilidad de concertación para el país y, pese a fracasos anteriores, el vicepresidente aceptó iniciar las gestiones”... Posteriormente, el presidente Evo Morales instruyó que se iniciara nuevamente el diálogo nacional y, en esas circunstancias, el senador Roberto Ruiz fue a Tarija y mediante gestiones con las autoridades departamentales, logró que se emitiera la primera decisión de... nombrar como portavoz del CONALDE al prefecto Mario Cossío. “Tarija había decidido que sus autoridades vayan al diálogo con el Gobierno y arrastró a los prefectos de Santa Cruz, Beni y Chuquisaca. Luego entramos a Cochabamba, se pactó la autonomía y finalmente vinimos al congreso”. (El Nuevo Día, 22 de octubre de 2008).

políticos se realizaban de manera “secreta” con antelación a la “cumbre” de los jefes partidistas, los cuales hacían aparición pública para estampar sus firmas en un documento previamente concertado. Así fue la experiencia de los acuerdos suscritos entre jefes de partido durante la década de los noventa, pero en condiciones distintas a las actuales. En este caso, la “mesa clandestina” permitió agilizar el tratamiento de las enmiendas porque sus miembros, además, gozaban de cierta confianza mutua por una actividad previa en espacios de debate y análisis más cercanos al ejercicio académico que a la práctica política, en los cuales se establecieron algunos acercamientos en base a la deliberación argumentativa, concretamente en la búsqueda de la mentada “compatibilización” de los proyectos<sup>51</sup>. Adicionalmente, estos actores participaron en las comisiones técnicas del diálogo entre el gobierno y los prefectos, por lo tanto, se dio una acumulación de información e intercambio que facilitó un trabajo sometido a la presión. Circunstancialmente, esta “mesa clandestina” no estuvo bajo la coordinación específica de un actor (como en el caso del “consejo político suprapartidario” que dependió del vicepresidente de la República quien lo disolvió sin consultar a sus miembros) por lo que su carácter horizontal fue otro factor que facilitó la elaboración de material para la toma de decisiones que, obviamente, estaba en manos de los líderes, concretamente, el presidente de la República, que autorizó las enmiendas en apego a su invocación inicial de impulsar la “compatibilización”, y el jefe de PODEMOS, cuya actuación con bajo perfil hasta el día decisivo fue otro elemento favorable para el curso de las negociaciones, a pesar de las previsible consecuencias negativas para la cohesión de su organización política.

---

<sup>51</sup> La elaboración de un par de estudios comparativos del proyecto de nueva Constitución y los estatutos autonómicos promovida por la Fundación Boliviana por la Democracia Multipartidaria FBDM formaron parte de este esfuerzo. En general, como señala una separata periodística del Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral IDEA, el trabajo de esa mesa “se facilitó, como han reconocido sus principales actores, por el trabajo de acercamiento... que realizó un grupo de instituciones de apoyo a la democracia boliviana”.

Otro hecho relevante fue la realización de negociaciones paralelas con representantes de algunos sectores sociales y empresariales (por ejemplo, cooperativas de servicios básicos, agropecuarios y ganaderos) con la finalidad de modificar ciertos artículos para asegurar el respaldo de algunos parlamentarios de regiones opositoras. Es decir, se conjugaron varios frentes del conflicto a partir de la existencia de un núcleo negociador que adquirió mayor consistencia gracias a los intercambios previos en diferentes ámbitos<sup>52</sup>.

En otras palabras, se produjo una combinación de actores estratégicos que actuaron en diversos escenarios a partir de la definición de metas claras en ambos bandos: la modificación del proyecto constitucional como algo posible para la oposición parlamentaria, y la convocatoria al referéndum constituyente como algo deseable para el oficialismo. Es posible que el temor a una escalada de mayor violencia haya sido un acicate para el establecimiento del acuerdo, sin embargo, siguiendo las pautas del análisis realizado, un factor decisivo fue la reducción del proceso decisional a un escenario institucional y a un conjunto de actores estratégicos con objetivos coincidentes y bajo el predominio de una tendencia centripeta en torno a posiciones moderadas.

---

<sup>52</sup> Un reportaje periodístico titulado “Revelan que se negoció la CPE con sectores cruceños” describe este recorrido. “La negociación de los cambios de los artículos del proyecto de Constitución Política del Estado no sólo fue realizada entre parlamentarios del oficialismo y la oposición con representantes del Ejecutivo, sino que también intervinieron sectores cruceños, benianos y pandinos, como las cooperativas de servicios básicos, los agropecuarios y los ganaderos, según lo reveló el ministro de Desarrollo Rural, Carlos Romero. De su lado, congresistas como Mario Justiniano (MNR), Andrés Gallardo (PODEMOS) y el asesor de la CAO, Luis Baldomar, confirmaron que hubo contactos, no necesariamente acuerdos.

Según detalla Romero, los pactos comenzaron a tejerse a través de un trabajo académico suyo y del podemista Carlos Bórrh. A ellos se sumaron otros investigadores, que descubrieron las fallas del texto de Oruro y plantearon alternativas. Luego invitaron a Alejandro Colanzi (UN), que fue importante en el contexto del diálogo, y la posibilidad de llegar a acuerdos se intensificó cuando el presidente, Evo Morales, les dio vía libre para lograr pactos. Sin embargo, se dieron cuenta de que no avanzarían mucho si no hacían consultas a los sectores que se sentían afectados” (El Deber, 22 de octubre de 2008).

Con el *acuerdo congresal* se superó el momento más intenso de la crisis política y se evitó que la violencia generalizada sepulte a la democracia. En los hechos, se encauzó la solución de la crisis política hacia pautas institucionales. Con la realización del referéndum en enero de 2009 -y la previsible victoria del “sí”- culminará el proceso constituyente y, de esta manera, se producirá el inicio formal de la transición estatal mediante la aprobación de una norma constitucional en respuesta preliminar a los clivajes o líneas de conflicto que estaban en la base de la conflictividad social, la división regional y la polarización política, independientemente de la viabilidad de la implementación de la reforma constitucional mediante leyes y reglamentos que conformarán otros ámbitos de pugna y divergencia, puesto que algunos actores políticos y sociales rechazaron el acuerdo<sup>53</sup>.

### **Prospectiva de los pactos**

Los intentos de concertación en el seno del sistema de partidos, durante 2007, y el fracaso de los diálogos entre el gobierno y los prefectos opositores, en el transcurso de 2008, llevaron a los actores estratégicos a modificar su conducta orientándola a posiciones moderadas, así como a establecer nuevos procedimientos para viabilizar el acuerdo congresal del 21 de octubre de 2008, reduciendo el número de escenarios, la cantidad de actores y los temas de la agenda política. Una enseñanza del acuerdo de octubre es que la democracia no funciona sin acuerdos entre oficialismo y oposición, así sean contingentes y de carácter racional-instrumental, porque

---

<sup>53</sup> Los parlamentarios de Beni y Santa Cruz, quienes luego se escindieron de PODEMOS; los comités cívicos de Santa y Chuquisaca, junto a sus prefectos, que luego impulsaron una definición de CONALDE para votar por el “no” en el referéndum. En las filas del oficialismo también surgieron voces contra el acuerdo, tanto entre ex constituyentes como dirigentes de organizaciones indígenas. Como señala Carlos Toranzo “... quienes pactaron no fueron los actores sociales del conflicto, estos siguen desplegando sus banderas de conflicto, ya sean los movimientos sociales disconformes con el texto constitucional o las regiones que tampoco aprueban ese proyecto de Constitución” (La Razón, 26 de diciembre de 2008).

estos son una expresión de pluralismo político. En la base de nuestro análisis está este criterio de mantenimiento de cierto grado permisible de pluralismo, aquel que evite la excesiva fragmentación del sistema de partidos y también la concentración de recursos de poder en un presidencialismo de mayoría. Es evidente que la presencia de un liderazgo fuerte en el MAS es una garantía para evitar la primer amenaza, pero también es cierto que el partido de gobierno puede convertirse en una fuerza dominante susceptible de poner en riesgo el pluralismo político.

El contexto político para el 2009 presenta tantas oportunidades como amenazas para que la concertación sea un elemento constitutivo del actual proceso político, partiendo de la premisa de que el *acuerdo congresal* de octubre de 2008 fue fruto de una convergencia centrípeta entre los actores estratégicos como resultado de la utilización de sus recursos de poder disponibles y no de una coincidencia programática. En esa medida, es necesario que se produzca un “acuerdo post constituyente” para otorgar estabilidad a la transición estatal, mitigar la polarización política y superar las fracturas sociales y regionales. Solamente un acuerdo de esta naturaleza puede producir este resultado pero el desafío es establecer las condiciones que lo harían posible y eficaz.

Está claro que algunos requisitos son fundamentales, tanto de carácter procedimental como político. Respecto a los procedimientos o metodología la experiencia señala que el punto de partida es la circunscripción del proceso decisional a un solo escenario, además, a un escenario institucional con reglas claras y eficaces, como el parlamento. Luego, una delimitación de la agenda a los temas susceptibles de pactarse (por ejemplo, el asunto pendiente del IDH) cuya concreción permitiría crear condiciones para nuevos acuerdos en una lógica procesual, porque el siguiente tema de discordia será el tratamiento de la ley electoral y la definición

de circunscripciones uninominales y especiales (referidas a los pueblos indígenas) para los comicios generales de diciembre de 2009. Finalmente, una reducción del número de actores intervinientes al mínimo necesario para procesar la agenda con base en la deliberación y sin exposición mediática. No se trata de que las negociaciones sean “clandestinas”, simplemente que su exposición pública implica que los actores deben atender simultáneamente a varias “audiencias” (los interlocutores, las “bases”, los propios medios de comunicación y la opinión pública) lo que incide en la orientación de los discursos perturbando la comunicación política.

Otra condición para que el diálogo prospere —y que corresponde a los actores estratégicos individuales, o sea, a los líderes políticos— es la garantía del cumplimiento de las reglas del diálogo y de los resultados del pacto. La confianza es un producto que debe ser trabajado en el transcurso del diálogo porque sin ese ingrediente no es posible asegurar el cumplimiento del pacto<sup>54</sup>. Es preciso evitar la judicialización del diálogo y promover, más bien, el compromiso ético del pacto. La garantía de los líderes también permitirá frenar u orientar positivamente las presiones internas y externas, pero se trata de una garantía “unilateral” en la medida que es impensable, e innecesario, retomar la experiencia de las “cumbres” entre jefes partidistas.

En cuanto a los requisitos políticos favorables para propiciar un pacto sustantivo, la primera condición es que se mantenga el pluralismo político y la capacidad de negociación de la oposición parlamentaria manteniendo su cohesión en el Senado. Como vimos, una situación de *gobierno dividido* fue uno de los factores de la crisis política pero también la posibilidad de su resolución mediante el

---

<sup>54</sup> Si para establecer ese requisito es necesaria la presencia de “observadores” esta decisión debe ser parte de una negociación previa entre las partes involucradas que deben definir las reglas del proceso de concertación en todas sus fases.

control opositor de la cámara alta y la posibilidad de bloqueo a las iniciativas del oficialismo merced a la regla de dos tercios para la aprobación de decisiones legislativas. Este es el único ámbito político eficaz que puede mantener la oposición bajo su control para fortalecer las tendencias moderadas que se impusieron en ambos bandos en octubre del 2008. Caso contrario, el control de las dos cámaras por parte del oficialismo impulsará las posiciones reacias al diálogo y la política retornará a las calles y se afincará en la pugna vertical de poderes que, a pesar del debilitamiento del CONALDE, puede reactivarse como frente de conflicto dependiendo de los resultados del referéndum constitucional y de su interpretación en las regiones que promueven con mayor fuerza el voto por el “no”. No existen señales de una concertación entre el gobierno central y los prefectos opositores porque el tema del IDH sigue irresuelto y la aprobación del texto constitucional no aparece como una solución a las demandas cívico-regionales. Un recrudecimiento de la disputa entre el gobierno y los sectores regionales de signo opositor puede debilitar la tendencia a una convergencia centrípeta en el sistema de partidos que, al parecer, es el espacio susceptible y favorable para encarar un posible “acuerdo post constituyente”.

Es evidente que el curso del proceso político estará supeditado a los resultados de la consulta popular de enero y a la realización de los comicios generales de diciembre de 2009. El lapso entre ambos electorales puede ser un incentivo para que la oposición defina su identidad, cohesione sus diversas expresiones y elabore propuestas alternativas para disputarle al MAS la orientación de la transición estatal en el marco de la competencia electoral y fortaleciendo el pluralismo político. Una oposición fortalecida pero proactiva es una condición para el “acuerdo post constituyente” y un factor de inhibición de las pretensiones del MAS de conformar un presidencialismo de mayoría que puede debilitar la democracia al menoscabar el pluralismo político.

## **EVO MORALES: NACIONALISMO E INDIGENISMO DESDE EL ESTADO**

“El miedo que tengo es que la gente que nos apoya se levante”  
Evo Morales, en *Cosas. Revista Internacional*, junio de 2008.

A partir del arribo de Evo Morales a la presidencia de la república en enero de 2006, el Movimiento Al Socialismo MAS se consolidó como principal fuerza política. Desde entonces, venció en todas las contiendas electorales, obteniendo votaciones mayoritarias en la consulta nacional por autonomías departamentales (julio de 2006), en la elección de representantes a la Asamblea Constituyente (julio de 2006) y en el referéndum aprobatorio de la nueva Constitución Política del Estado (enero de 2009). Adicionalmente, Evo Morales obtuvo 67% de votos en el referéndum revocatorio de mandato realizado en agosto de 2008 y postulará a la reelección presidencial en los comicios generales convocados para diciembre de 2009, como parte del proceso de implementación del nuevo ordenamiento constitucional; siendo candidato favorito debido al contundente apoyo que tiene en los departamentos de tierras altas y en zonas rurales. Su liderazgo se sustenta en la capacidad organizativa y movilizadora de una amplia coalición de actores sociales entre los que sobresale el movimiento campesino e indígena.

Sin embargo, la gestión gubernamental del MAS se desenvuelve en un contexto de polarización ideológica, conflictividad social y divisiones interregionales. Además, la crisis política adquirió contornos institucionales inéditos debido a la confluencia de *gobierno dividido*, porque la oposición controla la cámara alta; *división vertical de poderes*, debido a la presencia de autoridades departamentales de signo opositor en varias regiones; y un *proceso constituyente* que concluyó sin concertación entre actores estratégicos. A partir de estos criterios analizamos los rasgos del liderazgo de Evo Morales prestando atención a su trayectoria política y su desempeño en el manejo del poder gubernamental, los recursos de poder que lo sustentan y el estilo discursivo que acompaña el proyecto político del MAS asentado en una combinación de nacionalismo e indigenismo.

### **Un contexto político inédito**

En diciembre de 2005, Evo Morales obtuvo mayoría absoluta de votos y accedió a la presidencia de manera directa, un hecho inédito en el período democrático iniciado en 1982. Atrás quedaron veinte años de gobiernos de coalición que convergieron en torno al neoliberalismo y la democracia representativa (Lazarte 2005, Mayorga 2002). El sistema de partidos sufrió una aguda recomposición porque si en el pasado Acción Democrática Nacionalista ADN, Movimiento Nacionalista Revolucionario MNR, y Movimiento de Izquierda Revolucionaria MIR concentraron alrededor del 60% de la votación y de los escaños parlamentarios, en las elecciones de diciembre del 2005 solamente uno de esos partidos mantuvo su presencia con una reducida bancada.

Este resultado tuvo como antecedente las elecciones generales de 2002 cuando surgieron nuevos partidos, como el MAS, Nueva Fuerza Republicana NFR y Movimiento Indígena Pachakuti MIP que capturaron cerca de la mitad de la votación (ver cuadro 7). La

presencia de nuevas agrupaciones políticas con discursos contestatarios al neoliberalismo y a la “democracia pactada” debilitaron la tendencia centrista predominante en el sistema de partidos y, desde entonces, la polarización en su seno alentó la crisis política que, entre 2003 y 2005, derivó en la renuncia de dos presidentes y en el adelantamiento de elecciones generales.

En diciembre de 2005, el MAS se convirtió en el partido dominante y el lugar de la oposición fue ocupado por nuevas tiendas políticas lideradas por ex dirigentes de partidos tradicionales: Poder Democrático Social PODEMOS y Unidad Nacional UN, junto con el MNR, único sobreviviente del pasado. El MAS venció con 54% de la votación nacional, obtuvo victorias en cinco departamentos (La Paz, Oruro, Potosí, Chuquisaca y Cochabamba) y la mayor cantidad de diputados uninominales y plurinominales, y ocupó el segundo lugar en el Senado. La agrupación ciudadana PODEMOS postuló a Jorge Quiroga, ex presidente por ADN, alcanzó el segundo lugar con 29% de los votos, venció en cuatro departamentos (Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija) y obtuvo mayoría de senadores. Por su parte, UN postuló a Samuel Doria Medina -ex dirigente del MIR- y sacó alrededor del 8% de la votación, aunque la obtención de una curul en el Senado le proporcionó un importante margen de acción parlamentaria. De manera similar, el MNR obtuvo un puesto en el Senado y su votación bordeó el 7% (ver cuadros 9 y 10).

Después del primer año de gestión gubernamental, a partir de enero de 2007, el proceso político adquirió una peculiar complejidad debido a la coexistencia de tres escenarios político institucionales con diversa composición de actores: a) *gobierno dividido* en las relaciones entre poder ejecutivo y poder legislativo, b) *división vertical de poderes* por la pugna entre el gobierno central y varias autoridades departamentales (prefectos), y finalmente, c) *asamblea constituyente* sometida a la presión de actores sociales con diverso sello identitario

y divergentes proyectos de reforma estatal.<sup>55</sup> En estas condiciones se desplegó el ejercicio del liderazgo de Evo Morales cuyas peculiaridades analizamos a continuación.

### ¿Quién es Evo?

*Evo soy yo.* Así rezaba una propaganda gubernamental desplegada en varias ciudades mediante gigantografías durante los primeros meses del año 2006. Un lema sin duda curioso porque el orden del discurso aparecía invertido, no seguía la secuencia previsible y convencional del mensaje político, esto es: *Yo soy Evo/Nosotros somos Evo.* Tal vez por una sencilla razón: porque un líder puede ser “nosotros”, puesto que todos somos (yo soy –con minúscula) el espejo donde él se refleja. Es el Caudillo, somos la Masa. Pero ninguno/a de nosotros/as (algunas fotografías tenían rostro de mujer) puede ser Evo porque se diluiría la excepcionalidad de su figura: sólo él fue y es el primer presidente indígena o el primer indígena presidente. Y no solamente para nosotros, los bolivianos. Evo es una imagen glocal: local y global, porque la identidad y demanda indígena se construye sobre la fractura histórica provocada por la conquista y la colonia española pero se enlaza con la crisis del Estado nacional y con los debates internacionales sobre ciudadanía multicultural. En el último cuarto de siglo, mientras en Latinoamérica y en la región andina —sobre todo en el altiplano pazeño— se producía la emergencia del movimiento campesino e indígena, las reivindicaciones étnicas pasaron a formar parte del discurso global en dos ámbitos contrapuestos: en las entidades multilaterales y organismo internacionales formales, como la Organización Internacional del Trabajo OIT y la Organización de las Naciones Unidas ONU, y en los eventos sociales antiglobalización y altermundistas (Foro Social Mundial) donde el movimiento indígena

---

<sup>55</sup> Para el desarrollo de estos términos remitirse al subtítulo “Características de los conflictos y acuerdos políticos” del capítulo “Conflictos y acuerdos políticos”

empezó a ser interpelado como el nuevo “sujeto” de la revolución anticapitalista o protagonista del tránsito a la posmodernidad. Evo Morales, en su condición de dirigente cocalero y representante de la “sociedad civil”, ya era figura relevante en esos espacios o movimientos contestatarios pero su condición étnica adquirió otra connotación cuando irrumpió en los meandros formales de la política internacional como “hombre de estado”. Es decir, a diferencia de otros líderes latinoamericanos Evo Morales vive en ambos mundos con personalidad propia. Esta condición le proporciona ventajas políticas porque el respaldo internacional —oficial y no estatal— a su gobierno es incuestionable y no depende (hasta ahora) de los actos y resultados de su gestión gubernamental sino del significado de su presencia en los espacios de poder; depende de la presencia de una figura política que representa la alteridad, el complejo de culpa de Europa, la prueba de las culpas de la cultura occidental. Por eso, en aquellos ámbitos —allende nuestras fronteras— Evo es “*el otro*”, y la verosimilitud de la demanda campesina e indígena que encarna no se sustenta solamente en argumentos, en palabras que pretenden persuadir, o en invectivas que reclaman justicia histórica, sino en factores suasivos, aquellos que acompañan la palabra y definen su verosimilitud y eficacia persuasiva: imagen, piel, vestimenta, estilo, impronta, en suma, aquello(s) que el líder *representa* y conduce a la redención de los condenados de la tierra que ahora son carne y hueso (necesidad y peligro) debido a los flujos migrantes transnacionales y no meramente piezas de museo, libros de historia y nostalgia del *bon savage*.

Si para el mundo global Evo representa la *otredad*, en la política local es *autorepresentación*. Representación de una mayoría social transformada en mayoría política; con el Movimiento Al Socialismo MAS convertido en instrumento de un proyecto de poder que se cristaliza en el modelo de Estado (“plurinacional comunitario”)

diseñado en la nueva Constitución Política: “Quinientos años de rebelión contra la invasión, contra el saqueo permanente, después de 180 años de resistencia contra un estado colonial, después de 20 años de lucha permanente contra un modelo neoliberal, hoy siete de febrero de 2009 es un acontecimiento histórico y singular para Bolivia y Latinoamérica” (Discurso de Evo Morales en el acto de promulgación de la Constitución Política del Estado, La Razón, 8 de febrero de 2009).

### **Evo: vicisitudes de una trayectoria política**

Nacido en una comunidad aymara en el departamento de Oruro y emigrado a la zona de producción de hoja de coca a principios de la década de los ochenta, Evo Morales es jefe del MAS desde su fundación en 1999. Su incursión en la arena parlamentaria se produjo en 1997, siendo elegido diputado uninominal como parte de la bancada de Izquierda Unida, sigla que fue utilizada por los sindicatos cocaleros para incursionar en la escena política. Como candidato presidencial del MAS obtuvo el segundo lugar en las elecciones de 2002 y en los siguientes comicios fue vencedor con mayoría absoluta. Fue dirigente principal de las federaciones sindicales de campesinos productores de hoja de coca de la región tropical de Cochabamba, iniciando su carrera sindical como secretario de deportes en 1981 hasta asumir el cargo de secretario ejecutivo en 1988 (Albó, 2002; Quispe, 2003), siendo reelecto en ese cargo hasta la fecha, a pesar de su condición de jefe político y presidente de la república.

Su trayectoria sindical y política es impensable sin su experiencia de migrante y de colonizador en el Chapare, una zona tropical caracterizada por la producción de hoja de coca. En su niñez acompañó a su padre a Jujuy, Argentina, a la migración temporal por la cosecha de caña y, como cuenta, “una de mis aspiraciones mayores era viajar en algunos de esos buses que transitaban por la

carretera, repletas de gente que arrojaba cáscaras de naranja o plátano. Yo recogía esas cáscaras para comer... Debido a esa situación de extrema pobreza mis padres migraron más tarde a la zona del Chapare” (Página/12, 16 de abril de 2006). Y al abandonar el altiplano y asentarse en el trópico transitó de la comunidad al sindicato, de la sobrevivencia a la producción de hoja de coca, pero también de una naturaleza adversa y un poblado marginal a la abundancia natural del trópico y al centro de la conflictividad social, porque en el Chapare se aplicó desde mediados de los años ochenta, precisamente cuando se iniciaba la carrera sindical de Evo Morales, una política de lucha contra el narcotráfico y de erradicación de plantaciones de coca, convertida en el tema dominante de las relaciones bilaterales entre Bolivia y Estados Unidos.

En esa región aprendió que el sindicato actúa como mecanismo de mediación entre el Estado y la sociedad y se nutrió de la tradición nacional-popular del sindicalismo del proletariado minero que, desde la revolución de 1952, se caracterizó por trascender el gremialismo y participar en la arena política esgrimiendo reivindicaciones de carácter general. Adicionalmente, la política de erradicación de las plantaciones de coca promovida por Estados Unidos apuntaló un discurso antiimperialista en el sector cocalero matizado con reivindicaciones étnico culturales de defensa de la “hoja sagrada de la coca”. Por eso la perspectiva política de la dirigencia del movimiento cocalero es nacional y el corporativismo sindical no impide que las demandas sectoriales sean articuladas a una visión general, a un proyecto político que combina nacionalismo con indigenismo.

Ahora bien, desde su arribo al poder, la visión de Evo Morales respecto a lo indígena ha ido cambiando, su propia biografía e identidad se encuentra en proceso de reelaboración. La construcción del discurso indigenista en Bolivia se sintetizó, después de más de

dos décadas de movilizaciones, en un sujeto político que es una coalición de actores (“naciones y pueblos indígena originario campesinos”) que el nuevo texto constitucional reconoce como portador de derechos colectivos y sustento del “Estado plurinacional comunitario”. Esta coalición se sintetiza a su vez en la figura de Evo Morales que, desde el ejercicio de la presidencia, encara una búsqueda identitaria personal que al principio aparecía, la mayoría de las veces, de manera negativa en sus alocuciones públicas en una suerte de victimización (“quieren derrocar al indio”, “por indio me quieren tumbar”<sup>56</sup>) más que como afirmación de un proyecto político que representa los intereses del movimiento campesino e indígena.

Después de tres años de ejercicio gubernamental esa resignificación se traduce en una visión que contiene la “memoria larga” de resistencia indígena a la colonización (Rivera, 2003) y se enlaza con el presente, en un nuevo *continuum* para explicar la historia a partir de privilegiar lo indígena<sup>57</sup>: “Quinientos años de rebelión contra la invasión, contra el saqueo permanente, después de 180 años de resistencia contra un estado colonial, después de 20 años de lucha permanente contra un modelo neoliberal, hoy siete de

---

<sup>56</sup> “Estoy seguro además de eso, que algunos grupos no aceptan que un campesino indígena sea presidente, ese es el tema de fondo, como permanentemente dijeron, hay que desgastar al indio para poder tumbar al indio” (Mensaje a la Nación, 25 de noviembre de 2007). “...a dos años de presidente, de gobierno, ya hemos visto a esos grupos oligárquicos... que no quieren perder la mamadera [y] se oponen, y pasan a una resistencia basada en el racismo. No se puede entender cómo... nos humillamos entre bolivianos, o nos humillan de indios, de llamas, no se puede entender eso, quisiera que la comunidad internacional haga un seguimiento de dónde viene la violencia, de dónde viene el racismo”. (La Paz, 28 de noviembre de 2007).

<sup>57</sup> El discurso masista niega la “memoria corta” de la revolución nacional de 1952, por lo menos en una de sus acepciones, la del “hermano campesino”, que implicaba la asimilación de los indígenas a un proyecto homogeneizante de nación mestiza. En cambio, en lo relativo a la reivindicación de un Estado “fuerte” como expresión de la soberanía nacional es evidente que el nacionalismo revolucionario está presente en la retórica gubernamental, por ejemplo, cuando se esgrime la antinomia “nación/Imperio” en la relación con Estados Unidos, o se invoca la “unidad nacional” para cuestionar las demandas autonomistas regionales.

febrero de 2009 es un acontecimiento histórico y singular para Bolivia y Latinoamérica... Pasamos de la rebelión de nuestros antepasados a la revolución democrática y cultural. Hemos pasado de la revolución a la refundación del país” (Discurso de Evo Morales en el acto de promulgación de la Constitución Política del Estado, La Razón, 8 de febrero de 2009).

Por otra parte, su idea de unidad nacional está vinculada a una visión del Estado que otorga un papel importante a las Fuerzas Armadas, a cuyos miembros interpela con eficacia a partir de recordar y valorar que realizó el servicio premilitar, una práctica ajena a los gobernantes del pasado. La relación con los militares pone de manifiesto otra cara del proyecto político del MAS: el nacionalismo revolucionario, más vigente que nunca en el régimen económico de corte estatista presente en la nueva Constitución e invocado permanentemente cuando el presidente interpela a las Fuerzas Armadas para referirse a la unidad y la soberanía nacionales. La participación de los militares en la nacionalización de los hidrocarburos, con la toma simbólica de instalaciones de las empresas petroleras, y en las políticas sociales redistributivas (bono escolar, renta de vejez, programas de alfabetización) forman parte de la asignación de un nuevo rol a las Fuerzas Armadas a partir de recuperar una doctrina de seguridad nacional de carácter endógeno.

Estos elementos son imprescindibles para evaluar las características del liderazgo de Evo Morales dejando de lado criterios normativos acerca del caudillismo y el clientelismo, dos razones esgrimidas para caracterizar el populismo como antípoda de la democracia (Laserna, 2007; Zovatto, 2007). Evitamos el uso del concepto de populismo para no encasillar el liderazgo de Evo Morales porque es un término que impide comunicar ideas acerca de la actual política boliviana debido al sinnúmero de prejuicios que conlleva y que convierte en caricatura los objetos (y sujetos) de su

indagación. Con estos criterios esbozamos un análisis del liderazgo de Evo Morales situando la mirada en el carácter situacional de su carisma, los recursos de poder que definen su accionar y los rasgos de su estilo discursivo que acompañan el proyecto político del MAS.

### **Los límites del carisma situacional**

Existen varios tipos de liderazgo político. Uno de los más sugerentes es el liderazgo de corte carismático, el cual –como dice Weber– se refiere a ciertas cualidades extraordinarias que tiene una persona, independientemente de que esas cualidades sean hipotéticas, atribuidas o reales. La legitimidad de la autoridad del líder carismático remite a razones que la racionalidad no explica porque contiene una fuerte carga emocional y pone en juego aspectos simbólicos e identitarios (Lindholm 1990). En el caso de Evo Morales estos aspectos son centrales para explicar el perfil de su liderazgo y sus rasgos carismáticos aunque, como veremos más adelante, este liderazgo no se explica al margen de las condiciones, sobre todo de carácter organizativo, de la sociedad boliviana.

El liderazgo carismático –como hecho político– debe ser entendido como proceso. Así como aparece en momentos de crisis, se desvanece cuando las condiciones se transforman o cuando el propio ejercicio del liderazgo modifica sus motivaciones originales, es decir, no depende solamente de los atributos del líder ni de la disponibilidad de sus seguidores, sino de la concreción o no de las expectativas en juego. En el transcurso del tiempo, el liderazgo carismático tiende a articularse con otras formas de legitimidad que se define como rutinización o institucionalización; o bien se disuelve cuando se han cumplido las metas previstas o se desvanece su necesidad social. Por ello, algunos autores hablan de “período carismático” para dar cuenta del momento de gloria de un liderazgo evitando cosificar el hecho sociológico en atributos personales. Como también señala Weber, la “autoridad carismática es

específicamente inestable” y eso exige una demostración continua de las cualidades del líder mediante la demostración fáctica de su capacidad para satisfacer las demandas materiales y simbólicas de sus seguidores. Hacer énfasis en su carácter inestable conduce a considerar el liderazgo carismático como un proceso en que se articulan de manera compleja la personalidad del líder, las expectativas de sus seguidores y las circunstancias del contexto. Esta mirada permite dejar de lado el componente mesiánico -de corte teleológico- que reduce el análisis de los personajes políticos a consideraciones meramente subjetivas. A partir de estos criterios se puede señalar que el de Evo Morales es un caso de “carisma situacional” –a la usanza de Tucker (1976), recogido por Panebianco (1990)–, es decir, el carisma depende de una “situación” que predispone a una colectividad a percibir cualidades especiales en –y a seguir fervorosamente a– una persona.

El liderazgo carismático de Evo Morales es de carácter situacional porque las circunstancias de la crisis política desatada desde principios de la década actual definieron su arribo al poder y su presencia en el gobierno transformó su perfil de dirigente sindical contestatario en portador de un proyecto de transformación política. Entre las circunstancias de origen sobresale el agotamiento de la “democracia pactada” que se manifestó en la decisión ciudadana de otorgar amplia legitimidad a la autoridad presidencial con el inédito apoyo con mayoría absoluta de votos a Evo Morales en diciembre de 2005, desplazando a los partidos políticos del juego de formación de coaliciones de gobierno.

Junto con este viraje en el comportamiento electoral ciudadano se destaca la emergencia y fortalecimiento del movimiento campesino e indígena que se transformó en un actor decisivo en la política boliviana. La imbricación entre lo campesino y lo indígena en un solo actor y un proyecto compartido tiene que ver con la

adopción de códigos étnicos en el seno de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) y con la creación de organizaciones de los pueblos indígenas de tierras bajas y, después, en tierras altas, en un proceso que se catapultó desde principios de los años noventa. Es decir, se produjo una suerte de “etnización” de lo campesino y una autonomía organizativa de los indígenas respecto al sindicalismo campesino. Paralelamente se produjo un debate en torno a la participación directa en la disputa electoral mediante un “instrumento político” del sindicalismo campesino como una demanda de autorepresentación y, por lo tanto, de postulación de candidatos propios. Esta dinámica organizativa es el sustrato material del carisma situacional de Evo Morales y se manifiesta en una combinación de recursos de poder que se complementan -sindicato y partido- en el ejercicio del poder gubernamental que, como vimos, se desenvuelve en un complejo escenario político e institucional que también incide en el ejercicio de su liderazgo.

### **Recursos de poder: el partido y los sindicatos**

El liderazgo de Evo Morales se construye sobre la base de dos formatos organizativos, cuyas fronteras son difíciles de precisar en el desempeño de su autoridad. Por razones didascálicas analizamos en primer lugar la trayectoria y características del MAS y, luego, su lazo con los sindicatos campesinos y organizaciones indígenas.

#### **De la protesta a la propuesta**

El origen del MAS recorre una doble ruta. Por una parte, se enmarca en un debate en el seno de la CSUTCB en torno a la decisión de conformar un “instrumento político” de los sindicatos campesinos y los pueblos indígenas, empeño que data de la década de los noventa del siglo pasado y se enmarca en la conmemoración de los 500 años del “descubrimiento” de América Latina. Por otra, se asienta en la fortaleza de las organizaciones sindicales de los

campesinos productores de hoja de coca y en las relaciones entre sindicatos y algunas fuerzas de izquierda tradicional con escasa presencia parlamentaria. Desde 1992, diversos congresos de la CSUTCB resolvieron encarar la organización de un partido político, sin embargo, las divisiones internas y las pugnas entre tendencias políticas impidieron una acción orgánica, más aún, este tema fue motivo de una disputa adicional entre dirigentes. Estas circunstancias impidieron su participación electoral con una organización propia, motivo por el cual en 1997 algunos dirigentes se postularon como candidatos del frente Izquierda Unida IU, vinculado al Partido Comunista Boliviano, y obtuvieron alrededor del 4% de la votación nacional (ver cuadro 5) con una fuerte concentración de votos en las zonas de influencia de los sindicatos de productores de coca donde su principal dirigente, Evo Morales, fue candidato a diputado uninominal consiguiendo una votación superior al 70% en su respectiva circunscripción. Las razones de esta participación bajo una sigla de la izquierda tradicional no tienen que ver solamente con la irresolución de las disputas internas en la CSUTCB, sino con el fracaso de un intento de obtención de personería jurídica ante la Corte Nacional Electoral para un partido denominado Asamblea por la Soberanía de los Pueblos. Este intento fracasó por las pugnas de liderazgo entre Evo Morales y otros dirigentes campesinos hasta que, a principios de 1999, la utilización de una sigla –MAS– permitió a los seguidores de Evo Morales participar en las elecciones municipales de 1999.

Esa sigla correspondía a una minúscula organización de izquierda que había obtenido su personería jurídica en 1987 y ofreció su nombre al partido en ciernes de Evo Morales, denotando las dificultades que enfrentaba el movimiento campesino para su incorporación formal al escenario político. Las pugnas al interior de la CSUTCB provocaron que el apoyo electoral al MAS se circunscriba a las organizaciones sindicales de la zona del trópico y de los valles

de Cochabamba, obteniendo poco más del 3% en las elecciones generales de 1997 -con la sigla IU- y en los comicios municipales de 1999, como MAS (ver cuadros 5 y 6). Esta votación concentrada regionalmente le permitió acceder al parlamento con cuatro diputados uninominales y controlar varios municipios en zonas rurales. La labor del MAS era marginal y secundaria en el parlamento, empero, las acciones de protesta de los sindicatos cocaleros revestían particular importancia debido a los conflictos provocados por la política de erradicación de plantaciones de coca implementada bajo influencia norteamericana.

En enero de 2002, la presión norteamericana adquirió otro matiz puesto que Evo Morales fue expulsado del parlamento con la acusación de haber “abusado” de su inmunidad parlamentaria para “incitar a cometer acciones violentas que luego generaron graves delitos penales”, en referencia a los enfrentamientos entre campesinos cocaleros y fuerzas policiales que provocaron varias víctimas en un conflicto suscitado por disposiciones gubernamentales relativas a la comercialización de hoja de coca. La mayoría oficialista adoptó esa decisión contra un diputado opositor y sus consecuencias políticas se reflejarían en los próximos comicios generales.

