

Fernando Mayorga

# Encrucijadas

Ensayos sobre democracia y reforma  
estatal en Bolivia

La Paz - Bolivia

## **Encrucijadas**

**Ensayos sobre democracia y reforma estatal en Bolivia**

Fernando Mayorga

Diseño de tapa: Alex Apaza

Diseño de interiores: Tania Chambi Poma

Impresión: Grupo Impresor • Teléfono: 2214493

Edición: Editorial Gente Común • [gentecomun@correo.nu](mailto:gentecomun@correo.nu)

CESU - UMSS • [cesu@umss.edu.bo](mailto:cesu@umss.edu.bo)

Edición

© Fernando Mayorga

© Editorial Gente Común

© CESU - UMSS

Déposito Legal: 4 - 1 - 1571 - 07

Impreso en Bolivia

2007

*A la memoria del Rolito, mi padre*



# Índice

Presentación .....	9
La democracia, octubre y después .....	15
Partidos políticos: rasgos, retos y riesgos .....	31
Referéndum y democracia representativa: tensiones y armonías .....	43
Visiones de futuro desde las regiones .....	63
Democracia y reforma política .....	73
El MAS: la izquierda campesina e indígena en Bolivia .....	97
Referéndum y Asamblea Constituyente: autonomías departamentales en Bolivia .....	129
El gobierno de Evo Morales: entre nacionalismo e indigenismo .....	149
Democracia participativa en Bolivia: representación, legitimidad y proceso político decisonal .....	165
Nacionalismo e indigenismo en tiempos de cambio .....	187
Acerca del Estado plurinacional .....	213
Movimientos sociales, política y Estado .....	239
Anexos .....	267
Bibliografía .....	291



## PRESENTACIÓN

Después de octubre, diciembre. No es error sino juego de palabras. «Las masas en octubre», parafraseando a René Zavaleta Mercado, abrieron en 2003 una coyuntura política marcada por la protesta social que devino en la contundente victoria electoral del Movimiento Al Socialismo (MAS) en diciembre de 2005. La democracia resistió pruebas exigentes y salió fortalecida con la elección de Evo Morales como presidente de la República. Y la vocación democrática de la sociedad se manifestó de nueva cuenta, a mediados de 2006, en la masiva participación ciudadana en ocasión de la realización simultánea de la elección de constituyentes y del referéndum por autonomías departamentales que muestran la otra cara del proceso político boliviano: reforma en curso para resolver la crisis estatal. Reforma estatal marcada por la nacionalización y la Asamblea Constituyente en un proceso político que tiene un actor estratégico predominante pero carece de proyecto hegemónico, porque el MAS no ha logrado resolver una tensión interna que caracteriza su comportamiento; una tensión discursiva entre nacionalismo e indigenismo cuya dilucidación marcará los derroteros de la reforma estatal. Y con ello, el decurso de la democracia que se enfrenta a varias encrucijadas.

Después de los avatares, las encrucijadas. Hace cuatro años publiqué un conjunto de ensayos socio-políticos bajo el título de **Avatares** (CESU-

UMSS, 2003) en referencia a las vicisitudes que vivía la democracia boliviana a principios de siglo. Esos avatares —una sucesión de acontecimientos felices o desgraciados», como los define el inevitable Larousse— condujeron el proceso político a una situación que se caracteriza por una serie de **Encrucijadas**, en los dos sentidos que se entiende una encrucijada: *Lugar en donde se cruzan dos o más caminos. Situación difícil en que no se sabe qué conducta seguir* (Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española). Por eso acudo a esa palabra para esbozar el título de este libro que recopila una serie de ensayos que reflexionan acerca de los desafíos que enfrenta la democracia en el proceso de reforma estatal en curso, a partir de un balance que pretende evitar una mirada teleológica y prescindir del recuento meramente episódico.

La mayoría de los textos fueron presentados en seminarios académicos realizados en Cochabamba, La Paz, Lima, México, Buenos Aires y Bariloche y ahora habitan estas páginas gracias a Marcel Ramírez Soruco, que apoya a Gente Común, como este servidor. Los comentarios y las críticas de amigos y colegas, de estos y de otros lares, permitieron que las versiones finales que forman parte de este libro sean inteligibles y pertinentes. Fernando Calderón, Nora Rabotnikof, Jorge Lanzaro, Simón Pachano, Daniel Zovatto, Martín Tanaka, Marcelo Cavarozzi, Alicia Lissidini, Carlos Moreira, Fernando Jaime, Juan Carlos Gómez, Diego Raus, Cesar Zucco, José Luis Exeni, Manuel de la Fuente, David Recondo, Gonzalo Rojas, Salvador Romero Ballivián, Antonio Aranibar Arze, Ramiro Molina Barrios, Eduardo Córdova y Luis H. Antezana tienen mucho que ver con estas páginas. También agradezco a mis amigos/as de CIUDADANIA y a las IFFI, a Horst Grebe de Prisma, Ivonne Fernández de Fundemos, Godofredo Sandoval del PIEB, Guido Riveros de FBDM, al equipo del Informe de Desarrollo Humano del PNUD e IDEA Internacional, a Nuria Cunill de la Revista del CLAD, José Natanson de la Revista Nueva Sociedad y, sobre todo, a la Universidad Nacional de San Martín de Argentina, por sus invitaciones al diálogo y la reflexión. Y,



en particular, a Benjamín Rodríguez por sus aportes en la edición de este libro. Como siempre, el Centro de Estudios Superiores Universitarios de la Universidad Mayor de San Simón (CESU-UMSS) es el ámbito académico y humano que me incentiva a la hora de encarar esta y otras aventuras intelectuales. Y mi familia: Jaque, Lu y Juaco, por todo y por siempre.

Cochabamba, julio de 2007

«Democracia, octubre y después», fue presentado en el seminario «La democracia en octubre: balance y perspectivas», organizado por el Centro de Estudios Superiores Universitarios en noviembre de 2003, y publicado en la Revista de Ciencias Sociales *Decursos*, Año VI, Número 11, CESU/UMSS, mayo de 2004.

«Partidos políticos: rasgos, retos y riesgos», fue publicado en **Los partidos políticos ante la crisis**, Serie Temas de Reflexión y Debate, Número 4, Fundación Boliviana por la Democracia Multipartidaria (FBDM), La Paz, abril de 2004.

«Referéndum y democracia representativa: tensiones y armonías» fue publicado en *Opiniones y Análisis*, Número 68, Fundemos/Hans Seidel Stiftung, La Paz, junio de 2004.

«Pensar el futuro desde las regiones» fue presentado en un seminario organizado en La Paz por el Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB) en diciembre de 2004.

«El MAS: la izquierda campesina e indígena en Bolivia» fue elaborado para el libro **La izquierda en América Latina**, Volumen I, América del Sur y México, CLACSO, (en prensa) y publicado en francés en la Revista

*Problèmes D'Amérique Latine*, Número 59, Hiver 2005-2006, Institut Choiseul, París (Traducción de David Recondo). También fue publicado en la Revista de Ciencias Sociales *Decursos*, Año VII, Número 14, CESU/UMSS, Cochabamba, diciembre de 2005.

«Democracia y reforma política» está basado en varios documentos de trabajo elaborados para el Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Bolivia 2006, *El estado del Estado*, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

«Nacionalismo e indigenismo en tiempos de cambio», fue presentado en versiones preliminares en «Más allá de la democracia electoral y del Consenso de Washington: política, economía y sociedad en la nueva coyuntura crítica en los países andinos», seminario organizado en Lima por el Instituto de Estudios Políticos (IEP) a mediados de agosto de 2006; y en «Las izquierdas latinoamericanas y el gobierno: entre la socialdemocracia y el nacionalismo popular. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, México, Uruguay, Venezuela», taller organizado por el Grupo de Trabajo Estado y Política del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco (UAM) en la ciudad de México, en octubre de 2006.

«El gobierno de Evo Morales: entre nacionalismo e indigenismo» fue publicado en la Revista *Nueva Sociedad*, Número 206, Buenos Aires, noviembre-diciembre de 2006. Una versión ampliada fue incluida en la *Revista Internacional de Filosofía Política*, Número 28, Madrid, segundo semestre de 2006.

«Referéndum y Asamblea Constituyente: autonomías departamentales en Bolivia», fue publicado en *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo), Número 37, Venezuela, febrero de 2007.

«Democracia participativa en Bolivia: representación, legitimidad y proceso político decisonal», fue presentado en la Conferencia Internacional sobre Democracia Directa realizada en Buenos Aires con el patrocinio de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín de Argentina, el Centro de Investigaciones sobre Democracia Directa de la Universidad de Ginebra, Suiza, y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, IDEA, en marzo de 2007.

«Acerca del Estado plurinacional» fue elaborado para el Instituto PRISMA y publicado en **Contrapuntos al debate constituyente**, Prisma/Plural Editores, La Paz, mayo de 2007.

«Movimientos sociales, política y Estado» fue publicado en *Opiniones y Análisis*, Número 84, Tomo I, Fundemos/Hans Seidel Stiftung, La Paz, junio de 2007.



## LA DEMOCRACIA, OCTUBRE Y DESPUÉS

El 17 de octubre de 2003 llegó a su fin el proyecto estatal desplegado desde mediados de los años ochenta sobre la base de la articulación del neoliberalismo y de la democracia representativa como resolución de los clivajes que marcaron la transición democrática y la reforma estatal: democracia/autoritarismo y Estado/mercado. Después de octubre, a través del referéndum sobre el gas y la Asamblea Constituyente se redefinirán, precisamente, las reglas del sistema político a partir de resolver la tensión entre democracia representativa y democracia participativa, así como, las pautas del papel del Estado en la economía a partir de la reformulación de la política económica vigente en casi dos décadas.

En los últimos años, las críticas a la democracia pactada, como modalidad de gestión política basada en la centralidad de los partidos, se condensaron en la demanda de convocatoria a una Asamblea Constituyente como respuesta a la crisis de representatividad del sistema de partidos a partir de apelaciones a la democracia participativa. Por su parte, las críticas al neoliberalismo se concentraron en el cuestionamiento a la capitalización de las empresas públicas y adquirieron nuevos contornos a partir del debate respecto a la exportación de gas que se transformó en una demanda de mayor protagonismo del Estado en la economía.

Ambos temas surgieron en el año 2000 con la «guerra del agua» y los bloqueos campesinos en el altiplano y, luego, signaron el debate programático en el proceso electoral de junio de 2002 cuyos resultados provocaron la recomposición del sistema de partidos, merced a la emergencia de nuevas fuerzas políticas (Movimiento Al Socialismo, MAS; Nueva Fuerza Republicana, NFR y Movimiento Indígena Pachakuti, MIP) que esgrimieron estas demandas –Asamblea Constituyente para superar la democracia pactada y revisión o reversión de la capitalización para recuperar el protagonismo económico del Estado– y produjeron una polarización político/ideológica que desplazó la tendencia centripeta que había caracterizado el funcionamiento del sistema de partidos en la década de los noventa. Esta polarización se exacerbó con la conformación de la coalición gubernamental entre el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) para elegir y secundar a Sánchez de Lozada y la presencia de MAS, NFR y MIP en la oposición parlamentaria. Se produjo, pues, la última combinación posible entre los partidos tradicionales que habían ejercido el poder gubernamental desde 1985 y cuya suma de votos no superaba el 40% de apoyo en las urnas. Al mismo tiempo, la conformación de la coalición de gobierno prescindía, por vez primera desde 1989, de la presencia de fuerzas políticas emergentes, las cuales, en conjunto, alcanzaban alrededor del 50% de la votación. La polarización en el sistema de partidos se combinó con el conservadurismo en la coalición de gobierno.

La coalición oficialista cerró filas en torno a las posturas irreductibles de Sánchez de Lozada que rechazaba la Asamblea Constituyente y defendía la capitalización adoptando una postura conservadora que, pese a la crisis de gobernabilidad provocada por los hechos luctuosos del «febrero negro», no se modificó de manera sustantiva cuando la Iglesia católica propició un intento de concertación entre oficialismo y oposición denominado «Reencuentro Nacional».