La injerencia norteamericana tuvo un sello similar en el proceso electoral de 2002, puesto que su embajador realizó declaraciones públicas en contra de Evo Morales advirtiendo al electorado sobre las consecuencias negativas que tendría para Bolivia la victoria de un candidato presidencial “vinculado al narcotráfico”. Contra todos los pronósticos, el MAS obtuvo el segundo lugar con 20.9% de la votación y su candidato pasó a disputar la presidencia en la segunda vuelta congresal frente a Sánchez de Lozada del MNR (ver cuadro 7). Con victorias electorales en cuatro de los nueve departamentos y una importante representación parlamentaria, el MAS se convirtió en un partido relevante. La fuerza regional asentada en los sindicatos de

productores de hoja de coca se había transformado en un partido nacional con apoyo de organizaciones sindicales, comunidades indígenas y sectores populares urbanos.

Después de la caída de Sánchez de Lozada en octubre de 2003, el MAS se transformó en la principal fuerza política. Su influencia fue notoria en el referéndum sobre hidrocarburos, en 2004, puesto que definió algunas preguntas de la consulta y propició la participación ciudadana a contramano de otros grupos de izquierda que optaron por el boicot y en oposición a sectores empresariales que cuestionaban el referéndum. Los resultados fueron favorables a sus directrices, poniendo en evidencia su arraigo electoral puesto que en las zonas donde había vencido en los comicios de 2002 se registraron votaciones afines a sus consignas. Así, su conducta fue transcurriendo de la protesta a la propuesta para postularse como alternativa política al neoliberalismo y a la “democracia pactada”.

La adopción de una posición moderada y centrista en el referéndum provocó un incremento de percepciones positivas respecto a la figura de Evo Morales en las encuestas y su partido se convirtió en el favorito en las elecciones municipales de diciembre de 2004, en las que obtuvo el primer lugar con 18.5% de la votación (ver cuadro 8). Esta victoria electoral se vio minimizada porque el MAS no obtuvo el control de las alcaldías más importantes. La consolidación de su base electoral predominantemente rural ratificó su perfil campesino e indígena aunque debía enfrentar el desafío de incursionar con similar fuerza en los centros urbanos y aquellas regiones en las que su presencia era débil. Este rasgo deficitario se modificaría de manera nítida en los comicios presidenciales de 2005 que consolidaron al MAS como la principal fuerza política nacional con resultados inéditos en votación y representación parlamentaria.

Un factor que favoreció el crecimiento político electoral del MAS tiene que ver con ciertas modificaciones institucionales referidas al

ámbito municipal y con la inclusión de diputados uninominales en la representación parlamentaria. En primer lugar, la implementación de la Ley de Participación Popular desde 1995 estableció la conformación de gobiernos municipales en todo el territorio nacional e incentivó la presencia de candidatos campesinos e indígenas sobre todo en zonas rurales. En las elecciones municipales de 1995 algunas organizaciones campesinas, aliadas con la Izquierda Unida obtuvieron la victoria en varios municipios ubicados en zonas de producción de hoja de coca. En 1999, se produjo la primera participación electoral municipal del MAS obteniendo el 3,3% de la votación nacional. Con la crisis política como telón de fondo, las elecciones municipales de 2004 convirtieron al MAS en la primera fuerza política con 18.48 % de los votos y con presencia en la mayoría de los trescientos municipios del país aunque sin victorias en las capitales departamentales (ver cuadros 6 y 8).

Por su parte, la elección de diputados uninominales se inició en los comicios generales de 1997 propiciando la primera incursión de dirigentes campesinos cocaleros en el parlamento. Bajo la sigla de Izquierda Unida, el sindicalismo campesino obtuvo cuatro diputaciones uninominales. La marcha ascendente del MAS dio un salto en el 2002 con la obtención del segundo lugar con 20,9% y logrando la mitad de sus diputados en circunscripciones uninominales (ver cuadros 5 y 7). En 2005, la victoria masista en cinco de nueve departamentos le permitió obtener casi dos tercios de las diputaciones uninominales en disputa. En suma, los espacios locales –municipios y circunscripciones uninominales– se convirtieron en ámbitos favorables para el crecimiento electoral del MAS debido a su imbricación con los sindicatos campesinos y organizaciones indígenas sobre todo en las zonas rurales.

### **Movimiento, partido y sindicato**

El MAS es un partido atípico en términos organizativos. Su vínculo con sindicatos campesinos y comunidades indígenas le

proporciona rasgos peculiares puesto que las fronteras entre movimiento sindical y organización política son difusas (Komadina 2007). Su origen, vinculado al debate en el seno de la CSUTCB respecto a la creación de un “instrumento político” de los sindicatos campesinos y los pueblos indígenas, establece esa característica central ya que las decisiones se asumen bajo las pautas del asambleísmo de raigambre obrera-minera que, desde los años cincuenta del siglo pasado, impregnó la cultura política del sindicalismo campesino. El papel de su líder expresa esa imbricación puesto que Evo Morales es jefe del partido y máximo dirigente de las Federaciones de Trabajadores Campesinos del Trópico de Cochabamba, una entidad que agrupa a los productores de hoja de coca de esa región. Su elección como diputado y, luego, como presidente de la república no modificó su rol como dirigente sindical y, de manera análoga, los dirigentes de las organizaciones de base (sindicatos, centrales campesinas y federaciones regionales) asumieron puestos de dirección en la organización política y cargos de representación en el parlamento o en la Asamblea Constituyente, por lo tanto, responden a criterios de selección que provienen de su desempeño dirigencial. En el despliegue de su estrategia electoral este núcleo organizativo sindical se amplió mediante alianzas con otros sectores organizados que siguen pautas similares y, a través de acuerdos electorales, con grupos de izquierda tradicional subordinados a las pautas sindicales. Las decisiones coyunturales y las definiciones tácticas del partido generalmente son resultado de su aprobación en reuniones de las organizaciones sindicales, en las cuales las directrices de Evo Morales son determinantes.

Su base social predominantemente campesina e indígena le confiere, además, un carácter peculiar puesto que incorpora tradiciones y costumbres autóctonas que no formaban parte del acervo organizativo de la izquierda boliviana. Con un discurso que asienta su legitimidad en la “consulta a las bases”, el MAS recrea, sin embargo, las pautas autoritarias que caracterizan la conducta de los

partidos políticos de izquierda que operan bajo la lógica del centralismo democrático y el caudillismo que predomina en la política en general. Si bien es la única fuerza política que comporta mecanismos de rendición de cuentas por parte de los dirigentes, no se realizan elecciones internas con el criterio del voto individual sino bajo la premisa de selección de dirigentes y/o candidatos en asambleas que involucran a la militancia y a los afiliados al sindicato. Estas características dan cuenta de un incipiente proceso de institucionalización partidista que convive con un elevado grado de normatividad sindical en algunos ámbitos de la red organizativa que soporta al partido.

Un rasgo central de su funcionamiento como fuerza opositora en el pasado y, ahora, como partido de gobierno es su relación con los movimientos sociales y los sindicatos. Esta relación adquiere una connotación particular si se considera que las organizaciones sociales tienen una enorme densidad organizativa, capacidad de movilización e incidencia política; una tradición de larga data que adquirió nuevos bríos con la emergencia y fortalecimiento del movimiento campesino e indígena que se constituyó en la principal base de apoyo al partido. El MAS no se limita a reconocer el protagonismo de los movimientos sociales -interpelados como agentes del cambio y como referentes de su labor gubernamental- sino que se enlaza de manera orgánica con las organizaciones populares. En esa medida, el MAS dirige una suerte de coalición de actores sociales y políticos que se aglutinan bajo el liderazgo de Evo Morales, convertido en el factor de unificación simbólica y de conducción práctica. Pero se trata de una “coalición inestable” conformada por diversas organizaciones y movimientos sociales que son base de apoyo orgánico y permanente, como los campesinos cocaleros, colonizadores y mujeres campesinas indígenas (Mayorga 2007). También participan otros grupos sociales que son circunstancialmente aliados del partido de gobierno, como los

cooperativistas mineros y las juntas de vecinos y, finalmente, varias organizaciones indígenas que actúan alternativamente como adeptos o grupos de presión, algo que aconteció particularmente en la Asamblea Constituyente.

Esta variedad de lazos pone en evidencia el carácter de “coalicción inestable” que caracteriza el agrupamiento de actores sociales en torno al partido de gobierno. En la medida que las demandas de un sector social son canalizadas por el MAS se produce un vínculo fuerte y su participación en la coalición se torna estable. En cambio, si se origina una disyunción entre demanda y decisión gubernamental, el lazo del movimiento social con el MAS se debilita -o rompe momentáneamente- y con ello su presencia en la coalición. Si bien el MAS opera como pivote de esta coalición, su relación con las organizaciones sociales no reproduce las fórmulas convencionales de cooptación gubernamental, aunque ciertos segmentos –como los campesinos cocaleros– son movilizados para secundar las acciones gubernamentales. En otras circunstancias, el discurso *masista* insiste en la autonomía de los movimientos sociales e, incluso, da señales de cierta subordinación cuando consulta sus decisiones en asambleas sindicales o en actos públicos organizados como sesiones de evaluación de la gestión gubernamental a la usanza del informe presidencial que se presenta anualmente al parlamento.

El sindicato es el sustrato básico del liderazgo de Evo porque comporta códigos específicos de relación entre dirigentes y bases. Evo Morales es una suerte de cúspide de una amplia red organizativa de raigambre –y cultura– sindical y comunitaria que asumió nuevos y variados formatos de funcionamiento compacto a partir de la experiencia del sindicalismo en sus múltiples facetas. Durante el desarrollo de la Asamblea Constituyente se manifestó en el Pacto de Unidad y, posteriormente, en la Coordinadora Nacional por el Cambio CONALCAM. En ambos casos, el decisionismo del líder tuvo

que bregar con posiciones divergentes de algunas organizaciones, sobre todo indígenas, que formaban parte de esas instancias centralizadoras de la acción de los sectores sociales afines al gobierno.

En el caso del “Pacto de Unidad”<sup>58</sup> se percibe una lógica de intercambio entre el partido de gobierno y las organizaciones sociales, al margen de algunos vínculos orgánicos con el MAS y la participación de varios dirigentes como asambleístas por el oficialismo. Este intercambio se manifestó en la adopción, por parte del MAS, de la propuesta del nuevo texto constitucional presentada por el “Pacto de Unidad” bajo el título de “Por un Estado Plurinacional y la autodeterminación de los pueblos y naciones indígenas, originarias y campesinas”, cuyos planteamientos centrales constituyen el armazón de la nueva Constitución. Sin embargo, algunos elementos cruciales fueron modificados por iniciativa del partido de gobierno en la fase de aprobación en la Asamblea Constituyente y, después, mediante el acuerdo congresal con la oposición partidista en octubre de 2008 que permitió reformar una centena de artículos, en algunos casos por decisión presidencial y a contramano de las demandas del movimiento campesino e indígena, para entonces organizado en torno a CONALCAM, una instancia organizativa más cercana al gobierno. Es decir, en la Asamblea Constituyente el “Pacto de Unidad” no fue una simple “correa de transmisión” del partido oficialista en la Asamblea Constituyente, ni el MAS fue un mero “instrumento político” de las organizaciones

---

<sup>58</sup> Se trata de la Asamblea Nacional de Organizaciones Indígenas, Originarias, Campesinas y de Colonizadores de Bolivia conformada por Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qollasuyo, Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia, Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia, Federación de Mujeres Campesinas de Bolivia Bartolina Sisa, Confederación de Pueblos Étnicos de Santa Cruz, Confederación de Pueblos Moxeños del Beni, Movimiento Sin Tierra y Asamblea del Pueblo Guaraní. Vale la pena resaltar que las federaciones de campesinos productores de hoja de coca, principal base sindical del MAS, no forman parte de esta supra organización aunque varios militantes masistas actúan como dirigentes en diversas entidades.

campesinas e indígenas. Más adelante, este vínculo se reprodujo en relación a CONALCAM. En ambos casos, el liderazgo de Evo Morales aparece como un elemento decisivo que unifica pero también decide en última instancia, a partir de la búsqueda y el establecimiento de un equilibrio de posiciones que permita reproducir la base social de apoyo al gobierno sin subordinar la línea gubernamental a las demandas campesinas e indígenas. Este grado de autonomía del liderazgo presidencial se puso de manifiesto de manera más nítida en la fase posterior a la Asamblea Constituyente porque el Pacto de Unidad, en buena medida, fue desplazado o subsumido por CONALCAM.

La Coordinadora Nacional por el Cambio CONALCAM surgió en ocasión del cumplimiento del primer año de gestión gubernamental en un evento público para brindar un “informe paralelo” al informe presidencial presentado al Congreso Nacional, y que fue luego “divulgado ante los movimientos sociales” (La Razón, 22 de enero de 2007). Por ese entonces, CONALCAM estaba compuesta por trece organizaciones sociales afines al MAS, como las confederaciones nacionales de campesinos y colonizadores, la Confederación de Indígenas del Oriente Boliviano, una corriente del Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qollasuyo y del Movimiento Sin Tierra, la Federación de Trabajadoras del Hogar, la Confederación de Jubilados y una organización de desocupados de Tarija (La Razón, 24 de enero de 2007). Aunque desde esferas gubernamentales se mencionó que CONALCAM estaría “por encima del gabinete e incluso de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial” y tendría “un fuerte nivel de decisión en los ámbitos político, económico y social en el proceso de cambio” (La Razón, 24 de enero de 2007), su accionar fue intermitente y su protagonismo casi nulo hasta que el MAS encaró la tarea de concluir el proceso constituyente con la aprobación de la nueva Constitución mediante referéndum. Durante el año 2008, cambió el cariz de CONALCAM porque aglutinó a las organizaciones

que formaban parte del “Pacto de Unidad” y amplió su convocatoria a todas las organizaciones sindicales y de otros sectores (juntas vecinales, gremiales, jubilados, estudiantes, cooperativistas), e inclusive a la Central Obrera Boliviana que se sumó a varias acciones desplegadas en una suerte de pacto con el gobierno. En cierta medida era una respuesta oficialista a los empeños organizativos y la capacidad movilizadora de la oposición regional que aglutinaba a los prefectos y comités cívicos en rechazo al proyecto de nueva Constitución.

Entonces se puso de manifiesto la complejidad del liderazgo de Evo Morales porque, en su condición de presidente de la república y jefe del MAS, se encargó de dirigir un par de cruciales asambleas de CONALCAM. Vale destacar la metodología que utilizó para tomar decisiones en ocasión de los conflictos suscitados en septiembre y octubre de 2008, cuando la CONALCAM respondió las protestas opositoras con movilizaciones sociales –sobre todo campesinas e indígenas– y marchas a Santa Cruz y, luego, a la sede de gobierno para presionar por la convocatoria al referéndum constitucional. En un par de reuniones bajo el formato de las asambleas sindicales se produjo la presentación de variadas posiciones y el debate consecuente para definir las medidas a tomar; con la presencia de Evo Morales como moderador en los tramos decisivos de uno de los eventos que duró alrededor de veinte horas y que fue transmitido en directo por una radioemisora estatal. Al margen que se impuso la línea gubernamental es preciso resaltar que la decisión presidencial se sustentó en la lógica del asambleismo sindical, el debate se ventiló públicamente y, obviamente, las medidas fueron acatadas por todas las organizaciones participantes. Es decir, el liderazgo de Evo Morales se impuso no solamente por la disponibilidad de los recursos de poder gubernamentales (su condición de presidente de la república) y partidistas (su condición de jefe del MAS con capacidad de manejo de varias federaciones sindicales) sino porque estableció

una interacción directa con organizaciones sociales que trascendían los intentos de control de la organización partidista o del aparato gubernamental. Es decir, CONALCAM no era el brazo sindical del MAS, no obstante operaba como sustento político del gobierno, merced a la presencia del presidente de la república actuando bajo los códigos del sindicalismo.

En suma, el liderazgo de Evo Morales no se limita a la movilización de su organización partidista ni a la disponibilidad de sus bases electorales. La interacción con los movimientos sociales implicó un intercambio constante bajo formatos organizativos que se fueron adaptando a las exigencias de la coyuntura política y a las necesidades de la pugna con la oposición parlamentaria y regional. La utilización de diversos recursos de poder muestra la complejidad de su liderazgo y también sus límites. Tal vez en este hecho se inscriba la invocación constante que realiza Evo Morales de la frase *zapatista* de “mandar obedeciendo”, no obstante su palabra de mando sigue siendo la palabra decisiva.

### **Proyecto político y estilo discursivo**

El proyecto político del MAS se articula en torno a dos ejes discursivos: nacionalismo e indigenismo. El primero se puso de manifiesto al inicio de la gestión gubernamental mediante la nacionalización de los hidrocarburos a través de un decreto presidencial en mayo de 2006; el segundo se tradujo en la aprobación de una nueva Constitución Política del Estado, mediante un referéndum realizado en enero de 2009, que define un modelo de “Estado plurinacional comunitario”.

El nacionalismo retornó al centro de la discursividad política después de varias décadas y se expresa como soberanía estatal frente a las empresas extranjeras en relación a la propiedad y la gestión de los recursos naturales, particularmente los hidrocarburos. Desde octubre de 2003, cuando se produjo la denominada “guerra del gas”

que provocó la renuncia del presidente Sánchez de Lozada, existían diversas concepciones acerca del alcance de la demanda de nacionalización; unas radicales que exigían la expropiación de las empresas extranjeras, otras moderadas –entre ellas la del MAS– que planteaban una “nacionalización legal” sin confiscación ni expropiación, la que fue ejecutada por el gobierno de Evo Morales.

En el discurso gubernamental el nacionalismo estatista es la alternativa al neoliberalismo empero, a diferencia de las nacionalizaciones del pasado, su implementación se produce en el marco de la normatividad legal, a pesar de la retórica radical del discurso gubernamental y la parafernalia antiimperialista –incluida la presencia de militares en las instalaciones petroleras– que acompañó la promulgación del decreto en cuestión. A partir de esta medida, la política de nacionalización se fue expandiendo y, finalmente, se tradujo en norma constitucional puesto que la nueva Constitución contiene varias disposiciones de corte estatista<sup>59</sup>.

Este eje discursivo es fundamental para explicar el apoyo electoral al MAS y su actual capacidad política, ya que el nacionalismo es una de las ideologías con mayor fuerza interpelatoria y opera como una suerte de sentido común que se expresa en la antinomia “nación *versus* antinación”. Para el nacionalismo revolucionario, el pueblo y el Estado representaban a la nación, mientras la antinación expresaba los intereses del imperialismo y sus agentes locales. Esa fue la visión dominante en Bolivia desde la “revolución nacional” de 1952 que retorna en los albores del siglo XXI con nuevas

---

<sup>59</sup> Al definir la función del Estado en la economía, la Constitución establece, entre otras tareas: conducir el proceso de planificación económica y social; establecer un sistema de planificación integral estatal incorporando todas las entidades territoriales; dirigir la economía y regular los procesos de producción, distribución, y comercialización de bienes y servicios; ejercer la dirección y el control de los sectores estratégicos de la economía; participar directamente mediante el incentivo y la producción de bienes y servicios para promover la equidad económica y social evitando el control oligopólico de la economía; determinar el monopolio estatal de las actividades productivas y comerciales en caso de necesidad pública (art. 316).

características. El discurso del MAS recupera los códigos del nacionalismo revolucionario, sin embargo, el sujeto de la “revolución democrática y cultural” que pregona el gobierno no es “el pueblo” como alianza de clases y sectores sociales sino un conglomerado de identidades y movimientos sociales con predominio de lo étnico – “las naciones y pueblos indígena originario campesinos”– que son interpelados como sujetos de un proyecto de reconfiguración de la comunidad política concebida como “Estado plurinacional comunitario”. Por ello, el indigenismo se expresa en el predominio político de los pueblos indígenas y comunidades campesinas, empero se combina con la recuperación de la memoria nacionalista del siglo pasado y la necesidad de un Estado “fuerte” para enfrentar al “Imperio”<sup>60</sup>.

La combinación de nacionalismo e indigenismo modifica las nociones de Estado, nación y pueblo. En el discurso masista, el nacionalismo no solamente se expresa en la confrontación con las empresas transnacionales bajo criterios convencionales de soberanía estatal, sino que es invocado como “razón de Estado” frente a supuestas pretensiones de secesión o separatismo promovidas por movimientos regionales que demandaban autonomías departamentales como modelo de descentralización política del Estado.

El Estado es el garante de la unidad nacional empero se trata de un modelo de “Estado plurinacional comunitario” que reemplaza al proyecto de Estado-nación que se materializó a partir de la revolución nacionalista de 1952. A la concepción homogeneizante del nacionalismo que invocaba la “bolivianidad” se contraponen la existencia de varias “naciones” como expresión de pluralismo étnico

---

<sup>60</sup> Al respecto, algunas declaraciones de Evo Morales: “donde está el imperio no hay ningún desarrollo, ni superación ni dignidad... Donde está el imperio no hay ningún desarrollo, pero donde se liberan sí” (Crítica de la Argentina, en <http://criticadigital.com/index.php?secc=nota&nid=10762>). “si antes casi todos los países estaban sometidos a un imperio, a un modelo económico, ahora estamos en otros tiempos, en tiempos de cambio, en tiempos de liberación” (La Razón, 16 de junio de 2006).

cultural. Entre los elementos que definen al nuevo modelo de Estado sobresale el reconocimiento del pluralismo en sus diversas facetas: “pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico”<sup>61</sup>, lo que supone, sin duda, un intento de ampliación de su capacidad representativa de la diversidad social. Sin embargo, el rasgo que define el carácter “plurinacional” del Estado y se constituye en el eje del diseño del sistema político es el pluralismo nacional que implica el reconocimiento de “naciones y pueblos indígena originario campesinos”<sup>62</sup>, un conglomerado de identidades que definimos como *sujeto plurinacional* y que es reconocido como portador de derechos colectivos y cuyas pautas culturales son incorporadas en la institucionalidad estatal. Así, a la democracia representativa y participativa se articula la democracia comunitaria<sup>63</sup> que implica reconocer la validez de “normas y procedimientos propios” del *sujeto plurinacional* para la elección, designación o nominación de sus autoridades y representantes ante los órganos políticos. Regla que se combina con el voto universal, directo y secreto que caracteriza la democracia representativa. Es decir, el pueblo del nacionalismo revolucionario fue desplazado por “los pueblos indígenas” y la nación homogénea por las “naciones originarias”, cuyas pautas culturales son reconocidas como instituciones formales.

---

<sup>61</sup> “Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país” (Art.1).

<sup>62</sup> “Es nación y pueblo indígena originario campesino toda la colectividad humana que comparta identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia es anterior a la invasión colonial española” (Art. 30). Esta denominación es resultado de la combinación de tres códigos: naciones originarias, que es utilizado por las organizaciones de los grupos étnicos de tierras altas; pueblos indígenas, nombre que utilizan los grupos étnicos de tierras bajas; y campesinos, que es la denominación de los trabajadores del campo –hombres y mujeres- organizados en sindicatos desde la década de los cuarenta.

<sup>63</sup> “El Estado adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres.... 3. [Democracia] 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” (Art. 11).

Los resultados de la amalgama de estos ejes discursivos son inciertos. Por lo pronto, permitieron convertir el proyecto político del MAS en un modelo estatal cuyo proceso de implementación enfrenta las vicisitudes de un contexto caracterizado por la persistencia de gobierno dividido y división vertical de poderes, por lo menos hasta la realización de las elecciones generales de diciembre de 2009 y las elecciones departamentales y municipales de abril de 2010.

Desde otra perspectiva, sobresale la combinación de elementos que ordenan la práctica política del MAS (y probablemente del conjunto de actores políticos): incertidumbre estratégica y flexibilidad táctica. Por incertidumbre estratégica concebimos la ausencia de un proyecto político elaborado de manera programática como oferta electoral que, luego, se traduce en agenda gubernamental. El arribo de Evo Morales a la presidencia de la república fue tan sorpresivo como su victoria por mayoría absoluta, y la posterior conversión del MAS en la única fuerza política con presencia nacional y arraigo popular le proporcionó enormes posibilidades de acción. De esta manera, el MAS dispone de un amplio margen de flexibilidad táctica y su proyecto político se fue delineando en el transcurso de la gestión gubernamental de acuerdo a las condiciones políticas. Este rasgo se manifestó, por ejemplo, en el cariz que adoptó la nacionalización de los hidrocarburos -sin confiscación ni expropiación- o en el desplazamiento de la propuesta de interculturalidad hacia el pluralismo nacional en la Asamblea Constituyente.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> Durante la campaña, el MAS presentó una propuesta de “República democrática, soberana e intercultural” con autonomías indígenas (MAS, 2006), sin embargo, en el transcurso del debate constituyente terminó adoptando la propuesta “Estado Unitario Plurinacional Comunitario y la autodeterminación de naciones originarias, pueblos indígenas y campesinos” (MAS, 2007) que originalmente fue presentada por un conjunto de organizaciones sindicales campesinas e indígenas que actúan en consonancia con el partido de gobierno. Esta propuesta sirvió de base para la aprobación del nuevo texto constitucional en diciembre de 2007.

En el despliegue del proyecto político del MAS sobresale el estilo discursivo de Evo Morales que se puede resumir en una combinación de retórica radical y decisiones moderadas. En el inicio de su gestión gubernamental esta amalgama le permitió ordenar y dominar el espacio de discursividad política porque su retórica radical redujo las posibilidades de enunciación de críticas desde la izquierda o el indigenismo radical –para mencionar un extremo– y sus decisiones moderadas desbarataron los cuestionamientos de la derecha o del neoliberalismo –para citar otro extremo–. Es decir, Evo Morales empezó ocupando el “centro” y la expresión más nítida de este hecho fue la nacionalización de los hidrocarburos y el consecuente apoyo generalizado que tuvo esa medida. Esta postura centrista no se repitió en relación a la demanda de autonomía departamental porque el MAS promovió su rechazo en el referéndum de julio de 2006, empero, más adelante Evo Morales planteó la necesidad de combinar las autonomías departamentales con las autonomías indígenas<sup>65</sup>, una fórmula que finalmente se adoptó en la nueva Constitución. Es decir, Evo Morales asumió posiciones más cercanas a la negociación cuando el conflicto regional puso en riesgo la viabilidad del proyecto político del MAS. A esto se sumó otra decisión de Evo Morales que pone en evidencia su estilo discursivo; su renuncia a postular a la segunda reelección presidencial –desbaratando el último cuestionamiento de la oposición parlamentaria– para viabilizar la suscripción del acuerdo congresal que, además, contenía varias modificaciones al proyecto de nuevo texto constitucional y que fueron introducidas para proporcionarle un tono más moderado al proyecto del MAS. Otro ejemplo pone en evidencia este cariz: la modificación del sistema de representación en

---

<sup>65</sup> En agosto de 2007, cuando la Asamblea Constituyente estaba al borde del fracaso, Evo Morales señaló que la autonomía departamental era legítima porque tuvo respaldo electoral en cuatro departamentos y que la autonomía indígena era una demanda histórica que no podía soslayarse. Por lo tanto, era preciso combinarlas en el nuevo texto constitucional ([http://www.constituyentesoberana.org/3/noticias/autonomias/jun2007/200607\\_1.html](http://www.constituyentesoberana.org/3/noticias/autonomias/jun2007/200607_1.html)).

la cámara de diputados que mantiene una composición mixta de uninominales y plurinominales (a diferencia de la versión original que establecía solamente diputados uninominales) más apropiada para promover el pluralismo político.

Como vimos, el acuerdo congresal para modificar el proyecto de nueva Constitución fue suscrito bajo la presión de una gigantesca movilización social que puso en riesgo las negociaciones entre el oficialismo y la oposición. Era el colofón de una marcha de campesinos e indígenas afines al gobierno que se inició con la imagen paradójica del presidente de la república comandando una movilización dirigida a presionar al poder legislativo y culminó con la intervención directa de Evo Morales para controlar a grupos radicales que pretendían ocupar el recinto parlamentario para desbaratar el acuerdo. La actuación de Evo Morales se convirtió en la única garantía para encauzar esa marcha por cauces pacíficos y asegurar la negociación con la oposición transformando ese acto de presión en un festejo. Aconteció de esa manera merced a la intuición del líder político que, como señaló en una banal entrevista: “El miedo que tengo es que la gente que nos apoya se levante”. Frase que explica el estilo de carisma situacional de Evo Morales.



## **MOVIMIENTOS SOCIALES EN EL GOBIERNO DE EVO MORALES**

Un hecho que caracteriza la política boliviana es el protagonismo de movimientos sociales que combinan sus demandas sectoriales con propuestas de transformación política. A principios de 2000, se inició un ciclo de protestas contra el neoliberalismo y los partidos tradicionales que provocaron la renuncia de dos presidentes y el adelantamiento de elecciones generales. Este proceso tuvo un desenlace peculiar con la victoria electoral del Movimiento Al Socialismo (MAS) en diciembre de 2005 y el arribo de Evo Morales a la Presidencia de la República. Antes de este acontecimiento, las relaciones entre los movimientos sociales y la política institucional se caracterizaban por la confrontación con el Estado. Con Evo Morales en la presidencia, esas relaciones adquirieron un carácter inédito por la cercanía entre el gobierno del MAS y varias organizaciones populares, al punto que la gestión gubernamental se autodefine como un proceso íntimamente ligado a los movimientos sociales. El rol paralelo de Evo Morales como dirigente de los sindicatos de los campesinos cocaleros, jefe del partido de gobierno y presidente de la República es un símbolo de esa imbricación.

En este trabajo evaluamos la relación entre acción colectiva, política y Estado, a partir de delimitar las características de los movimientos sociales, su incidencia en los cambios políticos

acontecidos en los últimos años y las modalidades de su relación con el proceso político conducido por el MAS, prestando atención a algunos actores sociales vinculados o afines al oficialismo.

### **Definiciones y características**

Existen varias definiciones acerca de los movimientos sociales para dar cuenta de un fenómeno sociopolítico que se caracteriza por su diversidad y complejidad. Algunas corrientes teóricas lo abordan de manera descriptiva e intentan una taxonomía que toma en cuenta sus estructuras de movilización, repertorios de acción y formas de organización; o bien, los marcos interpretativos que proveen sentido y orientan la acción colectiva; también contemplan las oportunidades políticas que surgen por cambios en la trama de la institucionalidad estatal debido a una situación de crisis o la apertura del sistema político mediante una reforma incremental (*cfr.* Mc Adam, Mc Carthy y Zald 1999). Desde otra perspectiva, se puede mencionar la influencia del contexto socio-político y de la relación de fuerzas en una coyuntura determinada; de los métodos de lucha y la capacidad organizativa de los movimientos sociales, de su ideología y de las pautas de cultura política.

Cuando el énfasis descriptivo da paso a una mirada de corte teleológico, los movimientos sociales son considerados como “la vanguardia” del proceso histórico que encarna las virtudes democráticas de la sociedad civil en contraposición a las tendencias autoritarias del poder estatal. Una mirada esencialista que no compartimos porque presupone que la acción colectiva tiene un sentido previamente asignado por un determinado principio (“revolución”, “progreso”, “democracia”) que desdeña la dinámica de las interacciones socio-política cuyos derroteros no pueden ser predeterminados.

Nuestra reflexión adopta una lectura analítico-descriptiva que pretende evitar esa mirada teleológica que, entre otras cosas,

prescinde de una postura crítica respecto, por ejemplo, a la vigencia o ausencia de códigos democráticos en el desempeño y funcionamiento interno de los movimientos sociales. Así, la noción de movimiento social remite a una forma de acción colectiva que contempla grados de organización y elementos de solidaridad grupal que incluyen rasgos identitarios; acción colectiva que se articula en torno a demandas que provocan una relación conflictiva con el Estado y, en esa medida, excede las pautas institucionales establecidas para procesar sus reclamos cuestionando el sistema vigente (*cf.* Melucci 1999). Una acción colectiva puede adquirir diversos rasgos organizativos –estables o episódicos– dependiendo de su capacidad de movilización y del carácter de las demandas que esgrime, así como, del grado de autonomía respecto al Estado y la capacidad de las instituciones políticas para canalizar esas demandas.

En el caso boliviano, la noción de movimientos sociales se convirtió desde fines de los años noventa en un término de amplio uso periodístico y fue asimilado por varios actores sociales para autoidentificarse como agentes de la protesta social y portadores de propuestas de cambio. Desde la victoria de Evo Morales, el discurso gubernamental utiliza este término para referirse a una suerte de sujeto de la “revolución democrática y cultural” que propugna el MAS, o bien, como la base social que respalda las iniciativas oficialistas. Esta nominación generalizada se ha traducido en un manejo elástico del concepto, con escaso rigor conceptual. De esta manera, organizaciones sindicales, actos de protesta y movilizaciones de sectores organizados con diversos fines son descritos como movimientos sociales. En algunos casos, el elemento que define su carácter es un rasgo identitario, en otros, el tipo de acciones que realizan, o los objetivos de su movilización. Existen algunos intentos de análisis que, por ejemplo, evalúan su impacto general en la democracia a partir de considerar que los movimientos sociales “han transformado varios aspectos del campo político, modificando el

espacio legítimo de dónde ir a producir política, rediseñando la condición socio-económica y étnica de los actores políticos, innovando nuevas técnicas sociales para hacer política, además de mutar los fines y sentido de la política” (García *et al.* 2004 :18). Aunque peca de exceso, esa evaluación pone en evidencia el lazo directo que se establece entre acción colectiva y política como un rasgo de la democracia boliviana.

No interesa discutir aspectos metodológicos sobre este tema sino precisar los criterios para estudiar los movimientos sociales. Uno de esos criterios tiene que ver con la capacidad organizativa de algunos movimientos que se sustenta en una larga tradición sindical. Es el caso del movimiento campesino organizado a nivel nacional en la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia CSUTCB, fundada en 1979, y que desde principios de los años noventa promovió la formación de un “instrumento político”. Luego, se sitúa la emergencia del movimiento indígena como resultado de un debate respecto a la legitimidad del sindicato campesino como forma organizativa y el rescate de formas tradicionales de organización, en el altiplano y valles, que dieron origen a nuevas organizaciones como el Consejo Nacional de Ayllus y Markas de Qollasuyo CONAMAQ. Paralelamente, se produjo la emergencia de organizaciones con sello identitario propio y modalidades específicas –“central”, “asamblea”, “coordinadora” – que representan a más de treinta pueblos indígenas de los llanos y amazonia, entre las que sobresalen la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia CIDOB y la Asamblea del Pueblo Guaraní APG. Si el apelativo de pueblos indígenas se refiere a los grupos étnicos de tierras bajas, la noción de naciones originarias es esgrimida por quechuas y aymaras, de tierras altas. De ahí deriva la comprensión del movimiento campesino e indígena como un conglomerado de “naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos” que definió la orientación de la reforma estatal aprobada en la Asamblea

Constituyente (2006-2007) con un modelo de “Estado plurinacional y comunitario”. Obviamente, un sector fundamental es el movimiento de campesinos y colonizadores productores de hoja de coca –el movimiento cocalero liderado por Evo Morales– porque jugó un papel central en la formación del MAS y es la base social de apoyo más consistente al gobierno.

Para esbozar un cuadro completo de la irrupción política de los movimientos sociales es necesario tomar en cuenta su vinculación con campañas y redes de carácter transnacional surgidas al influjo –o en contra– del proceso de globalización. Si las demandas por los derechos colectivos de los pueblos indígenas se convirtieron en un aspecto central del debate sobre la democracia y el desarrollo en los organismos internacionales (Banco Mundial, Organización de Naciones Unidas y Banco Interamericano de Desarrollo), también fueron asumidas por el movimiento antiglobalización o altermundista, un movimiento que congrega sindicatos, organizaciones no gubernamentales, fundaciones, redes de activistas y diversas organizaciones sociales y políticas del Norte y del Sur con posturas antineoliberales, ecologistas e indigenistas y propugna la democracia directa y la autogestión bajo la consigna “Otro mundo es posible”. De esta manera, así como el Convenio 169 sobre *Derechos de los pueblos indígenas y tribales en países independientes* de la Organización Internacional del Trabajo formó parte de los repertorios de acción de los movimientos sociales locales; también fue importante su conexión con las redes y campañas de la sociedad civil global -como Jubileo 2000 y el Foro Social Mundial- como espacios favorables para apuntalar las acciones de protesta y las demandas de los movimientos sociales en el ámbito nacional.

La participación de los movimientos sociales bolivianos en las redes globales fue incrementándose desde fines de los años noventa, al compás de campañas internacionales por la condonación de la

deuda externa, contra los tratados de libre comercio o por el comercio justo. Esta participación alimentó su discurso contestatario y también proporcionó criterios para formular alternativas a las políticas gubernamentales. Un ejemplo nítido de esta influencia es la conversión de la “lucha” contra los tratados de libre comercio –promovidos por Estados Unidos– en la promoción de una nueva política de relaciones internacionales bajo las pautas del comercio justo, que se presenta como Tratado de Comercio de los Pueblos. Es un ejemplo del tránsito de “la protesta a la propuesta”, consigna enarbolada por el MAS en la campaña electoral de 2005 y que también es un eslogan que está presente en los discursos del Foro Social Mundial, espacio informal en el cual Evo Morales, como dirigente del movimiento campesino cocalero, era una figura relevante antes del impacto noticioso mundial de su presencia como “primer presidente indígena” de Bolivia. La mutación de la figura de Evo Morales –presente en dos mundos: el mundo de la política institucional y ese “Otro mundo es posible”– también representa simbólicamente la transformación de algunos movimientos sociales en base de apoyo electoral y político a un partido de gobierno.

El tránsito de una relación conflictiva a una lógica de cooperación con el Estado y la transformación de la autonomía contestataria en una imbricación con rasgos de cooptación gubernamental se produjeron en un contexto de crisis estatal. Este hecho explica la emergencia y protagonismo de los movimientos sociales antes de su incursión en las esferas del poder gubernamental.

### **Crisis estatal y movimientos sociales**

La acción de los movimientos sociales se modificó de manera sustantiva a fines de los años noventa con la emergencia de nuevas demandas sociales. También se manifestó en el cuestionamiento al modelo económico neoliberal que, desde 1985, había privilegiado la inversión extranjera y reducido el papel del Estado, así como en el

rechazo a un esquema de gobernabilidad basado en coaliciones de gobierno conformadas por partidos tradicionales.

Un rasgo de la crisis estatal fue la debilidad de la política institucional, esto es, la escasa representatividad e ineficacia de los partidos políticos y el parlamento. Desde principios de la presente década, las reivindicaciones sociales fueron planteadas a través de la acción directa y mediante procedimientos extraparlamentarios como huelgas, marchas, bloqueos de carreteras, ocupación de tierras, paros regionales, etc.. Estas acciones expresaban una modalidad de participación definida como “la política en las calles” (Calderón y Szmukler 2000) en contraposición a la política que discurre por canales institucionales. Un estilo de acción colectiva con una larga historia en el país. Esta modalidad de incidencia política asumió una fuerza peculiar desde el año 2000 y fue practicada por nuevos movimientos sociales que esgrimían demandas en torno a las cuales se articularon diversas organizaciones de la sociedad civil, sobre todo fundaciones y organizaciones no gubernamentales. Estas demandas tenían que ver con recursos naturales, agua, tierra, territorio, derechos de los pueblos indígenas y de las mujeres, y en la mayoría de los casos presentaban un fuerte contenido de reivindicación étnico-cultural y democracia participativa.

La apelación a la democracia participativa se tradujo en 2004 en el reconocimiento constitucional del referéndum, la asamblea constituyente y la iniciativa legislativa ciudadana como nuevas formas de participación política. También se aprobó la apertura del sistema de representación política a nuevos actores —agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas— en la disputa electoral eliminando el monopolio partidista en la política. Esas reformas institucionales provocaron cambios en la democracia, incidieron en la orientación de las políticas públicas y en la toma de decisiones sobre temas cruciales, como hidrocarburos y descentralización política.

Paralelamente, surgieron organizaciones políticas que representaban al movimiento campesino e indígena y que se organizaron sobre la base de redes sindicales y comunidades campesinas e indígenas. El MAS y el Movimiento Indígena Pachakuti (MIP) participaron en las elecciones generales de 2002 y lograron escaños parlamentarios, el MAS tuvo mayor éxito puesto que logró el segundo lugar y se convirtió en la principal fuerza de oposición. A partir de su papel opositor se transformó en alternativa de poder y en las elecciones de 2005 obtuvo el primer lugar con una inédita mayoría absoluta de votos. De esta manera, Evo Morales se convirtió en el “primer presidente indígena” con el apoyo de movimientos sociales de diversa índole.

### **Los movimientos sociales y el gobierno del MAS**

Los movimientos sociales que adquirieron protagonismo político en los últimos años son aquellos que esgrimen demandas étnico-culturales, como el movimiento indígena aymara y los pueblos indígenas de los llanos y la amazonía. En términos organizativos se expresa, en el primer caso, en la recuperación de formas tradicionales de organización en el altiplano y los valles andinos y la creación del Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qollasuyu CONAMAQ. En el segundo caso, con la conformación de nuevas organizaciones como la Central de Pueblos Indígenas del Beni CPIB, la Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz CPESC, la Asamblea del Pueblo Guaraní APG y, particularmente, la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia CIDOB. El funcionamiento de estos movimientos se sustenta en una lógica de toma de decisiones “de abajo hacia arriba”, esto es, presenta un rasgo deliberativo; sus objetivos de lucha están definidos por la identidad étnico-cultural y el territorio. La emergencia y protagonismo del movimiento indígena tuvo un impulso adicional con el debate internacional sobre los derechos colectivos de los

pueblos indígenas que adquirió una importancia creciente en diversos foros de Naciones Unidas y, a partir de 1992 —en ocasión de la conmemoración de los 500 años del inicio de la conquista española—, se convirtió en bandera de lucha y reivindicación étnico-cultural de un movimiento que asumió carácter continental.

Otro actor social de raigambre sindical que incursionó en el espacio político es el movimiento cocalero, conformado por campesinos productores de hoja de coca; una fuerza sindical que adquirió, desde fines de los años ochenta, un protagonismo particular e impulsó la creación del “instrumento político” del movimiento campesino en el seno de la CSUTCB hasta concluir en la creación del MAS. Su accionar fue decisivo en los conflictos sociales y políticos de los últimos años esgrimiendo un discurso que combina elementos étnico-culturales —como la defensa de las culturas originarias y la hoja de coca—, propuestas nacionalistas en relación a los recursos naturales y posturas anti norteamericanas por su oposición a la política antidrogas de Estados Unidos. Se trata de una organización que comporta rasgos del sindicalismo campesino tradicional pero adquiere nuevas connotaciones en coincidencia con la importancia que adquirieron los derechos colectivos de los pueblos indígenas en el ámbito internacional.

La irrupción y fortalecimiento de estos actores sociales (a los que suman el Movimiento Sin Tierra, la Federación Departamental de Regantes de Cochabamba, la Coordinadora de Defensa del Agua y la Vida y la Federación de Juntas Vecinales de El Alto) modificó el escenario político electoral, el proceso decisional y la orientación de las políticas públicas. Las demandas planteadas por estos movimientos a partir de una crítica al neoliberalismo y una revaloración del nacionalismo estatista en la economía, junto con la crítica a los partidos políticos y la reivindicación de inclusión política de los sectores campesinos e indígenas, modificaron la discursividad

política. Un efecto de esta influencia fue la recomposición del sistema de partidos en los comicios de 2002, cuyos resultados provocaron la presencia de dirigentes de estos movimientos sociales como representantes parlamentarios del MAS y del MIP. Más adelante, con la victoria de Evo Morales en diciembre de 2005, se produjo su incursión en tareas gubernamentales como expresión de una imbricación *sui generis* entre movimientos sociales y partido de gobierno.

Desde la posesión de Evo Morales como presidente de la República se modificaron las relaciones entre movimientos sociales y el Estado, que en el pasado estaban teñidas de enemistad. Este cambio se expresa no solamente por el carácter que asumió el discurso gubernamental sino por la presencia orgánica de dirigentes de varias organizaciones en el poder ejecutivo y por los intentos de establecer mecanismos formales de coordinación entre el gobierno y movimientos sociales.

Los discursos de Evo Morales interpelaron a los movimientos sociales como parte del gobierno y como referentes de la gestión gubernamental en una variedad de temas:

Yo estoy convencido, si este nuevo parlamento que es producto de las luchas sociales responde al pueblo boliviano, este parlamento será el ejército de la liberación nacional, este parlamento será el ejército de la lucha por la segunda independencia... y si no pueden acá, seguirán siendo los movimientos sociales, [sobre todo] indígena, que sigan luchando por esa segunda independencia de nuestro país (Transmisión de mando presidencial, La Paz, 22 de enero de 2006).

... acá tenemos representantes de los movimientos sociales, empresariales, de regiones y de sectores. Es verdad, quiero decirles a los movimientos sociales, 15 ministerios

no va a alcanzar para todos, pero 15 o 16 ministros que expresen el sentimiento, el pensamiento, el sufrimiento del pueblo boliviano (Posesión del gabinete ministerial, La Paz, 23 de enero de 2006)

Que bueno sería, ver en las fiestas patrias, juntos: Fuerzas Armadas, los movimientos sociales participando, recordando los aniversarios de los departamentos como también de la nación (Posesión del Alto Mando militar y policial, La Paz, 24 de enero de 2006).

... los movimientos sociales sí o sí tienen que ir en la Asamblea Constituyente... Tiene que haber la mayor participación de los movimientos sociales, del pueblo boliviano, de los territorios, tiene que haber legitimidad acompañada por la legalidad... con los movimientos sociales vamos a cumplir con nuestra tarea (Evaluación del primer mes de gobierno, La Paz, 22 de febrero de 2006).

...estoy seguro que ustedes como hermanos, como compañeros que vienen de los movimientos sociales de todos los sectores, pues apuesten por ese cambio... todos debemos orientarnos, unirnos quienes venimos fundamentalmente de los movimientos sociales indígenas originarios campesinos, no estoy hablando del MAS, del partido (Instalación de la Asamblea Constituyente, Sucre, 6 de agosto de 2006).

..llegamos al gobierno con una propuesta... de gobierno discutida, debatida especialmente con los movimientos sociales

... todos podemos tener derecho a vivir mejor, pero cuando pensamos en vivir mejor, siempre afectamos ciertos intereses, y recogiendo las propuestas de los movimientos

sociales el vivir bien tiene un hondo significativo cultural, filosófico, social (Informe primer año de gestión, La Paz, 22 de enero de 2007).

Junto con la presencia de los movimientos sociales en los enunciados discursivos presidenciales, se tiene la participación directa de dirigentes en el gabinete ministerial como expresión de la imbricación entre gobierno y organizaciones sociales. Existen varios ejemplos de esta relación con el nombramiento como ministros/as de una dirigente de las trabajadoras de hogar, un representante de las cooperativas mineras, el máximo dirigente de las juntas vecinales de la ciudad de El Alto, una líder de las federaciones de mujeres campesinas o un representante del gremio del magisterio. Esto al margen de la presencia de varios dirigentes en el parlamento y en la bancada del MAS en la Asamblea Constituyente.

A la participación directa en el poder ejecutivo se suma la realización de eventos de evaluación gubernamental en asambleas sindicales; también la formación de una instancia orgánica para articular la relación entre el gobierno y los movimientos sociales, al margen de la creación de un Viceministerio de Coordinación con los Movimientos Sociales que actúa, más bien, como una oficina gubernamental de manejo de conflictos.

La primera evaluación de la gestión gubernamental -definida por la prensa como una suerte de “examen ante los movimientos sociales”- se produjo a los seis meses de gestión gubernamental con la participación de dirigentes que cuestionaron el incumplimiento de promesas gubernamentales. En ocasión del cumplimiento del primer año de gobierno se organizó un evento público para brindar un “informe paralelo” al informe que Evo Morales presentó al Congreso Nacional, y que fue “divulgado ante los movimientos sociales que fueron convocados... a la Plaza de los Héroes en un escenario de fiesta” (La Razón, 22 de enero de 2007).

En esa oportunidad, se planteó la idea de crear una instancia de coordinación conformada por el poder ejecutivo, la bancada parlamentaria del MAS, dirigentes de los movimientos sociales afines al gobierno y representantes masistas en la Asamblea Constituyente. En palabras de Evo Morales: “Sería como un estado mayor del pueblo, donde se coordinarían todas las acciones y proyectos” (EL Deber, 22 de enero de 2007). Este mecanismo se denominó Coordinadora Nacional por el Cambio CONALCAM y estaba inicialmente compuesta por trece organizaciones sociales afines al MAS, como las confederaciones nacionales de campesinos y colonizadores, CIDOB, CONAMAQ y el Movimiento Sin Tierra, la Federación de Trabajadoras del Hogar, la Confederación de Jubilados y una organización de desocupados (La Razón, 24 de enero de 2007). Más adelante, sobre todo en 2008, esta organización aglutinó a múltiples organizaciones sociales y tuvo enorme importancia en las movilizaciones a favor de la aprobación de una propuesta oficialista de nueva Constitución Política del Estado.

Desde otra perspectiva, las reuniones de evaluación pueden entenderse como ampliados sindicales que rempazan a los congresos partidistas y su realización es otra modalidad de vinculación que permite al gobierno contener las críticas a su desempeño y/o recibir demandas de manera controlada.

Este tipo de vinculación del partido de gobierno con sus aliados sociales permite reflexionar sobre las características del MAS como movimiento político. Una faceta de ese vínculo es la formación de una “coalición inestable” en torno al MAS, porque permite evaluar las diversas relaciones entre el partido de gobierno y los movimientos sociales, como los cocaleros, indígenas y cooperativistas mineros.

El movimiento cocalero tiene su base sindical en las Federaciones de Campesinos del Trópico del departamento de Cochabamba y es el germen del MAS como “instrumento político” del movimiento

campesino. La reelección de Evo Morales como principal dirigente de las federaciones sindicales de los coccaleros a pesar que asumió la Presidencia de la República es una muestra de la simbiosis entre partido, gobierno y movimiento social. En esa medida, el primer círculo de esa “coalición inestable” está conformado por una relación entre partido y organizaciones sindicales que comparten base social y dirigencia. La presencia de dirigentes coccaleros en cargos municipales y parlamentarios se inició en 1997 pero se acrecentó en los siguientes años y, luego, se trasladó al gobierno central.

Otro actor importante es el movimiento de los cooperativistas mineros aglutinados en una federación nacional (FENCOMIN) que tuvo un papel decisivo en la movilización electoral a favor del MAS. La relación entre el gobierno y este sector muestra cierta complejidad porque FENCOMIN eran aliados incuestionables hasta octubre de 2006, cuando se produjeron trágicos enfrentamientos entre cooperativistas y trabajadores asalariados de la empresa estatal a raíz de una disputa respecto a la explotación de un yacimiento de estaño. Dos organizaciones con afinidad al partido de gobierno desataron un conflicto que fue evaluado por Evo Morales como parte de una “conspiración interna y externa, operada por sectores conservadores que se oponen al proceso de cambio” y respecto a los grupos en disputa señaló que eran “... un instrumento para evitar el cambio del modelo neoliberal” (Los Tiempos, 7 de octubre de 2006). De esta manera, al margen de las peculiaridades del conflicto, el discurso gubernamental evaluaba el accionar de los movimientos sociales a partir de su articulación –o distanciamiento respecto- al proyecto político del MAS. La destitución de un dirigente cooperativista que ejercía el cargo de ministro de Minería y Metalurgia y su reemplazo por un representante de los trabajadores asalariados marcó durante un par de años el distanciamiento de FENCOMIN. Además, los cooperativistas rechazaron una política

gubernamental que pretendía aplicar un aumento de impuestos y la reactivación de la empresa estatal en el sector minero. Desde entonces, las relaciones entre este sector y el gobierno transitaron entre la negociación y el reclamo pero, finalmente, se resolvieron con la exclusión de las cooperativas mineras del incremento impositivo y el reconocimiento de sus derechos en la nueva Constitución.

El movimiento campesino e indígena, al margen de sus vínculos con el MAS, actuó de manera coordinada en la Asamblea Constituyente bajo la denominación de Pacto de Unidad. Esta instancia reunió a la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia CSUTCB, Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qollasuyo CONAMAQ, Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia CIDOB, Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia CSCB, Federación de Mujeres Campesinas de Bolivia Bartolina Sisa FMCBBS, Confederación de Pueblos Étnicos de Santa Cruz CPESC, Confederación de Pueblos Moxeños del Beni CPEMB, Movimiento Sin Tierra MST y Asamblea del Pueblo Guaraní APG, y paradójicamente las organizaciones sindicales del movimiento cocalero no engrosaron sus filas. El “Pacto de Unidad” presentó un proyecto de nuevo texto constitucional con el título: *Por un Estado Plurinacional y la autodeterminación de los pueblos y naciones indígenas, originarias y campesinas*, que fue asumido por el MAS como propuesta oficialista. Durante el desarrollo de la Asamblea Constituyente, algunas organizaciones del Pacto de Unidad cuestionaron las negociaciones del MAS con la oposición y rechazaron incorporar enmiendas al proyecto de constitución, pero terminaron alineándose a las decisiones del gobierno.

De esta manera, las relaciones entre movimientos sociales y el MAS no pueden comprenderse bajo la antinomia convencional de autonomía o cooptación. No obstante, como veremos, en el transcurso de 2008 esas relaciones se modificaron notablemente

porque CONALCAM se transformó en una instancia organizativa que permitió al MAS controlar el accionar del conjunto de las organizaciones populares, sobre todo de las zonas rurales.

### **¿Una “coalición inestable” de movimientos sociales?**

El discurso de Evo Morales interpela a los movimientos sociales como agentes del “proceso de cambio” y referentes de la labor gubernamental. En esa medida, el MAS no solamente representa a los movimientos sociales sino que forma parte de una coalición de actores sociales y políticos que se aglutinan bajo el liderazgo de Evo Morales, convertido en factor de unificación simbólica y de conducción práctica. Pero se trata de una “coalición inestable” porque varios movimientos sociales son la base de apoyo orgánico y permanente del MAS, como los campesinos cocaleros y los colonizadores; otras organizaciones son circunstancialmente aliadas del partido de gobierno, entre las que se destacan las cooperativas mineras y algunos sindicatos obreros. En algunos casos, las organizaciones se adscriben a la línea oficialista pero no ingresan al círculo de aliados ni forman parte de la base social de apoyo al gobierno, como la Central Obrera Boliviana y sectores del magisterio, aduciendo el principio de independencia sindical respecto al gobierno de turno. O bien, determinadas organizaciones indígenas -CONAMAQ y CIDOB- actuaron alternativamente como aliados o grupos de presión, particularmente en la Asamblea Constituyente.

Es decir, en la medida que las demandas de un movimiento social son canalizadas por el MAS se produce un lazo fuerte y una participación estable en la coalición oficialista. En la medida que se origina una disyunción entre demanda social y política gubernamental, el vínculo del movimiento social con el MAS se debilita o rompe momentáneamente. Por ello, esa coalición adquiere

rasgos de inestabilidad porque varía el tipo de vínculo entre movimiento social y partido de gobierno y este lazo depende de la correspondencia entre demanda social y decisión gubernamental. Estas características fueron predominantes hasta la conclusión de la Asamblea Constituyente y adquirieron nuevos matices cuando la oposición desplegó una serie de acciones dirigidas a evitar la aprobación de la nueva Constitución.

### **Institucionalización de las relaciones entre gobierno y movimientos sociales**

Después de la aprobación del proyecto de nueva Constitución en la Asamblea Constituyente, en diciembre de 2007, con votos del oficialismo y rechazo de la oposición, se agudizó la crisis política. La polarización ideológica y la conflictividad social dividieron al país entre regiones que apoyan al MAS –los departamentos de tierras altas– y regiones adversas a Evo Morales –los departamento de tierras bajas– que reclamaban autonomías departamentales para contrarrestar la victoria del MAS en la Asamblea Constituyente. Para evitar la aprobación de la nueva Constitución, la oposición parlamentaria dilató la aprobación de la convocatoria al referéndum constitucional; por su parte, la oposición regional –conformada por autoridades departamentales y movimientos cívicos de carácter urbano– organizó protestas radicales. Frente a esta situación, el MAS fortaleció a CONALCAM y la convirtió en una organización que abarcó a la generalidad de los movimientos sociales bajo la conducción del partido de gobierno, más precisamente, del liderazgo de Evo Morales.

Como vimos, CONALCAM surgió en ocasión del cumplimiento del primer año de gestión gubernamental en un evento organizado para brindar a los movimientos sociales un informe “paralelo” al informe presidencial presentado al Congreso Nacional. Aunque en

esferas gubernamentales se mencionó que CONALCAM estaría “por encima del gabinete e incluso de los poderes ejecutivo, legislativo y Judicial” y tendría “un fuerte nivel de decisión en los ámbitos político, económico y social en el proceso de cambio” (La Razón, 24 de enero de 2007), su accionar fue intermitente y su protagonismo casi nulo hasta que el MAS decidió concluir el proceso constituyente con la aprobación de la nueva Constitución mediante referéndum. Durante el año 2008, cambió el cariz de CONALCAM porque aglutinó a las organizaciones que formaban parte del Pacto de Unidad y amplió su convocatoria a todas las organizaciones sindicales y de otros sectores (cocaleros, universitarios, juntas vecinales, gremiales, jubilados, estudiantes, cooperativistas), inclusive la Central Obrera Boliviana se sumó a varias acciones desplegadas en un acuerdo tácito con el gobierno.

En en septiembre y octubre de 2008, cuando la CONALCAM respondió las protestas opositoras con movilizaciones sociales –sobre todo campesinas e indígenas– y marchas masivas de campesinos, indígenas y mineros. Una marcha se dirigió a Santa Cruz, sede de la oposición regional, con riesgos de enfrentamientos fratricidas y, después, otra movilización avanzó hacia La Paz, sede de gobierno, para presionar por la aprobación de la convocatoria a referéndum constitucional efectuando un cerco al parlamento. Ambas acciones fueron contenidas por el gobierno a través de la intervención directa del presidente de la República.

Entonces se puso de manifiesto la complejidad del ejercicio del liderazgo de Evo Morales porque, en su condición de presidente de la república y jefe del MAS, se encargó de dirigir un par de cruciales asambleas de CONALCAM para tomar decisiones. En esas asambleas sindicales se presentaron varias posiciones que fueron debatidas en presencia de Evo Morales que actuó como moderador en los tramos decisivos de uno de los eventos que duró alrededor de veinte horas

y fue transmitido en directo por una radioemisora estatal. Al margen que se impuso la línea gubernamental de negociación con la oposición -en sentido contrario a las propuestas de varios movimientos sociales- es preciso resaltar que la decisión presidencial se sustentó en la lógica del asambleismo sindical, el debate se ventiló públicamente y, obviamente, las medidas fueron acatadas por todas las organizaciones participantes. Es decir, el liderazgo de Evo Morales se impuso no solamente por la disponibilidad de los recursos de poder gubernamentales (su condición de presidente de la república) y partidistas (su condición de jefe del MAS con capacidad de control de varias federaciones sindicales) sino porque estableció una interacción directa con las organizaciones sociales que no se supeditaban al control partidista o gubernamental. Es decir, CONALCAM no era un simple brazo sindical del MAS, no obstante operó como sustento político del gobierno, merced a la presencia del presidente de la República actuando bajo los códigos del sindicalismo.

En suma, el liderazgo de Evo Morales no se sustenta solamente en la capacidad de movilización de su organización partidista ni en la disponibilidad de sus bases electorales. La relación de su gobierno con los movimientos sociales implica un intercambio constante que fue asumiendo diversos formatos organizativos que se fueron adaptando a las exigencias de la coyuntura política y a las necesidades de la pugna con la oposición parlamentaria y regional. Así aconteció entre 2006 y 2007 con el “Pacto de Unidad” en la Asamblea Constituyente, y desde 2008 con CONALCAM; en el primer caso con un mayor grado de independencia respecto a los dictámenes del gobierno y menos capacidad de movilización, en el segundo caso, con menos autonomía respecto al MAS y mayor fuerza movilizadora. En ambas circunstancias, el liderazgo de Evo Morales resulta decisivo para las decisiones finales de un gobierno que se sustenta en –pero no se subordina a– los movimientos sociales.



## **MILITARES Y POLÍTICA EN TIEMPOS DE CAMBIO**

Desde el ascenso de Evo Morales a la presidencia de la República en enero de 2006, las relaciones entre el gobierno y las Fuerzas Armadas FFAA han sufrido notables transformaciones, pese a que en su seno no se han producido modificaciones institucionales de importancia. Estas transformaciones son resultado de la implementación del proyecto político del Movimiento Al Socialismo MAS en, por lo menos, dos aspectos relevantes que tienen consecuencias para el rol de las FFAA: la nacionalización de los hidrocarburos, que pretende restituir el rol protagónico del Estado en la economía, y la nueva política internacional marcada por un distanciamiento respecto a Estados Unidos y estrechos vínculos con los gobiernos de Venezuela y Cuba. Estos temas desplazaron de la agenda política la importancia de la reforma institucional de las FFAA y la modificación de su papel en democracia, temas que no fueron motivo de debate en la Asamblea Constituyente sino de manera marginal pese a que este cónclave encaró la reforma total de la Constitución Política del Estado.

Estos cambios adquieren mayor relevancia si se considera que en los años previos, signados por la crisis política, las FFAA fueron cuestionadas por su papel represivo frente a las protestas populares, las cuales tuvieron como protagonista central a Evo Morales, al mando del movimiento de los campesinos productores de hoja de coca convertido en la fuerza sindical más importante en la creación y consolidación del MAS como principal fuerza política del país.

¿Qué modificaciones ha sufrido el proceso político para generar condiciones propicias para este cambio en las relaciones entre los militares, el gobierno y la sociedad? Y ¿qué características presenta este nuevo cuadro de relaciones, a partir de considerar que Bolivia está viviendo una transición estatal que tiene –y tendrá– consecuencias para el rol de las FFAA y su papel de “garante de la unidad nacional e integridad territorial”?

Para responder estas interrogantes analizamos:

- a) El papel de las FFAA en el ciclo de la democracia pactada (1985-2003), en la fase de crisis política (2003-2005) y en la gestión gubernamental del MAS iniciada en enero de 2006.
- b) La modificación del papel de las FFAA en la política del desarrollo a partir de la nacionalización de los hidrocarburos y la emergencia de nuevos códigos de comportamiento en relación a los pueblos indígenas.
- c) El nuevo mapa de relaciones internacionales y la influencia de Venezuela en la política interna y en las FFAA.
- d) El debate intermitente sobre la reforma militar en la Asamblea Constituyente y la controversia en torno a la descentralización política.

### **Las FFAA en democracia**

La transición a la democracia culminó en octubre de 1982 con el reconocimiento de los resultados electorales de los comicios de 1980 que habían otorgado la victoria a la izquierdista UDP. Un cruento golpe de estado truncó ese proceso electoral pero, después de dos años y medio marcados por la resistencia sindical y las denuncias de vínculos entre la dictadura y el narcotráfico, los militares se replegaron a sus cuarteles y dejaron en manos del congreso la elección del presidente Siles Zuazo. Esta derrota definió el futuro de

las relaciones entre la institución militar y el poder civil signadas por la subordinación de las FFAA al gobierno de turno y la adopción de un discurso institucionalista de respeto a la democracia y a la Constitución Política del Estado. Esta postura adquirió mayor consistencia en la medida que el proceso político adquirió rasgos de estabilidad con la implantación de la *democracia pactada* y la fortaleza de la política institucional se tradujo en la resolución de los problemas de gobernabilidad en el marco de los procedimientos democráticos. Esto no impidió el uso de mecanismos coercitivos para la implementación de las medidas de ajuste estructural; por ejemplo, las medidas de estabilización monetaria y liberalización económica de 1985 fueron implantadas con estados de sitio y una marcha de trabajadores mineros que se dirigía a la sede de gobierno fue truncada por efectivos militares.

Posteriormente, los militares serían incorporados en la lucha contra el narcotráfico y en tareas de erradicación de plantaciones de hojas de coca que, desde fines de los años ochenta, definieron la agenda bilateral con Estados Unidos, cuya ayuda a las FFAA y a la Policía Nacional fue creciendo de manera ostensible y generando roces interinstitucionales.

La elección del Gral. Bánzer, dictador en el pasado, al mando de una coalición que gobernó entre 1997 y 2002 significó una profundización de la participación de militares en labores de interdicción y erradicación de las plantaciones de coca, con fuerte apoyo norteamericano, provocando innumerables conflictos que derivaron en la muerte de campesinos y militares en diversos enfrentamientos y crecientes denuncias de violaciones a los derechos humanos.

Desde 1985 se efectuaron diversas reformas político-institucionales, las cuales no involucraron de manera directa a las FFAA. El tema militar no formó parte de la agenda de reformas, en

cierta medida, debido a la ausencia de “enclaves autoritarios” o por el hecho de que las FFAA no eran actores con capacidad de veto en el proceso político decisional. En otras palabras, la consolidación de la democracia prescindió del debate respecto al papel de las FFAA y los desafíos fueron respondidos mediante medidas neoliberales en la economía (estabilización macroeconómica y atracción de inversiones extranjeras) y a través de reformas institucionales en la política.

A fines de los años noventa surgieron otras modalidades de protesta social cuestionando las políticas neoliberales y se tradujeron en la emergencia de nuevas demandas que fueron articuladas por partidos de raigambre campesina e indígena. Las protestas fueron respondidas con medidas represivas y ante la impotencia de los organismos policiales, las FFAA pasaron a cumplir tareas de control y represión, sobre todo ante las movilizaciones campesinas que incluían bloqueos de carreteras. La densidad de la movilización campesina y su capacidad de control territorial puso al descubierto la debilidad gubernamental para contener las protestas y desbordaron la capacidad del sistema político para canalizar sus demandas. Esta debilidad se puso de manifiesto, de manera patente, cuando el presidente Bánzer acudió a la sede del Alto Mando militar para emitir “mensajes a la nación” que convocaban a la pacificación del país denotando la pérdida de capacidad de manejo político de las protestas.

La conflictividad social asumió contornos más graves en el segundo gobierno de Sánchez de Lozada, a los pocos meses de su arribo a la presidencia en 2002 y con la presencia del MAS convertido en el principal partido de oposición. En febrero de 2003, ante el anuncio de un incremento de impuestos a los salarios se produjeron movilizaciones callejeras y un motín policial que derivó en enfrentamientos armados entre policías y militares en las

inmediaciones del palacio de gobierno. Mientras esto aconteció durante varias horas, en La Paz y en otras ciudades se produjeron saqueos y ataques a las oficinas gubernamentales y sedes de los partidos oficialistas. El presidente de la República, flanqueado por comandantes militares y policiales y desde un lugar desconocido, llamó a los bandos en pelea a deponer armas poniendo en evidencia la indefensión del poder político y su incapacidad para resolver el conflicto que solamente fue atenuado con la suspensión del “impuestazo”. La muerte de más de una decena de civiles, algunos por parte de francotiradores del ejército, fue motivo de enjuiciamiento y debate respecto al órgano judicial competente para cumplir esa tarea, puesto que las FFAA invocaron la jurisdicción del tribunal militar para el tratamiento de los casos. Estos hechos adquirieron mayor gravedad en octubre de 2003, en ocasión de la denominada “guerra del gas” que concluyó con la renuncia del presidente Sánchez de Lozada después de una protesta social contra la política energética que se convirtió en insurrección urbana debido a la represión militar en la ciudad de El Alto que arrojó un saldo de media centena de muertos y cientos de heridos<sup>66</sup>.

Este decurso de los acontecimientos muestra que, desde fines de los años noventa, las FFAA actuaron como sustento de los gobiernos de Bánzer-Quiroga y Sánchez de Lozada ante la pérdida de legitimidad y eficacia de la *democracia pactada* y frente a la emergencia de una oposición que empezó a acudir a la acción directa, al margen de ocupar espacios en la arena parlamentaria polarizando el

---

<sup>66</sup> Respecto a la participación militar en octubre de 2003, las FFAA dispusieron la comparecencia de su personal solamente en calidad de testigos en el marco del juicio de responsabilidades al ex presidente de la República y sus colaboradores, entre los que figura el ex ministro de Defensa y cinco jefes militares. Aunque la Corte Suprema de Justicia autorizó el levantamiento del secreto militar en relación a esos hechos pasando a los militares a la justicia ordinaria, las FFAA cuestionaron la decisión porque sentaría un precedente negativo puesto que los jefes y oficiales serían pasibles de enjuiciamiento pese a que actúan como subalternos en cumplimiento de órdenes de autoridades políticas. En octubre de 2007, el juicio de responsabilidades tomó nuevos bríos con la acusación formal del Fiscal General por genocidio a los acusados civiles y militares.

escenario político. La “lealtad” de los jefes militares fue puesta en entredicho cuando salió a relucir el uso de dinero consignado en el presupuesto general de la nación en el rubro de “gastos reservados” poniendo en evidencia una relación instrumental entre los altos mandos castrenses y el poder ejecutivo.<sup>67</sup>

Como señala Quintana (2004), en este período prevaleció una suerte de “pacto de coexistencia pragmática” entre los gobiernos de turno y la institución militar que se tradujo en un “control civil informal” (:33) de las FFAA, con consecuencias negativas en varios aspectos: ausencia de transparencia del gasto militar, carencia de legalidad en la definición de ascensos de generales, influencia externa en los destinos y ascensos, bonos ilegales, concesiones ilícitas y respaldo al fuero militar que expresaban “una obediencia funcional a incentivos no institucionales” (:34). Otro resultado fue la ausencia de una política renovada en materia de defensa y la carencia de proyectos de modernización y profesionalización militar, con una gestión institucional caracterizada por la falta de continuidad y estabilidad en el ministerio de Defensa que se expresa en la presencia de casi dos decenas de ministros en veinte años, varios de ellos con denuncias de corrupción. La incursión de las FFAA en nuevas tareas, vinculadas a temas globales como narcotráfico, terrorismo o amenazas ambientales, sumada a su “conversión en un cuerpo policial” (:37) por efecto de su creciente presencia en el campo de la seguridad interna y en el control del orden público puso al descubierto un “proceso de ‘policialización’ que cuestionaba su identidad institucional<sup>68</sup>. Finalmente, y como consecuencia de lo

---

<sup>67</sup> Al respecto, una suma cercana a 1.500 millones de bolivianos fue utilizada “desde 1990 como gastos reservados, sin control y fiscalización alguna, tanto por los ministerios de Gobierno y Defensa, como por la Presidencia, la Vicepresidencia y el Comando en Jefe de las FFAA” (La Época, 01/06/03)

<sup>68</sup> Algunos problemas fueron encarados por el gobierno de Evo Morales pero se reproducen por inercia, falta de voluntad institucional y porque persisten los conflictos sociales que han exigido la intervención militar en varias situaciones con saldos trágicos. En un año y medio de gestión gubernamental se han registrado casi tres decenas de muertos en enfrentamientos entre civiles y entre grupos movilizadados y fuerzas policiales o militares.

anterior, se produjo una “relación no mediada, controlada, ni fiscalizada, entre Fuerzas Armadas y sociedad” (:39) siendo una de sus manifestaciones la postura negativa de la institución castrense para debatir la reforma del servicio militar obligatorio impulsada por organizaciones de la sociedad civil.

La renuncia de Sánchez de Lozada fue resuelta con la sucesión constitucional pero la crisis política continuó en el gobierno de Carlos Mesa (2003-2005) que llevó adelante un referéndum sobre la política energética para responder a la demanda de nacionalización de los hidrocarburos. Esta consulta popular fue apoyada por el MAS y consiguió el apoyo mayoritario de la ciudadanía sirviendo de base para la elaboración de una nueva Ley de Hidrocarburos. Sin embargo, la negativa presidencial para su promulgación y el rechazo a su contenido por parte de diversos sectores (unos arguyendo su carácter reformista y otros porque pondría en riesgo la seguridad jurídica para las inversiones) provocó una nueva ola de protestas que provocaron la renuncia de Carlos Mesa. Las alternativas de sucesión constitucional fueron rechazadas por el MAS y los acontecimientos llegaron a tal grado de gravedad que las FFAA dispusieron el acuartelamiento de tropas, la militarización de algunas ciudades y apoyaron la iniciativa de adelantar las elecciones generales para resolver la crisis en el marco constitucional. Mientras en los medios de comunicación resonaban las palabras “guerra civil” y “secesión”, el conflicto fue resuelto con la posesión del presidente de la Corte Suprema como presidente de la República con la tarea de convocar a comicios generales, adelantados para diciembre de 2005.

En el transcurso del interinato de Eduardo Rodríguez ocurrió, empero, un hecho decisivo para las relaciones entre las FFAA y el futuro gobierno del MAS. Evo Morales denunció el traslado y desactivación de varias decenas de misiles del ejército con la participación de personal vinculado a la embajada de Estados

Estados Unidos señalando que disponía de informes reservados proporcionados por “militares patriotas” que actuaron en resguardo de “la soberanía y la dignidad nacional” (El Diario, 20/10/05). Los misiles, de fabricación china, fueron donados o vendidos en 1993 y, a sugerencia de la embajada norteamericana, fueron enviados a Estados Unidos para su desactivación porque podían caer en manos de “grupos terroristas”, aunque las autoridades militares alegaron que eran obsoletos. El MAS hizo público un documento militar confidencial que señalaba que el caso debía guardarse en secreto “para evitar susceptibilidades del gobierno y de las Fuerzas Armadas de China”<sup>69</sup>.

Los “gastos reservados” y los misiles chinos se convirtieron en temas importantes en el inicio de la gestión gubernamental de Evo Morales para establecer nuevas pautas de relación entre el gobierno y las FFAA. Los “gastos reservados” fueron eliminados de las partidas del presupuesto general de la nación y más de dos docenas de generales involucrados en la destrucción de misiles fueron pasados a reserva activa para dar paso a la conformación de un Alto Mando con militares de nuevas promociones, menos involucrados con los anteriores gobiernos. Esta decisión provocó reacciones y protestas de los generales pasados a retiro pero las relaciones entre el gobierno y las FFAA volvieron a la normalidad con la aprobación de la Orden General de Destinos, la misma que fue elaborada por las distintas fuerzas sin intromisión gubernamental que, en el pasado, se traducían en la distribución de cuotas partidistas para definir el ascenso a cargos de jerarquía.

En suma, el juicio por la masacre de octubre de 2003, el uso indiscriminado de gastos reservados y la desactivación de misiles pusieron a la institución en situación de desventaja frente al nuevo

---

<sup>69</sup> Este hecho, denunciado a principios de 2005, es motivo de un juicio por “sometimiento total o parcial de la Nación a dominio extranjero, revelación de secretos de interés del Estado y espionaje” involucrando a altos jefes militares, ex ministros y al ex presidente Rodríguez.

gobierno que, a partir de la nacionalización de los hidrocarburos, proporcionó nuevos derroteros a la tarea de las FFAA.