El enfrentamiento entre militares y policías amotinados y las protestas sociales que se tradujeron en quema y saqueos de edificios públicos y sedes de partidos en el «febrero negro» fue resultado de un rechazo a medidas impositivas que no llegaron, siquiera, a ser consideradas en el congreso. Este hecho puso en evidencia la vulnerabilidad de la coalición gubernamental que empezó a apelar a las FF.AA. como sostén de su estabilidad y tuvo como consecuencia el primer desencuentro entre el presidente y el vicepresidente –un antecedente decisivo para el decurso de los acontecimientos de octubre– cuando la coalición de gobierno encaró la recomposición del gabinete ministerial. Este distanciamiento se hizo más nítido el 6 de agosto de 2003 cuando el discurso presidencial se empeñó en defender la capitalización relativizando los hechos de febrero mientras Carlos Mesa alertaba sobre los riesgos de su repetición y exigía mayor convicción a los socios gubernamentales en la lucha contra la corrupción. Este desencuentro apareció minimizado porque esos días se produjo una recomposición de fuerzas en el congreso. La respuesta de la coalición de gobierno a la crisis provocada por el «febrero negro» fue ampliar su base de apoyo parlamentario con el ingreso de NFR a las filas oficialistas en un afán de debilitar a la oposición y disponer de una mayoría parlamentaria cercana a los dos tercios de votos congresales. Empero, la consecuencia de esta acción fue la exacerbación de la lógica del cuoteo político en el Estado y el uso instrumental de esa su renovada mayoría bajo la figura deleznable del «rodillo» parlamentario. El cuoteo por pegas inmovilizó aún más al poder ejecutivo debido a las disputas internas entre los socios del gobierno y el rodillo parlamentario evidenció sus límites cuando, por ejemplo, se produjo la cuestionada elección del Defensor del Pueblo, desoyendo los reclamos de la oposición y las demandas de diversos sectores sociales. Empero, la consecuencia negativa más evidente del ingreso de NFR a la coalición de gobierno fue el fracaso del Reencuentro Nacional puesto que la oposición parlamentaria, circunscrita al MAS y al MIP, dejó de ser considerada por la coalición de gobierno

como interlocutora válida para la definición de los temas conflictivos suponiendo que la mayoría parlamentaria eliminaba la necesidad de un acuerdo con la oposición y que el apoyo de las FF.AA. era la garantía del control represivo de las protestas extraparlamentarias. En suma, inoperancia de la coalición gubernamental, ilegitimidad de las decisiones congresales y exclusión de la oposición del proceso de concertación fueron los elementos que caracterizaban la situación política antes del inicio de las protestas de octubre. Estas se iniciaron como rechazo a un supuesto, la exportación de gas por un puerto chileno, y culminaron en el pedido de renuncia de Sánchez de Lozada.

## 1. Del gas a Goni

¿Por qué la protesta por el gas termina con la renuncia del presidente de la República? En primer lugar, porque la movilización social en contra de la exportación del gas planteaba un renovado debate en torno al papel del Estado en la economía y cuestionaba el papel de las empresas transnacionales y, en general, ponía en evidencia los resultados deficitarios de las reformas económicas implementadas desde 1985. Después de casi dos décadas, el clivaje Estado/mercado ocupaba otra vez el centro del debate político bajo nuevas circunstancias porque se había producido un paulatino desplazamiento de la política institucional formal (el juego parlamentario o los pactos entre partidos, en el primer caso, por la levedad de la mayoría oficialista; en el segundo, por el fracaso inducido del Reencuentro Nacional) por la acción directa en las calles, denotando un retorno del protagonismo de los sindicatos y otras formas de organización y movilización popular, particularmente en el altiplano paceño y en la ciudad de El Alto.

Un tema y una decisión puede ilustrar esta tensión entre la política institucional y la política sin mediaciones institucionales formales; entre la política institucional que se retrae a sus pautas instrumentales, se afina



en la lógica de coalición mayoritaria, prescinde de la oposición en la interacción parlamentaria y apuesta al control policial y militar de la protesta y la «política en las calles» que se traduce en medidas de presión para incidir en las decisiones gubernamentales, subordina las mediaciones partidistas a la acción directa y se multiplica en sus demandas a partir de la ausencia de un núcleo organizativo que proporcione pautas políticas que conduzcan a un posible punto de negociación con el gobierno.

El tema está referido a la comunicación política porque el gobierno, paulatinamente, pierde el control en el manejo de la información, se refugia en la «denuncia» de una conspiración alentada por intereses foráneos y apela a la comparecencia mediática de los jefes de los partidos de la coalición y de los mandos militares para proporcionar verosimilitud a sus propuestas y sus advertencias. Mientras, en relación a la protesta, los medios de comunicación multiplican las denuncias acerca de los actos represivos a través de entrevistas y testimonios y se transforman en tribuna que expone los abusos del poder y pone límites a los intentos de negociación sectorial de algunos dirigentes sindicales porque su palabra y su acción están sometidas al enjuiciamiento de una opinión pública que condena los excesos gubernamentales.

La decisión tiene que ver con el referéndum como procedimiento para definir la política estatal en relación a la venta del gas que, a su manera, denota este desplazamiento de los marcos institucionales de la política hacia una salida motivada por la fuerza de la protesta social. Al final, el gobierno opta por ceder a las presiones y anuncia la aceptación de un procedimiento de participación ciudadana que no estaba contemplado en la Constitución Política del Estado, sin embargo, su formulación fue tardía y errónea, porque sugirió una modalidad de referéndum consultivo que implicaba mantener la prerrogativa de la decisión en sus manos, además, con el criterio de votaciones departamentales que denotaba una estrategia diseñada para producir el

resultado que contradecía los móviles de la protesta social. Por su parte, los sectores movilizados y los partidos de oposición optaron por la propuesta del referéndum vinculante como una estrategia dirigida a atar de manos al gobierno y frenar la continuidad de una política energética que no modificaba los términos de la relación con las empresas transnacionales y también la supuesta decisión de exportar gas por un puerto chileno. Algo parecido aconteció con la propuesta de Asamblea Constituyente que, de manera similar, fue asumida por los jefes de los partidos de la coalición de gobierno de manera tardía y errónea, porque su tratamiento congresal fue postergado desde agosto del 2002 – la Ley de Necesidad de Reforma Constitucional aprobada en julio de ese año permitía abordar su incorporación en el texto constitucional, tal como ocurrió después del 17 de octubre– y su aceptación contemplaba su incorporación en una nueva Ley de Necesidad de Reforma y su posible realización después de la culminación del mandato de Sánchez de Lozada.

Sin embargo, los hechos que marcaron el tránsito de la protesta social a la demanda política fueron las acciones represivas llevadas a cabo por la Policía y el Ejército en Warisata y El Alto que provocaron la masificación popular de las movilizaciones y la condena ética al gobierno por parte de sectores de clase media urbana.

La masacre en Warisata en el altiplano paceño y, luego, la masacre en la ciudad de El Alto son resultado de acciones militares que tenían finalidades en cierta medida superfluas. En el primer caso, se trató de la organización de un operativo militar y policial para «rescatar rehenes» – la mayoría turistas extranjeros– que habían quedado varados por los bloqueos en la zona altiplánica. El paso del convoy por Warisata terminó con un saldo de cinco muertos. En el segundo caso, se trató de la organización de otro convoy para trasladar gasolina de El Alto a la ciudad de La Paz que, al cruzar por un territorio urbano sometido a un intenso bloqueo por parte de las organizaciones vecinales de la urbe alteña, produjo

un saldo de decenas de víctimas. La acción gubernamental había transitado de la indefensión política a la lógica meramente represiva en un afán de demostración de la recuperación de la autoridad del Estado, en un caso, y, en el otro, de control de la situación para denotar «normalidad» citadina con el abastecimiento de combustible a la sede de gobierno.

La masacre de El Alto terminó por eliminar las posibilidades de una solución política concertada entre oficialismo y oposición. También propició un desplazamiento de importantes sectores de la clase media de la ciudad de La Paz hacia posiciones antigubernamentales adoptando acciones en defensa de los derechos humanos; factores que, combinados, propiciaron defecciones internas en la coalición de gobierno. La más importante, por sus derivaciones estratégicas, fue el rechazo del Vicepresidente a las acciones represivas y su alejamiento del gobierno sin renunciar a su cargo introduciendo en el escenario del conflicto la alternativa política de la sucesión constitucional. La renuncia de Sánchez de Lozada se convirtió en la única salida viable a un conflicto que empezaba a poner en evidencia la multiplicidad de contradicciones de la sociedad, expresadas en una polarización múltiple que excedía lo político y asumía contornos clasistas, étnicos y regionales.

La renuncia se precipitó debido a dos factores combinados que muestran la naturaleza de la crisis de octubre: por una parte, la quiebra de las posibilidades de concertación entre oficialismo y oposición que, en el marco del Reencuentro Nacional, hubiera permitido procesar las demandas de la oposición parlamentaria en lo referente a la exportación del gas y a la Asamblea Constituyente. Por otra parte, la quiebra del binomio presidencial con el alejamiento del Vicepresidente —pero sin su renuncia— introdujo una alternativa para la resolución del conflicto en los marcos constitucionales y permitió a la fuerza de oposición más importante —el MAS— adoptar una posición ajena a las otras alternativas de resolución de la crisis que implicaban la ruptura del ordenamiento

democrático: revolución o golpe de Estado. Adicionalmente, aunque no referida de manera directa al conflicto, la declaración del movimiento cívico cruceño y tarijeño respecto a la necesidad de la «refundación» del Estado desde una lógica descentralista apareció como una postura cercana –aunque no explícita– a la demanda de Asamblea Constituyente evidenciando el vaciamiento de la base social de sustento del gobierno porque esta propuesta provenía de aquellas regiones en las que los partidos de la coalición de gobierno habían obtenido sus únicos triunfos electorales en junio de 2002. Con esa declaración se establecía un punto de encuentro entre la movilización de protesta en occidente y el movimiento cívico del oriente y del sur pese a que tenían puntos de vista enfrentados en torno al tema del gas. La «refundación» del país había pasado a ser una demanda compartida por diversos actores y no una consigna adherida a la figura de Asamblea Constituyente promovida por el movimiento sindical y los partidos de oposición. El gobierno carecía de base social de sustento y solamente quedaba por dilucidarse la actuación de las FFAA.

Ya señalamos que la apuesta de la coalición gubernamental al fracaso del Reencuentro Nacional se basaba en el supuesto de la capacidad de control militar y policial de las acciones de protesta social cuyo crecimiento era previsible por la polarización política y el debilitamiento de la oposición parlamentaria. La exportación del gas ponía en juego una demanda de alta agregación –como la reivindicación marítima– muy sensible a la opinión pública y a las propias FFAA, cuya conducta no podía definirse sin considerar la existencia de corrientes contrarias a la política gubernamental en ese tema.

Empero, a mi juicio, el evento que define la relación de fuerzas a favor de la protesta social es el ataque militar a los trabajadores mineros en la localidad de Patacamaya, en la mañana del 15 de octubre, y la posterior renuencia del destacamento afincado en esa localidad a reprimir a los cooperativistas mineros que, por miles, se dirigían a La Paz. Esta fue

la secuencia de los hechos que ocurren a muchos kilómetros de la sede de gobierno y que decantan el decurso de los acontecimientos. En primer lugar, no se producen enfrentamientos sino que se trata de un ataque militar a trabajadores mineros que están descansando, algunos de los cuales caen abatidos por disparos a mansalva, y que sufren el saqueo de sus pertenencias en una secuencia que es registrada por algunos canales de TV provocando la condena de una acción que, lejos de cumplir su cometido de amedrentar a los mineros, provoca la masificación de su movilización rumbo a la sede de gobierno. En segundo lugar, este operativo punitivo se realiza, precisamente, en el momento de la suscripción de un convenio entre el gobierno y los cooperativistas mineros en la sede de gobierno, cuyos dirigentes deciden desconocer el acuerdo y dar la orden de movilización de miles de sus afiliados hacia La Paz en protesta por la acción militar. En tercer lugar, mientras una comisión gubernamental esperaba vanamente a una comitiva de dirigentes para negociar en Patacamaya, miles de cooperativistas mineros empiezan a pasar el retén militar sin encontrar resistencia. Algunos testigos relatan la siguiente conversación entre el jefe militar encargado de evitar el paso de mineros por esa localidad y uno de los dirigentes que encabezaban un interminable convoy de camiones: «Coronel, vamos a pasar». «No, está prohibido». «Coronel, podrán matar a decenas o a cientos de mineros pero igual vamos a pasar» «Entonces pasen, pero no por este punto». La resolución del conflicto a favor del gobierno mediante una intervención militar a gran escala dejó de ser una hipótesis plausible porque miles de mineros se dirigían a La Paz a engrosar las filas de una protesta que solamente podía conjurarse con una solución política o con una insurrección de incalculables consecuencias. Sin base social ni apoyo militar, la continuidad de Sánchez de Lozada era inviable.