### **Nacionalización y papel de las FFAA en la política del desarrollo**

La nacionalización de los hidrocarburos, definida mediante decreto presidencial el 1 de mayo de 2006, constituye un punto de inflexión en la labor de las FFAA en relación a su vínculo con políticas de desarrollo. En el pasado, la institución militar estuvo ausente en la implementación de la política económica de ajuste estructural, más aún, algunas de sus empresas, como la Fábrica Nacional de Explosivos, sufrió las consecuencias de la ola privatizadora de la primera época del neoliberalismo. Tampoco objetó la política de capitalización de las grandes empresas estatales pese a que alguna de ellas, como en el caso de los ferrocarriles, estaba vinculada a temas de defensa y fueron concedidas a empresas con capitales chilenos.

La tarea de las FFAA adquirió otro predicamento merced a su participación en la nacionalización de los hidrocarburos. Es preciso entender este hecho desde una perspectiva histórica puesto que existe una suerte de “memoria nacionalista” en las FFAA que deriva de dos experiencias previas de nacionalización de empresas petroleras extranjeras, ambas ejecutadas por gobiernos militares: en 1936, un gobierno que predicaba el socialismo militar confiscó las propiedades de la Standard Oil, y en 1969, el gobierno del Gral. Ovando expulsó a la compañía norteamericana Gulf Oil. Por lo tanto, la política energética implementada por el MAS reposa, también, en esta vigencia del nacionalismo revolucionario que se convirtió en ideología dominante en el país después de la guerra del Chaco (1932-1936) y sobre todo en el ciclo estatal iniciado con la “revolución nacional” de abril de 1952. No es casual, por ello, que el decreto de nacionalización se denomine “Héroes de la Guerra del Chaco”.

La nacionalización se sustenta en el referéndum vinculante sobre el gas, realizado en julio de 2004<sup>70</sup>, y en la nueva Ley de Hidrocarburos, promulgada en mayo de 2005, que establece la recuperación de la propiedad estatal de los recursos hidrocarburíferos, potencia la empresa pública del sector y no atenta contra las inversiones extranjeras aunque modifica los porcentajes de los impuestos pagados por las empresas en beneficio del Estado. Nos interesa destacar la parafernalia en torno al acto de emisión del decreto presidencial porque implicó el despliegue de tropas en media centena de recintos petroleros –mientras Evo Morales leía el decreto flanqueado por ministros y jefes militares y policiales en uno de los campos gasíferos más grandes–, en refinerías y gasolineras, en un acto que fue señalado por el ministro de Defensa como una participación “simbólica”, puesto que los campos no fueron tomados, aunque un argumento vertido para justificar la presencia de tropas en las instalaciones petroleras se refirió a la previsión de actos de sabotaje “inclusive si hubieran venido de algunos sectores sociales” (El Deber, 17 de abril de 2007).

Esta participación “simbólica” fue el inicio de una serie de nuevas tareas para la institución castrense puesto que varios oficiales fueron incorporados al ministerio de Hidrocarburos y a la empresa estatal del sector, y también en los directorios de las compañías petroleras extranjeras en representación del Estado boliviano. Asimismo, algunas unidades militares participaron en el control de aserraderos

---

<sup>70</sup> La primera pregunta se refería a la abrogación de la Ley de Hidrocarburos vigente desde 1996 y que concedía prerrogativas a la inversión extranjera. La segunda inquiría sobre la recuperación de la propiedad estatal de los hidrocarburos en boca de pozo. La tercera pregunta indagaba sobre el acuerdo o desacuerdo con la refundación de la empresa estatal petrolera y su participación en la cadena productiva. La cuarta se refería a la política internacional del presidente Mesa que planteaba utilizar el gas como recurso estratégico para solucionar el enclaustramiento marítimo del país. Finalmente, la quinta pregunta estaba dirigida a indagar acerca de la exportación del gas sobre la base de una política nacional que asegure el consumo interno y fomente su industrialización, establezca impuestos y/o regalías a las empresas en un cincuenta por ciento del valor de la producción de petróleo y gas y destine esos recursos a salud, educación, caminos y empleos. Todas las preguntas obtuvieron votaciones de respaldo mayoritario y esos resultados definieron el futuro tratamiento del tema.

para dirimir conflictos. Un cariz particular muestra la presencia de las FFAA en la implementación de políticas sociales puesto que se encargaron de la organización del reparto de un bono anual a niños de escuelas fiscales en enero de 2007 y 2008, asimismo, coadyuvan en la entrega de una renta mensual destinada a las personas de la tercera edad, desde febrero de este año. Asimismo, participan en tareas vinculadas a la campaña de alfabetización impulsada con apoyo de Cuba y Venezuela, al margen de sus tareas convencionales de servicio a la comunidad.

Existen algunos antecedentes de la existencia de posturas nacionalistas en las FFAA respecto a los hidrocarburos. A mediados de 2005, un miembro del Consejo Supremo de Defensa Nacional COSDNA, un organismo responsable de “coordinar las políticas nacionales de seguridad externa e interna, con capacidad de dictaminar y proponer políticas y normas” (Art.12 de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo), denunció presiones del Alto Mando militar y del gobierno de Eduardo Rodríguez, así como amenazas de las empresas transnacionales, por plantear la viabilidad de la nacionalización e industrialización de los hidrocarburos. En ese entonces, la Fuerza Naval también había denunciado la presencia ilegal de una empresa brasileña en una zona de yacimientos de hierro y esa denuncia fue el antecedente de la expulsión de dicha empresa por una decisión del gobierno de Evo Morales que declaró al respecto que “esa es la tarea de las Fuerzas Armadas, de velar y defender el territorio nacional, de defender los recursos naturales” (La Voz, 25 de abril de 2006).

A partir de mayo de 2006, las FFAA se alinearon de manera nítida con la política de nacionalización. Esta medida también fue apoyada inclusive por jefes militares que en el pasado eran detractores o adversarios del MAS. Un semanario (Pulso 19-25 de abril de 2006) tituló una portada con el rótulo de “Militares bendicen la

nacionalización”. Se trataba de cinco ex generales que apoyaban la medida con diversos argumentos:

“los efectos de la nacionalización tendrán una repercusión porque el sentimiento nacionalista es más fuerte en la institución castrense que en otras y el sentimiento de defensa de los recursos naturales es igual de fuerte” (Gary Prado, comandó la patrulla que capturó al Che Guevara y encabezó una corriente institucionalista de rechazo a las dictaduras, antes de convertirse en dirigente del MIR)

“en el gobierno de Sánchez de Lozada hubo oposición militar a que el gas salga por Chile y que este recurso debía ser nacionalizado... En las FFAA se esperaba que alguien del poder político nacionalice los hidrocarburos y fue Evo Morales el que lo hizo con decisión y valentía... Las fuerzas militares deben estar presentes en todo el proceso nacionalizador y defender los recursos naturales (César López, comandante del Ejército que evitó la intervención militar en la crisis de junio de 2005.

“no interesa el tipo de gobierno o de presidente, lo que sí es que tienen que cumplir con el mandato de la Constitución... En Bolivia hubo un referéndum vinculante. El pueblo concientemente votó por la nacionalización y el gobierno de Morales ha cumplido con esta decisión” (Alvin Anaya, comandante general de las FFAA en el gobierno de Bánzer y, después, candidato a la Asamblea Constituyente por ADN)

“La nacionalización de los hidrocarburos fue una acción positiva porque se recuperó la propiedad de los recursos naturales para los auténticos dueños que somos los bolivianos. Lo que también corresponde es la nacionalización de otros recursos como la minería... las

comunicaciones y otras empresas extranjeras no pueden estar en manos de potencias extranjeras. En adelante, las FFAA tienen que cumplir la misión fundamental de defender los recursos naturales y marchar junto al pueblo” (Lucio Añez, participó en corrientes institucionalistas contra el dictador García Meza).

Así, desde diversas posturas, los militares convergen en el apoyo a la medida de nacionalización sea en términos institucionales, invocando el acatamiento a las decisiones gubernamentales y la necesidad de articular la labor de las FFAA a las políticas de desarrollo, o en términos personales, rescatando el peso de la memoria nacionalista en las FFAA y el respeto a la voluntad ciudadana expresada en el referéndum de 2004.

Por su parte, la retórica gubernamental vincula la modernización y el fortalecimiento de las FFAA a su participación en el “proceso de cambio”. A partir de esta presencia institucional en la política de nacionalización también se produce una resignificación del accionar militar en el pasado reciente, marcado por el estigma de la represión. Esto fue puesto de manifiesto por Evo Morales cuando declaró: “Ustedes nunca han sido responsables de una confrontación interna. Sino [que] intereses externos, ajenos, impuestos desde arriba, importados desde fuera, les han dado un mal uso a las Fuerzas Armadas” (Los Tiempos, 8 de agosto de 2006).

La modernización y el fortalecimiento se tradujeron en el ofrecimiento de recursos provenientes del Impuesto Directo a Hidrocarburos a las FFAA<sup>71</sup> y en la adjudicación de obras de manera directa -sin licitación- al Instituto Geográfico Militar y al Comando de Ingenieros del Ejército para la construcción de caminos, escuelas y otros trabajos civiles (Decreto Supremo 28759, del 21 de junio de 2006).

---

<sup>71</sup> Este impuesto se distribuye, por ley, a las regiones, a los municipios y universidades públicas. Las FFAA y la Policía fueron incluidos en el presupuesto de 2005 pero esto no se repitió más adelante. El ministerio de Defensa planteó, para 2007, un monto de 2.5% para las FFAA con destino a equipamiento pero esta sugerencia no tuvo respuesta.

Sin embargo, como veremos más adelante, otros recursos provendrán de programas de apoyo financiados por el gobierno de Venezuela.

En suma, la relación entre las FFAA y el gobierno se han modificado de manera sustantiva desde la nacionalización de los hidrocarburos involucrando a la institución militar en tareas de desarrollo y en la ejecución de políticas sociales con sello popular. Paralelamente, la modificación de las relaciones bilaterales con Estados Unidos, antes centradas en la lucha contra el narcotráfico, ha cambiado el papel de las FFAA en este tema puesto que erradicación forzosa de plantaciones de hoja de coca mediante acciones policiales y militares ha sido desplazada por el control sindical provocando una ostensible disminución de los focos de conflicto que, en el pasado, caracterizaba la relación entre los militares y los campesinos. Este cambio respecto a la relación entre las FFAA y sectores de la sociedad presenta otras novedades en relación a aspectos referidos a la dimensión étnico-cultural.

### **Inclusión social**

Como señalamos, la nacionalización es uno de los ejes discursivos del proyecto político del MAS y se expresa, entre otras cosas, en la participación de la institución militar en tareas de desarrollo. Otro eje discursivo importante es el indigenismo que saca a relucir una relación ambivalente entre el gobierno y las FFAA porque se combinan aspectos institucionales con prácticas informales, no exentas de conflicto. En relación a la faceta institucional, un aspecto central está referido al tema de “inclusión étnica” en los institutos de formación de oficiales en las FFAA<sup>72</sup> y fue respondido con la

---

<sup>72</sup> La presencia del “primer presidente indígena” implicó que, por vez primera, un aymara ocupe el cargo de capitán general de las FFAA, y en ambos casos se trata de la superación de hábitos de exclusión y discriminación que cruzan la sociedad boliviana y se expresan, por ejemplo, en el valor diferenciado que tiene el servicio militar obligatorio para los jóvenes de acuerdo a su condición social y/o étnica. No es casual que Evo Morales apele a su condición de “soldado de reserva” para interpelar a las FFAA puesto que es el primer mandatario de esta etapa democrática que realizó, de manera efectiva, su servicio militar; un deber que es cumplido en general por los jóvenes de sectores populares, sobre todo rurales..

inscripción de varios indígenas -20 varones y 5 mujeres- en calidad de cadetes en el Colegio Militar del Ejército como parte de una política de Estado dirigida a “desterrar la exclusión social, étnica y de género”<sup>73</sup>. Empero, a esta política institucional de “descolonización” de las FFAA deben sumarse algunos eventos inéditos que ponen en juego complejos ingredientes simbólicos, tales como la participación de los pueblos indígenas en actos militares oficiales que, en alguna circunstancia, provocó un intenso debate político.

En la época de la “revolución nacional” y también en los gobiernos militares de los años sesenta y setenta, cuando estaba en vigencia un “pacto militar-campesino” con connotaciones anticomunistas, se dio la participación de milicias sindicales en desfiles militares. Sin embargo, este hecho adquiere otra connotación en la actualidad. En agosto de 2006, el gobierno impulsó la presencia de contingentes organizados de más de una treintena de pueblos indígenas en un desfile militar realizado en ocasión de la efemérides nacional y que coincidió con la inauguración de la Asamblea Constituyente. Este evento fue un importante acto simbólico porque aparte de implicar una suerte de reconciliación entre sectores populares y militares, puso en evidencia la emergencia de nuevos códigos en la relación entre las FFAA y la base social de apoyo al MAS, al extremo que algunos medios de comunicación afines al gobierno caracterizaron la situación como el despliegue de “La hegemonía indígena y la nueva alianza militar campesina” (El Juguete Rabioso, 2 de septiembre 2006).

---

<sup>73</sup> Esta política –que ha tenido dos experiencias hasta principios de 2008– cuenta con el apoyo de becas otorgadas por la embajada de Dinamarca y es resultado de un debate en torno al tema de multiculturalismo en las FFAA. Al decir de una experta canadiense, “Bolivia se convierte en una nación pionera en la formación de indígenas como oficiales”. En el pasado, los indígenas solamente postulaban a la Escuela de Sargentos y no así a la formación de oficiales, una de las facetas de la discriminación que caracterizaba el funcionamiento de las instituciones militares. Otra novedad, a principios de 2008, fue el nombramiento de una mujer -con grado de teniente coronela- como comandante de un regimiento de infantería, por primera vez en la historia de la institución.

Un año después, un evento similar se llevó a cabo en Santa Cruz, región que se caracteriza por liderar la oposición al gobierno y esgrime una demanda de autonomía que, en ciertas circunstancias, es denunciada por el MAS como “separatista”. En este caso, se produjo un intenso debate respecto al uso de símbolos patrios, puesto que en el primer desfile, realizado en Sucre, los pueblos indígenas portaron sus propios emblemas –wiphalas– y en su propuesta de reforma constitucional, la bancada oficialista había planteado el reconocimiento oficial de la wiphala como símbolo nacional, con rango similar a la bandera tricolor. Finalmente, para evitar conflictos, el evento se realizó en instalaciones militares y sin la utilización de las wiphalas, en una suerte de adscripción de los indígenas a la bandera nacional despejando una serie de susceptibilidades que habían agudizado las diferencias étnicas y regionales.

Los resquemores y críticas de la oposición parlamentaria y regional en torno a este evento de “jura de la bandera” se fundamentaban en lo acontecido en un acto realizado unos meses atrás en una localidad aymara de La Paz. En esa ocasión, las autoridades gubernamentales y altos jefes militares presenciaron un desfile de indígenas armados con vetustos fusiles y vestidos con ponchos rojos y terminaron poniéndose esos atuendos provocando una serie de críticas de la opinión pública. Además, el vicepresidente de la República –que fue miembro de un grupo guerrillero que había actuado en esa zona a principios de los años noventa- declaró que en ese lugar había “aprendido a amar y a matar” y que los “ponchos rojos” debían estar alertas para defender el proceso de cambio conducido por el MAS<sup>74</sup>. En esas circunstancias, el evento militar en

---

<sup>74</sup> Después de este hecho, las FFAA iniciaron una campaña de “desarme” de los “ponchos rojos”, instruida por el ministerio de Defensa, en forma “pacífica y concertada” y mediante “campañas de persuasión” a través de una red de radios comunitarias controladas por el gobierno (El Diario, 06/02/07).

Santa Cruz provocó incertidumbre, empero, su realización no tuvo incidentes.

En suma, la demanda de inclusión indígena fue respondida con una política institucional, la presencia de grupos armados provocó la aplicación de un plan de “desarme” y la participación de los pueblos indígenas en desfiles militares desencadenó un debate respecto al uso de símbolos que concluyó con la adscripción de los grupos étnicos a la bandera oficial boliviana.

### **Relaciones internacionales e influencia venezolana**

El retorno del nacionalismo está asociado a un discurso de recuperación de la noción de soberanía bajo postulados “antiimperialistas” que, en esta época, se condensan en la definición de Estados Unidos como enemigo principal: “el Imperio”. El resultado es una modificación sustantiva en las relaciones internacionales del gobierno boliviano que se ha traducido en una cooperación estrecha con Cuba y Venezuela, acicateada por afinidades ideológicas, y una relación crecientemente conflictiva con Estados Unidos, matizada en el pasado por estrechos lazos de cooperación en torno a la problemática de la lucha contra el narcotráfico con fuerte dependencia económica y logística y en tareas de formación de oficiales. En la medida que el MAS es una fuerza política forjada en el seno de los sindicatos de campesinos productores de hoja de coca y su principal dirigente es presidente de la República, las relaciones con Estados Unidos se tornaron problemáticas y este distanciamiento se incrementó a medida que se estrecharon los lazos de Bolivia con Cuba y Venezuela.

Un elemento que pone en evidencia estas diferencias es la política de comercio internacional. Bolivia, Cuba y Venezuela suscribieron en mayo de 2006 un Tratado de Comercio de los Pueblos, un acuerdo comercial alternativo a los tratados de libre comercio propugnados por Estados Unidos, aunque sus efectos comerciales

son relativos y se expresan más bien en programas de cooperación a Bolivia<sup>75</sup>.

Con el paso del tiempo, la ayuda venezolana ha ido adquiriendo una inusitada importancia y sus implicaciones militares se han convertido en un tema central de controversia en la política interna boliviana y, también, en el contexto regional. Antes de abordar la faceta militar de la ayuda venezolana es preciso mencionar su presencia en diversos ámbitos:

- Campañas de educación y salud con presencia de médicos cubanos y alfabetizadores que son financiados por Venezuela, que también apoya en equipamiento de hospitales y con becas para formación de profesionales en el área de hidrocarburos.
- La compañía petrolera PDVSA impulsa la creación de empresas mixtas para exploración, producción y construcción de plantas de gas licuado y petroquímica con inversiones de 200 millones de dólares.
- En el sector productivo otorgó una donación de 100 millones de dólares para pequeños y micro empresarios del agro, industrialización de la hoja de coca y desarrollo de cadenas productivas en soya, quinua y coca.
- El Banco Industrial de Venezuela, con una inversión de 50 millones de dólares, compró un fondo financiero privado que se caracteriza por otorgar pequeños créditos a sectores que no tienen acceso a la banca convencional.

---

<sup>75</sup>Es necesario resaltar que las negociaciones con Estados Unidos respecto a este tema se han orientado a la ampliación de una ley que otorga preferencias arancelarias a los países andinos (ATPDEA, por sus siglas en inglés) que se benefician con la apertura selectiva del mercado estadounidense a cambio del cumplimiento de metas en la lucha contra el narcotráfico. Esta política comercial reitera la estrategia discursiva del gobierno de Evo Morales cuya retórica antinorteamericana se combina con la necesidad de mantener ese acuerdo de preferencias arancelarias cuya vigencia ha sido motivo de ampliación congresal en dos oportunidades, en 2006 y 2007, a solicitud de los países andinos.

- Una ayuda con probables consecuencias políticas se refiere a la donación de 1 millón de dólares para que la Policía Nacional ejecute un programa dirigido a otorgar cédulas de identidad a un millón de personas.

A esto se suma un apoyo directo a la presidencia de la República mediante el financiamiento del programa “Bolivia cambia, Evo cumple” que se traduce en la entrega de cheques a los municipios que son repartidos directamente por Evo Morales a los alcaldes. Su manejo es controlado por la embajada de Venezuela sin la participación de las entidades de asignación de recursos y control presupuestario. Aunque los montos son confidenciales, en su informe presidencial de agosto de 2006, Evo Morales mencionó la cifra de 50 millones de dólares. Otras fuentes mencionan la suma de 30 millones de dólares, cuando se refieren, además, a la entrega de cheques a unidades militares, asunto que analizamos más adelante.

En este marco, la cooperación venezolana adquiere connotaciones particulares y con el paso del tiempo se ha convertido en un factor causante de crisis política debido a que excede los marcos convencionales de la colaboración institucional. La cooperación militar venezolana puede desdoblarse en dos facetas: un convenio formal entre las instituciones castrenses que, además, incluye la presencia de personal militar venezolano y la entrega de dinero a unidades militares; y una intromisión política en asuntos internos a través de pronunciamientos públicos del presidente Chávez que manifiestan su apoyo a Evo Morales en caso de “conspiración” contra el gobierno del MAS.

### **Convenio militar**

El convenio militar entre Bolivia y Venezuela fue suscrito en mayo de 2006 y aprobado por el Senado, con mayoría opositora, recién a fines de ese año, en una borrascosa sesión en la que se

discutía una agenda más amplia con la reforma a la ley agraria como tema central de discrepancia entre el oficialismo y la oposición. Este convenio establece varios rubros de colaboración que fueron cuestionados por la bancada opositora debido a que están formulados de manera vaga y permiten diversas interpretaciones respecto a su implementación. Sin embargo, este convenio es similar a uno suscrito entre Bolivia y España en 2001, durante el gobierno de Bánzer, y el ministerio de Defensa aclaró que, de manera convencional, sería puesto en conocimiento de la Junta Interamericana de Defensa para recibir observaciones y denuncias si resultase ofensivo para otro país. El convenio generó controversia en Bolivia y en los países vecinos, en buena medida debido al protagonismo discursivo del presidente Chávez.

Antes de analizar sus alcances es preciso señalar que, en la gestión de Evo Morales, Bolivia ha suscrito convenios de cooperación militar con Perú, Brasil, Paraguay, Uruguay, India y China. Este último caso incluye la donación de 1 millón de dólares y media centena de vehículos, después de una visita de jefes militares bolivianos a ese país. Aparte, se mantiene la cooperación militar de Estados Unidos pese a que, a mediados de 2006, el gobierno norteamericano decidió retirar el apoyo a una unidad antiterrorista que, junto con las fuerzas que actúan en la lucha contra el narcotráfico y la erradicación de plantaciones de coca, recibía apoyo logístico y capacitación de oficiales. Aunque no se conocen los montos globales del apoyo norteamericano, casi todas las unidades de las tres fuerzas reciben apoyo estadounidense. En la medida que se ha producido un giro radical en la política de seguridad y defensa a partir del desplazamiento de la lucha antinarcóticos por la nacionalización —reforzado por el acercamiento a Cuba y Venezuela— las relaciones de privilegio con Estados Unidos son cosa del pasado.

Otro cambio notable es el acercamiento entre las FFAA de Bolivia y Chile, impensable en el pasado, que suscribieron un “Memorando de entendimiento para la cooperación” que involucra la participación de observadores bolivianos en la destrucción de minas que realiza el ejército chileno en la frontera entre ambos países. El comandante general de las FFAA bolivianas, en un hecho inédito, visitó Chile y fue distinguido por la Escuela Militar como parte de un acercamiento entre los gobiernos que ha abierto la posibilidad de establecer una mesa de negociaciones sin excluir el tratamiento de la reivindicación marítima de Bolivia. Finalmente, un asunto destacable es la participación de Bolivia en las fuerzas de paz de la ONU con personal militar que ha cumplido tareas, desde 1997, en Angola, en Haití y Congo, en este caso con 10 misiones, aunque en torno a este tema surgieron varias denuncias de recortes indebidos a salarios del personal asignado a las misiones.

El reciente convenio militar entre Bolivia y Venezuela se basa en uno suscrito en 1973 y, por ello, es un “Acuerdo complementario... en materia de Defensa” suscrito para “el intercambio de información y el incremento de la cooperación entre sus respectivos Ministerios y Fuerzas Armadas [que] favorecerá, sin duda alguna a la paz y estabilidad internacional”.

Los puntos centrales del convenio se refieren a “establecer mecanismos de cooperación técnica... para el mejoramiento y complementación de las capacidades de defensa de cada país, a fin de contribuir al desarrollo integral de sus pueblos (Art. 1). La cooperación se afina en “el ámbito de la Política de Defensa, Educación y Formación, Asistencia Médica, Legislación Militar, Servicios Militares, Ingeniería Militar, Investigación Científico-

Tecnológica (Art. 2). Y en cuanto al vínculo entre las Fuerzas Armadas de ambos países se definen los siguientes rubros:

- Marco Legal para las Fuerzas Armadas
- Control democrático de Fuerzas
- Control de Armamento y Desarme
- Planes de Defensa y Gestión Presupuestaria
- Apoyo a la Paz, Búsqueda y Rescate, así como operaciones humanitarias
- Organización de las Fuerzas Armadas
- Gestión de Crisis
- Sistema de Información y comunicación, mando y control
- Estandarización e Interoperatividad
- Educación y Formación
- Medio Ambiente y Control de Agentes Químicos y Bioquímicos
- Otras áreas mutuamente acordadas (Art. 5)

Finalmente, a diferencia de los convenios que generalmente abordan aspectos genéricos se definen los alcances de “Cooperación del área de la Industria de Defensa” estableciendo “la construcción de un Puerto en la localidad Puerto Quijarro y de un Fuerte Militar en la localidad de Riberalta” y la promoción de “intercambio de información técnica y encuentros de expertos en Armamento y Equipamiento; así como... la participación conjunta en programas de investigación (Art. 6). En esa veta, se plantea “mejorar la capacidad del material bélico aéreo, terrestre y naval; transportes aéreo y terrestre, equipo para la construcción y mantenimiento de caminos (Plantas Procesadoras de Asfalto y Terminadoras de

Asfalto), equipos de comunicación y otros que sean consensuados de mutuo acuerdo a las necesidades” (Art. 7)

El tenor del convenio fue cuestionado en algunos aspectos por la oposición y, en la medida que el oficialismo no controla la cámara alta, su aprobación fue diferida durante varios meses<sup>76</sup>. Las suspicacias aumentaron cuando el Senado aprobó este convenio, junto con otras normas, en una conflictiva sesión con la participación de un par de senadores opositores suplentes en apoyo al oficialismo.

Las observaciones están centradas en un inciso del Art. 6, referido a la “gestión de crisis”, puesto que la oposición parlamentaria considera que permitiría la actuación de militares venezolanos en situaciones de crisis interna, poniendo en riesgo la institucionalidad de las FFAA y la seguridad nacional. Asimismo, plantearon observaciones al tema de “control de armamento y desarme”, puesto que no existen grupos irregulares en el país (Carlos Borth, senador de PODEMOS, La Prensa, 29 de septiembre de 2006). En la medida que el proceso político boliviano está sometido a un incesante cambio de temas de interés coyuntural, este convenio dejó de ser, rápidamente, motivo de atención por parte de los actores estratégicos y la oposición derivó sus observaciones al Tribunal Constitucional solicitando la anulación de la sesión del Senado, aunque la motivación central tenía que ver, más bien, con el rechazo a la aprobación de una reforma sobre la propiedad agraria.

Sin embargo, las repercusiones de este convenio cruzaron las fronteras y ante las reacciones en los países limítrofes, el canciller boliviano realizó visitas a sus homólogos para despejar dudas. El

---

<sup>76</sup> Pese a que este convenio reitera, literalmente, los términos de un acuerdo suscrito con España, el tenor del Art.4 fue duramente criticado por la oposición porque su ambigüedad podría dar lugar a un intervencionismo venezolano porque se refiere a diversos aspectos como control de armamento y desarme, planes de defensa y gestión presupuestaria, apoyo a la paz, así como operaciones de rescate, y organización de las Fuerzas Armadas.

tenor de esas reacciones muestra una infundada preocupación por los alcances del convenio en materia de seguridad en la región. Por ejemplo, las FFAA de Paraguay advirtieron que un acuerdo muy amplio puede prestarse a “múltiples interpretaciones” y el vicepresidente de ese país afirmó que “Bolivia debe dar explicaciones para tranquilizar la región”. El presidente peruano, Alan García, manifestó su preocupación por los alcances del convenio y que Bolivia “pase de la agresividad verbal a la bélica” (El Deber, 11 de octubre de 2006, mientras que la mandataria chilena, Michelle Bachelet, si bien descartó que esa alianza militar pueda representar algún tipo de riesgo para Chile, pidió a Bolivia y Venezuela transparencia en sus acuerdos (Los Tiempos, 11 de octubre de 2006).

Las especulaciones crecieron y algunos medios extranjeros mencionaron la construcción de bases militares, como parte de un supuesto segundo convenio de “carácter confidencial”. Así, bajo el título “Hugo Chávez financiará 24 bases militares en Bolivia”, el diario El Expreso de Perú, en noviembre de 2006, publicó una extensa nota que condensa una serie de errores puesto que dicho segundo convenio no fue suscrito<sup>77</sup>.

Al respecto, las FFAA bolivianas aclararon que se trata de la construcción de diez módulos fronterizos integrados a Aduana,

---

<sup>77</sup> Según esta fuente, “en agosto de 2006 el ministro de Defensa de Venezuela... visitó La Paz para suscribir un segundo acuerdo de cooperación militar con Bolivia. Sin embargo, a diferencia del primero, el contenido de este segundo convenio no fue hecho público. [E]stos acuerdos contemplan, entre otras fórmulas de cooperación, la construcción –con ayuda venezolana– de bases militares. Las que en realidad no serían dos sino veinticuatro. El caso es que, vía los acuerdos militares con Venezuela, el presidente Evo Morales vería coronado en la realidad el anuncio (sic) que hiciera en Nueva York: ‘Bolivia tiene un plan para construir 24 bases más, muchas de ellas ubicadas cerca de la frontera caliente, es decir, la Triple Frontera (con Paraguay y Brasil)’... Es decir, Venezuela en este segundo acuerdo aparentemente (sic) se comprometía a suministrar cursos de ‘formación, tecnificación, capacitación y especialización’. Pero esta información es vista por analistas militares como incompleta o que disfraza sus verdaderos alcances”. Inclusive se menciona como “dato” que “las 24 bases militares estarán instaladas en zonas estratégicas con países vecinos y los principales cuarteles tendrán una extensión de 1.800 hectáreas cada uno”. (<http://www.cajpe.org.pe/cgi-caj/infotext.exe/?in=config/infotext.in?bdatos=2006b&rg=25&format=completo&h1=1&boolean=008121>)

Inmigración y Policía Nacional para fines de control fronterizo, sin que se contemple la entrega de armamento (Entrevista al Gral. Bersatty, comandante del Ejército, La Razón, 14 de octubre de 2006).

Otra “denuncia” fue presentada por Christopher Langton, director de la publicación *The Military Balance*, acerca de la entrega de fusiles rusos a las fuerzas armadas bolivianas con un argumento inconsistente: “dada la cantidad de armas que está comprando Venezuela y las estrechas relaciones con Bolivia, así como los problemas internos en ese país y sus deseos de incrementar su capacidad militar debe considerarse como lógico y real (*sic*) el riesgo de un intercambio extrafronterizo de armas” (La Razón, 2 de febrero de 2007).

De esta manera, las repercusiones internas e internacionales crearon un ambiente de susceptibilidad en torno a los alcances del convenio, mientras la presencia militar venezolana se concretaba en tareas específicas. Así, en enero de 2007, la oposición parlamentaria denunció el ingreso de 30 militares venezolanos cuya tarea, sin embargo, estaba vinculada al mantenimiento de dos helicópteros prestados por Venezuela y que son utilizados por Evo Morales para sus giras. La oposición denunció este hecho en una solicitada periodística titulada “Tropas de Chávez copan Bolivia” y “que una gran cantidad de vuelos provenientes de Venezuela están entrando por la noche y la madrugada a nuestros aeropuertos”. Esta situación fue desmentida por el gobierno pese a que algunos medios de comunicación denunciaron, sin pruebas, que esos aterrizajes son verídicos y que el personal militar boliviano no tiene acceso a las áreas de desembarque, llegando a señalar que existen 3000 militares venezolanos y que los médicos cubanos tienen formación castrense<sup>78</sup>.

---

<sup>78</sup> Las suspicacias en torno a este tema adquirieron un tono conflictivo a fines de 2007 cuando el gobierno ocupó militarmente el aeropuerto de Santa Cruz para controlar una huelga del personal administrativo y la oposición cívica convocó a una protesta con el argumento de que esa acción estaba destinada a ocultar el arribo de naves militares venezolanas. Semanas después, un avión militar con bandera venezolana fue atacado por pobladores de una ciudad en la zona amazónica bajo similares argumentos cuando hizo escala para reabastecerse de combustible.

Aparte del apoyo logístico, otro tipo de ayuda empezó a destinarse a las FFAA mediante la entrega de dinero destinado a mejorar la infraestructura cuartelaria. Estos recursos forman parte del programa “Bolivia cambia, Evo cumple” y fueron entregados de manera directa a los comandantes de las unidades militares –alrededor de 200 entre grandes y pequeñas unidades– con un límite de 50.000 dólares para encarar tareas elementales de “modernización” como la refacción de sistemas sanitarios, mejora de la alimentación de la tropa, reparación de techos. Aunque las FFAA señalaron que no conocen el origen de esos dineros y que la entrega de cooperación es una atribución del Ministerio de Defensa se han establecido procedimientos institucionales para su utilización.

En diciembre de 2007, otro aporte venezolano de alrededor de 6 millones de dólares fue entregado al comandante general de las FFAA. En esa ocasión, Evo Morales señaló que los “recursos provenientes de la cooperación venezolana no tienen ningún condicionamiento, menos el sometimiento nacional a ese Gobierno” (El Deber, 16 de diciembre de 2007). Es decir, el discurso gubernamental arguye que esta cooperación no implica injerencia y que se trata de una “relación horizontal, no hay imposiciones políticas, no hay imposiciones de doctrinas” (Ministro de Defensa, La Razón, 23 de mayo 2007). Sin embargo, el contexto político nacional y regional terminó proporcionando otro sentido a la presencia venezolana debido a las continuas declaraciones del presidente venezolano acerca de la situación política boliviana.

### **¿Injerencia?**

Existe un debate implícito acerca del papel de las FFAA por efecto de la nueva trama de relaciones internacionales que ha establecido el gobierno del MAS con consecuencias en la disputa política interna y en las relaciones con los países vecinos. En ambos casos, el discurso de la oposición apunta a definir la actuación venezolana como intromisión o injerencia en asuntos internos, aunque esta

incidencia no tiene que ver directamente con actividades de las fuerzas armadas de ese país sino con las emisiones discursivas del presidente Chávez en apoyo a Evo Morales. En esa medida, un vínculo institucional convencional entre fuerzas armadas adquiere otra connotación por las condiciones políticas que caracterizan el momento de transición que vive la sociedad boliviana matizada por la polarización política y las fracturas regionales.

El alineamiento de Bolivia con Cuba y Venezuela ha introducido un factor ideológico que, internamente, se expresa en una tensión entre las nociones convencionales de soberanía esbozadas por el MAS respecto a Estados Unidos y los criterios opuestos –formulados por la oposición– que conciben las relaciones con Venezuela como injerencia extranjera que pone en cuestión la autonomía de las FFAA y del propio gobierno boliviano.

Este factor ideológico ingresa en escena cuando Hugo Chávez declara, reiteradamente, que Venezuela “no se quedará con los brazos cruzados” si la oposición conspira contra el gobierno del MAS. O cuando señaló, a mediados de octubre de 2007, que Bolivia sería un “Vietnam de las ametralladoras” si la “oligarquía” asesina o derroca a Evo Morales, provocando que la confrontación entre oficialismo y oposición sitúe en el centro de sus controversias el protagonismo de Venezuela. Las declaraciones de Chávez terminan otorgando un sentido diferente a los conflictos internos; así, un problema referido a la administración de un aeropuerto respondido con un operativo militar se convirtió en detonante (o excusa) para la adopción de posiciones discursivas contrapuestas respecto a temas de seguridad y soberanía<sup>79</sup>.

---

<sup>79</sup> En relación a este caso se percibe una pauta de continuidad en el comportamiento gubernamental respecto al uso de las FFAA para la realización de tareas de control interno, reiterando la “policialización” del pasado. Esta fue señalada como un aspecto negativo y síntoma de pérdida de identidad institucional de las FFAA por parte de estudiosos que, en la actualidad, ocupan altos cargos en el poder ejecutivo.

La postura gubernamental minimiza la influencia venezolana y la valora como expresión de solidaridad y ejemplo de integración regional, aunque no existe en el discurso de Evo Morales mención alguna al “socialismo del siglo XXI”, ni las FFAA bolivianas esgrimen la retórica de la unidad bolivariana. En otras palabras, las relaciones institucionales son pragmáticas e instrumentales y pueden definirse como la continuidad de una política de cooperación a las FFAA bolivianas que tienen, desde hace un año, la impronta de la presencia venezolana desplazando la influencia norteamericana. Un detalle que sacan a relucir los funcionarios gubernamentales y algunos oficiales entrevistados es que, en el pasado, la ayuda norteamericana implicaba –en la mayoría de los casos– el manejo y control de las operaciones; algo que no acontece con la cooperación venezolana<sup>80</sup>. Con todo, no existe una reformulación estratégica de la política de defensa sino una mera adecuación a las relaciones internacionales establecidas por el gobierno del MAS, en una lógica convencional de adaptación pasiva a un nuevo entorno institucional. Como vimos, la pasividad de las FFAA frente a las iniciativas políticas fue el resultado de las características de la transición democrática y, en los últimos años, del reproche ciudadano a la conducta militar ante las protestas sociales, aunadas al escándalo en torno a los misiles chinos. Esto independientemente de la imagen que tienen las FFAA ante la opinión pública, puesto que la institución castrense obtiene porcentajes mayores, respecto a la Policía Nacional, en lo relativo a confianza ciudadana (ver cuadro 15).

Posiblemente la ayuda militar venezolana –y no solamente la de carácter militar– puede ser comprendida de manera cabal desde la perspectiva del gobierno de Chávez, más que desde el punto de vista boliviano. Es decir, es factible evaluar el protagonismo del gobierno

---

<sup>80</sup> Algunas autoridades gubernamentales eran más radicales al sostener que las FFAA tenían una “mentalidad colonial”, eran sumisas a actores externos y permanecían divorciadas de la sociedad (ministro de la Presidencia, La Prensa, 21/09/06).

venezolano como parte de una reformulación estratégica de su doctrina de seguridad y su política de defensa. En un estudio publicado en marzo de 2007 se señala que Venezuela se encamina a propiciar una “nueva agenda de seguridad y defensa regional” sustentada en la idea de una “integración alternativa, en la cual se incluye el aspecto militar”<sup>81</sup> y en la “agudización de la confrontación en el escenario internacional con Estados Unidos, al considerarla como la principal amenaza a su seguridad” (Friedrich Ebert Stiftung 2007: 4). Considerando la enemistad creciente entre los gobiernos de Bolivia y Estados Unidos y los lazos cada vez más estrechos entre Evo Morales y Hugo Chávez, la presencia venezolana en Bolivia puede ser interpretada como la ejecución de esta doctrina, independientemente de sus efectos internos en el escenario político boliviano. Un escenario que tiende a adoptar rasgos de aguda polarización con el riesgo de provocar conflictos interregionales que pondrán en juego la lealtad de los militares al gobierno constitucional.

### **Reforma militar y Asamblea Constituyente**

La consolidación de la democracia exigió un proceso continuo de reforma político-institucional. Se mencionaron dos momentos de este proceso: uno, en los años noventa, impulsado “desde arriba”, y otro en la siguiente década que fue fruto de presiones “desde abajo”. En ambos casos, el tema militar no fue contemplado como un problema vinculado a la gobernabilidad democrática. En esa medida, es explicable la ausencia de un debate en torno a la política de defensa, como resalta Quintana (2004), porque las preocupaciones del poder político estaban vinculadas a otras problemáticas, tales

---

<sup>81</sup> En julio de 2006 se realizó un seminario latinoamericano: “Seguridad regional, integración y fuerza armada” que concluyó planteando objetivos tales como: la creación de un sistema sudamericano de defensa que reemplace el sistema interamericano de defensa y la Junta Interamericana de Defensa, la conformación de una fuerza militar sudamericana y la elaboración de una doctrina militar regional (Friedrich Ebert Stiftung 2007: 4). A principios de 2008, el presidente venezolano planteó la iniciativa para conformar una fuerza conjunta entre los países que suscribieron un acuerdo de cooperación (Venezuela, Cuba, Nicaragua y Bolivia) provocando un sinnúmero de cuestionamientos.

como la incursión de las FFAA en la lucha contra el narcotráfico y su actuación frente al incremento de la inseguridad ciudadana.

El discurso reformista en relación a la institución militar se refirió a la modernización, tanto en términos de infraestructura y renovación tecnológica, como en relación a sus normas. En este último caso, después de los hechos del 2003, se desató una polémica respecto a la legislación militar puesto que las FFAA cuentan con leyes y códigos propios, las autoridades del Tribunal Supremo de Justicia Militar son nombradas por el presidente de la República (sin tener atribuciones constitucionales para ello), los vocales que administran justicia no son juristas y los fiscales militares son nombrados sin proceso de selección y no dependen de la Fiscalía General de la República, porque no están contemplados en la Ley Orgánica del Ministerio Público. Algunos analistas destacaron que esta lógica de organización y funcionamiento de la justicia militar corresponde a una situación de guerra y no a tiempos de paz. Por ello, ante una decisión de la Corte Suprema de Justicia, a mediados de 2004, de convocar a los jefes militares para que declaren acerca de su participación en los hechos de octubre, las FFAA arguyeron que se trataba de una medida atentatoria contra la institución castrense puesto que su actuación respondía a órdenes del poder político. Una de las primeras consecuencias de este debate fue la emisión de un decreto presidencial (D.S. 27977, de enero de 2005) que autoriza y proporciona legalidad a las FFAA para el uso de armas de fuego ante conflictos y convulsiones sociales que vayan en contra del Estado y la Constitución. Mediante un “Manual del Uso de la Fuerza en Conflictos Internos” se establece que la participación de las FFAA tendrá lugar después de haberse agotado los procedimientos de negociación efectuados por el gobierno, así como los persuasivos y disuasivos empleados por la Policía Nacional. Además, el uso de la fuerza militar debe ser instruido por el Presidente de la República, en calidad de Capitán General de las Fuerzas Armadas, mediante orden escrita y detallando las circunstancias. Esta precisión respecto a la orden presidencial fue exigida por las FFAA para desplazar la responsabilidad al poder ejecutivo y evitar en el futuro el

enujiciamiento de los oficiales. Aunque fue cuestionada por los sectores sindicales y partidos de oposición porque constituía, a su juicio, una “autorización para matar”, esta norma sigue vigente.

A pesar de la existencia de una retórica sobre el cambio en múltiples aspectos, la reforma militar no ocupó un lugar importante en la agenda de la Asamblea Constituyente, ni ante la opinión pública, ocupando el último lugar entre los temas cruciales (ver cuadro 16). Obviamente, el tema militar fue parte del debate constituyente en torno a seguridad y defensa, aunque el asunto de la obligatoriedad del servicio militar era motivo central de discusión desde hace varios años y recientemente adquirió otros contornos.<sup>82</sup>

En el decurso del debate constituyente salió a relucir la irrelevancia de la reforma militar –y policial– puesto que en el seno de la Comisión de Defensa y Seguridad se produjo una confrontación entre constituyentes que “representaban” a los policías y otros a los militares<sup>83</sup>, en torno a la aprobación de los

---

<sup>82</sup> Este debate adquirió nuevos matices cuando el Estado boliviano se comprometió ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos a incorporar en la legislación militar el derecho a la objeción de conciencia respecto del servicio militar obligatorio. Esto fue resultado de una gestión realizada por el Defensor del Pueblo después de que un joven que profesa la religión evangélica pidió no ser reclutado por ser un acto contrario a sus creencias. Su solicitud fue negada y acudió al ministerio de Defensa, a la Corte de Justicia y, finalmente, al Tribunal Constitucional que, sucesivamente, rechazaron su derecho a la objeción de conciencia. La demanda fue presentada a la CIDH y, en febrero de 2004, el Estado boliviano y el joven en cuestión firmaron un “acuerdo transaccional” mediante el cual, aparte de resolver el problema personal, el Estado boliviano se compromete a incorporar “en los anteproyectos normativos de reforma a la legislación militar... el derecho a la objeción de conciencia respecto al servicio militar” (La Prensa, 8 de noviembre de 2005).

<sup>83</sup> La preocupación militar sobre el tema se expresó en la creación de una agrupación ciudadana, Transformación Democrática Patriótica, TRADEPA, promovida por jefes militares en retiro para participar en las elecciones para la Asamblea Constituyente con candidatos que representen a las FFAA. Este hecho originó más de una controversia puesto que los promotores de esa agrupación realizaron una campaña de recolección de firmas en dependencias militares para su registro ante la Corte Nacional Electoral trasgrediendo normas que prohíben actividades políticas en los cuarteles y deliberación en el seno de la institución. Con la consigna de “construir un proyecto político que represente a las FFAA en la Asamblea Constituyente”, TRADEPA terció en las elecciones pero no obtuvo ningún curul. En cambio, varios ex policías participaron como candidatos en distintas siglas y cuatro fueron elegidos como constituyentes. Uno de ellos fue protagonista principal del motín policial que, en febrero de 2003, derivó en enfrentamientos entre militares y policías y estallidos de protesta popular contra el gobierno de Sánchez de Lozada.

informes en dicha comisión que terminaron siendo desechados. La disputa surgió porque uno de los informes proponía artículos que limitaban la labor de las FFAA al ámbito de la seguridad externa planteando que “solo en casos de conmoción interna, cuando exista riesgo de que la Policía sea rebasada en su capacidad operativa, las FFAA a solicitud del Comandante General de la Policía y por orden expresa del presidente, apoyarán y coordinarán las operaciones de restablecimiento del orden público”. El otro informe planteaba una desconcentración de la Policía en entidades especializadas con dependencia respecto a distintas instancias gubernamentales y estatales. Esta propuesta, apoyada por las FFAA, fue cuestionada por policías en retiro, quienes realizaron una huelga de hambre en señal de protesta. Finalmente, la directiva de la Asamblea Constituyente optó por rechazar los informes de la comisión y las negociaciones entre oficialismo y oposición se encaminaron por una solución salomónica: mantener la redacción de la actual Constitución Política del Estado<sup>84</sup> poniendo en evidencia, con mayor nitidez, la irrelevancia del tema para las élites políticas y la inercia institucional en las FFAA y la Policía Nacional.

Sin embargo, el debate constituyente respecto a las autonomía departamentales y las pugnas entre el MAS y las distintas fuerzas de oposición abrieron otro ámbito discursivo que involucró indirectamente a las FFAA.

### **Entre la unidad y la división**

A fines de 2007, el proceso político ingresó a una fase de aguda conflictividad a raíz de la aprobación del nuevo texto constitucional por parte de la bancada oficialista y sin presencia de la oposición.

---

<sup>84</sup> El Art. 208 señala que las FFAA tienen por misión fundamental defender y conservar la independencia nacional, la seguridad y estabilidad de la República y el honor y soberanía nacionales, asegurar el imperio de la Constitución, garantizar la estabilidad del gobierno legalmente constituido y cooperar en el desarrollo integral del país. En cambio, la Policía, según el Art. 215, tiene la misión específica de la defensa de la sociedad y la conservación del orden público y el cumplimiento de las leyes en todo el territorio nacional. En ambos casos, se prohíbe la deliberación institucional y la participación en acciones político-partidarias.

Debido a una serie de conflictos en la sede de la Asamblea Constituyente que impidieron su funcionamiento durante cuatro meses, se realizó una sesión plenaria en un recinto de las FFAA, un liceo militar, que fue asediado por manifestantes opositores en medio de enfrentamientos con efectivos policiales, con el saldo de dos personas fallecidas y sin que se haya dilucidado la culpabilidad en los hechos.

La sesión fue denunciada como ilegal por la oposición y el nuevo texto constitucional acusado de ilegitimidad y “manchado con sangre”. Los prefectos y los comités cívicos de cinco regiones convocaron a protestas y amenazaron con “desacato” y “desobediencia civil” debido a que el nuevo texto constitucional no recoge la demanda de autonomía departamental en los términos planteados por sus promotores, acusando al gobierno de actuar de manera autoritaria y vulnerando el “estado de derecho”. Una respuesta posterior de la oposición regional fue plantear la aprobación de “estatutos autonómicos” en cada uno de los Departamentos donde venció el “Sí” en el referéndum con base en planteamientos disímiles al contenido del texto constitucional aprobado por la bancada del MAS. Estas normas fueron calificadas, análogamente, como “ilegales” e “ilegítimas” por el partido de gobierno que, en respuesta, organizó un acto de festejo por la aprobación del nuevo texto constitucional con la participación de sindicatos campesinos, pueblos indígenas y tropas militares que desfilaron ante las autoridades gubernamentales. En esa ocasión, Evo Morales declaró: “Esta revolución pacífica, democrática y cultural es imparable, nadie la va a poder parar, hagan lo que hagan los terratenientes y los grupos oligárquicos” (Agencia Reuters, 15 de diciembre de 2007).

En este contexto político y discursivo se produjeron diversas interpelaciones a las FFAA. Por una parte, algunos prefectos

opositores –entre ellos, un ex capitán– convocaron a los militares a defender la democracia y fueron acusados por un alto jefe militar de insinuar a las FFAA “romper con la democracia y el mandato que nos confiere la Constitución Política del Estado” (Gral. Wilfredo Vargas, Comandante en Jefe, ABI, 7 de diciembre de 2007). El propio presidente de la República declaró que “apostar a la democracia no es convocar a golpes de estado” (ABI, 17 de diciembre de 2007). Las alusiones a este tema se habían tornado frecuentes. Así, en ocasión del aniversario del Ejército, su comandante general señaló: “pedimos a algunas autoridades departamentales [que] cuando se refieran a [las FFAA] lo hagan con respeto y no involucrarnos en sus diferencias políticas: Asimismo, debo dejar claramente establecido que como responsables de la Seguridad Nacional no permitiremos ninguna acción de hecho que desconozca nuestro ordenamiento legal y ponga en riesgo la unidad nacional” (Agencia de Noticias del Ejército de Bolivia, 16 de diciembre de 2007).

Las divergencias en torno a la nueva Constitución y los estatutos regionales crearon un ambiente conflictivo a fines de 2007, atizado por una decisión gubernamental de reducir los recursos que reciben las prefecturas departamentales por concepto de impuestos a los hidrocarburos. En estas circunstancias, el oficialismo planteó la convocatoria a un referéndum revocatorio del mandato del presidente de la República y de los prefectos para dilucidar en las urnas un conflicto que amenazaba con convertirse en un factor de enfrentamiento entre algunas regiones y el gobierno.

Esta situación de incertidumbre fue respondida con una iniciativa presidencial de diálogo con los prefectos al despuntar el 2008. El objetivo era la búsqueda de soluciones políticas a los problemas derivados del recorte de recursos departamentales y, sobre todo, de la incongruencia entre el nuevo texto constitucional y los estatutos autonómicos. Los resultados de ese empeño marcarán

los derroteros del proceso político, así como el desempeño de los actores políticos e institucionales en una sociedad sometida al cambio y al riesgo de la reforma estatal sin concertación política y en un contexto de polarización ideológica y divisiones regionales.

Considerando que existen riesgos crecientes de un enfrentamiento interregional matizado por la polarización ideológica si no se procesan los conflictos en el marco de la política institucional, el rol de las FFAA adquirirá mayor importancia. Esto en la medida que la institución militar aparece como un factor de cohesión estatal en una sociedad que sufre las consecuencias de la fractura regional y étnica en torno al tema de la descentralización política y debido a la polarización ideológica respecto al proyecto político del MAS.



## **SEGURIDAD REGIONAL CRISIS POLÍTICA Y CONFLICTOS**

El gobierno de Bolivia y la Fuerzas Armadas plantean un concepto de seguridad integral que no distingue entre seguridad interna y externa. La participación de las Fuerzas Armadas en el transcurso de la gestión gubernamental se refiere a la protección de los recursos naturales, apoyo a la ejecución de políticas sociales y, en el año 2008, a su intervención en la lucha contra el contrabando. En este sentido, la seguridad como política pública se amplía a otros ámbitos bajo el criterio gubernamental de acercamiento de la institución militar al pueblo y de apoyo a las medidas que impulsa el presidente Evo Morales.

La participación de las Fuerzas Armadas en la crisis política que vivió el país en el transcurso del año fue importante, sobre todo en la implantación del estado de sitio en el departamento de Pando, decretado a raíz de la violencia desatada en el mes de septiembre. Con una orientación más cercana a las propuestas de Brasil que a las de Venezuela, la Unión de Naciones Sudamericanas UNASUR influyó en la resolución de esa crisis. En torno a este conflicto autoridades militares bolivianas protestaron contra las declaraciones del presidente venezolano Chávez sobre asuntos internos del país, sin embargo, las relaciones de cooperación militar entre Bolivia y Venezuela se ampliaron en 2008 en el marco de un convenio vigente desde el inicio de la gestión gubernamental de Evo Morales. Otra intervención pública de las Fuerzas Armadas se produjo en ocasión de la realización de un referendo en Santa Cruz para aprobar unas

normas de autonomía departamental que fueron cuestionadas porque atentaban contra la unidad del Estado. Es decir, la institución militar se manifestó contra la intromisión extranjera y contra riesgos de separatismo interno recuperando elementos convencionales de un discurso de defensa y seguridad nacional.

La tendencia de alejarse de la esfera de influencia de los Estados Unidos continuó en 2008, sobre todo con la expulsión del embajador Philip Goldberg, acusado por el gobierno de desestabilizar la democracia, y de varias agencias de cooperación, entre ellas la DEA. Por el otro lado, las relaciones con países opuestos a la política exterior norteamericana -Libia, Irán, Rusia- se fueron abriendo y consolidando. Bolivia forma parte de la Alternativa Bolivariana para las Américas, ALBA, y sus vínculos son más estrechos con los gobiernos de ese bloque. Las relaciones con Chile se tornaron más estables y de mayor cercanía, en cambio, con Perú se produjo un distanciamiento a mediados de año debido a divergencias sobre las relaciones comerciales entre los países andinos y la Unión Europea.

Para el 2009, a pesar de la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado, se prevé una continuación de la polarización política. El hecho de que se convocará a elecciones generales para el mes de diciembre puede provocar que a lo largo del año se presenten situaciones que perjudiquen las políticas públicas y pongan en riesgo la estabilidad política, sin embargo, también pueden encauzar el conflicto a la disputa electoral en un contexto pacífico y sin las tensiones sociales ni las divisiones regionales que caracterizaron el 2008.

### **Seguridad, política exterior y defensa**

Desde el ascenso de Evo Morales a la presidencia de la República en enero de 2006, las relaciones entre el gobierno y las Fuerzas Armadas sufrieron notables transformaciones, pese a que en su seno

no se han producido modificaciones institucionales de importancia. Estas transformaciones son resultado de la implementación del proyecto político del Movimiento Al Socialismo MAS en, por lo menos, dos aspectos relevantes que tienen consecuencias para el rol de las FFAA: la nacionalización de los hidrocarburos, como parte de una política económica que pretende restituir el rol protagónico del Estado, y una reorientación en la política exterior marcada por un distanciamiento respecto a Estados Unidos y estrechos vínculos con los gobiernos de Venezuela y Cuba. Estos temas desplazaron de la agenda política la importancia de la reforma institucional de las FFAA y la modificación de su papel en democracia, temas que no fueron motivo de debate en la Asamblea Constituyente que concluyó su tarea en diciembre de 2007.

Puede afirmarse que la participación de las Fuerzas Armadas durante tres años de gestión gubernamental del presidente Morales se articula alrededor de tres elementos principales: a) la recuperación y protección de los recursos naturales, secundando las medidas de nacionalización de las empresas estatales; b) la implementación de políticas sociales, con participación en políticas de alfabetización y apoyo logístico a la entrega de bonos y rentas, y c) la *lucha* contra la corrupción, el contrabando y delitos contra el Estado, tarea implementada en el transcurso de 2008. Algunos autores han notado una aparente incongruencia entre la retórica revolucionaria del gobierno y su firme intención de atraer a las Fuerzas Armadas en el marco de su obediencia de las decisiones de los gobernantes civiles (Cf. Alda 2007; cit. Vargas 2008: 88).

La intención del gobierno de Evo Morales en relación con los militares consistiría en “administrar la defensa como una política pública, entre cuyas características principales se encuentra el principio de supremacía civil” (Vargas 2008: 88). Una de las tareas básicas en ese propósito es quebrar el aislamiento de las Fuerzas

Armadas frente a la sociedad y convertirlas en un factor de desarrollo, eliminando los privilegios (gastos reservados) que generó la dependencia de los mandos militares respecto a los anteriores gobiernos (*Cf.* Tellería 2007; cit. Vargas :88). Otra aspiración manifestada por el presidente Morales es convertir a las Fuerzas Armadas en “una gran empresa no solamente de defensa del país... sino también una empresa de desarrollo de nuestra querida Bolivia” (cit. Alda 2008:10).

La participación de las Fuerzas Armadas en la actualidad involucra una nueva visión de Seguridad Nacional, distinta de la que predominaba en la época de las dictaduras, indivisible en seguridad interna y externa. Tal como afirmó el Comandante del Ejército en diciembre de 2007: “la seguridad es indivisible, no puede haber seguridad interna y externa, la seguridad se conceptualiza como un todo [incluye:] La soberanía, la independencia, la integridad, la unión, la solidaridad, la dignidad, la identidad, la alimentación, la salud, la vivienda, la libertad, la justicia, la igualdad, el trabajo, la recreación, la cultura, la identidad, la continuidad poblacional y otros. Esta seguridad puede ser alcanzada o garantizada por dos mecanismos: El desarrollo y la defensa, el desarrollo corresponde al gobierno y las fuerzas vivas del Estado, mientras que la defensa a las FF.AA, al gobierno y la población.”<sup>85</sup> La concepción de desarrollo, además, vinculada a la política de nacionalización de los recursos naturales y las empresas estratégicas que recupera algunos elementos del nacionalismo militar que constituye una de las vetas de su historia (las dos experiencias de nacionalización de empresas petroleras extranjeras, en 1936 y 1969 fueron realizadas por gobiernos militares).

En 2008, se definió la incursión de las Fuerzas Armadas en tareas de lucha contra el contrabando y el narcotráfico, una tarea ejecutada

---

<sup>85</sup> [http://www.aviacionboliviana.net/uae/not\\_001107a.htm](http://www.aviacionboliviana.net/uae/not_001107a.htm); cit. Alda 2008:9

a través de la coordinación entre los ministerios de Defensa, de la Presidencia y de Hacienda en la aplicación de los planes operativos.

El 29 de mayo se presentó el Plan Estratégico de Lucha contra el Contrabando, que se basa en tres anillos: uno urbano, a cargo de la Policía y las autoridades civiles; otro en áreas fronterizas, a cargo de las fuerzas militares; el tercero, en las líneas de frontera, con participación militar y de los efectivos de Control Operativo Aduanero (Ministerio de Defensa 2008:16). En cuanto a la participación militar se conformaron siete comandos conjuntos para la lucha contra la corrupción. Al respecto, en los últimos meses de 2008 se suscitó un conflicto en torno a una denuncia de contrabando que puso en evidencia problemas de coordinación entre la Aduana y las autoridades militares encargadas del control fronterizo y tuvo efectos políticos porque la denuncia involucró al ministro de la Presidencia. La investigación de este hecho implicó la comparecencia de esa autoridad gubernamental ante una comisión especial de la cámara de Diputados (La Razón, 24 de diciembre de 2008). La investigación sigue su curso y en la lista de convocados a declarar en el transcurso de 2009 se consignan al ministro de Defensa y autoridades militares poniendo en evidencia los problemas de una política de incorporación de las Fuerzas Armadas en tareas no convencionales.

En el ámbito relacionado con la lucha contra el narcotráfico, con la emisión de Decreto Supremo N° 29788, de 12 de noviembre de 2008, los derivados del gas y el petróleo pasaron a ser sustancias controladas y sujetas a los mecanismos de uso de bienes incautados de la Ley 1008. La Ley 1008, de la Coca y Sustancias Controladas, fue resistida desde su promulgación, en julio de 1988, por las organizaciones de productores de hoja de coca porque viola el principio constitucional de presunta inocencia de un acusado y ahora, cuando ejerce la presidencia de la República el principal

dirigente de ese sector campesino, se amplía su ejercicio a otros ámbitos, vinculados al contrabando, y con participación de las Fuerzas Armadas. Así, en su Art. 2, esta norma “faculta a las Fuerzas Armadas, Policía Nacional, Control Operativo Aduanero y Fuerzas Especiales de Lucha Contra el Crimen y el Narcotráfico y Superintendencia de Hidrocarburos realizar los operativos de secuestro de las sustancias controladas”.

Entre las iniciativas de seguridad todavía no plasmadas está el control del espacio aéreo mediante un sistema de radares y la implementación de una estación del Sistema de Vigilancia de la Amazonía (Ministerio de Defensa 2008:45) que se enmarca en una política de defensa que presta especial atención a esa región del país.

### **Seguridad y gobernabilidad democrática**

El año 2008 se inició con incertidumbre sobre el curso de la reforma política. A mediados de diciembre de 2007, la directiva de la Asamblea Constituyente había entregado el proyecto de nueva Constitución Política del Estado y, simultáneamente, en cuatro de los nueve departamentos del país donde actuaba la oposición al gobierno, los prefectos presentaron proyectos de Estatuto Autonómico como propuesta de descentralización estatal. Los textos de los estatutos eran incompatibles con el proyecto de nueva constitución. Tanto el gobierno como las autoridades departamentales pugnaron por legitimar sus propuestas frente a la población. Los prefectos impulsaron referendos departamentales para aprobar sus Estatutos Autonómicos que fueron declarados ilegales por el gobierno. Este proceso se realizó en un contexto de intensas movilizaciones y graves conflictos que pusieron en el debate público el riesgo del inicio de una guerra civil.

Las preocupaciones al respecto a un estallido de violencia motivaron la adopción de algunas medidas. El 29 de abril de 2008 el presidente Morales firmó el Decreto Supremo N° 29534, del

Régimen de armas y municiones de uso militar, policial y civil. El Reglamento de Importación, Exportación, Transporte, Almacenamiento y Comercialización de Explosivos, Armas y Municiones rige desde el 2 de mayo. Se hizo efectivo por primera vez con la entrega de armas al Ministerio de Defensa por parte del grupo indígena conocido como “Ponchos Rojos” (Ministerio de Defensa 2008:13-15); se trataba principalmente de armas provenientes de la Guerra del Chaco, máuseres que el gobierno había entregado a las milicias campesinas organizadas después de la revolución de 1952. La entrega de armas por parte de los “Ponchos Rojos” reviste una importancia particular debido a que este grupo aparecía como uno de los posibles protagonistas en el marco eventual de una guerra civil pero el decreto presidencial también era una respuesta con carácter preventivo a las sospechas acerca de un inusitado incremento del contrabando de armas.

Las Fuerzas Armadas jugaron un papel importante frente a los conflictos que pusieron en riesgo la inestabilidad política. Las posturas adoptadas por los altos mandos militares se dirigieron a despejar rumores de un posible “golpe de estado” y a fortalecer la unidad interna de las Fuerzas Armadas y la imagen del Comandante en Jefe. También el rechazo a las declaraciones del presidente venezolano Hugo Chávez en torno a al conflicto interno en Bolivia aportó a la cohesión de las Fuerzas Armadas.

Los rumores de “golpe de estado” fueron ampliamente desmentidos por la participación moderada de las Fuerzas Armadas en los conflictos internos. Tropas militares fueron objeto de agravios por grupos de choque civiles alineados en la oposición en varias oportunidades: la celebración de la efeméride de la ciudad de Sucre, en el mes de mayo; la toma violenta y el saqueo de varias instituciones estatales en Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija, en septiembre. En algunos casos los efectivos militares no utilizaron armas de fuego; algunos soldados fueron golpeados y despojados de sus armas.

Entre mayo y junio de 2008, cuatro departamentos realizaron referendos sobre sus Estatutos Autonómicos. Un día antes de la verificación del referéndum en Santa Cruz, el Alto Mando militar realizó una conferencia de prensa en La Paz, afirmando que el proyecto de Estatuto Autonómico de Santa Cruz afectaba la seguridad interna, el tránsito y el transporte, el espectro electromagnético y las misiones que las leyes asignan a las Fuerzas Armadas en el resguardo de la seguridad pública (La Razón, 4 de mayo de 2008). En un postura más general, el Consejo Supremo de Defensa Nacional COSDNA, máxima instancia de asesoramiento al poder ejecutivo en temas de defensa e integrado por el Presidente, los ministros de Defensa, de la Presidencia, Gobierno, Hacienda, el Canciller y el Alto Mando Militar, declaró que el referéndum ponía en riesgo la unidad del país: "... el proyecto de estatutos autonómicos, y esto es grave, puede generar consecuencias respecto de la unidad de nuestra nación entrando en total contradicción con la actual Constitución Política al asumir como departamentales aquellas competencias que son nacionales, postura que a futuro sería también incompatible con el proyecto de Constitución (Mario Ayala, secretario general de COSDNA, en La Razón, 3 de mayo de 2008).

La tensión en el país recrudesció alrededor de estos referendos. Existían rumores de que el gobierno emplearía a los militares para impedir la realización de las consultas. El presidente venezolano Hugo Chávez convocó a una Cumbre Extraordinaria de los países de la Alternativa Bolivariana para las Américas ALBA que se realizó en Caracas el 23 de abril y concluyó con una declaración de apoyo al gobierno boliviano. Días antes del referéndum cruceño, programado para el 4 de mayo, Evo Morales denunció que se esparcía la noticia infundada de un golpe de Estado. En una ceremonia militar en Cochabamba declaró: "Se equivocan algunos ex comandantes haciendo correr el rumor de un golpe de Estado" (EFE, 2 de mayo de 2008).

Los referendos se efectuaron bajo un clima de tensión y en una región se produjo un hecho irregular en el que se vio involucrado personal militar. Un día antes del referéndum en Tarija se produjo un atentado dinamitero contra un canal televisivo conocido por su filiación opositora. Un ex miembro de la Fuerza Contrterrorista Conjunta F-10, “Chachapumas” (hombres puma), cuerpo de élite que dependía del Comandante del Ejército y que, desde 2008, pasó a depender del Comandante en Jefe, fue detenido y, junto con varios civiles, fue acusado de terrorismo, asociación delictuosa y portar material explosivo y armas de fuego. Hubo denuncias de parlamentarios de oposición de que este subteniente utilizaba vagonetas alquiladas por la embajada venezolana. También que el oficial en cuestión dependía de la Casa Militar de la presidencia de la República. Después de cuatro meses de detención fue liberado previo pago de una fianza y el caso se juzga en la justicia ordinaria (La Razón, 7 de noviembre de 2008).

Pocos días después del referéndum en Santa Cruz, la Cámara de Senadores aprobó la convocatoria al Referéndum de Revocatoria de Mandato para el presidente de la República y los prefectos. Se llevó a cabo el 10 de agosto y dos prefectos opositores perdieron el mandato popular y las demás autoridades fueron ratificadas, en el caso de Evo Morales con el 67% de los votos válidos. Después del referéndum, en septiembre se iniciaron varias protestas en los departamentos autonomistas, que incluyeron la voladura de un gasoducto, la toma de instalaciones dependientes del gobierno central y, en el departamento de Pando, hechos de sangre que incluyeron varios muertos, entre ellos dos partidarios del prefecto y los restantes de gente que apoyaba al gobierno central.

La violencia desatada en Pando fue respondida con un estado de sitio departamental decretado el 12 de septiembre por el presidente Morales y su gabinete ministerial. Las Fuerzas Armadas, encargadas de pacificar la región, tomaron paulatinamente el control después de enfrentamientos con civiles armados en el aeropuerto de la

ciudad capital. Se trataba del primer decreto de estado de sitio en ocho años. En la ocasión anterior, el entonces presidente Hugo Bánzer había impuesto esa medida de excepción ante las protestas sociales de abril de 2000 en Cochabamba y la región altiplánica pero su aplicación fue ineficaz. El estado de sitio de septiembre de 2008 se circunscribió al departamento de Pando y no duró los noventa días previstos. Fue levantado en noviembre para facilitar el proceso preelectoral correspondiente al referéndum constitucional de enero de 2009. La participación de las Fuerzas Armadas fue indispensable en la pacificación de la zona y en la restricción de las garantías propia de esta medida de excepción. El prefecto de Pando fue detenido, acusado de ser responsable de la violencia, y su cargo fue ocupado por un jefe militar mediante designación presidencial. Se trata, en el ciclo democrático actual, del primer nombramiento de un miembro activo de las Fuerzas Armadas para ejercer un cargo de autoridad política

El gobierno interpretó las tomas y saqueos de instituciones en varios departamentos y la violencia en Pando como un “golpe de Estado cívico-prefectural”. Ante esta situación, el presidente venezolano Hugo Chávez declaró que apoyaría “cualquier movimiento armado” si Evo Morales era derrocado o asesinado (El Deber, 11 de septiembre de 2008). El Gral. Luis Trigo Antelo, designado el 2 de enero Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas cumpliendo la norma que establece el cambio cada dos años, condenó esas declaraciones que consideraba como una intromisión en asuntos internos. Chávez replicó que Trigo y los comandantes no habían facilitado la ejecución del estado de sitio impuesto en Pando<sup>86</sup>.

El Ministro de Defensa, Walker San Miguel, apoyó a la comandancia militar: “Nosotros no aceptamos la intervención extranjera; hay que fortalecer la unidad y la cohesión (...) las FF.AA.

---

<sup>86</sup> <http://alopresidente.gob.ve/noticias/general-trigo-cumpla-con-la-constitucion-de-bolivia.html>

están manejando todo con prudencia y cautela, protegiendo al pueblo”.<sup>87</sup> Chávez aclaró posteriormente: “yo no he dicho jamás que voy a mandar tropas a invadir Bolivia”<sup>88</sup>

Finalmente, el Gral. Trigo solicitó a la Cancillería protestar oficialmente ante el gobierno venezolano, en una carta que expresaba, por parte de las Fuerzas Armadas, “el rechazo enérgico y categórico contra la injerencia extranjera de cualquier tipo y venga de donde venga, en temas que son únicamente competencia de bolivianos” señalando que “el señor Presidente de Venezuela está haciendo reiteradas declaraciones en contra de este Comando y de las Fuerzas Armadas de la Nación, atentando contra la unión y cohesión monolítica de la institución y poniendo en duda el rol constitucional que cumplimos desde la creación de la República, como baluartes de la democracia y la institucionalidad en nuestro país. Situación que rechazamos enfáticamente, en virtud que nos desempeñamos estrictamente en el marco del artículo 208 de la Constitución Política del Estado” (La Razón, 17 de septiembre de 2008). Es decir, en el transcurso del año se ampliaron las relaciones de cooperación militar entre ambos países y se produjo la primera demostración pública de cuestionamiento, por parte de las Fuerzas Armadas bolivianas, a la intromisión del presidente venezolano en asuntos de política interna mediante declaraciones continuas de apoyo a Evo Morales o atacando a sus opositores.

Esta no fue la única manifestación de interés extranjero en el conflicto boliviano. La mandataria chilena, Michelle Bachelet, presidenta *pro tempore* de la Unión de Naciones Sudamericanas UNASUR, convocó a una cumbre extraordinaria de presidentes para tratar la crisis boliviana. La cumbre se realizó en Santiago, el 15 de septiembre. Concluyó con un respaldo unánime a la estabilidad de

---

<sup>87</sup> <http://www.diariocritico.com/bolivia/2008/Septiembre/noticias/98074/san-miguel-responde.html>

<sup>88</sup> [http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=1050713](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1050713).

la democracia y del gobierno de Evo Morales, con el compromiso de apoyar el diálogo entre el gobierno y la oposición y con el establecimiento de una misión de evaluación de los acontecimientos de Pando. Resaltan algunos puntos de la declaración oficial suscrita por los presidentes: “Advierten que sus respectivos gobiernos rechazan enérgicamente y no reconocerán cualquier situación que implique un intento de golpe civil, la ruptura del orden institucional o que comprometa la integridad territorial de la República de Bolivia”. También, “Instan a todos los miembros de la sociedad boliviana a preservar la unidad nacional y la integridad territorial de ese país, fundamentos básicos de todo Estado, y a rechazar cualquier intento de socavar estos principios” (La Razón, 16 de septiembre de 2008).

Durante las semanas posteriores, una comisión de alto nivel de UNASUR se encargó de la evaluación de los hechos luctuosos de Pando. El informe estableció como su primera conclusión que: “se cometió una masacre en el sentido empleado por la Organización de las Naciones Unidas” (UNASUR 2008).

UNASUR y parte de la comunidad internacional apoyaron el diálogo entre los prefectos y el gobierno central. Aunque el intento más serio y sostenido de negociación –realizado en la ciudad de Cochabamba– no concluyó con la firma de un acuerdo, sus contenidos fueron recuperados en el acuerdo parlamentario de octubre que posibilitó la modificación parcial del contenido del proyecto de nueva Constitución aprobado por la Asamblea Constituyente y la aprobación de la ley de convocatoria al referéndum constitucional del 25 de enero de 2009.

### **Posición geopolítica y en la seguridad regional**

En 2008 se confirmó la tendencia gubernamental a rechazar la influencia estadounidense y promover mecanismos de integración y cooperación sin los Estados Unidos en el continente. Por otra parte,

se inició una política de vinculación con países críticos de la política exterior estadounidense, como Irán, Rusia y Libia. En este sentido, entre las medidas adoptadas por el gobierno se destaca la expulsión del embajador norteamericano, en el mes de septiembre. Adicionalmente, la opción de ligarse a otros gobiernos “progresistas” (Argentina, Brasil, Cuba, Chile, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Venezuela) fue también notoria.

Entre los viajes que Evo Morales realizó durante 2008 resaltan sus visitas a Libia (el 30 de agosto) e Irán (el 1 de septiembre), a propósito de la conmemoración del aniversario de la Revolución Libia y con el fin de realizar acuerdos energéticos, respectivamente. De acuerdo con el Canciller, la visita a Libia apuntaba al establecimiento de relaciones diplomáticas (Los Tiempos, 28 de agosto de 2008). En América Latina fueron importantes sus viajes a República Dominicana (7 de marzo), para la cumbre del Grupo de Río, que trató de la crisis entre Colombia, Ecuador y Venezuela; a Venezuela (23 de abril), para la Cumbre Extraordinaria del ALBA que el presidente venezolano convocó para respaldar al gobierno boliviano frente a la inminente realización de los referendos departamentales; y a la Cumbre de UNASUR realizada el 15 de septiembre en Santiago de Chile para tratar la crisis boliviana y respaldar al gobierno de Evo Morales.