La alternativa de la sucesión constitucional permitió una solución política porque facilitó el quiebre de la coalición de gobierno con la salida de los aliados del MNR tornando inevitable la renuncia de Sánchez de

Lozada. La resolución del conflicto a través de la sucesión constitucional desplazó la toma de decisiones al ámbito de la política institucional. Los autobuses con parlamentarios a bordo bajando a la plaza Murillo mientras la gente levanta las barricadas y los medios de comunicación van constatando la existencia de quórum en el hemiciclo parlamentario sintetiza ese giro que se completa con la fiesta callejera que inunda la plaza San Francisco con el grito de «sí se pudo» porque Sánchez de Lozada viajaba a bordo de un avión comercial rumbo a Miami y su renuncia, enviada por fax, era aceptada por el congreso. La paz había sustituido al conflicto y este se dirimía con la posesión de Carlos Mesa como presidente de la República. Su discurso recogía las demandas de octubre y las características del nuevo gobierno ponían en evidencia que el ciclo de la democracia pactada en la política boliviana había llegado a su fin. Antes de evaluar los rasgos del nuevo gobierno es preciso efectuar algunas disquisiciones respecto a los acontecimientos.

¿En octubre se produjo una insurrección, una revuelta o una revolución? Resulta difícil elegir un término preciso para dar cuenta de la acumulación de contradicciones de un conflicto que sacó a relucir y/o provocó diversas fracturas sociales (de corte étnico, clasista y regional), al margen de la polarización política, y para dar cuenta de la quiebra de la hegemonía del neoliberalismo y de la democracia pactada. La idea de revolución es la que resulta menos pertinente porque el desenlace de la coyuntura de octubre se enmarca en el ordenamiento constitucional, aunque es innegable que se han modificado sustantivamente las percepciones –y los prejuicios– acerca de la política y la economía en amplios sectores de la población, sea en términos conservadores o como disponibilidad para asumir nuevas visiones de sociedad y de nación.. La movilización de octubre fue una revuelta popular contra el poder gubernamental ejercido de manera arbitraria y autoritaria. Adquirió ese cariz después de la masacre perpetrada en El Alto y se amplió con la articulación de un emergente movimiento ciudadano en las filas de la

clase media con sensibilidad ciudadana. El tránsito de la protesta social en torno al gas hacia la demanda política de la renuncia del presidente marca ese giro y convierte la huelga como mecanismo de presión –para que el poder ejecutivo modifique o defina sus políticas– en una suerte de insurrección desarmada que no cuestiona el ordenamiento democrático porque se concretiza en la sucesión constitucional. La protesta social convirtió en una rebeldía con causa política, debido el rumbo de los acontecimientos y las decisiones de los actores políticos relevantes.

## 2. De Clausewitz a Habermas

Después de octubre, la discursividad política se ha modificado sustantivamente y el cambio también es profundo en términos institucionales porque el nuevo gobierno se caracteriza por la figura inédita de un presidente sin partido ni coalición de gobierno y, por ende, sin bancada parlamentaria y una configuración de fuerzas congresales sin la división convencional entre oficialismo y oposición. Es evidente que la política no se reduce, hoy menos que nunca, a los espacios y actores institucionales. La política institucional fue desplazada por la acción directa de las organizaciones sociales en octubre y aunque se haya producido una solución constitucional al conflicto es evidente que la «política en las calles» será determinante para la legitimidad y la eficacia de las decisiones gubernamentales y parlamentarias. Asimismo, la política ha transitado del ámbito parlamentario al espacio público porque la deliberación ha desplazado a la negociación partidista y solamente tendrán viabilidad las decisiones políticas que pasen la prueba de su discusión generalizada.

Al margen de estas condiciones generales es obvio que el juego político tiene actores estratégicos. La estabilidad del gobierno de Carlos Mesa depende del mantenimiento de un equilibrio entre dos fuerzas decisivas: el MAS y el movimiento cívico cruceño que, durante los días de la crisis,

adoptaron posiciones centristas en relación a posturas radicales que apelaban a la ruptura revolucionaria y a la intervención militar. Entre los actores relevantes del sistema de partidos, el MAS es un factor clave para la estabilidad del nuevo gobierno, así como, entre los actores sociales un papel similar juega el comité cívico cruceño, porque ambos apostaron a soluciones políticas a la crisis de octubre a pesar de las diferencias en sus percepciones de los acontecimientos. En la medida que algunos de estos factores se desplace hacia posturas más radicales —el MAS hacia las posiciones del MIP o de la Central Obrera Boliviana (COB) y el movimiento cívico cruceño hacia posiciones de la «nación cambia»— la estabilidad política estará en peligro.

Ahora bien, el programa de gobierno recoge las demandas de la protesta de octubre pero estas demandas no se han traducido en decisiones sino en procedimientos para tomar decisiones. La política puede retornar a su cauce institucional en la medida que estos procedimientos —referéndum y Asamblea Constituyente— sean eficaces, empero, los espacios institucionales son tan determinantes como los ámbitos informales puesto que la política ya no se circunscribe al accionar gubernamental y excede el ámbito parlamento; se ha instalado en el espacio público y sus medios son las palabras, los argumentos mientras no retorne la acción directa y la presión sindical en las calles.

En suma, el programa del gobierno es un conjunto de procedimientos para tomar decisiones después de una larga deliberación. ¿Qué es sino el referéndum? Una votación después de una intensa discusión. ¿Qué es sino una Asamblea Constituyente? Un espacio y un tiempo de debate destinados a elaborar reglas para la reorganización del Estado, la política y la economía. Algo similar acontece con la elaboración de una nueva Ley de Hidrocarburos, porque exige evaluación y debate. Son espacios y momentos de deliberación que pueden permitir encarar transformaciones políticas y económicas en el marco de la democracia. Solamente en Bolivia



se sustituye a Clausewitz por Habermas con similar intensidad en un fin de semana; el riesgo de sustituir a Habermas por Hobbes en los próximos meses depende de la realización de la Asamblea Constituyente.

### **3. Los post-octubre**

Si en octubre, como sociedad, enfrentamos el reto de mantener el régimen democrático frente al peligro de una salida autoritaria o un enfrentamiento generalizado, los desafíos actuales están vinculados a la necesidad de consolidar y profundizar la democracia mediante la realización de la Asamblea Constituyente. De la manera cómo se encare este proceso depende la viabilidad de la democracia, es decir, el futuro de la política. Sí, porque la Asamblea Constituyente puede permitir que se proporcione una nueva forma institucional a los cambios políticos que se han ido manifestando en los últimos años y que se resumen en los rasgos que, actualmente, presenta el sistema de partidos: polarización política, quiebra de la lógica de pactos por gobernabilidad y déficit de institucionalización partidista. Paradójicamente, la continuidad de la democracia depende de su profundización mediante una reforma de la reforma política que, en las dos últimas décadas, se llevó adelante sin rupturas y de manera incremental. No es aconsejable que, a la luz de los últimos acontecimientos, se menosprecien los avances al respecto: por ejemplo, democracia municipal e incorporación de diputados uninominales, que permiten explicar, entre otros factores, la renovación en el sistema de partidos como expresión de la ampliación de la capacidad representativa de la democracia a través de la emergencia de nuevas fuerzas políticas y pautas renovadas de acción política.

La incertidumbre es moneda corriente. Y estamos hablando de una coyuntura inaugurada hace cinco meses y sin pistas que aseguren su continuidad. El problema es el tiempo, el ritmo de la política, frente a la vorágine de demandas sociales que pueden estallar en cualquier momento.

Precisamente, la Asamblea Constituyente puede constituirse en el espacio y en el momento de la subordinación de las reivindicaciones sectoriales a metas políticas y, por ende, la política puede terminar sincronizando el ritmo de las acciones de las organizaciones sociales. En esa medida, resulta de crucial importancia perfilar el procedimiento para la convocatoria de la Asamblea Constituyente, el momento de su realización, su calidad representativa y los alcances de su labor.

Este procedimiento está vinculado, obviamente, al momento de la convocatoria y la realización de la Asamblea Constituyente. La variable temporal es quizás la más complicada porque debe considerar la asincronía entre el ritmo de las demandas sociales que tienen un sello de urgencia porque no se ha resuelto problema alguno (coca, tierra, empleo, etc.) y el tempo de la política que exige una dilatada negociación en torno a las reglas del juego. Y esto, en un contexto caracterizado por la debilidad gubernamental y la existencia de afanes o deseos conspirativos.

Otro aspecto importante está referido a la calidad representativa de la Asamblea Constituyente. ¿Cómo garantizar que esta instancia exprese la diversidad social y, por ende, la polarización en sus diversas facetas? Porque al fin y al cabo, diversidad y polarización son dos caras de la situación actual. Todos –casi– los actores apuntan a exacerbar su identidad y terminan asumiendo posturas excluyentes respecto al «otro» sea en términos de clase, etnia y región. En estas condiciones de inaudita exacerbación de las diferencias –la diversidad como clausura– y su consiguiente polarización –el enfrentamiento como horizonte– es difícil suponer un decurso racional y equilibrado en el seno de la Asamblea Constituyente, sin embargo, solamente en la medida que todos los sectores y grupos sociales relevantes tengan presencia en su seno será posible encontrar un punto de equilibrio que permita la coexistencia de todos en el futuro sin negar –ni renegar– su pertenencia a esta comunidad nacional. Partidos políticos, sindicatos, pueblos indígenas, grupos regionales,

empresarios, gremiales, jóvenes y mujeres, para citar los más importantes en términos cualitativos y cuantitativos. Es evidente que algunos son más decisivos que otros (como los coccaleros y los cívicos cruceños, las comunidades aymaras y las cámaras agropecuarias, los partidos nacionales con presencia en occidente y con presencia en oriente y los partidos regionales con peso municipal aquí y allá) y es necesaria su participación y sería lamentable su exclusión. Es difícil establecer una regla electoral que garantice que la Asamblea Constituyente represente la diversidad pero algunas son más apropiadas que otras: solo circunscripciones uninominales no es mejor que el sistema mixto que combina uninominales por mayoría simple y plurinominales por representación proporcional a nivel departamental. Se podría reducir el número de diputados plurinominales de los Departamentos para elegirlos mediante circunscripción nacional. Se trata de combinar una representación directa, sometida a relaciones cara-a-cara en las circunscripciones uninominales, con postulaciones nacionales que exigen despliegue de aptitudes comunicacionales y apoyo de organización partidista, pasando por un punto intermedio que implica la representación departamental que exige una relativa combinación de los criterios anteriores. Estas reglas pueden, más que otras, producir resultados que no excluyan aunque no minimicen las consecuencias de la polarización. Ese es otro desafío y habrá que encararlo en su momento.

Noviembre, 2003



## PARTIDOS POLÍTICOS: RASGOS, RETOS Y RIESGOS

Después de los acontecimientos de octubre de 2003, la sociedad boliviana vive una situación paradójica que se caracteriza por el retorno de la política como espacio decisorio y la mengua de la centralidad partidista en la política. Después de octubre, la política tiende a cambiar las relaciones entre el Estado y la economía, entre el Estado y los actores económicos –sobre todo, transnacionales– porque los temas cruciales de la agenda gubernamental –y del espacio de discursividad política en general– se definirán mediante un conjunto de procedimientos democráticos (referéndum sobre el gas, nueva ley de hidrocarburos y asamblea constituyente) cuyos resultados modificarán el rol del Estado en sus diversas facetas otorgándole mayor protagonismo; en lo inmediato, en referencia a la política energética y, a mediano plazo, con la reformulación integral de las relaciones entre el Estado, la economía y la sociedad. Asimismo, se han sentado las bases de la redefinición del sistema de representación política y el debate en torno a la descentralización política y las autonomías regionales tendrá como resultado un rediseño integral de la relación entre los niveles nacional y subnacionales. En suma, nuestra sociedad está viviendo una fase de transición hacia una nueva forma estatal, cuyos contornos son todavía inciertos.

Empero, este resurgimiento de la importancia de la política como espacio de conflicto y disputa sobre la orientación de las decisiones estatales se combina con el desplazamiento de los partidos como actores centrales en el escenario político, a pesar de la importancia del parlamento como ámbito de resolución formal de la crisis de octubre mediante la sucesión constitucional y como instancia imprescindible para dar curso a las leyes que permitan implementar las demandas de la denominada «agenda de octubre».

Este debilitamiento de la centralidad partidista no tiene que ver solamente con el protagonismo de movimientos sociales y diversas modalidades de acción colectiva que, en octubre, terminaron por marginar a los partidos políticos o por inducir su comportamiento a la aceptación de las demandas de la protesta social, también tiene que ver con la incorporación en la Constitución Política del Estado de nuevos actores en la competencia electoral, en una suerte de formalización de una situación de facto que se manifiesta, en los últimos años, en la tensión y contradicción entre la política institucional formal y la acción colectiva de sindicatos y organizaciones sociales de diverso cuño, aquello que Fernando Calderón denomina «la política en las calles».