Pocos días antes de la Cumbre que concluyó resolviendo la crisis entre Ecuador, Colombia y Venezuela, el presidente brasileño Lula Da Silva propuso crear un Consejo de Defensa a escala regional. La iniciativa se plasmó en consultas realizadas por el Ministro de Defensa de Brasil para articular el Consejo de Defensa Sudamericano. Casi todos los gobiernos apoyaron la idea, incluido el de Bolivia (Gratius 2008; Ministerio de Defensa 2008:22). Solamente hubo el rechazo de Colombia, que ocasionó una postergación del planteamiento (Página 12, 24 de junio de 2008). El

gobierno boliviano apoyó consistentemente las iniciativas de coordinación que excluyan a los Estados Unidos, al punto que el presidente Morales propuso crear una “OEA sin los Estados Unidos”, si es que no se readmitía a Cuba (AP, 22 de noviembre de 2008) y, en la Cumbre de Bahía, en diciembre, dar un plazo a los Estados Unidos para levantar el embargo a Cuba con la propuesta de que todos los países retiren sus embajadores de Washington (Página 12, 18 de diciembre de 2008).

A raíz de los acontecimientos violentos en cuatro departamentos del país, y alegando que la embajada estadounidense habría actuado apoyando a la oposición, el presidente Morales anunció el 10 de septiembre la declaración del embajador estadounidense Philip Goldberg como persona *non grata* y su expulsión del país (La Razón, 11 de septiembre de 2008). El embajador boliviano en Washington también fue expulsado. Fue la primera vez que se expulsó a un funcionario extranjero de tan alto nivel desde la recuperación de la democracia. En apoyo a la decisión de Morales, igual actitud tomaron los gobiernos de Venezuela y Honduras, en este caso, sin aceptar cartas credenciales al nuevo embajador norteamericano.

Durante la Cumbre de UNASUR de septiembre se hicieron visibles las tendencias predominantes en su seno: una visión más moderada del presidente Lula Da Silva de Brasil, que se presentaría como líder “natural” del grupo, y otra de rechazo abierto a los Estados Unidos, expresada sobre todo por en el presidente venezolano Hugo Chávez. En la reunión de Santiago se impuso la visión brasileña, de que el cumplimiento de la ley, la pacificación y el diálogo con los grupos contarían con el apoyo de UNASUR, pero no así ninguna expresión de “mano dura”. La declaración aprobada unánimemente no menciona al gobierno de Estados Unidos, identificado por el presidente Chávez como responsable indirecto de la crisis (El País, 17 de septiembre de 2008). Una de las premisas de la reunión de UNASUR

fue explicitada por la presidenta argentina: “Cuando se afecta la estabilidad de un país, se afecta la estabilidad de toda la región” (infobae.com). También el Parlamento del Mercosur y el Grupo de Río apoyaron al gobierno boliviano (La Nación, 15 de septiembre de 2008; El Universo, 15 de septiembre de 2008).

En conflicto con el embajador de Estados Unidos tuvo otras secuelas. El 1 de noviembre el gobierno boliviano suspendió las actividades de la Drug Enforcement Agency (DEA) estadounidense, con la acusación de que sus funcionarios realizaban espionaje y conspiración (El Deber, 2 de noviembre de 2008). Empero, la necesidad de contar con el apoyo logístico y la información de inteligencia que proveía la DEA para lucha contra el narcotráfico fue notada por varios ex funcionarios antidrogas bolivianos (La Razón, 3 de noviembre de 2008). La expulsión de esta agencia estadounidense siguió a la suspensión de las actividades de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional USAID en la zona de producción de coca en el trópico de Cochabamba, en el centro del país. En junio las organizaciones de productores de coca y la mancomunidad de gobiernos municipales del trópico decidieron expulsar a USAID de su región; el gobierno avaló esa decisión (El Deber, 26 de junio de 2008).

Pocos días después de la expulsión del embajador Goldberg, el gobierno estadounidense hizo pública la “descertificación” de Bolivia como país comprometido en la lucha contra el narcotráfico. El gobierno nacional afirmó que esa decisión constituía una represalia por el tratamiento dedicado a Goldberg (ww.abi.bo, 22 de septiembre de 2008). El 25 de noviembre la Casa Blanca hizo conocer que no habría ampliación de los beneficios de la Ley de Promoción del Comercio Andino y de Erradicación de Drogas ATPDEA para Bolivia. Nuevamente, las autoridades bolivianas interpretaron el hecho como una reacción norteamericana frente a la expulsión de Goldberg y la

DEA (El Deber, 27 de noviembre de 2008).

El alejamiento de la esfera de influencia estadounidense coincide con el acercamiento de Rusia. Mientras el vicepremier ruso visitaba el continente (Cuba, Nicaragua y Venezuela), el gobierno boliviano firmaba un convenio de la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos con las empresas Gazprom (Rusia) y Total (Francia) para exploración y explotación de hidrocarburos. Otro motivo de acercamiento es la búsqueda de ayuda rusa en la lucha antidroga. (La Razón, 19 de septiembre de 2008).

La cercanía con Venezuela es constante. El 22 de mayo el presidente Morales viajó a Caracas para firmar la ampliación del convenio de cooperación técnico-militar vigente desde 2006. Los puntos centrales de ese convenio se referían a “establecer mecanismos de cooperación técnica... para el mejoramiento y complementación de las capacidades de defensa de cada país, a fin de contribuir al desarrollo integral de sus pueblos (Art. 1). En esta oportunidad, los ministros de Defensa de ambos países firmaron un “Memorando de Entendimiento en materia de Seguridad y Defensa” con tres capítulos: a) asuntos marítimos, con planes de apoyo a la Fuerza Naval Boliviana y participación de su personal en las operaciones de ayuda humanitaria de la Brigada Internacional de Ayuda Humanitaria Simón Bolívar, b) aviación militar, con intercambio de pilotos, ejecución de misiones administrativas, transporte de personal y misiones de apoyo, y asesoramiento técnico al sistema aéreo boliviano, c) capacitación, con intercambio de oficiales en cursos de Estado Mayor y participación conjunta en maniobras militares, además, de brindar asesoramiento técnico para preparar, planificar y elaborar programas de juegos de guerra computarizados; este ítem incluye la organización de liceos militares (Ministerio de Defensa 2008:21, ). Algunos medios de prensa

---

<sup>89</sup> <http://venezuelanoticia.com/archives/3491>

venezolanos concibieron este convenio como un acuerdo que “subordina a las FFAA de Bolivia a Venezuela”<sup>89</sup> y algunos medios locales llamaron la atención sobre la inclusión de puntos referidos a la “participación de civiles en las Fuerzas Armadas”, y a la organización de “cursos de inteligencia y operaciones psicológicas”(El Deber, 24 de mayo 2008)

Tanto la cancillería boliviana como el Alto Mando señalaron que este acuerdo no era distinto a otros convenios de cooperación militar. Sin embargo, la relación entre los gobiernos de Evo Morales y Hugo Chávez excede el ámbito convencional de cooperación militar y contempla varias facetas, como el financiamiento del programa “Bolivia cambia, Evo cumple” que incluye campañas propagandísticas de las políticas sociales del gobierno y la entrega de cheques a alcaldes por parte del presidente de la República. La administración de los fondos de ese programa es el Ministerio de la Presidencia, cuyo titular fue oficial de las Fuerzas Armadas y, luego, asesor e investigador en temas de seguridad y defensa.

Los convenios de cooperación a las Fuerzas Armadas continuaron en 2008. A principios de año llegaron al país asesores británicos expertos en desarrollo de seguridad y defensa. De acuerdo con un asesor militar del ministro de Defensa: “La embajada británica está permitiendo que el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas realicen una modernización en la parte administrativa, en la toma de decisiones, en el manejo de recursos humanos y en su participación en el sistema democrático” (La Razón, 22 de enero de 2008). En junio se firmó un Memorando con el Ministerio de Defensa del Ecuador, para desarrollar cooperación técnica y educativa (Ministerio de Defensa 2008:27). Igualmente se suscribió un acuerdo de cooperación con el Ministerio de Defensa del Paraguay, para realizar acciones coordinadas frente a desastres naturales y frente a la delincuencia. Desde octubre, Bolivia ejerce la Secretaría *pro tempore* de la Conferencia de Ministros de Defensa de

las Américas, cuya reunión se llevará a cabo en el país en 2010 (<http://www.mindef.gov.bo>).

La relación con Brasil y Argentina giró en torno a la provisión de gas natural boliviano a ambos países. Tal como se expresó durante la crisis de septiembre, los problemas internos de Bolivia —que derivaron en un atentado contra un gasoducto— pueden tener repercusiones geopolíticas en la región por las necesidades energéticas de ambos países.

Las relaciones de Bolivia con Chile continuaron el acercamiento estable de los dos años anteriores a partir de una agenda común de trece puntos que incluye el tema marítimo. El 16 de junio, los ministros de Defensa suscribieron en La Paz un Memorando de Entendimiento que “contempla la colaboración en el desarrollo de actividades académicas, la capacitación en el área de operaciones de paz, el desarrollo de actividades culturales y la cooperación en el área de defensa” (Ministerio de Defensa 2008:25). En febrero, el general Freddy Bersatti, ex Comandante del Ejército, fue nombrado Cónsul en Chile. Bersatti había participado ya en los acercamientos con las Fuerzas Armadas chilenas a partir de 2006 (El Deber, 28 de febrero de 2008).

Durante este año se reconoció la importancia de la región amazónica, una preocupación compartida con Brasil, Venezuela y Ecuador. Las Fuerzas Armadas redefinieron cuatro zonas estratégicas (Amazónica, Altiplano, Chaco y Centro) e incrementaron la distribución de efectivos de la Fuerza Naval. En julio se reunieron en la ciudad amazónica de Riberalta (Beni) los presidentes de Brasil, Venezuela y Bolivia, para tratar del financiamiento de una carretera que será parte de un corredor bioceánico y para firmar un convenio de protección de la Amazonía (Los Tiempos, 19 de julio de 2008). Los mismos presidentes, más Rafael Correa, de Ecuador, se reunieron a finales de septiembre en

Manáus (Brasil), con el fin de impulsar la integración amazónica mediante la construcción de carreteras para unir Manáus, Manta (Ecuador) y, posteriormente, La Paz (La Razón, 1 de octubre de 2008).

Hubo desencuentros verbales entre los presidentes de Bolivia y Perú. Evo Morales acusó a Alan García de intentar superponer intereses particulares a la Comunidad Andina, pero después del impasse las relaciones entre los dos países mejoraron notablemente. Los ministros de Defensa suscribieron en agosto un convenio de integración en defensa, seguridad y fuerzas armadas orientado a luchar conjuntamente contra el narcotráfico y el contrabando (El Deber, 30 de agosto de 2008). El Perú interpuso un recurso contra Chile ante el Tribunal de La Haya sobre límites marinos; el resultado de ese proceso podría afectar las aspiraciones bolivianas de obtener salida al Pacífico por una franja territorial en una zona que pertenecía anteriormente al Perú (La Razón, 9 de febrero de 2008).

### **La participación militar en políticas sociales**

La incorporación de las Fuerzas Armadas en las políticas sociales del gobierno continuó en 2008. El financiamiento del programa Centinela de la Salud (ejecutado desde 1992) había sido suspendido en 2006 por USAID; desde entonces cuenta con financiamiento público (El Diario, 8 de noviembre de 2006). Colaboraron también en la implementación del Programa Nacional de Alfabetización, que se desarrolló con apoyo cubano y venezolano y en diciembre logró, con aval de la UNESCO, declarar a Bolivia como país libre de analfabetismo (La Prensa, 21 de diciembre de 2008).

El pago mensual de la Renta Dignidad (a mayores de sesenta años, en 220 puestos con tecnología satelital en todo el país) y la entrega anual del Bono Juancito Pinto (a los estudiantes de primero a octavo de primaria de escuelas públicas) se realizaron también con participación de las Fuerzas Armadas (Ministerio de Defensa 2008: 39-40). Las Fuerzas Armadas también participaron en la distribución

de alimentos de la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA), que apunta a establecer soberanía alimentaria en el país.

Continúa también el trabajo del Centro de Respuesta Inmediata Contra Incidentes Informáticos del Ejército Nacional, que funciona desde septiembre de 2007 (ANEB, 24 de septiembre de 2007) y es el enlace nacional del Comité Interamericano Contra el Terrorismo de la OEA. El Ministerio de Defensa ejecutó el programa “Vivir bien en los cuarteles”, que consiste en la mejora de las condiciones básicas de vida para los jóvenes que realizan el servicio militar obligatorio (Ministerio de Defensa 2008:8).

### **Perspectivas para 2009**

A pesar de la culminación del proceso constituyente con la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado en el referéndum constitucional del 25 de enero de 2009, existe el riesgo de que se reproduzca el escenario de polarización política y conflictividad. Eso dependerá en buena medida de las relaciones entre las autoridades de los departamentos del oriente y del sur, donde la oposición tiene peso, y el gobierno central que dispone de un apoyo incontrastable en los departamentos del occidente y centro. En la medida que el conflicto político se reproduzca en clave territorial los riesgos de ingobernabilidad y de seguridad interna serán mayores. En la medida que este año habrá elecciones generales en diciembre, y los años electorales solían ser más estables en las dos décadas anteriores, existen incentivos para que los actores políticos asuman posiciones moderadas. La inclusión de temas relativos a seguridad en la campaña electoral dependerá del grado de conflictividad social y su influencia en la agenda de debate público. Otro factor de influencia son las posiciones que adopten los gobiernos de Brasil y Venezuela sobre el proceso político boliviano porque si bien ambos apoyan al gobierno del MAS tienen posturas diferentes respecto a la estrategia de implementación de su agenda.

Tanto la territorialización del conflicto como la influencia externa tendrán efecto en el rol de las Fuerzas Armadas puesto que, como vimos en el último año, la institución militar está sometida a una doble amenaza: el separatismo y la injerencia, ambos ponen en cuestión la unidad y soberanía nacional. La cercanía del gobierno con las Fuerzas Armadas tiende a continuar en función de su participación en la política de nacionalización de los recursos naturales, la aplicación de políticas sociales y la incursión en otros ámbitos. La elaboración de leyes para implementar nueva Constitución Política del Estado deberá explicitar los roles y misiones de las Fuerzas Armadas, aunque los cambios respecto a este tema son nimios.



## **ROL DE LA OPOSICIÓN ¿DE LA GOBERNABILIDAD PACTADA A LA POLARIZACIÓN?**

En octubre de 2008 se suscribió el acuerdo congresal para viabilizar la convocatoria al referéndum constituyente mediante la modificación de varios artículos del proyecto de texto constitucional aprobado por el MAS en la Asamblea Constituyente. No se produjo un pacto constitucional (el objetivo incumplido de la Asamblea Constituyente) porque el contenido de la CPE – pese a las modificaciones introducidas– fue resultado de un acuerdo político basado en la racionalidad instrumental y por eso las posturas opositoras – incluidas las de las fuerzas parlamentarias que suscribieron el acuerdo– optaron por el “No” en el referéndum de enero de 2009. El proceso post constituyente referido a la implementación de la CPE siguió enmarcado en una trama político institucional –aspecto que analizamos más adelante que provocó otra crisis. Esta crisis ocurrió en abril de 2009, esta vez en torno a la aprobación de la Ley de Régimen Electoral Transitorio LRET que culminó en otro acuerdo parlamentario entre oficialismo y oposición después de una serie de vicisitudes análogas a las vividas en octubre de 2008. Como en esa oportunidad, el resultado es una ley más equilibrada y moderada que la propuesta por el oficialismo y puede resumirse en la mitigación del carácter “plurinacional” del Estado, es decir, de la faceta indigenista del proyecto político del MAS. Asimismo pone en evidencia la orientación positiva de los cambios introducidos en octubre de 2008 que apuntalaron el mantenimiento

de reglas electorales que favorecen el pluralismo en la representación política. Ambas coyunturas pueden entenderse como momentos de incidencia de la oposición parlamentaria en el curso de la reforma estatal a pesar de la relativización de sus efectos positivos por parte de las propias fuerzas adversas al MAS. En estas líneas esbozo algunas ideas para explicar el comportamiento de los actores políticos y auscultar el papel de “la oposición”.

Previamente, es necesario aclarar que el uso genérico del término “la oposición” es meramente convencional puesto que se trata de un (sub)campo político donde se ubican las tres fuerzas parlamentarias –con relaciones de cooperación solamente en la cámara alta porque su convergencia se traduce en ganancia para todos o en derrota para el rival común y con divisiones en el caso de PODEMOS– , cinco prefectos –antes del revocatorio eran siete– vinculados a comités cívicos, algunos con iniciativa propia o definiendo el accionar de las autoridades departamentales (Santa Cruz y Sucre) y todos articulados en CONALDE, una nueva modalidad organizativa y de movilización. La disyunción y, en algunas circunstancias, la contraposición entre estos segmentos opositores se manifestó de manera patente en el proceso del referéndum revocatorio y puso en evidencia la ausencia de una estrategia común durante la gestión gubernamental del MAS.

### **Crisis política y acuerdos parlamentarios**

Es importante bosquejar las características de la crisis política de los últimos años para intentar una explicación de los acuerdos congresales en octubre de 2008 y abril de 2009; una explicación que no se limite a los cálculos instrumentales de los actores estratégicos ni a la mera “voluntad política” de los protagonistas. Por eso partimos de un análisis que presta atención a los aspectos institucionales que inciden en el funcionamiento del sistema político a partir de la coexistencia, desde enero de 2007, de tres escenarios

inéditos: gobierno dividido en las relaciones entre poder ejecutivo y poder legislativo, división vertical de poderes en las relaciones entre gobierno central y autoridades departamentales, y finalmente, proceso constituyente sometido a la presión de actores sociales durante la realización de la Asamblea Constituyente y en la fase de implementación de la nueva CPE.

En esas circunstancias, la culminación del proceso constituyente se encauzó a través de un acuerdo parlamentario entre oficialismo y oposición que permitió la convocatoria a referéndum constitucional después de la modificación de varios artículos del proyecto aprobado por la Asamblea Constituyente. La fase post constituyente se inició y continuó bajo pautas similares aunque la presión de actores externos disminuyó porque el proceso político decisorio retornó al espacio parlamentario. De esta manera, el parlamento, bajo el signo de gobierno dividido, se convirtió en el ámbito decisorio donde se gestó un acuerdo que incluyó las demandas del oficialismo (aprobación de la ley de convocatoria al referéndum constituyente) y de la oposición (modificación del proyecto de CPE) pero su accionar estuvo sometido a varias presiones. Por una parte, la movilización de sectores sociales en apoyo al gobierno para incidir en la conducta de la oposición parlamentaria con el riesgo de cortar el curso de las negociaciones; por otra parte, el constreñimiento institucional derivado de las reglas de aprobación de la ley de convocatoria que favorecían el accionar de la oposición parlamentaria merced a la necesidad de dos tercios de votos congresales; y, finalmente, la presencia de observadores internacionales que apoyaban soluciones concertadas y constreñían la conducta gubernamental hacia la legalidad democrática. Un elemento adicional, pero decisivo, fue la iniciativa presidencial de proponer que se reconozca su siguiente mandato como el segundo, en caso de ser reelecto en 2009, eliminando el último cuestionamiento de la oposición al proyecto de nueva CPE y

viabilizando los acuerdos alcanzados en las tratativas con los prefectos y con los parlamentarios en torno a varios artículos del proyecto de CPE.

Es decir, se produjo una combinación de factores, entre los cuales sobresale la circunscripción del proceso decisional a un solo escenario institucional y conformado por un delimitado conjunto de actores políticos. Y, sobre todo, el decisionismo presidencial que terminó por acercar las posiciones del oficialismo y la oposición a soluciones centristas, puesto que los resultados se sitúan en un punto equidistante a los polos oficialista y opositor. Algo similar ocurrió en ocasión de la aprobación de la LRET, con la novedad de un accionar opositor en bloque en la última fase de las negociaciones y el decisionismo presidencial en las filas del oficialismo —con la huelga de hambre de Evo Morales que virtualmente paralizó la posibilidad de cerco al congreso y en relación a la oposición con la aceptación de una demanda maximalista —nuevo padrón electoral— eventualmente dirigida a entorpecer la aprobación de la ley y, por ende, la realización de elecciones generales.

### **Un balance de la ley electoral y la CPE**

La valoración de los posibles efectos políticos de la LRET, obviamente ligada al diseño del sistema político presente en la CPE, está relacionada con la posibilidad del tránsito hacia un presidencialismo de mayoría en detrimento del pluralismo político. La actual experiencia de gobierno dividido constituye un acicate para la búsqueda de mayorías parlamentarias en respaldo del presidente electo, no obstante es deseable cierto grado de pluralismo que permita la incidencia de la minoría en las decisiones políticas. Con todo, la vigencia plena de autonomías departamentales implicará el recorte de las atribuciones del presidente de la República y, por lo tanto, una disminución de sus recursos de poder, algo que ya aconteció desde enero de 2006 con consecuencias conocidas para la

gobernabilidad democrática. La existencia de múltiples escenarios políticos –parlamento y asambleas legislativas departamentales– puede generar un cuadro conflictivo pero será un rasgo habitual de la democracia boliviana.

En cuanto al régimen de gobierno, las reglas para la elección presidencial están diseñadas en función de la legitimidad y no de la gobernabilidad. La introducción de la segunda vuelta en las urnas elimina la posibilidad de elección congresal del binomio presidencial y, con ello, desaparece una regla que incentivaba la formación de coaliciones de gobierno; aunque no hay que olvidar que el primer gobierno de la “democracia pactada” se asentó en un acuerdo meramente parlamentario. La apuesta por la elección directa mediante mayoría absoluta de votos se refuerza con la segunda alternativa que reconoce como presidente al vencedor si este obtiene el 40% de los votos y una diferencia de diez puntos respecto al segundo. A esto se suma la introducción de la revocatoria del mandato mediante plebiscito y, además, la incorporación de la reelección inmediata por un período constitucional. Estas reformas refuerzan la legitimidad de origen de la figura presidencial aunque no contemplan modificaciones sustantivas en las relaciones entre poder ejecutivo y legislativo, más aún, se introduce un sesgo parlamentarista porque se establece la renuncia de los ministros por efecto de censura congresal mediante dos tercios de votos.

El reforzamiento del presidencialismo puede producirse por algunas modificaciones en las reglas electorales y sus efectos en la composición del parlamento, pero sobre todo por la posibilidad de que una sola tienda política logre un apoyo en las urnas susceptible de traducirse en dominio de la Asamblea Legislativa Plurinacional (algo remoto porque se mantiene la regla de dos tercios para la aprobación de sus principales decisiones, como veremos más adelante). Con todo, la posibilidad de concentración de escaños en

una organización política radica en que la elección por mayoría simple en distrito uninominal favorece a los partidos fuertes; por lo tanto se produciría una concentración de escaños en la fuerza ganadora que respalda al presidente, en la medida que la LRET incrementó el número de diputados uninominales (70 + 7 circunscripciones especiales indígenas) en detrimento de los plurinominales (53). Adicionalmente, se mantiene el sistema D' Hont para asignar escaños plurinominales, método que favorece a las organizaciones políticas más votadas. No obstante, no hay que perder de vista que existe una regla de corrección de proporcionalidad tal como se establece en el art. 38 de la LRET, que indica que del total de escaños que corresponda a una organización política se restarán sus diputaciones uninominales hasta llegar a la cantidad proporcional correspondiente. Es decir, las reglas no incentivan directamente la concentración de la representación política en una sola fuerza, esta contingencia depende de la votación a favor del partido –o coalición electoral– del presidente electo.

Existen otros mecanismos que impiden el control del poder legislativo por una bancada oficialista porque se mantiene la regla de dos tercios para la designación de autoridades estatales y la aprobación de leyes, sobre todo aquellas referidas a la reforma constitucional –sea total o parcial– que incluye, además, la verificación de un referéndum aprobatorio. En suma, no existen férreas condiciones institucionales para forjar un presidencialismo basado en un modo de gobierno de mayoría; este efecto depende del tipo de sistema de partidos que surja después de los comicios generales y, por ahora, su posibilidad reposa en la existencia de un partido fuerte que obtuvo votaciones superiores a la mayoría absoluta y un líder político que logró dos tercios de apoyo en ocasión de la ratificación de su mandato presidencial. Desde otra perspectiva, si se produce un cuadro de multipartidismo fragmentado, estas reglas pueden incentivar la formación de coaliciones parlamentarias

y/o de gobierno o, bien, provocar una situación de ingobernabilidad por el consiguiente bloqueo institucional mutuo entre poder ejecutivo y legislativo que derivaría en crisis política.

### **Las nuevas pautas de la gobernabilidad democrática**

A partir de los criterios mencionados, es posible esbozar un futuro cuadro similar al vivido en los últimos tres años pero en el marco de un proceso de reinstitucionalización por efecto de la implementación de la CPE. Es decir, la gobernabilidad democrática debe ser forjada en un contexto institucional de probable gobierno dividido, y aunque la oposición no controle una de las cámaras legislativas, la regla de dos tercios seguirá otorgando protagonismo a la minoría parlamentaria (si detenta el tercio necesario). A eso hay que sumar que la división vertical de poderes está consagrada en la CPE, además ampliada y complejizada con las autonomías departamentales, municipales e indígenas con igual rango constitucional, a lo que debe sumarse el efecto disolvente que puede tener el referéndum por autonomía regional del Chaco tarijeño incorporado en la ley electoral transitoria.

### **El centro de la discursividad política**

Aparte de la culminación del proceso constituyente y la conformación de un nuevo escenario político institucional, una mutación importante se produjo en el espacio de interdiscursividad porque el proyecto/discurso del MAS terminó ocupando el centro del espectro político. Hace cinco años este espacio estaba dividido entre la “agenda de octubre” (nacionalización y asamblea constituyente) y la “agenda de enero” (autonomías departamentales y elección de prefectos) pero en el transcurso del tiempo estas demandas se han materializado, además, fueron articuladas al proyecto masista. Es factible utilizar la figura de una herradura que tiene en sus extremos al nacionalismo y al indigenismo, y en medio de ese campo de fuerzas se “mueven” todos los discursos políticos.

La nacionalización de los hidrocarburos no tiene detractores a pesar de la ineficiencia y la corrupción en YPFB y es improbable un retorno de posiciones antiestatales en el corto plazo. Más aún, el nacionalismo como razón de estado, más allá de su carácter “plurinacional”, se ha fortalecido ante la eventual existencia de planes separatistas provocando un alineamiento de todos los discursos políticos a la convencional comprensión de la soberanía nacional como unidad estatal.

En cuanto al indigenismo, la conclusión del proceso constituyente con la centralidad de las reivindicaciones étnicas en la CPE es una muestra del carácter irreversible de la inclusión de las demandas e identidades campesino indígenas. Asimismo, la elección de autoridades departamentales está constitucionalizada. Solamente quedó en disputa el sentido de las autonomías debido a la postura del MAS en el referéndum de julio de 2006 y en la Asamblea Constituyente donde planteó varios niveles de autonomía territorial. Sin embargo, el acuerdo congresal de octubre de 2008 eliminó otras autonomías del proyecto oficialista de CPE (regional y entidades territoriales indígenas) y aprobó solamente las autonomías departamental, municipal e indígena.

Este hecho obligó al MAS a articular la demanda de autonomía departamental a su discurso de campaña por la aprobación de la CPE y, luego, a incluir en la LRET el referéndum autonómico en los cinco departamentos en los que venció el “No” hace tres años. Con este giro discursivo, el MAS ocupó el centro de la discursividad política porque los elementos centrales en disputa están articulados a su proyecto y ya no existe contraposición entre las “agendas” de antaño; en cierta medida esto exigirá una reformulación programática en el partido de gobierno (sin duda, más vinculados a la gestión pública y a enfrentar el impacto de la crisis global) que dispone la ventaja de una nítida estrategia electoral centrada en la reelección de Evo Morales.

La oposición, por su parte, como un polo del espectro político —esto es, al margen de su actual fragmentación— carece por lo pronto de propuestas alternativas al proyecto masista y de un liderazgo aglutinador, y en los últimos meses se ha circunscrito a esgrimir un discurso genérico de defensa del “estado de derecho” con base en el clivaje democracia/autoritarismo que tiene escasa capacidad movilizadora; algo similar acontece respecto a las políticas gubernamentales, tanto la nacionalización como las políticas sociales redistributivas. De esta manera, el proceso electoral se convierte en un espacio/tiempo apropiado para la disputa discursiva respecto a la conformación de la nueva agenda política. Por lo pronto, las posiciones opositoras se distinguen entre posturas contestatarias que concentran su crítica en la figura presidencial (Jorge Quiroga, Víctor Hugo Cárdenas, Alejo Véliz, Manfred Reyes Villa e institucionalmente, el CONALDE) y posturas alternativas que inciden más en la gestión gubernamental (Carlos Mesa, René Joaquino, Samuel Doria Medina, José Luis Paredes). Estas tendencias deben dilucidar su estrategia electoral que, por ahora, se debate entre privilegiar el apoyo de la base electoral de la media luna y de sectores de clase media urbana y la posibilidad de restar a Evo Morales algún grado de apoyo en las plazas fuertes del MAS.

Una lectura de esta distinción y de las características del campo político y del espacio de interdiscursividad definirá las posibilidades de formación de una coalición por parte de la(s) oposición(es) porque en el bando oficialista las cosas parecen más claras, a pesar de los cuestionamientos de sus (ex?) aliados del “Pacto de Unidad” (APG, CIDOB y Román Loayza) que se mueven a la “izquierda” (indigenista) del MAS pero dentro de las coordenadas discursivas que combina el partido de Evo Morales, por ahora situado en el centro del espectro político.



## EL AZAROSO CAMINO DE LA REFORMA POLÍTICA

La reforma política en Bolivia puede ser comprendida como un proceso de *ampliación de la democracia* a través de la implementación de una serie de cambios institucionales dirigidos a fortalecer la representación política y la participación ciudadana. Sin embargo, sus efectos son contradictorios porque su implementación no permitió superar la crisis política que, desde principios de esta década, se transformó en una crisis estatal que exigió instaurar nuevas relaciones entre Estado, economía, política y sociedad.

El proceso de reforma comenzó a fines de los años ochenta encarando tareas pendientes de la transición democrática iniciada en 1982, se fortaleció con la implementación de dos reformas constitucionales parciales en el lapso de diez años (1994 y 2004) y, en enero de 2009, adquirió nuevos bríos con la aprobación de una nueva constitución que cierra el proceso constituyente inaugurado al influjo del movimiento indígena. Este proceso se desplegó en *tres momentos* que corresponden a fases en la configuración del sistema de partidos y en el tipo de relaciones entre la política institucional y la “política en las calles”, esto es, entre partidos y movimientos sociales de diversa índole.

El *primer momento* se sitúa a principios de la década de los noventa y se desarrolla en el transcurso de un ciclo de estabilidad en el sistema de partidos que corresponde a la denominada “democracia pactada” y contiene a cinco gobiernos de coalición entre 1985 y

2003. La “democracia pactada” tuvo el protagonismo de tres fuerzas tradicionales: Movimiento Nacionalista Revolucionario MNR, Acción Democrática Nacionalista ADN y Movimiento de Izquierda Revolucionaria MIR y el apoyo de dos partidos neopopulistas, Conciencia de Patria CONDEPA y Unidad Cívica Solidaridad UCS, denotando la capacidad articuladora de un modelo estatal asentado en la democracia representativa y una política económica de corte neoliberal que provocó el debilitamiento de los sindicatos y circunscribió la toma de decisiones en los ámbitos de la política institucional.

El *segundo momento* está signado por la crisis política. El esquema de “democracia pactada” empezó a ser cuestionado a partir de 2000 mediante protestas populares contra el neoliberalismo y los partidos tradicionales, con fuerte protagonismo del movimiento campesino e indígena y sectores urbanos populares. La estabilidad dio paso a una crisis de gobernabilidad que provocó la caída del gobierno de Sánchez de Lozada en octubre de 2003, después de quince meses de gestión, por efecto de una revuelta popular. En apego a la norma se produjo la sucesión constitucional y el vicepresidente se hizo cargo del gobierno pero la crisis siguió su curso provocando su renuncia en junio de 2004 y, finalmente, el adelantamiento de elecciones generales para diciembre de 2005 merced a un amplio acuerdo político. A la presión de los movimientos sociales de raigambre campesina e indígena que enarbolaban la demanda de asamblea constituyente y de nacionalización de los hidrocarburos se sumó la emergencia de movimientos cívicos regionales reivindicando la descentralización política, bajo una propuesta de autonomías departamentales. Las elecciones generales de 2002 ya habían expresado estas mutaciones discursivas porque se produjo una recomposición en el sistema de partidos bajo el signo de la polarización política a partir de la presencia de fuerzas opositoras, entre las que sobresalían el Movimiento al Socialismo MAS y el

Movimiento Indígena Pachakuti MIP, partidos de raigambre campesina e indígena.

El *tercer momento* se inaugura en diciembre de 2005 con la victoria del MAS y el arribo de Evo Morales a la presidencia de la República con una inédita mayoría absoluta en las urnas. Los resultados electorales provocaron una nueva renovación en el sistema de partidos y, de manera simultánea, se eligieron autoridades departamentales (prefectos) mediante voto ciudadano con consecuencias decisivas para las relaciones entre oficialismo y oposición en torno al clivaje regional. La reforma política pasó a ser parte de un proceso más amplio de transformaciones promovidas por el partido de gobierno. La gestión gubernamental del MAS se desplegó con la impronta del nacionalismo y del indigenismo: por una parte, mediante una política de nacionalización de los recursos naturales que replanteó las relaciones entre el Estado y las empresas extranjeras como respuesta al neoliberalismo y, por otra, a través de un proyecto de reforma constitucional que se resumió en un modelo de Estado “plurinacional” que enfatiza en los derechos colectivos de los pueblos indígenas y las comunidades campesinas. Respecto a la nacionalización de los hidrocarburos no existieron discrepancias ni oposición; en cambio, serias divergencias sobre la reforma estatal definieron un curso accidentado del proceso constituyente.

La reforma estatal mediante una Asamblea Constituyente marcó la agenda política a partir de 2006, sin embargo, este cónclave terminó en un virtual fracaso porque la bancada oficialista aprobó una propuesta de nueva constitución sin concertar con la oposición y violando las normas de su reglamento interno. La aprobación de una propuesta que reconocía varios niveles de autonomía territorial (privilegiando la autonomía indígena y menoscabando la autonomía departamental) fue respondida con la realización de referendos en cuatro departamentos (Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando) para

aprobar estatutos autonómicos, carentes de legalidad pero con decidido apoyo regional. Los intentos de resolver este impasse mediante un acuerdo político para “compatibilizar” estas propuestas fracasaron sucesivamente y el resultado fue una mayor polarización política, la exacerbación de las fracturas étnicas y regionales en la sociedad y el agravamiento de la pugna entre el gobierno central y los prefectos. En agosto de 2008, esa pugna intentó ser resuelta con la convocatoria a un referéndum sobre revocatoria de mandato del presidente y los prefectos que ratificó a Evo Morales con 67% de votos, pero también a cuatro prefectos opositores que, un mes después, promovieron graves protestas en sus regiones que derivaron en una crisis política que exigió la mediación de UNASUR. Finalmente, merced a un acuerdo congresal se introdujeron varios cambios en la propuesta oficialista de constitución y se convocó a referéndum constituyente para aprobar la nueva carta magna.

El balance general del proceso de reforma política contempla dos facetas de la relación entre Estado, sistema político y sociedad: representación y participación. La primera faceta tiene que ver con la capacidad del sistema de representación política para expresar la diversidad de intereses, demandas e identidades de la sociedad, o sea, si representa la “diferencia”<sup>90</sup>. La segunda se refiere a la vigencia y eficacia de normas e instituciones que promueven la participación ciudadana en el proceso decisional y en la gestión pública. Este balance considera el papel de los protagonistas puesto que, en términos generales, las reformas políticas e institucionales pueden ser impulsadas “por presiones colectivas ‘desde abajo’ (los grupos antes excluidos) o por cálculos estratégicos ‘desde arriba’ (los líderes y gobernantes ya existentes)”<sup>91</sup>. En el caso boliviano, estos impulsos adquirieron diversos matices como consecuencia de modificaciones

---

<sup>90</sup> Al respecto, Santos, Boaventura de Sousa (2005). *Reinventar la democracia: reinventar el estado*, Buenos Aires: CLACSO.

<sup>91</sup> En, Colomer Josep (2001). *Instituciones políticas*, Barcelona: Ariel.

en la composición del sistema de partidos y en las relaciones entre organizaciones políticas y movimientos sociales.

En la década de los noventa, las reformas fueron promovidas por los partidos y sin la participación de actores sociales, como los influyentes sindicatos obreros debilitados por las medidas de ajuste estructural. La formación de gobiernos de coalición mediante pactos reforzó la centralidad del sistema de partidos; por eso, las negociaciones fueron encaradas en “cumbres” entre jefes políticos que se tradujeron en acuerdos parlamentarios entre oficialismo y oposición para perfeccionar las normas electorales y encarar una reforma constitucional parcial con énfasis en aspectos políticos.

En cambio, las reformas aprobadas en 2004 respondieron a la presión de las organizaciones sociales, sobre todo del movimiento campesino e indígena, y fueron secundadas por partidos que no participaron en la “democracia pactada”, entre los que sobresalía el MAS. Los cambios pueden entenderse como una respuesta a la crisis de representación política y, por ello, fueron incorporadas en la constitución –mediante reforma parcial– instituciones de democracia participativa como el referéndum, la iniciativa legislativa ciudadana y la asamblea constituyente, puesto que el parlamento dejó de ser el escenario decisivo del proceso político decisonal.