Se trata, pues, de modificaciones generales que inciden e incidirán en el papel y en el comportamiento de los partidos políticos, aunque la coyuntura actual presenta rasgos peculiares que ponen en evidencia el agotamiento de una fase en la historia del sistema de partidos que se caracterizó por una dinámica asentada en una lógica permanente de pactos para la conformación de coaliciones de gobierno, desde 1985, y la suscripción de acuerdos entre oficialismo y oposición para definir reformas y políticas estatales, particularmente a principios de la década de los noventa. Un formato institucional y un estilo de acción centrados en los partidos políticos que se denominó convencionalmente democracia pactada.

## 1. Rasgos de una democracia en riesgo

Las modalidades de funcionamiento que había adoptado la democracia pactada en las dos últimas décadas se han transformado de manera sustantiva, tanto en las características del gobierno y sus relaciones con el congreso, como en el accionar del parlamento y las relaciones interpartidistas. Adicionalmente, la última reforma constitucional ha modificado las reglas de la participación política con la incorporación de instituciones de democracia participativa –como el referéndum y la iniciativa popular legislativa–, así como, las pautas de la representación política con la incorporación de nuevos actores en la competencia electoral –organizaciones ciudadanas y pueblos indígenas– a partir de la quiebra de la exclusividad partidista en la postulación de candidatos a los diversos cargos electivos en el nivel nacional y municipal. Se trata de aspectos coyunturales que influyen en la dinámica del sistema de partidos y de constreñimientos institucionales que incidirán en las características del sistema político y, obviamente, en las estrategias partidistas.

Los cambios en las características del poder ejecutivo y sus relaciones con el congreso se manifiestan en la figura inédita de un presidente de la República –como Carlos Mesa– sin partido ni coalición de gobierno, por lo tanto, sin bancada parlamentaria. La inexistencia de coalición partidista oficialista elimina un rasgo negativo del manejo gubernamental como la distribución de incentivos selectivos –cuoteo– entre socios que terminó por desvirtuar la finalidad de los pactos, así como, elimina la subordinación del parlamento a las directrices emanadas del poder ejecutivo, expresada en la figura del rodillo parlamentario. Este hecho otorga una autonomía inédita al congreso puesto que su relación con el poder ejecutivo no depende de la existencia de bloques preestablecidos –oficialismo y oposición– sino de acuerdos circunstanciales entre las bancadas parlamentarias que exigen negociaciones puntuales en el tratamiento de los temas de la agenda congresal y una relativa adecuación

del poder ejecutivo al tempo de la labor parlamentaria. Como contraparte, la popularidad de Carlos Mesa y la imagen negativa del congreso ante la opinión pública introducen factores exógenos de presión que influyen en la labor parlamentaria poniendo de manifiesto la incidencia del espacio público en la política institucional. Es decir, si anteriormente la negociación política se circunscribía al ámbito partidista, en la actualidad las decisiones políticas deben considerar las presiones de la sociedad civil, sea a través de las organizaciones sindicales o mediante una difusa opinión ciudadana que es invocada por el presidente de la República en sus sucesivos mensajes a la nación. Si antaño existía una subordinación del parlamento al poder ejecutivo, ahora existe una relación de mutua influencia entre poderes, sometida a la presión de los actores sociales a través de la acción directa y, adicionalmente, a la influencia de la opinión ciudadana interpelada por la figura presidencial mediante actos comunicacionales que pueden transitar de la persuasión a la utilización de mecanismos seudo-plebiscitarios para inducir el comportamiento parlamentario hacia decisiones previamente concertadas entre el gobierno y los actores estratégicos de la sociedad civil.

Por otra parte, el accionar del parlamento y las relaciones interpartidistas presentan nuevas connotaciones debido a la inexistencia de oposición y oficialismo como polos contrapuestos por diferencias o distancias ideológicas en torno a la ejecución de un programa gubernamental o un proyecto estatal. Este hecho saca a relucir, de otra manera, el vacío hegemónico que caracteriza a la coyuntura post-octubre, aspecto que abordamos más adelante. La disputa política en el ámbito parlamentario ya no se expresa a través de bloques partidistas estables y contrapuestos sino mediante la conformación de mayorías variables en cuanto a composición partidista porque se establecen acuerdos puntuales en función de los temas en juego. Este comportamiento aleatorio de los partidos se mezcla con presiones sociales de diversa índole (regionales, sindicales, sectoriales, empresariales) que inciden en el ritmo del trabajo



parlamentario, puesto que cada tema exige un mayor tiempo de negociación, y en las relaciones entre los partidos políticos, ya que divergen o convergen de acuerdo al asunto en tratamiento o a presiones extraparlamentarias y no a partir de diferenciaciones o identificaciones ideológicas en su seno.

A la influencia de estos factores se suma la manifestación de diferencias internas en algunos partidos políticos debido a que existen temas pendientes, como la renovación de dirigentes, y/o disputas entre corrientes que divergen en la evaluación de los acontecimientos de octubre y en el rumbo de su organización o en decurso de la coyuntura; una expresión de este ánimo es la conformación de un grupo de parlamentarios de diversas bancadas –autodenominados «transversales»– que pueden dificultar las relaciones interpartidistas, aunque, también pueden propiciar espacios de convergencia y cooperación.

Estos cambios se producen en un contexto de intensa polarización social que ya se había expresado políticamente en la recomposición del sistema de partidos en junio del 2002 con la presencia parlamentaria de tres nuevas fuerzas políticas (Movimiento al Socialismo, MAS; Nueva Fuerza Republicana, NFR y Movimiento Indígena Pachakuti MIP) y en una coyuntura caracterizada, en octubre y después de octubre, por un desplazamiento de la política institucional por la acción directa de los sectores sindicales y por el peso creciente del espacio público como ámbito de deliberación para la definición de decisiones políticas y estatales.

Como resultado de un proceso que abarca los últimos años y que tiene sus hitos en la «guerra del agua» en abril de 2000, los bloqueos campesinos de septiembre y octubre de ese año, los acontecimientos de febrero y octubre de 2003, la acción política en democracia ya no se circunscribe a los espacios institucionales formales y tampoco tienen vigencia ni eficacia los espacios informales como las cumbres de jefes de partidos (que en la década pasada permitieron implementar decisiones

con base en acuerdos entre oficialismo y oposición en torno a reformas políticas y políticas públicas) ni los espacios de concertación propiciados por la Iglesia católica, habida cuenta del fracaso del Acta de Entendimiento (2001) y del Reencuentro Nacional (2003). La eficacia de los espacios institucionales formales –como el Congreso, aunque subordinado al Ejecutivo– e informales –como las cumbres de jefes– era posible porque existía un centro hegemónico, resultante de la articulación del neoliberalismo en la economía y la democracia pactada en la política, que permitía la producción y reproducción de pactos y acuerdos. El fracaso de los intentos de concertación propiciados por la Iglesia católica puso en evidencia la creciente polarización política y el debilitamiento de ese centro hegemónico que ordenaba las prácticas partidistas. La crisis de octubre denota, también, el agotamiento de esa tendencia centrípeta y su resultado es un vacío hegemónico.

Después de octubre, la polarización política que se había manifestado en junio del 2002 con la recomposición del sistema de partidos ha dado paso a una situación de vacío hegemónico, porque el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) ha perdido su peso estratégico y no existe, por lo pronto, una fuerza política ni una coalición partidista que lo sustituya como portador de un nuevo proyecto estatal con capacidad para ocupar el centro hegemónico debido a que está en curso el proceso de reconfiguración de la relación entre las fuerzas políticas con un derrotero incierto. En la medida que algunas fuerzas políticas relevantes (como el MAS, Movimiento de Izquierda Revolucionaria MIR y NFR, en ese orden de importancia) adopten posturas equidistantes –centristas– respecto a posiciones radicales que se expresan, por ejemplo, «no exportar sin nacionalizar» versus «exportar o morir», la estabilidad política y la viabilidad gubernamental no sufrirán peligros reales.

Es decir, con la renuncia de Sánchez de Lozada concluye el ciclo de hegemonía del neoliberalismo en la economía y de la democracia pactada

en la política, empero, su sustitución o reformulación está en proceso de resolución y dependerá de los resultados del referéndum sobre el gas, de la nueva Ley de Hidrocarburos y, sobre todo, de la Asamblea Constituyente. En lo relativo a la economía, está en juego la modificación del rol del Estado a partir de la crítica al proyecto neoliberal condensado en la capitalización y en el papel de las empresas transnacionales. En relación a la política los cambios apuntarán, por lo menos, a refrendar las modificaciones incorporadas en la nueva Constitución Política del Estado: referéndum e iniciativa popular legislativa, que amplían la participación ciudadana y restringen las prerrogativas congresales, y la incorporación de organizaciones ciudadanas y pueblos indígenas en la competencia electoral quebrando la exclusividad partidista en la representación política. Por lo menos, porque los rasgos que asuma el sistema de representación política dependerán de las características de la Asamblea Constituyente en cuanto a su composición y a las pautas de elección de sus miembros, puesto que se contraponen propuestas de carácter liberal –un ciudadano, un voto– con propuestas de carácter comunitario o corporativo –cuotas por identidades étnicas o por sectores sociales–. La manera en que se dirima este asunto incidirá en el diseño institucional del sistema político que ya presenta rasgos inéditos, puesto que está claro que no habrá un retroceso en la denominada «desmonopolización» partidista. Más aún, si a ello sumamos que los resultados del debate en torno a la descentralización política tenderán, en su versión minimalista, a ampliar los escenarios de la competencia electoral con la elección de prefectos y consejeros departamentales a través del voto ciudadano, los partidos enfrentarán el desafío adicional de actuar en una mayor cantidad de contiendas y espacios electorales y frente a actores sociales con mayor legitimidad previa.

## **2. Retos para un sistema en riesgo**

Bajo estas circunstancias, los desafíos que enfrentan los partidos son retos de adaptación a un nuevo entorno político e institucional y, en esa

medida, deben encarar un doble desafío: como sistema de partidos y como unidades organizativas.

El sistema de partidos debe adaptarse a un nuevo entorno político matizado por la contradicción entre la política institucional y la política informal, «la política en las calles», con consecuencias directas en el accionar de los partidos cuya importancia tiende a reducirse cuando se incrementa la conflictividad social y la acción colectiva directa se superpone a –o desplaza– las mediaciones institucionales. En la medida que el espacio parlamentario siga siendo decisivo y la disputa por el poder político no trascienda las normas constitucionales, el sistema de partidos seguirá siendo un factor estratégico para la estabilidad democrática. Por lo tanto, su principal desafío es demostrar capacidad en el procesamiento de las demandas sociales en el marco de las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo, caso contrario, ambas instancias sufrirán un mayor deterioro de su legitimidad, independientemente del cálculo particular del gobierno o de alguno de los partidos políticos. Solamente una acción cooperativa entre los partidos políticos puede evitar un menoscabo creciente de la precaria estabilidad democrática y, más bien, permite generar condiciones apropiadas para su adaptación a este nuevo entorno político que tiende a erosionar aún más su protagonismo. Las posibilidades de solucionar una nueva crisis política, algo probable si no se cumplen los requisitos mencionados, mediante el mecanismo de la sucesión constitucional o a través del adelantamiento de las elecciones generales son mínimas. Ante una situación de crisis política provocada por la agudización de conflictos sociales es improbable que se produzca una solución de carácter institucional. En suma, si los partidos políticos no apuestan a la continuidad de la actual gestión gubernamental se reducirán las posibilidades de adaptación del sistema de partidos al nuevo entorno político.

Como unidades políticas, los partidos deben enfrentar el reto de su adaptación a un nuevo entorno institucional resultante de la reforma

constitucional que incorpora nuevos actores a la competencia electoral. La introducción de estas reformas es una respuesta a la pérdida de legitimidad de los partidos, a su escasa representatividad y a sus falencias organizativas, aspectos que ahondaron su imagen negativa ante la población a pesar de la renovación en el sistema de partidos –en junio de 2002– como expresión de la capacidad integradora de la democracia representativa mediante la incorporación de nuevas identidades y nuevas demandas sociales en la discursividad y la institucionalidad política. Es decir, el enjuiciamiento crítico a los partidos no se limita a una evaluación global de su desempeño como «clase política» sino, también, involucra a sus modalidades de funcionamiento interno que comportan, en el caso de los partidos tradicionales, elementos de déficit institucional, carencia de mecanismos de democratización interna y ausencia de renovación de liderazgos; aspectos que se reeditan en el caso de los nuevos partidos, en cuyo seno se reproducen lógicas caudillistas que reafirman su precariedad institucional, fruto de su corta trayectoria. Es decir, los partidos se enfrentan a este reto en las peores condiciones posibles porque no lograron emprender o culminar exitosamente procesos de institucionalización. La tardía aprobación de la Ley de Partidos Políticos, recién en 1999, y su incompleta e inconclusa implementación denotan la reticencia y las dificultades de los partidos para encarar procesos de democratización e institucionalización interna. Los intentos de realización de comicios internos en el caso de los partidos tradicionales –Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), Acción Democrática Nacionalista (ADN) y Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR)– culminaron en fracaso puesto que se modificaron reglas para evitar divisiones, los perdedores no aceptaron los resultados y se produjeron fisuras de diversa magnitud. Los otros partidos relevantes, cuya trayectoria es menor, todavía se encuentran en proceso de formación y carecen de consistencia organizativa a nivel nacional –es el caso de NFR– o bien sus estructuras, adicionalmente, están superpuestas o subordinadas a organizaciones

sindicales o comunales –es el caso del MAS y del MIP– denotando su precariedad institucional. En estas condiciones desfavorables, los partidos tradicionales deben encarar varios procesos simultáneos: democratización interna, renovación de liderazgo y apertura a la sociedad para disponer de posibilidades de adaptación a las nuevas condiciones del entorno político e institucional; por su parte, los partidos/movimientos campesinos e indígenas corren el riesgo de perder una parte de su capital electoral proveniente de su apertura a la sociedad, puesto que las organizaciones sociales que se articularon en torno a su sigla pueden participar sin mediación partidista. Con todo, la adaptación al nuevo entorno institucional es un desafío para el conjunto de los partidos políticos y excede las urgencias coyunturales porque se constituye en un requisito para la continuidad democrática y su fortalecimiento.

Aparentemente, la necesidad de democratización interna e institucionalización de los partidos políticos se ha tornado irrelevante si consideramos la coyuntura actual, sin embargo, resulta imprescindible llevar adelante estos procesos internos puesto que, aparte de su importancia para el decurso de la democracia, son requisitos ineludibles para que los partidos puedan encarar futuras competencias electorales en condiciones menos adversas que las actuales y porque su realización puede propiciar la reformulación programática que exigen las nuevas condiciones (vacío hegemónico, transición a una nueva forma estatal, rediseño del sistema político). Al margen de los efectos de la «desmonopolización» partidista en la representación política, es dable suponer que los partidos seguirán siendo actores estratégicos en la democracia en la medida que actúen como tales, es decir, como las organizaciones más pertinentes para elaborar propuestas programáticas de carácter nacional en una coyuntura caracterizada por la fragmentación social, la disputa regional y la polarización ideológica. La elaboración de propuestas programáticas tiene menos que ver con ofertas electorales

que con visiones globales de sociedad y Estado, en suma, con las características de la nueva forma estatal.

Esta cualidad, que diferencia a los actores políticos de las organizaciones de la sociedad civil cuya mirada es relativamente parcial y sectorial, exige que los partidos políticos orienten sus esfuerzos a la elaboración de propuestas programáticas que se constituyan en referentes importantes del debate en el proceso de realización de la Asamblea Constituyente para evitar que la fragmentación social se manifieste en ese escenario de debate político y elaboración de nuevas normas constitucionales.

La reelaboración doctrinaria y programática permitirá a los partidos políticos renovar los incentivos colectivos que les proporcionan identidad y posibilitan actuar como referentes de acción política, tarea que se vio devaluada en los últimos años y sometida al predominio de incentivos selectivos –pegas y cargos. Con la tendencia a la despartidización en el manejo de las entidades estatales y la inminente reducción o eliminación del financiamiento estatal a los partidos políticos se reducirán las posibilidades de distribución de incentivos selectivos debilitando aún más las organizaciones partidistas aunque, en contrapartida, mitigará el peso del clientelismo y del prebendalismo como mecanismos de reproducción de estructuras de dominación y exclusión. Es posible transformar las condiciones desfavorables en oportunidades para que los partidos políticos recuperen o asuman un rol que resulta imprescindible para la sociedad actual: la formulación de propuestas programáticas. La Asamblea Constituyente se convertirá en el desafío principal para que los partidos políticos demuestren que no son solamente «máquinas electorales» ni agencias de empleo.

En estas circunstancias, los partidos deben emprender procesos de institucionalización y democratización interna a la brevedad posible en

el marco de la Ley de Partidos Políticos, porque de ello dependen, en buena medida, sus posibilidades en la competencia electoral frente a sus nuevos adversarios que disponen de ventajas comparativas obvias en términos de legitimidad y capacidad organizativa. Estos procesos deben plantearse expresamente la meta de la renovación de liderazgos y la movilidad de cuadros dirigentes, así como, la transparencia de su funcionamiento y la rendición de cuentas del manejo de sus recursos. Adicionalmente deben promover su apertura a la sociedad mediante la creación de nuevos mecanismos de relación con organizaciones sociales y la reelaboración doctrinaria y programática para encarar este proceso de transición a una nueva forma estatal que exige propuestas de carácter nacional. Los partidos se enfrentan a una encrucijada que puede conducirlos a un protagonismo renovado o a su levedad política, una encrucijada que exige audacia más que conservadurismo y vocación más que cálculo.

Abril, 2004



## REFERÉNDUM Y DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: TENSIONES Y ARMONIAS

La incorporación del referéndum y de la iniciativa ciudadana legislativa en la Constitución Política del Estado, así como, la eliminación del «monopolio» partidista en la representación política modifican las reglas y modificarán los rasgos que, durante más de dos décadas, caracterizaron la democracia representativa en Bolivia. Como se sabe, en febrero de 2004, fruto de las circunstancias provocadas por la crisis de octubre del año pasado, se aprobó la reforma constitucional incorporando el referéndum y la iniciativa legislativa ciudadana –además, la Asamblea Constituyente– como modalidades de deliberación y ejercicio de gobierno por parte del pueblo que, a partir de ahora, no delibera ni gobierna solamente «por medio de sus representantes y de las autoridades creadas por ley» como rezaba en el texto constitucional que circunscribía la representación política a las organizaciones partidistas.

En las circunstancias actuales, que pueden concebirse como una situación de transición hacia la adecuación parcial del sistema político a este renovado diseño institucional, asistimos a la implementación de un mecanismo inédito de democracia participativa que modifica la estructura del proceso decisional político vigente desde la transición democrática

aunque no se debe perder de vista la posibilidad de que esta estructura sufra nuevas transformaciones –aunque suponemos que de manera relativa– con la realización de la Asamblea Constituyente.

Sin embargo, no se trata solamente de instituciones, reglas y procedimientos sino también de concepciones acerca de la democracia, puesto que en el artículo primero constitucional se ha adicionado a la democracia representativa el adjetivo «participativa» en alusión a estos mecanismos de democracia directa<sup>1</sup> con la pretensión de asignar un nuevo sentido a la participación política.

De manera específica, la introducción de aquellas instituciones de democracia participativa –en particular, el referéndum– tiene consecuencias en el proceso decisional político puesto que se modifican las pautas y los efectos de la participación de los ciudadanos en el manejo y ejercicio del poder. Como señala Michelangelo Bovero, «[e]l contraste entre democracia directa y representativa tiene que ver con la diversa estructura del proceso decisional político: ... democracia directa es aquella en la cual los ciudadanos votan para determinar ellos mismos el contenido de las decisiones colectivas, como en la democracia antigua del ágora; democracia representativa es aquella en la cual los ciudadanos votan para determinar quién deberá tomar las decisiones colectivas, es decir, elegir a sus representantes»<sup>2</sup>

Precisamente, debido a sus consecuencias en el proceso de toma de decisiones en la esfera política, el referéndum trae a colación el debate en torno a las articulaciones o desavenencias entre democracia directa y

---

1 Aunque convencionalmente se utilizan como sinónimos, algunos autores establecen diferencias entre democracia directa y democracia participativa. Al respecto, Giovanni Sartori (1988) en su *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*, Vol. 1, Madrid, Alianza Universidad.

2 En *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Editorial Trotta, Madrid, 2002. Pág. 42.

democracia representativa a partir –al margen de los adjetivos– de la consideración de su profundización. No se debe perder de vista que, como señala Giovanni Sartori, la democracia involucra, por lo menos, tres aspectos: «En primer lugar, la democracia es un principio de legitimidad. En segundo lugar, la democracia es un sistema político llamado a resolver problemas de ejercicio (no únicamente de titularidad) del poder. En tercer lugar, la democracia es un ideal»<sup>3</sup>; por lo tanto, al margen de los matices en su comprensión, lo que no está en discusión es la democracia, una democracia sin adjetivos, como horizonte de organización y ejercicio del poder político bajo criterios de igualdad y libertad en la participación de los ciudadanos.

De manera complementaria a la consideración de estos aspectos procedimentales y normativos, nos interesa evaluar las implicaciones del uso de mecanismos de democracia participativa considerando las condiciones actuales que presenta el sistema político boliviano, y particularmente el sistema de partidos, por efecto de las transformaciones acontecidas en y después de la crisis política del 17 de octubre de 2003. Para lograr este propósito analizamos las consecuencias de la incorporación del referéndum en el proceso político decisonal, las implicaciones que tiene este mecanismo de democracia participativa en la democracia representativa, así como, sus efectos en un sistema político caracterizado por la mengua de sus pautas constitutivas, sobre todo aquellas referidas al funcionamiento del sistema de partidos bajo la lógica de la democracia pactada.

## **1. Referéndum y proceso político decisonal**

El referéndum es uno de los principales instrumentos de democracia participativa puesto que mediante este procedimiento el pueblo –en tanto

---

3 En *Elementos de teoría política*, Alianza Editorial, Madrid, 1999. Pág. 29.

cuerpo electoral– interviene en el proceso de toma de decisiones. A diferencia del plebiscito, que se utiliza en ocasiones excepcionales y no necesariamente en regímenes democráticos, el referéndum es una votación popular que presenta una mayor regularidad que el plebiscito y se enmarca en principios constitucionales. Presenta diversas modalidades de acuerdo a sus finalidades normativas (constituyente o constitucional, legislativo o administrativo), a sus alcances territoriales (nacional o subnacional) y a sus efectos en las decisiones gubernamentales (facultativo u obligatorio, consultivo o vinculante). Es un mecanismo utilizado de manera excepcional para tomar decisiones políticas o definir políticas públicas sobre tópicos específicos puesto que en la sociedad actual no es posible convertir la consulta permanente a los ciudadanos en una rutina participativa, debido a razones demográficas y territoriales, para señalar las más obvias. Es decir, la utilización de esta institución de democracia participativa tiene que ver más con necesidades vinculadas a la legitimidad del proceso decisional que con su eficacia.

Los cuestionamientos a la democracia representativa parten del supuesto de que se produce, mediante la competencia electoral, una delegación de poder a una determinada cantidad de representantes para que tomen decisiones colectivas en contraste con la participación directa de los ciudadanos en esas decisiones a través de su concurrencia a las urnas sin la intermediación de representantes. Como se sabe, a mayor cantidad de individuos involucrados en un proceso decisional menor es la eficacia decisional porque aumentan los costes para arribar a un acuerdo, así sea, y no se trata de un aspecto superfluo, en relación al tiempo invertido o requerido para tal fin. Como contrapartida, si se incrementa el número de miembros que participan en las decisiones y estos llegan a una definición consensuada se produce un resultado más legítimo. Por ello, la unanimidad es el resultado plenamente legítimo pero de difícil consecución porque exige mucho tiempo de deliberación y debido a ello pierde en eficacia, mientras que una decisión personal –un dictador decide

por todos— resulta muy eficaz porque se reduce al mínimo el tiempo conferido a la decisión aunque, obviamente, esta carece de legitimidad. Precisamente, la selección de representantes a quienes se delega poder de decisión y el establecimiento de una mayoría —simple o absoluta— mediante el voto son mecanismos democráticos destinados a establecer un punto de equilibrio entre legitimidad y eficacia en el proceso decisional. Cuando no se cuestiona la representación, la participación directa es superflua o innecesaria, en cambio, cuando existe crisis de representatividad un mecanismo como el referéndum actúa como un aspecto complementario —no sustitutivo— de la democracia representativa porque amplía la legitimidad de las decisiones colectivas aunque puede ir en detrimento de la eficacia del proceso decisional.