A diferencia de las anteriores etapas, en el tercer momento no se formó una coalición política con capacidad hegemónica ni se forjó un proyecto de reforma compartido por la mayoría de las fuerzas políticas. Los partidos se sometieron a la presión de actores sociales con intereses contrapuestos y las relaciones entre el gobierno central y varias regiones presentaron una dinámica conflictiva que tornó más complejo el proceso político porque la mayoría de los prefectos no respondía a las directrices de los partidos parlamentarios. Por ello, el curso del proceso constituyente fue muy accidentado puesto que no existió consenso sobre el contenido de la nueva Constitución

y las divergencias se trasuntaron en una disputa entre el MAS, que contaba con el apoyo del movimiento campesino e indígena, y una oposición dispersa que actuó a través de partidos parlamentarios, prefectos y movimientos cívicos de carácter regional.

### **El sentido de la democracia**

Ahora bien, ¿qué modificaciones se han producido en el sentido de la democracia? Desde la inauguración de la “democracia pactada” en 1985 y hasta la crisis política de octubre de 2003, la democracia representativa centrada en partidos políticos fue el rasgo dominante del funcionamiento del sistema político y el sustrato de un régimen presidencialista híbrido o parlamentarizado<sup>92</sup> que era resultado de la mediación congresal en la elección presidencial, debido a la ausencia de vencedores con mayoría absoluta en las urnas. Los partidos canalizaban las demandas sociales y el proceso decisional estaba circunscrito a las interacciones entre los poderes ejecutivo y legislativo.

Después de la caída del gobierno en octubre de 2003 se aprobaron modificaciones constitucionales con la incorporación de instituciones de democracia participativa y la apertura de la competencia electoral a agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas, quebrando la exclusividad partidista en la representación política. El primer referéndum se realizó en abril de 2004 para definir la política sobre hidrocarburos y, a fines de ese año, las agrupaciones ciudadanas tuvieron su bautizo en comicios municipales. A la presencia de nuevas modalidades organizativas en la competencia electoral y novedosas pautas de participación ciudadana se sumó la inédita elección de prefectos mediante voto ciudadano, en diciembre

---

<sup>92</sup> Al respecto, Jorge Lazarte (2005). *Entre los espectros del pasado y las incertidumbres del futuro. Política y democracia en Bolivia a principios del siglo XXI*, La Paz: Plural. René Antonio Mayorga (2002). “La metamorfosis del sistema de partidos”, en *Opiniones y Análisis*, Número 60, La Paz: Fundemos.

de 2005, dando inicio de facto a la descentralización política. La democracia participativa adquirió nuevos bríos en julio de 2006 con la realización de un referéndum nacional sobre autonomías departamentales, de manera simultánea a las elecciones para conformar la Asamblea Constituyente, convocada para encarar una reforma total de la constitución.

En la Asamblea Constituyente se plantearon nuevas reglas para ampliar la representación y la participación. El proyecto de nueva constitución fue aprobado en diciembre de 2007 de manera unilateral por la bancada oficialista en medio de graves conflictos y fue cuestionado por la oposición política y regional, no obstante antes de su aprobación definitiva en un referéndum “de salida” realizado en enero de 2009, la oposición parlamentaria consiguió modificar varios artículos del proyecto oficialista. Al margen de las vicisitudes del proceso constituyente interesa resaltar las nuevas modalidades de ejercicio de la democracia que contiene el nuevo texto constitucional. Por una parte, la elección presidencial directa y la revocatoria de mandato, que incrementan la eficacia del voto ciudadano porque se elimina la mediación parlamentaria en la elección presidencial. En esa veta, también se incluye la reelección presidencial inmediata por un período constitucional. Desde otra perspectiva, se incorpora la noción de democracia comunitaria con el reconocimiento de “normas y procedimientos propios” para la elección de representantes de los pueblos indígenas pero sin negar el principio liberal del voto individual.

Así, la democracia representativa se modifica con la eliminación de la atribución congresal de elegir presidente en segunda vuelta, la democracia participativa se fortalece con la revocatoria de mandato por votación y, finalmente, se introducen pautas de democracia comunitaria subordinadas a las reglas de la democracia representativa. De esta manera, el ejercicio de la democracia abarca

una diversidad de procedimientos prestando atención a la legitimidad política más que a la eficacia institucional.

### **Proceso de reformas entre 1990-2009: avances y limitaciones**

La reforma política adquirió diversos matices en tres momentos que corresponden a fases en el sistema de partidos y a diversas modalidades de relación entre partidos políticos y movimientos sociales.

#### *Primera ampliación: “democracia pactada” y reforma “desde arriba”*

El primer conjunto de modificaciones político-institucionales se aprobó en el marco de la “democracia pactada” en un período de estabilidad en el funcionamiento del sistema de partidos. La “democracia pactada” estuvo vigente durante casi dos décadas y se caracterizó por la conformación de cinco gobiernos de coalición mediante acuerdos partidistas.<sup>93</sup> Durante esta fase, la política se manifestó bajo diversas modalidades de interacción partidista que tuvieron como característica central la formación de coaliciones parlamentarias y/o de gobierno -con protagonismo de partidos tradicionales- para resolver el acceso a la titularidad del poder político y sentar las bases de un esquema de gobernabilidad capaz de garantizar la estabilidad política y la eficacia en el proceso decisional. Hasta fines de los años noventa, la política se concentró en el sistema de partidos y la dinámica oficialismo/oposición en la arena parlamentaria, y si bien los pactos que dieron origen a las coaliciones gubernamentales propiciaron estabilidad gubernamental, las respuestas a demandas sociales mediante reformas fueron resultado de acuerdos políticos que congregaron a las coaliciones oficialistas y fuerzas parlamentarias opositoras; e, inclusive, a organizaciones de

---

<sup>93</sup> Paz Estensoro del MNR entre 1985-1989, con apoyo congresal de ADN; Paz Zamora del MIR, entre 1989-1993, en coalición con ADN, Sánchez de Lozada del MNR, entre 1993-1997, en coalición con UCS y MBI; Bánzer Suárez-Jorge Quiroga de ADN, entre 1997-2002, en coalición con MIR, UCS y Condepa; y Sánchez de Lozada del MNR, entre 2002-2003, en coalición con MIR y NFR.

la sociedad civil mediante “mesas de diálogo”. Es decir, la “democracia pactada” no se limitó al juego estratégico entre partidos políticos ni fue solamente un instrumento de acceso y permanencia en el poder, también propició una serie de reformas a partir de diversos actos de concertación con marcado protagonismo del sistema de partidos.

Los pactos fueron resultado indirecto de la vigencia de una regla constitucional que establecía la elección del presidente y vicepresidente en el congreso, en caso de no existir un vencedor en las urnas con mayoría absoluta. Otras normas de carácter electoral apuntalaron esta conducta al reducir el número de partidos para simplificar las alternativas de pacto mediante la introducción de requisitos y sanciones que lograron establecer un número promedio de cinco partidos relevantes. Por efecto de estas modificaciones, el sistema de partidos adquirió como rasgo dominante un carácter multipartidista moderado. De diez partidos con representación parlamentaria en 1982 y 1985, el número de fuerzas disminuyó a cinco en 1989 y, entre 1993 y 2002, los partidos con representación parlamentaria no excedieron la cantidad de siete y aquellos que tenían posibilidades de formar coaliciones no llegaron a media docena. Por su parte, las relaciones interpartidarias –distancia ideológica– estuvieron bajo la influencia de un principio hegemónico que reorganizó la política y la economía propiciando una tendencia centrípeta en el sistema de partidos.

El comportamiento partidista en los gobiernos de la “democracia pactada” no tuvo características homogéneas ni su accionar se redujo a determinadas pautas de interacción, tales como cálculos instrumentales e intereses clientelares de los socios de las coaliciones.<sup>94</sup> Estos elementos no explican de manera cabal su

---

<sup>94</sup> Al respecto, Fernando Calderón y Eduardo Gamarra (2004). *Crisis y reforma de los partidos en Bolivia*, La Paz: PNUD. Luis Tápia (2001). “Subsuelo político”, en *Pluriverso. Teoría política boliviana*. La Paz: Muela del Diablo.

reproducción en el tiempo, puesto que la vigencia de ese modelo de gobernabilidad durante quince años fue resultado, más bien, del predominio de un principio hegemónico con capacidad para articular las prácticas y discursos de los partidos relevantes. Dicho principio hegemónico estaba conformado por dos polos discursivos que organizaron la política y la economía desde 1985: la democracia representativa, basada en la centralidad del sistema de partidos sometido a una lógica de pactos; y el neoliberalismo, puesto en vigencia con medidas de ajuste estructural que redefinieron los roles del Estado y el mercado. Este orden discursivo dominante permitió la convergencia centrípeta de las distintas fuerzas políticas, principalmente de los tres partidos que alternaron en el manejo del poder ejecutivo (MNR, MIR y ADN) y que concentraron casi dos tercios del apoyo electoral durante ese período (ver cuadro 2).

La capacidad articuladora de la “democracia pactada” también se manifestó en la adaptación del neopopulismo, un fenómeno político que se extendía en el continente bajo diversas expresiones y era considerado un riesgo para la consolidación de la democracia. En Bolivia, el neopopulismo se expresó en dos partidos –UCS y CONDEPA– que irrumpieron en el ámbito electoral en 1989 organizados en torno a liderazgos carismáticos y con capacidad para incorporar nuevas demandas e identidades sociales en el escenario político.<sup>95</sup> Pese a obtener una votación conjunta cercana a un tercio del electorado, el neopopulismo no desplazó a los partidos tradicionales porque UCS y CONDEPA eran fuerzas rivales y, por separado, se adscribieron tempranamente a los códigos de la “democracia pactada” mediante la suscripción de acuerdos con los partidos tradicionales en el ámbito municipal y se convirtieron en partidos relevantes llegando a formar parte de coaliciones de

---

<sup>95</sup> Al respecto, Fernando Mayorga (2002). *Neopopulismo y democracia. Compadres y padrinos en la política boliviana*, La Paz: Plural.

gobierno en 1993 y 1997. El impacto del neopopulismo se manifestó de varias maneras: inclusión política de sectores sociales marginados, apertura de la discursividad política a nuevas identidades, sobre todo étnico-culturales, e incorporación de demandas de carácter redistributivo en las ofertas electorales. También influyó para la incorporación de normas destinadas a regular la tarea partidista en respuesta al caudillismo y al clientelismo que caracterizaban su accionar.

En su origen, el pacto se limitó a un acuerdo congresal y, posteriormente, la lógica dominante fue la conformación de coaliciones parlamentarias y de gobierno con cada vez mayor cantidad de socios (en 1985, un partido se hizo cargo del gobierno; en 1989, una alianza de dos partidos; en 1993, tres fuerzas con un partido dominante; en 1997, un acuerdo entre cinco partidos; y en 2002, una coalición de tres fuerzas análogas) que denota el desplazamiento de las consideraciones programáticas hacia negociaciones pragmáticas. Así, a medida que transcurrió el tiempo se fue imponiendo el uso instrumental de la mayoría parlamentaria en el proceso decisional y el cuoteo político en la gestión pública, comportamientos que incentivaron las críticas a la “democracia pactada”.

En ese contexto, se produjo la primera ampliación de la democracia a través de reformas que fueron fruto de las intenciones y decisiones de los actores institucionales. Los impulsos reformistas provinieron “desde arriba” porque la política estaba relativamente circunscrita al sistema de partidos. Los partidos respondieron a la necesidad de su adecuación a un entorno institucional que empezó a mostrar sus aristas deficitarias a medida que las elecciones se volvieron rutinarias y, luego, cuando surgieron partidos neopopulistas representando nuevas demandas e identidades sociales. Ese impulso reformista fue resultado de la convergencia

centrípeta en el sistema de partidos que permitió la suscripción de acuerdos que involucraron a todas las fuerzas parlamentarias y definieron una agenda de reformas institucionales. El proceso se llevó a cabo en dos etapas, entre 1991 y 1992, incluyendo una parcial reforma constitucional que fue aprobada en 1994.

El acuerdo de 1991 estableció modificaciones en el sistema electoral para otorgar mayor credibilidad a los procesos electorales mediante la recomposición de la Corte Nacional Electoral con la presencia de cuatro miembros independientes de los partidos, elegidos por dos tercios de votos en el parlamento, y otro designado por el presidente de la República; el respeto del sufragio con escrutinio en urna; y la adopción de un método de asignación de escaños para propiciar la presencia de minorías. El acuerdo de 1992 fue suscrito con la finalidad explícita de “modernizar el Estado y fortalecer la democracia” y definió la elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia con dos tercios de votos congresales y la elaboración de una propuesta de reforma constitucional parcial, así como de una norma específica para democratizar el funcionamiento partidista. Estos acuerdos delinearón los alcances de la reforma política y su implementación abarcó tres gestiones presidenciales, denotando el alcance y la efectividad del pacto entre partidos y la autonomía de las decisiones políticas respecto a las presiones sociales.

Vale resaltar la introducción de la regla de dos tercios en el parlamento para realizar nombramientos de autoridades y aprobar algunas leyes porque esa norma exigía concertación entre oficialismo y oposición. Es decir, a la norma constitucional que incentivaba la formación de mayorías congresales para elegir presidente en segunda vuelta se adicionó una regla que constreñía las conductas partidistas impulsando el establecimiento de acuerdos entre varias fuerzas parlamentarias, incluyendo a la oposición.

Los cambios más importantes se introdujeron con la primera reforma constitucional parcial aprobada en 1994, mediante un procedimiento que exigía la concertación partidista en dos períodos legislativos, poniendo en juego la solidez de los acuerdos. Las reformas fueron respuestas a demandas de participación, representatividad y estabilidad política. En el primer caso, con la ampliación del derecho a voto a los 18 años; en el segundo, con la incorporación de diputados uninominales en la cámara baja y, en el tercer tópico, con la elección congresal del binomio presidencial entre las dos –ya no tres– candidaturas más votadas, en caso de ausencia de vencedor con mayoría absoluta. Otra medida respondió a necesidades de combinar legitimidad y estabilidad con la incorporación del voto constructivo de censura a los alcaldes en un intento –infructuoso– de introducir elementos de parlamentarismo en el nivel municipal. A estas reformas se adicionó la creación de Tribunal Constitucional, Consejo de la Judicatura y Defensor del Pueblo para fortalecer el poder judicial.

Otras reformas de rango menor estuvieron dirigidas de manera específica a las organizaciones políticas con similar intención de fortalecer la participación y la capacidad representativa de los partidos. Así, en 1997, se estableció una “ley de cuotas” que incentivaba la participación de las mujeres introduciendo la obligatoriedad de presencia femenina en, por lo menos, un tercio de las listas de candidatos. Asimismo, en 1999 se aprobó la Ley de Partidos Políticos con la pretensión de promover la democracia interna en su seno y regular su funcionamiento mediante el otorgamiento de competencias a la Corte Nacional Electoral para efectuar labores de fiscalización, tareas que se iniciaron en 1997 a raíz del establecimiento de financiamiento estatal para las campañas electorales. Esta ley, sin embargo, no pudo ser aplicada a cabalidad porque las elecciones internas realizadas por los partidos tradicionales fueron un fracaso y con el advenimiento de la crisis

política dejó, prácticamente, de tener vigencia. Adicionalmente, la fiscalización del órgano electoral se limitó a los recursos públicos impidiendo establecer mecanismos de transparencia en el manejo del financiamiento partidista.

Una reforma importante se introdujo en el ámbito municipal con la implementación de la Ley de Participación Popular, promulgada en 1995, que reconoció gobiernos municipales en todo el territorio nacional y, con ello, profundizó la eficacia del voto ciudadano. La democracia local se convirtió en una nueva arena política que permitió el surgimiento de fuerzas políticas y modificó las relaciones entre partidos y organizaciones sociales. Un efecto secundario de esta norma fue la personalización de la representación política que se agudizó, a partir de 1997, con la elección de alrededor de la mitad de los diputados en circunscripciones uninominales. Precisamente, estos serán ámbitos de disputa electoral favorables al movimiento campesino e indígena en cuyo seno se fueron conformando nuevos partidos, como el MAS concebido como “instrumento político” del sindicalismo. Así, la primera incursión del movimiento cocalero, sustrato sindical del MAS, se produjo en los comicios municipales de 1995, se reforzó en 1997 con la elección de cuatro diputados uninominales, entre ellos su principal dirigente -Evo Morales- con la mayor votación en el país, en un avance que concluyó con su victoria electoral en 2005 con mayoría absoluta, después de ocupar el segundo lugar en los comicios generales de 2002. O sea, las reformas políticas de los años noventa crearon condiciones políticas e institucionales para la emergencia y protagonismo del movimiento campesino e indígena mediante organizaciones políticas propias.

En suma, las reformas implementadas en esta fase permitieron ampliar la democracia y modificaron positivamente las reglas de la competencia electoral introduciendo mecanismos destinados a fortalecer el vínculo entre el sistema de partidos y la sociedad, sin

embargo, una de las facetas centrales de la reforma política -Ley de Partidos Políticos- referida a la democratización interna y a la renovación de liderazgos no tuvo una aplicación eficaz provocando un mayor deterioro de la capacidad representativa de los partidos tradicionales y el descrédito de la “democracia pactada” que, precisamente, a fines de la década de los noventa, empezó a ser cuestionada “desde abajo”, es decir, por la acción directa de actores sociales. La creación de nuevas arenas políticas en el ámbito municipal y parlamentario con la expansión de gobiernos municipales y la creación de circunscripciones uninominales sentó las bases para la renovación en el sistema de partidos, y la movilización social definió la agenda de la reforma política con demandas de mayor participación.

*Segunda ampliación: crisis política y presión “desde abajo”*

El año 2000 se inició un ciclo de protestas sociales contra el neoliberalismo que se combinó con críticas a la “partidocracia” y una demanda de democracia directa bajo la consigna de asamblea constituyente. El cuestionamiento al modelo político vigente desde 1985 había empezado a manifestarse en 1997 con la presencia de fuerzas contestatarias de izquierda en el parlamento -como el MAS, en alianza con el Partido Comunista- que combinaron su labor opositora con acciones extraparlamentarias, merced a su imbricación con el movimiento sindical y su afinidad ideológica con los actores de la protesta social. De esta manera empezó a articularse una difusa propuesta alternativa al neoliberalismo, proponiendo mayor protagonismo estatal, y una interpelación a la “democracia pactada” con consignas de democracia directa promovidas por movimientos sociales. Sus efectos políticos se manifestaron en las elecciones generales de 2002 con la mengua del apoyo electoral a los partidos tradicionales y el surgimiento de partidos opositores (Nueva Fuerza Republicana NFR y MIP) y el crecimiento del MAS que obtuvo el

segundo lugar. La impugnación a la capitalización de las empresas estatales y la demanda de asamblea constituyente marcaron el debate electoral y el resultado de las negociaciones post-electorales fue la elección de Sánchez de Lozada merced a un pacto entre MNR y MIR, al que se sumó NFR. Este gobierno se sustentó en una frágil mayoría parlamentaria y enfrentó una vigorosa oposición conformada por fuerzas emergentes (MAS y MIP) que transitaron de la crítica a la capitalización a una demanda de nacionalización y exigieron la convocatoria a una asamblea constituyente como condición de cualquier acuerdo político.

La tendencia centrípeta motivada por la capacidad hegemónica del neoliberalismo y la “democracia pactada” llegó a su fin y el sistema de partidos, sometido a una recomposición interna, adquirió rasgos de polarización con el MAS a la cabeza de la oposición y convertido en segunda fuerza política del país. Empero, la mayoría parlamentaria oficialista, antaño condición suficiente para la gobernabilidad, ya no era capaz de producir estabilidad política ni eficacia en el proceso decisonal. Tampoco los acuerdos entre oficialismo y oposición eran viables debido a sus diferencias programáticas. La concertación dio paso al enfrentamiento y la crisis política se resolvió con la renuncia de Sánchez de Lozada en octubre de 2003.

La “democracia pactada” sufrió la desarticulación de la última coalición de gobierno y una circunstancial votación mayoritaria en el congreso –exigida por la presión social– aprobó la sucesión constitucional en la figura del vicepresidente Carlos Mesa carente de brigada parlamentaria. El pacto de antaño dio paso a actos circunstanciales de concertación entre el gobierno de Carlos Mesa y el poder legislativo en torno a temas específicos y su carácter episódico denotó la existencia de nuevas reglas –informales y formales– para el accionar político y nuevos escenarios para la toma

de decisiones. La crisis política se transformó en –o puso en evidencia– una crisis estatal. A los sectores sociales –sobre todo el movimiento campesino e indígena– que enarbolaban la asamblea constituyente y la nacionalización de los hidrocarburos se contrapusieron algunos movimientos cívicos regionales con una demanda de autonomías departamentales que se convirtió en el eje del discurso sobre la descentralización política. Estos actores desplegaron movilizaciones –cabildos, marchas, bloqueos– que definieron el accionar de los partidos que aprobaron el adelantamiento de elecciones generales para resolver la crisis política.

Es decir, las reformas de los años noventa no mitigaron las impugnaciones a la “democracia pactada”. Estas asumieron carácter de demandas de democracia participativa y fueron esgrimidas desde fines de esa década mediante acciones de protesta o intentos de concertación entre el gobierno y organizaciones sociales donde se propusieron diversas reformas que incluían la eliminación del monopolio de la intermediación partidaria en la representación política, así como el reconocimiento de modalidades de democracia participativa como la consulta popular, el plebiscito y la iniciativa legislativa popular.

Las demandas de los sectores sociales se tradujeron en la aprobación congresal de una segunda reforma constitucional parcial en febrero de 2004 dando curso a la segunda ampliación de la democracia sobre los restos de la “democracia pactada”. En este caso, a diferencia de la anterior experiencia, el impulso vino “desde abajo” por acción de movimientos sociales de diversa índole, pero se materializó por la crisis de los partidos tradicionales y la presencia de fuerzas contestatarias en el sistema de partidos –como el MAS– que se habían convertido en alternativas de poder. La reforma se manifestó en la incorporación de instituciones de democracia participativa, como el referéndum, la iniciativa legislativa ciudadana

y la asamblea constituyente, que transformarían las pautas del proceso decisional y los procedimientos para la reforma constitucional.

Paralelamente, se modificaron las reglas de la competencia electoral con la incorporación de nuevas organizaciones en la disputa política –agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas– eliminando la exclusividad partidista en la representación política. Si la inclusión de agrupaciones ciudadanas respondió al temperamento antipartidista dominante en la sociedad, la presencia de los pueblos indígenas tenía que ver con las modificaciones en la discursividad política que empezaba a ordenarse en torno al clivaje étnico-cultural como resultado del protagonismo del movimiento campesino indígena. Si en la reforma constitucional de 1994 este clivaje fue respondido con el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la sociedad y de algunos derechos colectivos de los pueblos indígenas; en esta fase sus efectos se manifestaron en la autorepresentación política del movimiento campesino e indígena constituido en base social y organizativa del MAS y con fuerte presencia en la Asamblea Constituyente.

La combinación de democracia representativa y participativa, así como, la apertura de la competencia electoral a organizaciones no partidistas no cerraron el abanico de reformas. A partir de la demanda de autonomías departamentales promovida por algunas regiones se acordó la elección directa de prefectos mediante el voto ciudadano limitando la prerrogativa presidencial de designar autoridades políticas en el nivel departamental. El parlamento había dejado de actuar solamente al compás de los acuerdos partidistas y sus decisiones respondían a presiones sociales de diversa índole entre las que sobresalía la demanda de descentralización política como respuesta al clivaje regional. Estas presiones fueron canalizadas institucionalmente hacia la consulta electoral y, en el caso de la

convocatoria al referéndum sobre autonomías departamentales, se hizo uso adicional de la iniciativa legislativa ciudadana.

Al margen de los efectos institucionales y políticos de las reformas constitucionales parciales de 1994 y 2004, los resultados de las elecciones generales de 2005 modificaron las expectativas respecto a las reformas sobre representación y participación y abrieron el camino hacia una nueva ampliación de la democracia mediante un proceso constituyente.

*Tercera ampliación: polarización política y proceso constituyente*

La victoria de Evo Morales por mayoría absoluta en diciembre de 2005 inaugura una nueva fase en el proceso de reforma política. Los resultados electorales provocaron la renovación en el sistema de partidos con la conversión del MAS en la principal fuerza política, el surgimiento de la agrupación ciudadana PODEMOS y de Unidad Nacional, forjados sobre resabios de ADN y MIR, y la presencia marginal del MNR, único sobreviviente del pasado. También se eligieron prefectos mediante voto ciudadano con consecuencias decisivas para las relaciones entre oficialismo y oposición en torno al clivaje regional y con la disminución de los recursos de poder del presidente de la República al perder su prerrogativa constitucional de designar autoridades departamentales. La reforma política pasó a ser parte de un proceso más amplio de transformaciones estatales mediante una Asamblea Constituyente en un contexto de polarización política y conflictividad social.

La disputa política adquirió contornos inéditos. El MAS venció con 54% de votos, obtuvo la mayoría en la cámara de Diputados, no obstante ocupó el segundo lugar en el Senado, detrás de PODEMOS. Esta distribución de fuerzas se tradujo, desde enero de 2007, en una situación de *gobierno dividido*, puesto que la oposición sumó fuerzas para controlar la cámara alta y esta circunstancia originó un conflicto permanente entre el poder ejecutivo y el Senado.

A la recomposición en el sistema de partidos se sumó la emergencia de nuevos actores políticos de carácter regional originando una inédita y conflictiva *división vertical de poderes*. En diciembre de 2005, por primera vez los prefectos fueron elegidos mediante voto ciudadano. En seis de los nueve departamentos vencieron candidatos rivales del MAS, resultados que complicaron las relaciones entre el oficialismo y la oposición parlamentaria puesto que la mayoría de los prefectos no tenían lazos con las fuerzas congresales y, en varias circunstancias, actuaron al margen –o en sustitución– de los partidos de oposición. Esta pugna vertical de poderes se tradujo en una territorialización del conflicto político que también afectó el desarrollo del proceso de reforma estatal enfocado a una asamblea constituyente.

A partir de agosto de 2006 se abrió otro escenario político inédito con la inauguración de la Asamblea Constituyente. Las elecciones para constituyentes se realizaron en julio de 2006 y el MAS obtuvo la victoria con mayoría absoluta (ver cuadro 13), aunque para la aprobación del nuevo texto constitucional se requerían dos tercios de constituyentes, una regla que a la postre se convertiría en motivo de discordia. Para este cónclave, dieciséis fuerzas, entre partidos y agrupaciones ciudadanas, obtuvieron representantes, sin embargo, los cuatro partidos parlamentarios concentraron más del 80% de los asientos (ver cuadro 14). Simultáneamente a las elecciones para constituyentes se llevó a cabo un referéndum sobre autonomías departamentales y el NO a la pregunta -promovido por el partido de gobierno- obtuvo la mayoría de votos a nivel nacional y venció en cinco departamentos. Sin embargo, el SÍ venció en los cuatro restantes y esta división marcaría el desarrollo conflictivo de la Asamblea Constituyente (ver cuadros 11 y 12) puesto que esos resultados eran vinculantes para ese cónclave.

La Asamblea Constituyente concluyó en diciembre de 2007 con la aprobación de un proyecto oficialista de texto constitucional y el rechazo de la oposición política y regional, en medio de graves

conflictos con saldos fatales. Se impuso un texto constitucional basado en una crítica a la colonización española, al período liberal republicano y al proyecto de homogeneización cultural del nacionalismo revolucionario, todos ellos concebidos como expresiones de un modelo estatal excluyente y discriminatorio respecto a las “naciones y pueblos indígenas originarios campesinos”, ahora constituidos en los sujetos privilegiados de un modelo de Estado “plurinacional comunitario” que reconoce derechos colectivos de los pueblos indígenas –entre ellos, autonomías territoriales indígenas– e institucionaliza “usos y costumbres” de raigambre étnica.

La ausencia de concertación sobre la reforma constitucional –sobre todo en lo relativo a la organización territorial del Estado, pese a que incluye autonomías departamentales, junto con las de carácter municipal e indígena– fue respondida entre mayo y junio de 2008 por los prefectos opositores con la realización de referendos regionales para aprobar estatutos e implementar sus autonomías departamentales al margen de la norma constitucional. La reacción oficialista fue promover una consulta popular para revocatoria de mandato del presidente y los prefectos que se realizó en agosto de ese año. Los resultados ratificaron a Evo Morales con 67% de votos, no obstante también fueron ratificados los prefectos opositores de los cuatro departamentos autonomistas y la crisis política siguió su curso. Finalmente, un acuerdo congresal en octubre de 2008 resolvió el impasse entre oficialismo y oposición con la aprobación de varias modificaciones en el proyecto de texto constitucional aprobado por la Asamblea Constituyente– es decir, el parlamento actuó de facto como congreso constituyente– que viabilizó la convocatoria a referéndum para su aprobación. Este desenlace no estuvo exento de problemas porque el oficialismo intentó un par de veces convocar a referéndum constitucional mediante decreto presidencial, no obstante estos fueron rechazados por la Corte Nacional Electoral haciendo prevalecer la norma constitucional. La suscripción del

acuerdo congresal estuvo precedida de graves conflictos en las regiones autonomistas, incluyendo una masacre de seguidores del MAS, y se llevó a cabo en medio de un cerco al parlamento realizado por sectores sociales afines al gobierno para contrarrestar la capacidad de veto de la oposición que, finalmente, logró introducir varios cambios en el texto constitucional. En este desenlace resultó fundamental la decisión de Evo Morales que desechó una probable segunda reelección consecutiva – al considerar su actual gestión gubernamental como la primera para fines de reelección– y se puso al mando de la movilización social para evitar que el cerco empuje al fracaso las negociaciones con la oposición. Es decir, ninguna fuerza política ni coalición de actores fue capaz de imponer su propuesta de reforma estatal, aunque la orientación de la nueva constitución fue definida por el MAS.

En suma, en esta fase el funcionamiento del sistema de partidos tuvo que adecuarse a la existencia de escenarios políticos e institucionales paralelos al parlamento que debilitaron su capacidad para manejar de manera cohesionada el proceso político, sin embargo el derrotero del proceso constituyente fue definido en el congreso mediante un acuerdo partidista debido a los constreñimientos institucionales.

*Visisitudes de la tercera ampliación: entre el principio y la facticidad*

La nueva constitución fue aprobada con 61% de votos en el referéndum realizado en enero de 2009. Su aplicación se inició con la aprobación de la Ley de Régimen Electoral Transitorio en abril de 2009, que definió la convocatoria a elecciones generales en diciembre de 2009 y para comicios departamentales y municipales en abril de 2010. Esta ley electoral, aprobada mediante acuerdo entre oficialismo y oposición en medio de otra crisis política, pone de manifiesto la distancia entre los principios normativos de la constitución y su aplicación fáctica. Así, varios postulados referidos al carácter plurinacional del Estado terminaron subordinados a la

democracia liberal, también se relativizó el riesgo de concentración de poder en una fuerza política preservando reglas que resguardan el pluralismo político.

De manera general, el nuevo diseño constitucional está centrado en el “pluralismo nacional”, como rasgo dominante del modelo de “Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario” (Art. 1). El reconocimiento del pluralismo en diversas facetas: “pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico” supone una ampliación de la capacidad representativa del Estado. Sin embargo, el rasgo que define el carácter “plurinacional” del Estado y se constituye en el eje discursivo del diseño del sistema político es la plurinacionalidad que implica el reconocimiento de “naciones y pueblos indígena originario campesinos” (Art. 2), como sujetos con derechos colectivos. Este rasgo se reproduce en la nominación de algunas instituciones: Asamblea Legislativa Plurinacional, Órgano Electoral Plurinacional y Tribunal Constitucional Plurinacional, para las cuales se define que algunos de sus miembros deben tener “origen indígena originario campesino” (organismo electoral) o ser elegidos con “criterio de plurinacionalidad” (Tribunal Constitucional). También se menciona al “gobierno plurinacional” (Arts. 5 y 202) y entre las atribuciones del presidente se establece que debe designar a los ministros “respetando el carácter plurinacional y la equidad de género en la composición del gabinete ministerial” (Art. 173). Es decir, los efectos institucionales del pluralismo nacional son leves y en cierta medida se circunscriben al establecimiento de cuotas étnicas de manera imprecisa<sup>96</sup>.

---

<sup>96</sup> Otro ejemplo tiene que ver con el reconocimiento de las lenguas indígenas, en total treinta y seis, como idiomas oficiales aparte del castellano, que se traduce en la obligatoriedad de hablar por lo menos dos idiomas oficiales para desempeñar funciones públicas (Art. 273), incluidas las de carácter político. Sin embargo, una disposición transitoria definió que su aplicación será “progresiva” de acuerdo a una ley específica, es decir, no tendrá consecuencias para las candidaturas en las elecciones nacionales de 2009 y departamentales y municipales de 2010.

En cuanto a la Asamblea Legislativa Plurinacional, la novedad radica en la incorporación de circunscripciones especiales indígenas en el sistema electoral aunque no se precisa un número específico. Esta incorporación implica una nueva ampliación de la democracia porque a la combinación entre democracia representativa y participativa –establecida cinco años antes–, se adiciona la democracia comunitaria. Si bien esta modalidad de democracia se refiere a “la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos” (Art.11), estas reglas solamente tienen vigencia “siempre y cuando el acto electoral *no esté sujeto al voto* igual, universal, directo, secreto, libre y obligatorio” (Art. 26, cursivas nuestras), es decir, su aplicación está articulada –en una lógica de subordinación– a la democracia representativa, tal como se definió en la ley electoral transitoria, como veremos más adelante.

Las reformas acerca del régimen de gobierno son profundas en cuanto a la modalidad de elección del presidente. En primer lugar, la introducción de la segunda vuelta en las urnas elimina la posibilidad de elección congresal del binomio presidencial y, con ello, desaparecen los rasgos híbridos del presidencialismo boliviano que fueron la principal característica de su funcionamiento durante el ciclo de la “democracia pactada”. La apuesta por la elección directa mediante mayoría absoluta de votos se refuerza con la segunda alternativa que reconoce como presidente al vencedor si obtiene el 40% de los votos y una diferencia de diez puntos respecto al segundo (Art. 167). A esto se suma la introducción de la revocatoria del mandato presidencial mediante plebiscito y, además, la reelección presidencial inmediata por un período. Estas reformas refuerzan el presidencialismo aunque no se combinan con modificaciones sustantivas en las relaciones entre poder ejecutivo y legislativo, más aún, se introduce un sesgo “parlamentarista” porque se establece la renuncia de los ministros por efecto de censura congresal por dos tercios de votos.

La revocatoria de mandato está consignada, junto con la iniciativa legislativa y la asamblea constituyente como modalidades de

democracia “directa y participativa”; también se incluye la asamblea, el cabildo e inclusive la consulta previa sin embargo, la asamblea y el cabildo solamente tienen carácter deliberativo, es decir, no tienen capacidad decisoria.

En el ámbito legislativo se mantiene el bicameralismo pero se amplía el número de senadores –de tres a cuatro– que son asignados de manera proporcional, asimismo se conserva el sistema mixto –uninominal y plurinominal– para la elección de diputados, aunque se incluyen circunscripciones especiales indígenas<sup>97</sup>. También se ratifica a partidos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas como sujetos para la competencia electoral bajo el término genérico de “organizaciones políticas”. Desde otra perspectiva, se establece la igualdad de condiciones entre mujeres y varones en la participación política mediante alternancia en las listas de candidatos, asimismo se amplía el derecho a elegibilidad de los jóvenes mayores de 18 años puesto que se eliminan requisitos de edad para postular a los órganos legislativos que estaban vigentes en la anterior constitución. Finalmente, se reconoce el derecho a voto a los bolivianos residentes en el extranjero, un aspecto importante en el debate sobre ejercicio de ciudadanía tomando en cuenta el incremento de los flujos migratorios a Europa, particularmente a España, y la presencia de importantes comunidades bolivianas en Argentina y Estados Unidos<sup>98</sup>.

---

<sup>97</sup> En abril de 2009 se aprobó una Ley de Régimen Electoral Transitorio que definió la creación de siete circunscripciones especiales en áreas rurales y sin ajustarse a la media poblacional de los distritos uninominales y sin necesaria continuidad geográfica en regiones donde los pueblos indígenas sean minoría poblacional. Los candidatos serán postulados por organizaciones políticas y su elección es por mayoría simple, es decir, no se aplica el criterio de autorepresentación ni se lo elige mediante normas y procedimientos de los pueblos indígenas denotando los límites de la aplicación de la democracia comunitaria.

<sup>98</sup> La aplicación de esta reforma será progresiva. Para los comicios presidenciales de 2007, la ley electoral transitoria establece el 6% del padrón nacional (alrededor de 250.000) como límite de inscripción de residentes en el extranjero y prohíbe que en un país se concentre la mitad de esa cifra. La Corte Nacional Electoral definió inicialmente que la inscripción abarcaría a Argentina, Brasil, España y Estados Unidos.

Otro aspecto importante tiene que ver con la *división vertical de poderes* porque se introduce un régimen de autonomías territoriales con tres niveles de gobierno con similar rango constitucional y capacidad legislativa: departamental, municipal e indígena. Esto implica la descentralización política del Estado y la conformación de gobiernos subnacionales mediante voto directo (departamental y municipal) y normas y procedimientos propios (indígena) inaugurando, en el caso departamental, nuevos espacios institucionales de relación entre ejecutivo y legislativo y, por ende, la creación de subsistemas de partidos de carácter regional.

La implementación parcial de la constitución se inició con la aprobación de la Ley de Régimen Electoral Transitorio. Esta norma convoca a elecciones generales para diciembre de 2009 y no establece reglas que favorezcan nítidamente la concentración de escaños en el partido vencedor, así como contiene disposiciones que limitan el carácter “plurinacional” del Estado.