El proceso decisional en la democracia representativa, siguiendo a Bovero, se asemeja a una pirámide que tiene en la base a ciudadanos en condición de igualdad formal —porque todos valen un voto— y en el vértice a unos cuantos, sus representantes, que pueden distorsionar, en el transcurso del proceso, la orientación que proviene de las preferencias iniciales de los electores. En la medida que la democracia se limite a la elección de representantes y se confiera a estos la prerrogativa de tomar decisiones colectivas, el proceso decisional puede provocar una distorsión entre la voluntad de los ciudadanos y los resultados políticos poniendo en cuestión la legitimidad y la eficacia de las instituciones democráticas.

Precisamente, una diferencia entre democracia representativa y democracia participativa —si consideramos que esta se refiere al referéndum y no a la asamblea— tiene que ver con las características disímiles que presenta la estructura del proceso político decisional puesto que, en un caso, el núcleo decisorio radica en los órganos representativos y, en el otro, en el pueblo, en tanto cuerpo electoral, al que se subordina el accionar de los representantes o autoridades. En la democracia representativa lo que está en juego es «quién» decide, en cambio, en la democracia

participativa el asunto es «qué» se decide y, en ambos casos, el ejercicio del voto determina «cómo» se elige y «cómo» se decide.

En otros términos, en la democracia participativa los ciudadanos votan para determinar el contenido de las decisiones colectivas, en cambio, en la democracia representativa, los ciudadanos votan para elegir a sus representantes a quienes se confiere la atribución de tomar las decisiones colectivas.

Es evidente que la participación directa de los ciudadanos en el proceso decisonal tiene consecuencias positivas en términos de legitimidad y puede ser más efectiva que la transferencia de esa atribución a un(os) representante(s), sin embargo, es necesario que se cumplan algunas condiciones mínimas para garantizar ese efecto puesto que no todos los temas pueden ser tratados ni es posible utilizar la participación directa de manera permanente en la toma de decisiones. Por ello, el referéndum no debe ser concebido como una alternativa a los procedimientos de la democracia representativa sino como un mecanismo correctivo que permite asumir, con mayor grado de legitimidad, determinadas decisiones en relación a tópicos específicos aunque exige el cumplimiento de ciertos requisitos para que su resultado sea eficaz: «Una institución de la democracia directa como el referéndum puede ser ciertamente invocada como un correctivo democrático frente a eventuales distorsiones de la democracia representativa, pero solamente cuando se aplique a un problema de decisión que por su naturaleza sea reducible a una pregunta específica y circunscrita, además de sensata, que pueda formularse en los términos de una alternativa neta entre un sí y un no, y solamente después de un debate público suficientemente amplio que permita a los ciudadanos formarse una opinión ponderada»<sup>4</sup>. En otras palabras, la vinculación entre

---

<sup>4</sup> En *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*. Editorial Trotta, Madrid, 2002, Pág. 43.

una institución de democracia participativa –como el referéndum– y la democracia representativa exige evaluar y comparar cómo se decide y quiénes deciden, bajo el supuesto de la vigencia de normas y valores que aseguren la igualdad entre los ciudadanos<sup>5</sup>. Con el referéndum, el proceso decisional se torna más complejo, su estructura se amplía y, pese a que enfrenta el riesgo de perder en eficacia, obtiene mayor legitimidad porque la soberanía retorna a su lugar de origen aunque, como veremos más adelante, no expresa el ideal de la participación política plena debido a las características que asume la deliberación.

## 2. Democracia directa y democracia representativa

La inclusión del referéndum resuelve, en cierta medida, un debate espurio en torno a una supuesta contraposición entre modelos de democracia: entre la democracia representativa que se caracteriza porque «las deliberaciones que involucran a toda la colectividad no son tomadas por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para ese fin»<sup>6</sup> y la democracia directa que se caracteriza porque «el individuo participa en primera persona en las deliberaciones que le atañen (por lo tanto) es necesario, en primer lugar, que entre los individuos deliberantes y la deliberación que los involucra no haya ningún intermediario»<sup>7</sup>. Si, como señala Bobbio, el asunto se enfatiza en la deliberación, la institución que caracteriza a la democracia representativa es el parlamento (y otros órganos en el nivel subnacional), en cambio, en la democracia directa la deliberación se ejerce en asambleas de ciudadanos. Si, en cambio, se refiere a la decisión colectiva, la democracia directa se institucionaliza en el referéndum, es decir, la deliberación es un paso previo a la decisión que se toma mediante el mecanismo del voto y la regla de la mayoría.

---

5 Al respecto, Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, FCE, México, 1992.

6 *Idem*, pág. 34.

7 *Idem*, pág. 39.

Es obvio que ni la asamblea ni el referéndum pueden ser instituciones permanentes que sustituyan a los órganos representativos, primero, porque tomar todas las decisiones en asamblea exige la existencia de la figura – añorada o deseada– de la polis griega: el «ciudadano total», que participa en todas las deliberaciones en las que, además, todos deben participar; algo imposible de poner en práctica en sociedades complejas como las actuales. Por su parte, si bien el referéndum es más viable debido a la regla electoral que pone fin a la deliberación e induce a que se tome una decisión, es imposible que este instrumento sea utilizado de manera permanente para definir colectivamente sobre todos los tópicos y en todas las circunstancias.

Ahora bien, la tendencia general en la democracia contemporánea se orienta a articular ambas dimensiones, representativa y directa, porque se refieren a diversas modalidades de participación ciudadana y, como vimos en el acápite anterior, ponen en juego complejas relaciones entre la legitimidad y la eficacia del proceso decisional. La democracia directa funciona y se extiende en el ámbito local donde las comunidades deliberan en asambleas y los ciudadanos se involucran en los asuntos públicos aunque sus decisiones no tienen efecto de poder sobre las autoridades, paralelamente, la democracia representativa se ha extendido al nivel subnacional y el principio de representación no se limita al parlamento y abarca a organismos intermedios, federales, regionales o municipales, que se conforman mediante el voto ciudadano. Asimismo, el referéndum como una institución para tomar decisiones a escala nacional mediante sufragio directo y universal se incluye en la norma constitucional para fortalecer la democracia representativa pero su uso está acotado a temas específicos, determinados por la propia norma.

Algunos autores, como Giovanni Sartori, analizan de manera más compleja esta relación al distinguir entre democracia directa y democracia



de referéndum<sup>8</sup>, a partir del carácter de la deliberación y la naturaleza de las interacciones en cada caso.

El referéndum es una modalidad de democracia directa porque no existen intermediarios o representantes empero se sustenta en la participación episódica de individuos aislados, en la ausencia de interrelación entre los ciudadanos y en la carencia de deliberación pública porque el elector es un mero receptor pasivo de la información que discurre sobre los asuntos en tratamiento y no participa de manera directa en el debate. Estos rasgos limitan la posibilidad de considerar el referéndum, en sentido estricto, como democracia directa en la medida que no se produce una participación plena de los ciudadanos en el espacio público para tomar decisiones colectivas después de debatir (cara-a-cara) en asambleas, a la usanza del añorado ideal de la polis griega.

Otro aspecto que se puede colegir de esta distinción que enfatiza en el carácter de la deliberación está referido a la pregunta de la consulta, más específicamente, a quién establece los asuntos sobre los que debe

---

8 En realidad establece una taxonomía más compleja porque distingue entre democracia directa, democracia de referéndum y democracia participativa (aparte de democracia representativa y democracia electoral). En cierta medida, la democracia del referéndum sería una subespecie de la democracia directa que se refiere a una modalidad de participación, en cambio, la democracia participativa sería una formulación ambigua puesto que no designa una modalidad específica ya que se sitúa «en todas partes y en ningún sitio» debido a que el énfasis está puesto en la participación y desdeña las reglas que la hacen posible. Si la participación es entendida como «tomar parte en persona» en las decisiones colectivas, su invocación es válida para cuestionar la pertinencia de la participación meramente electoral pero no para prefigurar las características de una democracia participativa. En todo caso, el asunto está referido a la intensidad –autenticidad y efectividad– de la participación y la intensidad es inversamente proporcional al número de participantes por lo que una democracia directa sería viable solamente en comunidades de escasa población puesto que a escala nacional se requiere la introducción de normas que regulen esa participación y, con ello, una mayor participación se considera como un atributo –necesario y deseable– de la democracia representativa. Al margen de la pertinencia de esta clasificación, nos interesa poner de relieve su comprensión del referéndum para evaluar su significado en la democracia representativa. En **Teoría de la democracia. El debate contemporáneo**, Vol. 1, Alianza Universidad, Madrid, 1988.

manifestarse la voluntad popular, el orden de las preguntas para su tratamiento y la manera de formular las alternativas de respuesta. En la asamblea, que implica deliberación pública basada en la interacción entre participantes, el conjunto de miembros del «soberano» determina la agenda y las modalidades de su tratamiento; en la democracia del referéndum, para seguir con la definición de Sartori, el orden de la agenda es menos susceptible de definición mediante la deliberación y participación de todo el pueblo o cuerpo electoral y más bien proviene de una instancia representativa o de la autoridad política.

### 3. ¿De la democracia pactada a la democracia directa?

Es obvio que la articulación del referéndum a la democracia representativa en Bolivia no es fruto de la reforma política incremental que caracterizó su despliegue desde la transición democrática<sup>9</sup>. Es resultado de una situación de agudización de la crisis de representación política que se tradujo en una impugnación general del proceso decisional que había caracterizado el funcionamiento de la democracia pactada, basada en la centralidad partidista y a través de coaliciones de gobierno y acuerdos entre actores políticos relevantes.

La secuencia de la aceptación –y posterior institucionalización– de esta demanda de consulta popular es muy expresiva porque, en primer

---

9 La demanda de Asamblea Constituyente puede ser concebida como un rechazo a esta lógica incremental que, a lo sumo, implicó una reforma parcial a la Constitución Política del Estado en 1994. Una estrategia para evitar la reforma total de la Constitución mediante una Asamblea Constituyente fue incluir en el documento del Reencuentro Nacional, a iniciativa del gobierno, la figura de «referéndum constitucional» en una nueva Ley de Necesidad de Reforma Constitucional, cuya aprobación estaba prevista para el año 2007. Así, el referéndum se limitaba a la aprobación o rechazo de la reforma constitucional y pretendía postergar, sino evadir, la demanda de Asamblea Constituyente. El tiempo de la reforma incremental no condecía con el tempo de la política –en crisis– y el referéndum asumió un nuevo sentido como demanda de participación.

lugar, la oposición parlamentaria y extraparlamentaria planteó la necesidad de la realización de un referéndum debido a la ilegitimidad de las posibles decisiones de la coalición de gobierno y su correlativa mayoría parlamentaria en relación a una política pública sobre el gas. En segundo lugar, cuando por efecto de la protesta popular esta consulta es aceptada por la coalición de gobierno, esta adoptó un criterio limitativo respecto a sus alcances porque enfatizó en el carácter consultivo del referéndum y, además, en su organización en circunscripciones departamentales evidenciando un cálculo instrumental que deslegitimó la posición gubernamental. Ante este intento, finalmente la demanda por la consulta popular se orientó a la exigencia de un referéndum con consecuencias de obligatoriedad, es decir, de carácter vinculante.

La negativa al referéndum vinculante, que fue el tenor de la última declaración pública de la coalición de gobierno –aparte de otros factores que no corresponde analizar en este trabajo–, clausuró las posibilidades de una solución a la crisis política que no sea la renuncia del presidente de la República y la sucesión constitucional. Por ello, el referéndum vinculante es una de las demandas sociales asumidas por el discurso de Carlos Mesa y contempladas en la denominada «agenda de octubre», porque se refiere a quiénes deben decidir sobre el tema del gas y cómo deben participar en esa decisión; así, el parlamento deja de ser el núcleo decisivo del proceso decisional en este tema y es reemplazado por el pueblo a través de su participación en las urnas<sup>10</sup>.

---

10 Fruto de la complejidad de esta transición de la democracia pactada a un nuevo formato institucional –formal e informal– todavía en ciernes, el parlamento debe «legalizar» la convocatoria al referéndum realizada mediante decreto presidencial, aunque este mismo órgano representativo, fruto de las circunstancias y las disposiciones legales vigentes, aprobó su inclusión en la constitución reformada y promulgada el 20 de febrero de 2004. Es otra muestra de las dificultades para articular democracia representativa y democracia directa y de los desafíos para la implementación de reformas político-institucionales en situaciones de crisis.