La posibilidad de concentración de escaños en una organización política radica en que la elección por mayoría simple en distrito uninominal favorece a los partidos fuertes, por lo tanto se produciría una concentración de escaños en la tienda política ganadora que respalda al presidente en la medida que la ley electoral transitoria incrementó el número de diputados uninominales (70 + 7 circunscripciones especiales indígenas) en detrimento de los plurinominales (53 representantes). Adicionalmente, se mantiene el sistema D' Hont para asignar escaños plurinominales, método que favorece a los más votados. No obstante, existe una regla de corrección de proporcionalidad que establece que del total de escaños que corresponda a una organización política se restará sus diputaciones uninominales hasta llegar a la cantidad proporcional correspondiente. Es decir, las reglas no incentivan directamente la concentración de la representación política en una sola fuerza, esta

contingencia depende de la votación obtenida por el partido -o coalición electoral- del candidato presidencial vencedor.

En suma, no existen condiciones institucionales para forjar un presidencialismo de mayoría, este efecto depende del tipo de sistema de partidos y, en la actualidad, su posibilidad reposa en la existencia de un partido fuerte (MAS) que obtuvo votaciones superiores a la mayoría absoluta y un líder político (Evo Morales) que logró dos tercios de apoyo en ocasión de la ratificación de su mandato presidencial. Desde otra perspectiva, si se produce un cuadro de multipartidismo fragmentado, estas reglas pueden incentivar la formación de coaliciones parlamentarias y/o de gobierno o, bien, provocar una situación de ingobernabilidad por el consiguiente bloqueo institucional mutuo entre poder ejecutivo y legislativo que derivaría en crisis política

En cuanto a la representación política de las “naciones y pueblos indígena originario campesinos” mediante circunscripciones especiales vale resaltar que la norma constitucional no establece un número de circunscripciones indígenas, aunque sí define la composición de la cámara baja en 130 diputados, elegidos en partes iguales en circunscripciones uninominales y plurinominales. Un criterio inicial para definir la cantidad de circunscripciones especiales indígenas fue el número de lenguas nativas (36) reconocidas como idiomas oficiales, que implicaba la suposición de la existencia de 36 “naciones y pueblos indígena originario campesinos”, algunos de los cuales –la mayoría– tienen población reducida. En el proyecto oficialista de ley electoral transitoria se consignaron 14 circunscripciones especiales indígenas, empero después del acuerdo con la oposición, esa cifra disminuyó a 7, estableciendo solo una circunscripción en siete de los nueve departamentos, bajo el criterio de minoría étnica. Es decir, menos del 5% de los miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional (166 en total, 130 diputados y 36

senadores) corresponderán a diputados de circunscripciones que representan de manera expresa a las “naciones y pueblos indígena originario campesinos” Además, estas circunscripciones indígenas son similares a las uninominales porque se eligen por mayoría simple y las candidaturas pueden ser impulsadas por organizaciones políticas, es decir, no solamente por organizaciones de los pueblos indígenas, sino también por partidos políticos y agrupaciones ciudadanas. O sea, no se aplican “normas y procedimientos propios” para la postulación ni para la votación, ambas corresponden a reglas de la democracia representativa. Por ende, la incorporación de circunscripciones especiales con base en criterios identitarios de carácter étnico amplía la democracia pero sin cuestionar las reglas generales del sistema político ni provocar una situación de dualidad en la representación política.

### **Impacto y grados de implementación**

La aplicación de reformas en el ciclo democrático iniciado en 1982 tuvo efectos positivos porque propició la inclusión política y promovió la participación ciudadana, en respuesta a demandas sociales. La recomposición del sistema de partidos en 2002 y 2005 puso en evidencia la fragilidad de las organizaciones políticas como mecanismos de mediación pero no contradice este aserto; al contrario, varias reglas fueron introducidas merced al impulso de los cambios políticos, y no solamente para resolver aspectos deficitarios del funcionamiento de las instituciones políticas mediante un proceso de reforma incremental. Los cambios fueron respuestas a necesidades de estabilidad, legitimidad, representatividad y participación, y aunque lograron resolver algunos problemas sus resultados no fueron duraderos porque las instituciones se fueron debilitando al influjo de la polarización política que empezó a manifestarse a principios de la actual década.

Un balance global del proceso de reforma política pone en evidencia que el impacto de las reformas depende en buena medida de los rasgos que adopta el funcionamiento del sistema de partidos y la relación entre los partidos políticos y los actores sociales. Así, en un contexto de estabilidad política las instituciones son más eficaces y legítimas que en una situación de crisis. Dos ejemplos, la Corte Nacional Electoral y el Tribunal Constitucional, ilustran esta situación en la actualidad porque estas instituciones fueron debilitadas por la ausencia de concertación en el congreso que impidió, durante tres años, el nombramiento de la totalidad de sus miembros.

En relación a la Corte Nacional Electoral, en 1992 se definió la independencia y fortalecimiento del órgano electoral mediante una elección congresal de personalidades independientes de los partidos como una tarea decisiva para dotar de legitimidad a los procesos electorales, eliminar los vestigios de fraude y producir certeza respecto a los resultados. Durante doce años, entre 1993 y 2005, los procesos electorales no fueron cuestionados, hasta que la realización de varias consultas populares de carácter departamental, en el transcurso de 2008, produjo el debilitamiento de la credibilidad en la Corte Nacional Electoral, puesto que algunos órganos departamentales no acataron las directrices del ente electoral central y varias fuerzas políticas cuestionaron su independencia para conducir el referéndum revocatorio de mandato. Empero, en un par de oportunidades, el organismo electoral no dio curso a convocatorias a referendos emitidas mediante decreto presidencial encauzando la crisis política a soluciones institucionales demostrando la fortaleza del órgano electoral en circunstancias adversas. Algo similar ocurrió con relación al Tribunal Constitucional creado en 1997 para situar en un órgano específico el control sobre constitucionalidad debido a los problemas que provocaba la concentración de tareas en la Corte Suprema de

Justicia. La renuncia o culminación de mandato de sus miembros, no exentos de presiones de diversa índole como un intento de enjuiciamiento por parte del poder ejecutivo, provocó su parálisis desde mediados de 2007. Varias demandas de inconstitucionalidad sobre diversos tópicos –como la aprobación del proyecto de nueva constitución o la realización de referendos departamentales sobre estatutos autonómicos, e inclusive la convocatoria al referéndum revocatorio del presidente y los prefectos– no fueron dilucidadas institucionalmente y, por ende, la solución a la crisis política se desplazó a las calles y después a las urnas.

En cambio, otras reformas lograron su propósito, sobre todo aquellas relativas a la inclusión política de nuevos sectores sociales, en particular en relación al movimiento campesino e indígena y a las mujeres. El proceso de descentralización en el nivel municipal, desde mediados de los años noventa, se tornó propicio para el surgimiento de nuevas fuerzas políticas vinculadas a los sindicatos campesinos y a las comunidades indígenas, hecho que se fortaleció con la inclusión de diputados uninominales desde 1997. Asimismo se aprobaron normas específicas para promover la participación de mujeres en las listas de candidatos para cargos de elección popular. La nueva constitución reconoce derechos colectivos a las naciones y pueblos indígena originario campesinos y circunscripciones especiales indígenas para asegurar su representación política. Respecto a la participación de las mujeres, la nueva norma constitucional reconoce la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres, y esto se tradujo en la ley electoral transitoria con la alternancia de género en las listas de candidatos. Un elemento adicional es el pleno reconocimiento de derechos políticos desde los 18 años, puesto que los jóvenes pueden elegir y también ser electos, y la inclusión del voto en el exterior para la elección presidencial.

En cuanto a la participación ciudadana, los avances son innegables en la gestión pública con la presencia de organizaciones

sociales en la planificación municipal, así como, en el proceso decisonal mediante consultas populares. La nueva constitución amplía y formaliza la participación ciudadana mediante el establecimiento del “control social” en todos los niveles y entidades estatales que debe ser reglamentado mediante ley.

Desde otra perspectiva, el funcionamiento interno de los partidos muestra la inoperancia de la aplicación de nuevas reglas puesto que la Ley de Partidos Políticos no logró el propósito de democratizar su funcionamiento. La nueva constitución establece que las organizaciones políticas “deberán ser” democráticas (Art. 210) y es previsible la elaboración de nuevas normas para responder a este aspecto deficitario de la institucionalidad democrática después de casi una década de funcionamiento sin legislación ni resultados efectivos al respecto.

### **El decurso de la reforma y la caracterización del régimen político**

La crisis de gobernabilidad y la transición estatal pusieron en evidencia la dificultad del cumplimiento de objetivos de la reforma político-institucional. En los últimos años se han agudizado las fisuras identitarias (étnicas y regionales) en la sociedad, así como se exacerbó la polarización ideológica en el sistema de partidos. La profundización de la democracia mediante la inclusión de nuevos sujetos sociales, la utilización de nuevas reglas de participación y el avance en la descentralización política lejos de resolver el desfase entre el sistema político y la sociedad provocó el debilitamiento de la autoridad gubernamental y puso en entredicho la viabilidad de la reforma estatal. Es posible auscultar las razones de esta situación en la lógica del funcionamiento del sistema político, tanto en sus reglas formales como en sus pautas informales, con consecuencias para el régimen presidencialista que se debate entre una posibilidad de modo de gobierno de mayoría y otra de carácter pluralista, que se

distinguen por el “grado de pluralidad y de dispersión en los ejercicios de la competencia y del poder político”<sup>99</sup>. Precisamente, la existencia de *gobierno dividido* y *división vertical de poderes* puso límites institucionales al presidencialismo que, inicialmente, se había visto fortalecido con la elección directa de Evo Morales, es decir, sin el establecimiento de pactos partidistas para el ejercicio del poder gubernamental.

Al inicio de la gestión gubernamental era evidente la tendencia hacia un presidencialismo de mayoría sustentado en la legitimidad de una inédita victoria en las urnas, el sello identitario de la figura presidencial –el “primer” presidente indígena–, la capacidad de movilización de su base social de apoyo y el protagonismo incuestionable del movimiento campesino e indígena. También por la debilidad de una oposición fragmentada que cargaba el peso del fracaso de los partidos tradicionales y carecía de proyecto alternativo al del MAS que ejecutó la nacionalización de los recursos naturales e impulsó la “refundación del país” mediante un proceso constituyente con supremacía de una visión indigenista. Estas circunstancias se vieron fortalecidas con el predominio de una (sub)cultura política en las filas del MAS que concibe los acuerdos interpartidistas como elementos constitutivos de la “democracia pactada” y asocia este esquema político al neoliberalismo.

Después del primer año de gestión, la tendencia hacia un presidencialismo de mayoría sufrió un viraje como consecuencia de los resultados electorales de diciembre de 2005 que habían trazado un mapa político de carácter pluralista pese a la victoria de Evo Morales por mayoría absoluta.

---

<sup>99</sup> Al respecto, Jorge Lanzaro, comp. (2003). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO. En su perspectiva, el pluralismo es abordado en relación al “régimen de gobierno, a los procesos de elección, la representación y los procesos decisivos en los poderes del estado, la estructura de la administración y las relaciones de partido” (:45). Para fines de este trabajo interesa su énfasis en la caracterización del presidencialismo que se debate entre modos de gobierno de mayoría y de carácter pluralista que dan cuenta de la calidad de la democracia.

En primer lugar, la mayoría opositora en el Senado empezó a ejercer su leve supremacía numérica a partir de enero de 2007 tomando el control de la presidencia de la cámara alta. Este órgano de representación territorial (3 senadores por cada uno de los nueve departamentos) expresaba la fractura regional con el apoyo dividido entre el MAS y PODEMOS, la principal fuerza de oposición (con 12 y 13 senadores, respectivamente, del total de 27 asientos), a diferencia de la representación en diputados con mayoría absoluta del oficialismo. En estas condiciones, la lógica colaborativa entre oficialismo y oposición era un imperativo que fue respondido –por ambos bandos– con la pugna entre las dos cámaras y las divergencias entre el poder ejecutivo y el Senado. El pluralismo en vez de convertirse en un incentivo para la cooperación institucional se transformó en un acicate para la polarización política hasta que se puso en riesgo la culminación del proceso constituyente.

En segundo lugar, el grado de pluralismo se vio acrecentado con la elección de una mayoría de prefectos opositores en los comicios realizados simultáneamente con las elecciones generales de 2005. Es decir, el momento de mayor legitimidad presidencial coincidió con el menoscabo de su autoridad puesto que Evo Morales tuvo que compartir recursos de poder que estaban centralizados en la figura presidencial y su prerrogativa de designar a las autoridades políticas en los departamentos. Este pluralismo político se transformó en divergencia programática cuando se realizó el referéndum por autonomías departamentales y el SI venció ampliamente en cuatro departamentos conducidos por prefectos opositores, mientras el partido de gobierno promovió su rechazo logrando la victoria del NO en cinco departamentos y en el cómputo nacional. De una lógica centralista que reposaba en la designación presidencial de las autoridades políticas departamentales se transitó a su elección mediante voto ciudadano, y los resultados dieron fuerza a proyectos regionales de descentralización política con la presencia de nuevos

actores políticos enfrentados al gobierno central. Las pugnas entre los prefectos opositores y el presidente de la República transformaron el escenario regional en otro espacio de polarización con el agravante de que los prefectos opositores de los departamentos más importantes no formaban parte de -ni actuaron en coalición con- los partidos de oposición parlamentaria.

Así, las posibilidades de un presidencialismo de mayoría basado en la elección directa de Evo Morales dieron paso, tempranamente, a un modo pluralista que, por efecto de la polarización ideológica y la multiplicación de arenas políticas, provocó el debilitamiento de la autoridad presidencial. Frente a esta situación el MAS optó por dos vías de solución. Por una parte, la convocatoria a referéndum para la aprobación de la nueva constitución mediante concertación con la oposición parlamentaria para modificar varios artículos que, precisamente, apuntaban a impulsar un presidencialismo de mayoría mediante un diseño político institucional favorable al partido de gobierno<sup>100</sup>. Por otra parte, la convocatoria a un referéndum para la revocatoria de mandato del presidente y de los prefectos en un afán de reducir el pluralismo político presente en el nivel subnacional a través de la derrota de algunos opositores, algo que no aconteció en las regiones autonomistas. Más aún, la nueva constitución reconoce tres modalidades de gobierno autónomo (departamental, indígena y municipal) y, por ende, institucionaliza la *división vertical de poderes* que implica una disminución de recursos de poder para la figura presidencial en vez de su fortalecimiento.

En estas condiciones, la ausencia de organizaciones políticas fuertes y con presencia nacional puede provocar una fragmentación

---

<sup>100</sup> Por ejemplo, en el proyecto oficialista aprobado por la Asamblea Constituyente se establecía la elección de todos los diputados por mayoría simple en circunscripción uninominal. El acuerdo congresal de 2008 restituyó el sistema mixto en la cámara de diputados, con circunscripciones uninominales y plurinominales, aparte de las circunscripciones especiales indígenas. De esta manera, se preservó una regla más proclive al pluralismo político.

en la representación política y un multipartidismo moderado proclive a generar una situación de gobierno dividido. Esto, sumado a la división vertical de poderes establecida y ampliada en la nueva constitución, tiende a configurar escenarios políticos proclives a la ingobernabilidad democrática. El escenario alternativo de estabilidad política por la existencia de una fuerza parlamentaria dominante pero con cierto grado de pluralismo igualmente establecerá condiciones para la negociación partidista, puesto que se mantiene la regla de dos tercios congresales para la designación de autoridades estatales y para la aprobación de leyes, sobre todo aquellas referidas a la reforma constitucional –sea total o parcial, incluyendo, además, la realización de referéndum aprobatorio– evitando el uso de la mayoría parlamentaria para un ejercicio arbitrario del poder político.

De esta manera, la democracia boliviana se fue ampliando al compás de las reformas en respuesta a demandas de mayor participación y calidad representativa. La crisis política acompañó la fase más aguda del proceso de reforma política que incluyó un cambio total de la constitución cuya implementación presenta el desafío crucial de sentar las bases de un modelo político basado en la gobernabilidad democrática y el pluralismo político en los diversos ámbitos del Estado como expresión de la diversidad social que, precisamente, está en la base del impulso reformista.



## BIBLIOGRAFÍA

- Albó, Xavier (2003). *Pueblos indios en la política*. La Paz: Plural-CIPCA,
- Alda, Sonia (2007). “La participación de las FFAA en la Revolución democrática del MAS. El proyecto de Evo Morales”, en I. Sepúlveda (comp.), *Seguridad Humana y nuevas políticas de Defensa en Iberoamérica*. Madrid: IUGM. pp. 468-471.
- Alda, Sonia (2008). “Armed Forces Participation in Populist Nationalist Projects in Latin America”. Real Instituto Elcano. Working Paper N° 36/2008.
- Antezana, Luis H. (1983). “Sistema y procesos ideológicos en Bolivia (1935-1979).”, en R. Zavaleta (comp.), *Bolivia, hoy*. México: Siglo XXI.
- Asamblea Nacional de Organizaciones Indígenas, Originarias, Campesinas y de Colonizadores de Bolivia. (2006). “Por un Estado plurinacional y la autodeterminación de los pueblos y naciones indígenas, originarias y campesinas”. La Paz. Separata periodística.
- Austin, J. L. (1971). *Palabras y acciones. Cómo hacer cosas con palabras*. Buenos Aires: Paidós.
- Calderón, Fernando y Alicia Szmukler (2000). *La política en las calles*. La Paz: Ceres-Plural-UASB.
- Calderón, Fernando y Eduardo Gamarra (2004). *Crisis y reforma de los partidos en Bolivia*. La Paz: PNUD.
- Calderón, Fernando y Norbert Lechner (1998). *Más allá del Estado, más allá del mercado: la democracia*. La Paz: Plural.

- Cancino, Hugo (2007). “La Izquierda latinoamericana en tiempos de globalización, 1990-2007”. *Sociedad y discurso*, No.11.
- Cazorla, José y Juan Montabes (1997). “El sistema de partidos en España”, en AA.VV, *Curso de Partidos Políticos*, Madrid: Akal.
- Cheresky, Isidoro (2006). “Elecciones en América Latina: poder presidencial y liderazgo político bajo la presión de la movilización de la opinión pública y la ciudadanía”. *Nueva Sociedad*, Núm. 206.
- Colomer, Josep (2001). *Instituciones políticas*. Barcelona: Ariel.
- Friedrich, Ebert Stiftung - ILDIS (2007). “Venezuela 2006: avances en su doctrina de seguridad nacional y sus impactos regionales”, Policy Paper #15, Venezuela: FES-ILDIS
- Gamarra, Eduardo (1992). “Presidencialismo híbrido y democratización”, en R. Mayorga (comp.), *Democracia y gobernabilidad en América Latina*. Caracas: CEBEM-Nueva Sociedad.
- García Linera, Álvaro, Marxa Chávez León y Patricia Costas Monje (2004). *Sociología de los movimientos sociales en Bolivia. Estructuras de movilización, repertorios culturales y acción política*. La Paz: Oxfam-Diakonía.
- García Pelayo, Manuel (1991). “Estado de partidos”, en *Obras Completas. II*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Garretón, Manuel Antonio (2006). “Modelos y liderazgos en América Latina, en *Nueva Sociedad 205*, Buenos Aires: FES.
- Komadina Jorge (2007). *El poder del movimiento político. Estrategia, tramas organizativas e identidad del MAS en Cochabamba (1999-2005)*. La Paz: PIEB-CESU.

- Lanzaro, Jorge (comp.) (2003). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Laserna, Roberto, “El caudillismo fragmentado”. *Nueva Sociedad*, Núm. 209, mayo-junio de 2007.
- Lazarte, Jorge (2000). *Entre dos mundos. La cultura política y democrática en Bolivia*. La Paz: Plural.
- Lazarte, Jorge (2005). *Entre los espectros del pasado y las incertidumbres del futuro: Política y democracia en Bolivia a principios del siglo XXI*. La Paz: Plural.
- Lazarte, Jorge (2005)., “Presidencialismo parlamentarizado”, en *Entre los espectros del pasado y las incertidumbres del futuro. Política y democracia en Bolivia a principios del siglo XXI*, La Paz: Plural.
- Lindholm, Charles (1990). *Carisma. Análisis del fenómeno carismático y su relación con la conducta humana y los cambios sociales*. Madrid: Gedisa.
- Lujambio, Alonso (2002). “Gobiernos divididos en once estados de la Federación Mexicana, 1989-1997”, en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.), *Gobernar sin mayoría*. México: CIDE-Taurus.
- Mainwaring, Scott y Timothy R. Scully (eds.). (1997). “Introduction”, en *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford: Stanford University Press.
- Mayorga, Fernando (2002). *Neopopulismo y democracia en Bolivia. Compadres y padrinos en la política (1988-1999)*. La Paz: Plural.
- Mayorga, Fernando (2007). “Movimientos sociales, política y Estado”. *Opiniones y Análisis*, Núm. 84. La Paz: Fundemos-Hanns Seidel Stiftung.

- Mayorga, René (1998). “Procesos electorales, reforma política y sistema político en Bolivia (1992-1996)”, en Rial y Zovatto (eds.), *Urnas y desencanto político*. Costa Rica: Capel.
- Mayorga, René (2002). “La metamorfosis del sistema de partidos”. *Opiniones y Análisis*, Núm. 60. La Paz: Fundemos-Hanns Seidel Stiftung
- Mayorga, René (comp.). (1987). *Democracia a la deriva*. La Paz: CLACSO-CERES.
- Mayorga, René (coord.). (1992). *Democracia y gobernabilidad. América Latina*. Caracas: Cebem-ILDIS-Nueva Sociedad.
- McAdam, Doug, John D. McCarthy y Mayer N. Zald (1999). *Movimientos sociales. Perspectivas comparadas*. Madrid y México: Istmo.
- Melucci, Alberto. (1999). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México: El Colegio de México.
- Ministerio de Defensa (2008). *Memoria institucional 2007-2008*. La Paz: Ministerio de Defensa Nacional.
- Movimiento Al Socialismo (2006). “Refundar Bolivia para vivir bien. Propuesta oficial del MAS para la Asamblea Constituyente”. Separata periodística. La Paz.
- Panbianco, Angelo (1990). *Modelos de partido*. Madrid: Alianza Universidad.
- Quintana, Juan Ramón (2004). “Dilemas y desafíos del gobierno de ‘transición histórica’: a propósito del poder político y las Fuerzas Armadas en Bolivia”, en *Control democrático de la defensa en la región andina. Escenarios para una integración civil-militar*. Lima: Comisión Andina de Juristas.

- Quispe, Ayar (2003). *Indios contra indios*. La Paz: Nuevo Siglo.
- Ramírez, Franklin (2006). “Mucho más que dos izquierdas”. *Nueva Sociedad*, 205.
- Ramos Jiménez, Alfredo (1995). *Los partidos políticos en las democracias latinoamericanas*. Mérida: Universidad de los Andes.
- Rivera, Silvia (2003). *Oprimidos pero no vencidos- Luchas del campesinado aymara y qhechwa, 1900-1980*. La Paz: Yachaywasi (4a. edición).
- Santos, Boaventura de Sousa (2005). *Reinventar la democracia: reinventar el estado*. Buenos Aires: CLACSO.
- Tapia, Luis, “Subsuelo político” (2001)., en *Pluriverso. Teoría política boliviana*. La Paz: Muela del Diablo.
- Tellería, Loreta (2007). “Fuerzas Armadas y Asamblea Constituyente”. *Newsletter Resdal*, Núm. 27. pp. 3-7.
- Tucker, Robert (1976). “La teoría del liderazgo carismático”, en Rustow Dankwart (ed.), *Filósofos y estadistas. Estudios sobre el liderazgo*. Madrid: Alianza.
- Vargas, Alejo. (2008). “Una convivencia inesperada. Fuerzas Armadas y gobiernos de izquierda en América Latina”. *Nueva Sociedad*, Núm. 213. pp. 80-93.
- Williamson, John (1989). "What Washington Means by Policy Reform". Washington: Institute for International Economics.
- Zovatto Daniel (2007). “América Latina después del ‘rally’ electoral 2005-2006: algunas tendencias y datos sobresalientes”. *Nueva Sociedad*, Núm. 207.

## **ANEXOS**

Cuadro 1. Elecciones nacionales, 1980

Partido	Votación	Porcentaje
UDP	507.173	34,1%
MNRA	263.706	17,0%
ADN	220.309	14,8%
PS-1	113.959	7,7%
FDR	39.401	2,6%
PRA-A	36.443	2,4%
MNRU	24.542	1,6%
FSB	21.372	1,4%
AFIN	17.150	1,2%
MITKA-1	17.023	1,1%
PUB	10.308	1,1%
MITKA	15.852	1,1%
PRIN-A	15.724	1,1%
Votos emitidos: 1'489.484		

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

Cuadro 2. Elecciones nacionales, 1985

Partido	Votación	Porcentaje
ADN	493.737	28,6%
MNR	456.704	26,4%
MIR	153.143	8,9%
MNRI	82.418	4,8%
MNRV	72.197	4,2%
PS-1	38.786	2,2%
FPU	38.124	2,2%
MRTKL	31.678	1,8%
PDC	24.079	1,4%
FSB	19.958	1,2%
MRTKL	16.269	0,9%
POR	13.712	0,8%
ACP	12.918	0,8%
MNRI-1	11.696	0,7%
IU	10.892	0,6%
FNP	9.635	0,6%
AUR	9.420	0,5%
ARENA	8.665	0,5%
Votos emitidos: 1'504.060		

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

Cuadro 3. Elecciones nacionales, 1989

Partido	Votación	Porcentaje
MNR	363.113	23,1%
ADN	357.298	22,6%
MIR	309.033	19,6%
CONDEPA	173.459	11,0%
IU	113.509	7,2%
PS-1	39.763	2,5%
MRTKL	22.983	1,5%
FULKA	16.416	1,0%
FSB	10.608	0,7%
MIN	9.687	0,6%
Votos emitidos: 1'415,870		

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

**Cuadro 4**  
**Elecciones nacionales, 1993**

<b>Partido</b>	<b>Votación</b>	<b>Porcentaje</b>
MNR	585.837	33,8%
AP	346.813	20,0%
CONDEPA	235.428	13,6%
UCS	226.820	13,1%
MBL	88.260	5,1%
ARBOL	30.864	1,8%
ASD	30.286	1,7%
VR9	21.100	1,2%
FSB	20.947	1,2%
EJE	18.176	1,0%
IU	16.137	0,9%
MKN	12.627	0,7%
Independientes	8.0960	0,5%
Votos emitidos: 1'731,309		

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

**Cuadro 5.**  
**Elecciones nacionales, 1997**

<b>Partido</b>	<b>Votación</b>	<b>Porcentaje</b>
ADN	485.209	22,3%
MNR	396.216	18,2%
CONDEPA	373.516	17,2%
MIR	365.113	16,8%
UCS	350.742	16,1%
IU	80.599	3,7%
MBL	67.152	3,1%
VSB	30.214	1,4%
EJE	18.320	0,8%
PDB	10.378	0,5%
Votos emitidos: 2'177,558		

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

**Cuadro 6.**  
**Elecciones municipales, 1999**

<b>Partido</b>	<b>Votación</b>	<b>Porcentaje</b>
MNR	408.824	20,4%
MIR	319.399	16,0%
ADN	292.803	14,6%
UCS	237.094	11,8%
NFR	166.173	8,3%
MSM	116.652	5,8%
MBL	89.505	4,5%
CONDEPA	80.857	4,0%
MAS	65.425	3,3%
PS	55.823	2,8%
VR-9	43.713	2,2%
FSB	43.364	2,2%
FRI	37.833	1,9%
PCB	22.502	1,1%
KND	8.216	0,4%
PDC	7.538	0,4%
MPP	4.607	0,2%
MRTKL	1.473	0,1%
Votos emitidos: 2'124,509		

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

**Cuadro 7.**  
Elecciones nacionales, 2002

<b>Partido</b>	<b>Votación</b>	<b>Porcentaje</b>
MNR	624.126	22,46%
MAS	581.884	20,94%
NFR	581.163	20,91%
MIR	453.375	16,32%
MIP	169.239	6,09%
UCS	153.210	5,51%
ADN	94.386	3,40%
LYJ	75.522	2,72%
PS	18.162	0,65%
MCC	17.405	0,63%
CONDEPA	10.336	0,37%
Votos emitidos: 2'994,065		

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

**Cuadro 8.**  
Elecciones municipales, 2004

<b>Partido</b>	<b>Votación</b>	<b>Porcentaje</b>
MAS	494.422	18,48%
MSM	233.827	8,74%
MIR-NM	189.733	7,09%
MNR	177.913	6,65%
PP	176.022	6,58%
UN	157.514	5,89%
NFR	79.975	2,99%
UCS	74.192	2,77%
ADN	68.111	2,55%
MBL	67.393	2,52%
MIP	65.132	2,43%
MOVIBOL	40.840	1,53%
FRI	12.766	0,48%
ASP	6.178	0,23%
VIMA	5.647	0,21%
FREPAB	1.982	0,07%
PDC	1.310	0,05%
Votos emitidos: 1'852,957		

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

**Cuadro 9.**  
Elecciones nacionales, 2005

Partido	Votación	Porcentaje
MAS	1'544.374	53,74%
PODEMOS	821.745	28,59%
UN	224.090	7,79%
MNR	185.859	6,47%
MIP	61.948	2,16%
NFR	19.667	0,68%
FREPAB	8.737	0,30%
USTB	7.381	0,26%
Votos emitidos: 3'102,417		

*Fuente: Elaboración propia con base en datos de la*

**Cuadro 10.**  
Representación parlamentaria, 2005

Partido	Senadores	Diputados	Total
UN	1	8	9
MAS	12	72	84
MNR	1	7	8
PODEMOS	13	43	56

*Fuente: Elaboración propia en base a datos de CNE Boletín estadístico, Unidad de Análisis e Investigación, Noviembre 2006, Año II, N° 5*

**Cuadro 11.**  
**Referéndum Autonomías Departamentales, 2006**  
**Cómputo nacional**

<b>Respuesta</b>	<b>Votos Obtenidos</b>	<b>Porcentaje</b>
Sí	1.237.312	42,41%
No	1.680.017	57,58%
Total votos validos	2.917.329	100%
<b>Votos</b>	<b>Totales</b>	<b>Porcentajes</b>
Válidos	2.917.329	92,96%
Blancos	117.368	3,74%
Nulos	103.627	3,30%
Emitidos	3.138.324	100%
	<b>Cantidad</b>	<b>Porcentaje</b>
Total Inscritos Habilitados	3.713.376	
Votos Computados	3.138.324	
Participación Total		84,51%

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

**Cuadro 12.**  
**Referéndum Autonomías Departamentales, 2006**  
**Cómputos departamentales**

<b>Departamentos</b>	<b>SI</b>	<b>NO</b>
La Paz	26,6%	73,4%
Oruro	24,5%	75,5%
Potosí	26,9%	73,1%
Chuquisaca	37,8%	62,2%
Cochabamba	37,0%	63,0%
Pando	57,7%	42,3%
Beni	73,8%	26,2%
Tarija	60,8%	39,2%
Santa Cruz	71,1%	28,9%

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

**Cuadro 13.**  
**Elecciones Asamblea Constituyente, 2006**

<b>Partido</b>	<b>Votación</b>	<b>Porcentaje</b>
MAS	1.322.656	50,72%
PODEMOS	399.668	15,33%
UN	187.706	7,20%
MNR-A3	101.753	3,90%
CN	93.248	3,58%
ASP	63.565	2,44%
MNR	59.239	2,27%
APB	57.906	2,22%
ASI	56.907	2,18%
MIR-NM	39.983	1,53%
TRADEPA	37.684	1,45%
MNR-FRI	35.58	1,36%
MBL	27.658	1,06%
AAI	23.342	0,90%
AS	20.97	0,80%
ADN	18.905	0,72%
UCS	12.75	0,49%
AYRA	12.667	0,49%
MOP	12.309	0,47%
MACA	8.903	0,34%
CDC	4.247	0,16%
MCSFA	3.992	0,15%
MAR	2.486	0,10%
MIBOL	1.86	0,07%
ALBA	1.645	0,06%
Válidos	2.607.638	83,22%
Blancos	417.399	13,32%
Rulos	108.565	3,46%
Emitidos	3.133.602	100,00%

**Cuadro 14.**  
**Número de Asambleístas por Partido**  
**y Agrupación Ciudadana, 2006**

<b>Sigla</b>	<b>Departamental</b>	<b>Uninominal</b>	<b>Total</b>
AAI	0	1	1
APB	1	2	3
AS	1	5	6
AYRA	0	2	2
ASP	1	1	2
CN	2	3	5
MAS	18	119	137
MBL	1	7	8
MCSFA	0	1	1
MIR-NM	1	0	1
MNR	3	5	8
MNR-A3	1	1	2
MNR-FRI	1	7	8
MOP	1	2	3
PODEMOS	11	49	60
UN	3	5	8
<b>Total</b>	45	210	255

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

**Cuadro 15.**  
**Nivel de confianza en las instituciones del Ejecutivo**

<b>Institución</b>	<b>2004</b>	<b>2006</b>
Presidente	52,9 %	62,7%
Fuerzas Armadas	46,5 %	51,3%
Policía	32,0 %	35,6%
Delegación anticorrupción/ Delegación presidencial transparencia	45,6 %	58,8%

*Fuente: Elaboración propia, con base en: LAPOP- USAID. Auditoría de la democracia, Informe Bolivia 2004; Auditoría de la democracia, Informe Bolivia*

**Cuadro 16.**  
**Temas más importantes en la Asamblea**  
**Constituyente**

De la siguiente lista, me podría decir en orden de importancia, ¿cuáles, en su opinión, son los tres temas más importantes que debe tratar la Asamblea Constituyente?

<b>Temas a ser tocados por la Asamblea Constituyente</b>	<b>%</b>
Los derechos sociales de los ciudadanos (educación y salud)	20%
La distribución de la tierra	14%
La propiedad de los recursos naturales	13%
La forma de elegir al Presidente	13%
Las autonomías departamentales	11%
Reforma de la Policía Nacional	9%
La forma de elegir a los parlamentarios	8%
La autodeterminación de los pueblos indígenas	5%
Reforma de las Fuerzas Armadas	5%
Otros	0%
Ns/Nr	2%
Total	100%

*Fuente: PNUD (2007), El estado de la opinión: Los bolivianos, la Constitución y la Constituyente, La Paz,*

**Cuadro 17.**  
**Resultados del Referéndum Revocatorio de**  
**Mandato Popular, 2008**

¿Usted está de acuerdo con la continuidad del proceso de cambio liderizado por el Presidente Evo Morales Ayma y el Vicepresidente Álvaro García Linera?

<b>Respuestas</b>	<b>Votos</b>	<b>Porcentaje</b>
Sí	2.103.872	67,4%
No	1.017.037	32,6%
<b>Votos</b>	<b>Totales</b>	<b>Porcentaje</b>
Válidos	3.120.909	92,6%
Blancos	134.098	4,0%
Nulos	115.973	3,4%
Emitidos	3.370.980	100,0%
<b>Descripción</b>	<b>Totales</b>	<b>Porcentaje</b>
Mesas Habilitadas	21.974	100,0%
Mesas Reportadas	21.922	99,8%
Mesas Fusionadas	49	0,2%
Mesas Que No Funcionaron	3	0,01%
Actas Observadas	0	0,00%
Mesas No Reportadas	0	0,00%
<b>Descripción</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Porcentaje</b>
Inscritos Habilitados	4.047.706	
Votos Computados	3.370.980	
Participación		83,3%

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

**Cuadro 18.**

Resultados departamentales del Referéndum Revocatorio de Mandato Popular, 2008

Departamento	Ratificación del Presidente y el vicepresidente <sup>a</sup>		Ratificación de los prefectos departamentales <sup>b</sup>		
	Votación	%	Votación	%	
CHUQUISACA	SI	92.616	53,88%		
	NO	79.266	46,12%		
Prefecta Savina Cuéllar. no fue sometida a votación					
LA PAZ	SI	885.028	83,27%	364.214	35,48%
	NO	177.772	16,73%	662.259	64,52%
Prefecto Revocado: Jose Luis Paredes (PODEMOS)					
COCHABAMBA	SI	402.681	70,90%	195.290	35,19%
	NO	165.276	29,10%	359.602	64,81%
Prefecto Revocado: Manfred Reyes Villa (AUN)					
SANTA CRUZ	SI	273.525	40,75%	451.191	66,43%
	NO	397.670	59,25%	228.041	33,57%
Prefecto Ratificado: Ruben Dario Costas Aguilera (APB)					
PANDO	SI	13.753	52,50%	14.841	56,21%
	NO	12.445	47,50%	11.564	43,79%
Prefecto Ratificado: Leopoldo Fernandez Ferreira (PODEMOS)					
BENI	SI	43.146	43,72%	64.866	64,25%
	NO	55.542	56,28%	36.091	35,75%
Prefecto Ratificado: Ernesto Suarez Sattori (PODEMOS)					
TARIJA	SI	66.645	49,83%	78.170	58,06%
	NO	67.102	50,17%	56.474	41,94%
Prefecto Ratificado: Mario Adel Cossio Cortez (Encuentro Regional)					
POTOSI	SI	185.317	84,87%	171.629	79,08%
	NO	33.029	15,13%	45.390	20,92%
Prefecto Ratificado: Mario Virreira Iporre (MAS)					
ORURO	SI	141.161	82,99%	84.447	50,85%
	NO	28.935	17,01%	81.620	49,15%
Prefecto Ratificado: Alberto Luis Aguilar Calle (MAS)					