Estos avatares denotan, en el caso boliviano, un origen peculiar de la adopción de instituciones de democracia participativa. La inclusión del referéndum en nuestra norma constitucional es tardía puesto que, en América Latina, esta institución está vigente –a escala nacional– en catorce países y solamente cuatro no lo contemplan en sus constituciones políticas, y en los países en los cuales se ha utilizado –que son diez– la consultas se han referido a temas de carácter constitucional, legislativo y administrativo. En general, su uso ha sido moderado aunque existe una tendencia al incremento si se comparan las décadas de los ochenta y los noventa, algo que tiene que ver, probablemente, con los desafíos de la consolidación democrática en la región o con situaciones de crisis política. Si su utilización ha sido parcial, su impacto ha sido relativo y en la generalidad de los casos ha sido promovido desde el poder gubernamental<sup>11</sup>.

Considerando estas vicisitudes, ¿qué expresa y qué efectos tiene el referéndum en la democracia representativa, en general, y, obviamente, en la democracia pactada? Para responder ambos aspectos, es preciso realizar un breve recuento de su decurso, aunque de manera preliminar se puede señalar que se ha producido una modificación sustantiva en la lógica del proceso político decisonal y también un salto cualitativo porque es un intento de restituir la legitimidad de las decisiones políticas mediante la ampliación de la participación directa de la ciudadanía.

En las dos últimas décadas, la democracia representativa estuvo sometida a un proceso de reforma política e institucional dirigido a establecer un equilibrio entre legitimidad, representatividad, gobernabilidad y participación. A ello apuntaron los cambios en el sistema electoral con la despartidización e independencia del organismo electoral, la ampliación de la edad de votación a los mayores de 18 años, la

---

11 Al respecto, Zovatto Daniel, *et.al.*, en *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, BID, Washington, 2003. Capítulo 10.

implementación de la «ley de cuotas» para propiciar una mayor participación de las mujeres y la inclusión de diputados uninominales en vínculo directo con el electorado. Si en el pasado la representación política se limitaba a la instancia congresal, paulatinamente se restituyeron consejos municipales en capitales de departamento y de provincia hasta consolidar gobiernos municipales en más de trescientas unidades territoriales. A ello se sumó la incorporación de comités de vigilancia, como instancias de control a la labor edilicia, y la conformación de consejos departamentales como instancias intermedias de consulta y fiscalización.

Es decir, se incrementaron y diversificaron las instancias y órganos de representación política y la cantidad y calidad de los representantes, además, se combinaron diversas modalidades de elección denotando una combinación de reglas en respuesta a demandas de legitimidad y representatividad: elección directa por mayoría absoluta o indirecta por mayoría congresal, para binomio presidencial; elección directa por mayoría y minoría en circunscripción departamental, para senadores; elección directa por mayoría relativa, para diputados uninominales; elección directa por sistema proporcional en circunscripción departamental y municipal, para diputados plurinominales y concejales; elección indirecta mediante consejos municipales, para consejeros departamentales; elección directa por mayoría o indirecta mediante consejo municipal, para alcaldes. Asimismo, se pretendió lograr mayor estabilidad en el ejercicio gubernamental con la ampliación del período de gestión a cinco años, en la presidencia y las alcaldías, la reducción de tres a dos binomios electorales para la segunda vuelta congresal en la elección presidencial y la elección directa de alcaldes.

Un efecto de esta profundización de la democracia, sobre todo en el nivel local, fue el surgimiento de nuevos liderazgos políticos y de nuevas fuerzas políticas afincadas en su supremacía regional. Sin embargo, la ampliación del espacio social representable por la política, su segmentación

en múltiples escenarios y la descentralización operativa de las estrategias electorales pusieron al descubierto rasgos deficitarios en el accionar de los partidos debido a que se limitaron a actuar como «máquinas electorales» y se autoexcluyeron del ímpetu reformista. Es decir, la reforma institucional no modificó la centralidad partidista en la política, asentada en el precepto constitucional que le otorgaba exclusividad en la postulación de candidatos, y más bien, puso en evidencia los aspectos deficitarios de su funcionamiento y la precariedad de sus tareas de mediación puesto que los partidos políticos no fueron objeto, sino de manera tardía e incompleta, de un intento de modernización institucional a través de la Ley de Partidos Políticos. La democratización partidista naufragó en los primeros intentos de adecuación del funcionamiento de las organizaciones partidistas más antiguas (Movimiento Nacionalista Revolucionario MNR, Movimiento de Izquierda Revolucionaria MIR y Acción Democrática Nacionalista ADN) y aunque la Ley de Partidos fue aprobada a fines de 1999, su implementación fue pospuesta hasta quedar en situación de anacronismo.

Si las normas adquirieron ese sesgo, las estrategias de los actores políticos transitaron, en los últimos años, de una actitud de colaboración motivada por el predominio de una tendencia centrípeta en el sistema de partidos, al despliegue de una racionalidad instrumental acentuada por una creciente polarización en la discursividad política en torno a los clivajes Estado/mercado y democracia representativa/democracia directa y, en algunas circunstancias, democracia/ autoritarismo.

Durante la década de los años noventa, los partidos actuaron bajo una lógica de pactos que no se limitó a la conformación de coaliciones de gobierno asentadas en mayorías parlamentarias sino que implicó el establecimiento de acuerdos entre oficialismo y oposición que compartieron una agenda mínima de reformas políticas (sobresalen los acuerdos de 1990 y 1991, entre los partidos con representación

parlamentaria, y que condujeron a la reforma constitucional en 1994) y la reorientación de políticas públicas (sobre todo, en educación y descentralización). El mecanismo informal fueron las «cumbres» de jefes de partidos con representación parlamentaria y, en algunas circunstancias, la participación activa de un actor ajeno a la política institucional, como la Iglesia católica, denotando el paulatino debilitamiento de este mecanismo de concertación que dio paso al predominio de una lógica de confrontación entre oficialismo y oposición parlamentaria a partir de la utilización de la mayoría oficialista como «rodillo parlamentario». Coincidentemente al rezago en la democratización de los partidos políticos y a la creciente polarización en la dinámica del sistema de partidos se produjo, a partir del año 2000, el inicio de una ola de protestas sociales cuestionando la política económica y demandando nuevas modalidades de participación política; esta última demanda se tradujo en la consigna de «Asamblea Constituyente» como una interpelación a la centralidad partidista desde la apelación a la democracia directa.

Mientras la conducta partidista asumía contornos pragmáticos, la política empezó a mostrar señales de des-institucionalización puesto que las prácticas y las demandas de varios sectores sociales cuestionaban y/o excedían el ámbito parlamentario y los espacios formales de participación y representación traduciéndose en acción directa en las calles a través de la movilización de las organizaciones sindicales y movimientos sociales que se articularon en torno a nuevas demandas (agua, tierra y territorio). Esta disociación entre la política formal y la «política en las calles» – como la define Fernando Calderón– tuvo un cauce institucional en los comicios generales de junio de 2002 provocando una recomposición en el sistema de partidos con la emergencia de nuevas fuerzas políticas relevantes, particularmente el Movimiento al Socialismo (MAS) y el Movimiento indígena Pachakuti (MIP), que expresaban la irrupción de liderazgos y organizaciones campesinas e indígenas bajo pautas de autorepresentación. La capacidad representativa de la democracia adoptó

nuevos bríos pero la polarización en el sistema de partidos impidió que la renovación en su composición interna tuviera consecuencias positivas en el proceso decisional.

La polarización ideológica y política manifiesta en el proceso electoral asumió contornos más agudos debido a la conformación de una coalición de gobierno entre las dos fuerzas tradicionales todavía vigentes –MNR y MIR– que desplegaron una estrategia de exclusión de la oposición parlamentaria, reducida al MAS y al MIP debido al ingreso de LA Nueva Fuerza Republicana (NFR) a la coalición oficialista en agosto de 2003. El fortalecimiento de la coalición de gobierno en su expresión cuantitativa –en el parlamento– se tradujo en el fracaso de la última posibilidad de concertación entre oficialismo y oposición propiciada por la Iglesia católica, cuyo documento –«Reencuentro Nacional»– no recogía las propuestas de la oposición parlamentaria y extraparlamentaria respecto a la convocatoria a una asamblea constituyente y al establecimiento de políticas estatales sobre varios temas –recursos energéticos, tierra y hoja de coca– mediante mecanismos de concertación entre gobierno, partidos de oposición y sectores sociales. La propuesta había sido promovida por la Iglesia católica como respuesta a los graves conflictos desatados en febrero de 2003 que pusieron en evidencia la debilidad de los mecanismos institucionales para procesar las demandas y los conflictos pero su viabilidad fue puesta en entredicho por la postura irreducible del entonces presidente de la República particularmente en relación a la exportación de gas y a la convocatoria a una asamblea constituyente.

El fracaso del «Reencuentro Nacional» es el inicio de la culminación de un ciclo de funcionamiento de la democracia bajo pautas de pacto y concertación entre partidos con representación parlamentaria y la crisis de octubre es el momento de inflexión y cambio de la democracia pactada tanto en sus aspectos procedimentales como en los contenidos de la discursividad política.



En relación al primer aspecto, se expresa en la presencia inédita de un presidente de la República sin bancada parlamentaria al mando de un gabinete que no se asienta en una coalición de partidos, asimismo, en un funcionamiento del parlamento sin la típica división entre oficialismo y oposición y operando bajo una dinámica de mayorías circunstanciales de acuerdo a los temas en tratamiento, hecho que pone de manifiesto las modificaciones de-facto en el proceso decisional. En el segundo caso, la inexistencia de una propuesta con capacidad hegemónica para encarar una resolución del clivaje Estado/mercado, que después de veinte años vuelve a plantear dilemas en torno al modelo de desarrollo, se traduce en el desplazamiento del proceso decisional de un ámbito institucional de la democracia representativa –como el parlamento– a la consulta directa a la sociedad como cuerpo electoral (se trata de una resolución parcial e inicial del clivaje democracia representativa y democracia directa, aunque persiste el riesgo de una resolución a partir de la contradicción entre democracia/ autoritarismo). En la medida que la legitimidad se antepone a la eficacia, el proceso decisional exige la más amplia participación ciudadana para que los actos del poder político se adecuen a las preferencias políticas de la sociedad porque éstas no se expresan en –ni se canalizan a través de– la representación parlamentaria. La incorporación del referéndum en la Constitución Política del Estado es una adecuación institucional a las modificaciones fácticas en el proceso decisional provocadas por la crisis de octubre.

De manera más acotada a la coyuntura actual, la modificación en las pautas de relación entre poder ejecutivo y poder legislativo tuvo consecuencias para el tipo de articulación entre democracia representativa y democracia participativa puesto que debido a la existencia de una propensión al bloqueo o a la desidia parlamentaria respecto a las iniciativas gubernamentales, el presidente Carlos Mesa optó por convocar al referéndum mediante un decreto supremo con el riesgo de que no se

apruebe la ley correspondiente y esa convocatoria sea anulada por inconstitucionalidad. En estas condiciones, no se puede descartar el efecto plebiscitario del referéndum para dirimir esta conflictiva relación entre gobierno y parlamento. En cierta medida, también el tratamiento del proyecto gubernamental de Ley de Hidrocarburos muestra esta tendencia a subordinar la conducta congresal a mecanismos de otra índole: la propuesta del poder ejecutivo fue planteada en dos etapas, primero, la concertación con actores sociales y regionales antes de remitir el proyecto de ley al congreso, lo que implicaba inducir al parlamento a subordinarse a una decisión asumida en un ámbito ajeno a la política institucional, en segundo lugar, ante la imposibilidad de concertar con actores estratégicos de la sociedad civil, la alternativa fue incorporar algunos aspectos de ese proyecto de ley en las preguntas del referéndum, cuyos resultados se convierten en mandato para la elaboración de la norma y su aprobación congresal. En ambos casos, esa instancia representativa aparece como el último eslabón en un proceso decisional que tiene como núcleo decisivo la palabra de la sociedad, en un caso, a través de elites sociales y regionales y, en el otro caso, a través del voto ciudadano. Si bien la diferencia entre ambas radica en el carácter institucional o no del procedimiento pueden tener consecuencias similares: la subordinación de las estrategias partidistas y del comportamiento parlamentario a otros mecanismos de participación política de los ciudadanos. Aunque este hecho muestra las dificultades de la articulación de la democracia participativa y la democracia representativa, es evidente que la democracia participativa –por lo menos, bajo la figura del referéndum– llegó para quedarse. Lo que resta saber es si será un instrumento pertinente para dotarle al proceso decisional no solamente mayor legitimidad sino, también, eficacia. Esto es, que su resultado permita definir el asunto en cuestión y que todos los actores adecuen sus preferencias y estrategias a la aceptación de ese hecho.

#### 4. Tensiones y armonías

En términos de diseño institucional es evidente que existe congruencia entre democracia representativa y democracia participativa, entre la selección de representantes y la definición de políticas de Estado mediante el voto ciudadano. En primer lugar, porque en un período de crisis o transición la legitimidad se antepone a la eficacia en la toma de decisiones y la legitimidad de una decisión está ligada al grado y tipo de participación ciudadana. En segundo lugar, porque el centro de la política ya no es el sistema de partidos y la introducción de un mecanismo de consulta popular puede propiciar una modificación de la conducta de los actores políticos que deben orientar su accionar parlamentario a las preferencias provenientes de ese instrumento de democracia participativa. Las tensiones provienen de las circunstancias en las cuales se incorpora en la Constitución Política del Estado esta nueva modalidad de participación política, puesto que existe una confusión entre veredicto y procedimiento. Existen quienes consideran que en octubre se definió la política energética y que por lo tanto el referéndum fue la protesta en la calle aunque las consignas hayan sido variadas; otros que consideran que entonces se exigió mayor protagonismo de la gente a través de una consulta cuyos resultados tengan carácter obligatorio para los gobernantes y no mera consulta.

Junio, 2004



## VISIONES DE FUTURO DESDE LAS REGIONES

Me invitan a reflexionar, como intelectual, acerca del futuro del país y de las visiones que recorren, hoy, múltiples espacios de diálogo y debate que inundan la esfera pública. Espacios de encuentro y desencuentro de posturas que interrogan, cuestionan y reinterpretan el pasado. Ámbitos donde conviven juicios y prejuicios, ideas y creencias, respuestas y propuestas en un presente que se caracteriza por la crisis de los paradigmas que ordenaron los discursos y las prácticas en la última época. Espacios donde se imaginan y diseñan, en ciernes, los contornos de una nueva sociedad como si fuera posible concebir el futuro a la medida de las expectativas o de las estrategias y al margen de la historia y del azar.

Hablo como intelectual inorgánico y profesor de la universidad pública, es decir, sin vínculos con el poder político ni económico, y desde una región que, por ahora, está al margen de las propuestas de «refundación» del país quizás porque no tuvo ni tiene otra propuesta que no sea la unidad nacional sin pretensiones hegemónicas.

### 1. ¿En que condiciones discutimos sobre el futuro?

La incertidumbre caracteriza el presente, no solamente en torno al decurso de la coyuntura sino respecto al sentido de la historia. Después

del 17 de octubre de 2003, el futuro ya no es lo que (pensábamos que) era. El pasado tampoco. No solamente asistimos a la desarticulación del principio hegemónico que, en las dos últimas décadas, ordenó la discursividad política en torno al neoliberalismo económico y a la democracia pactada sino también a un cuestionamiento general a la idea de Estado-nación propugnada por el nacionalismo revolucionario, predominante desde la posguerra del Chaco. Frente a la crisis de los proyectos estatales del nacionalismo revolucionario y del neoliberalismo democrático emergen –o adquieren otra resonancia– propuestas de cambio político que discurren entre la transformación del Estado y la «refundación» del país. Estas propuestas recorren un espacio de interdiscursividad que se configura bajo determinadas condiciones de producción, circulación y recepción de los discursos políticos, entre las cuales resaltan las siguientes:

Primacía de la política, porque la política conduce y define, con mayor intensidad que en el pasado, los procesos económicos y sociales. Protagonismo de nuevos actores políticos –como los partidos y movimientos campesinos/indios–, y resurgimiento de la influencia de viejos actores, como los comités cívicos. Establecimiento de nuevas pautas en la representación política que rompen con el monopolio partidista e incorporan actores sociales en la competencia electoral. Ausencia de un principio hegemónico con capacidad para ordenar el escenario político provocando una situación de disponibilidad a nuevas formulaciones ideológicas y programáticas y también incremento de la desconfianza y la incomunicación general. Polarización social que se expresa en múltiples fracturas o contradicciones –clasistas, étnicas, regionales– que configuran un contexto poco favorable para la deliberación democrática. Diversificación del espacio político donde conviven tensamente la política institucional y la «política en las calles» –sistema de partidos en crisis y fragmentación de la acción colectiva– y ampliación de la esfera del debate público sobre los asuntos de interés general en un proceso deliberativo

que tiende a encaminar la disputa política hacia un espacio institucional como la Asamblea Constituyente.

Precisamente, el rasgo central de las nuevas condiciones de producción discursiva es la apertura y ampliación de la esfera pública en torno al proceso de la Asamblea Constituyente, porque se constituye en un nuevo proceso/espacio de interdiscursividad, como posibilidad de diálogo entre diversas propuestas políticas que enarbolan visiones de futuro en pos de un proyecto común.

Para evaluar el surgimiento y el alcance de estas propuestas es preciso considerar algunos cambios en la trama de las identidades sociales.

## **2. Viva mi patria Bolivia ¿una gran nación?**

El debate en torno a la Asamblea Constituyente expresa los cambios que se han producido y se están produciendo en las concepciones acerca de la sociedad, la nación y el Estado. La sociedad es percibida bajo nuevas pautas identitarias porque las identidades predominantes ya no se conforman en términos de clase social ni de alianza de clases —el pueblo— sino a partir de referentes étnicos y regionales, asimismo, se ha producido una diversificación de códigos identitarios (de género, étnicos, generacionales, religiosos, sexuales, etc.) que modifican las autopercepciones de los actores sociales y sus interacciones poniendo en evidencia una verdad de perogrullo: las identidades son procesos, no esencias, las identidades son dinámicas y relacionales y, por lo tanto, no debemos pensar en sujetos sino en posiciones asumidas por los individuos, posiciones que se modifican o combinan de acuerdo a las circunstancias y a la red de relaciones en que se hallan inmersos.

A partir de estas modificaciones en la visión de sociedad se ha producido un cambio sustantivo en la idea de nación. La nación, pensada como entidad homogénea —la «bolivianidad»— después de la revolución

de 1952, desde hace una década es concebida como unidad multicultural y pluriétnica y, en los últimos años, es cuestionada desde posturas que demandan «autonomía» indígena o regional poniendo en discusión la continuidad y/o viabilidad de Bolivia como comunidad política, república y país. Empero, no solamente se cuestiona la idea de nación como comunidad política sino también el andamiaje político-administrativo y la capacidad representativa del Estado unitario y centralista.

Con todo, no estamos frente a un proceso lineal porque coexisten diversas concepciones de nación que, además, cambian de sentido cuando se articulan a determinados corpus discursivos o se confrontan con otros discursos en el campo político. Así, la idea de nación adquiere una connotación en las reivindicaciones de los campesinos aymaras y otra en las demandas de los pueblos indígenas del oriente, se le asigna un valor distinto en la propuesta de «autonomía regional» de los cívicos cruceños y presenta otros contornos en algunos movimientos sociales cuando se refiere a la soberanía estatal en el uso de los recursos naturales o, finalmente, en la opinión pública cuando está en juego la demanda marítima.

Entonces, ¿a qué nos referimos cuando hablamos de la existencia de visiones de futuro desde las regiones?

### 3. ¿Dos Bolivias?

En los últimos años surgieron dos interpelaciones políticas que se basan en una impugnación a la idea de Estado-nación boliviana: la «nación aymara» y la «nación cambia», como construcciones discursivas que se sustentan en la crítica al Estado por su carácter (neo)colonial o por su sello centralista. En ambos casos, la apelación a una nación propia lleva implícita la reivindicación del «derecho a la autodeterminación de los pueblos» que no puede entenderse sino como una demanda por un propio Estado, de la negación del Estado-nación realmente existente. Estas dos



formulaciones discursivas conforman los extremos de un eje discursivo que llegó a su máxima tensión en los meses previos y posteriores a la revuelta de octubre de 2003 y tuvo una de sus manifestaciones evidentes en la conformación de la «media luna» enfrentada al occidente «altoperuano» a partir de antinomias: modernidad/endogenismo, trabajo/protesta, futuro/pasado, y así sucesivamente.

Las condiciones de producción discursiva sobre la cuestión nacional se modificaron después en el transcurso de los últimos doce meses en la medida que la «agenda de octubre» estableció un procedimiento deliberativo para resolver la crisis estatal mediante la Asamblea Constituyente y la «agenda de junio» definió el contenido central del debate actual sobre la reforma estatal con la propuesta de las «autonomías regionales». Estas «agendas» tuvieron un principio de encuentro en octubre del año pasado porque el movimiento cívico cruceño coincidió con los movimientos sociales que abanderaban la protesta contra la exportación del gas en la necesidad de «refundar» el país viabilizando, de esa manera, la salida constitucional y aceptando, tácitamente, la realización de la Asamblea Constituyente. Desde entonces, todos/as debatimos acerca de la forma estatal y del tipo de comunidad política que deseamos en el futuro para saldar las cuentas del pasado y para superar la incertidumbre actual. Aunque existe una tendencia centrípeta que ha mitigado la influencia de los discursos radicales –como las amenazas de separatismo enarboladas por los ideólogos de la «nación aymara» y de la «nación cambia»– un balance preliminar de las propuestas saca a relucir el predominio de una mirada de negación del «otro» a través del mecanismo de la invisibilización de sus demandas y de su identidad.

#### **4. La diversidad como clausura: la negación del otro**

El debate actual gira en torno al tipo de Estado y a las modalidades de descentralización política en el plano subnacional, departamental o

regional. Sin embargo, «lo regional», pensado en clave territorial e identitaria, presenta dos facetas porque la demanda de reforma estatal es planteada en términos de «autonomía» étnica o departamental: por una parte, una faceta multiculturalista excluyente respecto a lo regional, y por otra, una faceta regionalista que niega la diversidad étnico-cultural.

Antes de mostrar el mapa de propuestas de reforma estatal es necesario discutir la idea de «visiones de futuro desde las regiones». Porque, ¿qué significa mirar «desde» las regiones? ¿Cuál es el lugar o la posición desde donde pensamos o imaginamos las propuestas de cambio o de conservación del ordenamiento político-administrativo existente? Si, como señalamos, la identidad es relación, la identidad regional es una de las tantas posiciones que podemos asumir, más aún si los referentes de «lo regional» son imprecisos. ¿Pensamos como k'ochalas, quechuas o collas?, ¿como cambas, cunumis o cruceños?, ¿como chapacos, chaqueños o tarijeños? ¿como aymaras o paceños, orureños? La identidad regional es una identidad con fisuras y contradicciones y sometida a la dinámica de los procesos sociales: ¿cuánto tiempo de existencia tuvo la «media luna» y quién puede decretar el fin de su existencia? ¿Existe un proyecto regional paceño o las reivindicaciones de los aymaras pueden considerarse un discurso regional porque plantea demandas de autonomía territorial?

Con todo, existen dos propuestas predominantes en la discursividad actual, una de raigambre étnico-cultural y otra de signo cívico-regional, que comparten un rasgo común: apuntan a una modificación de la trama institucional del Estado pero, al mismo tiempo, se presentan como irreconciliables porque basan su construcción discursiva en la negación del «otro» pese a que enarbolan la consigna de «autonomía» que, se supone, implica la conquista de la voluntad propia como requisito para una relación igualitaria con los demás. Estas dos visiones expresan, pues, la metáfora que da cuenta de la fractura del país: «las dos Bolivias».

Asumo que mi lectura es reduccionista porque las propuestas presentan matices<sup>12</sup>, sin embargo, ilustran esta noción de clausura discursiva. Veamos.

La mayoría de las propuestas se sustentan en criterios de identidad étnico-cultural: Autodeterminación territorial de las naciones originarias (Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Oruro). Mancomunidad de municipios autónomos en diez regiones para redefinir la división político-administrativa (Propuesta del Movimiento Sin Miedo, Javier Bejarano). Establecimiento de tres regiones autónomas o áreas lingüísticas («Retorno del Pachacuti», Alberto Aguilar) o seis regiones que cobijan en su seno a 36 naciones originarias («Modelo dual de Estado», Denise Arnold). Autonomías indígenas a partir de regiones definidas por criterios étnico-lingüísticos que contienen áreas metropolitanas como regiones bilingües autónomas (Alvaro García Linera).

Es decir, las «autonomías territoriales» son definidas a partir de criterios de identidad étnico-cultural y nuevas regiones o comunidades lingüísticas sustituyen a los Departamentos que (se) han construido (con) identidad regional, en otras palabras, desde una postura multiculturalista –pueblos indígenas, naciones originarias– se excluyen las identidades sociales que no apelan a referentes étnico-culturales y sobre esa base se redefine la división político-administrativa del país.

En el otro extremo se encuentra la demanda de «autonomías regionales», inicialmente esgrimida por los comités cívicos de Santa Cruz y Tarija y después asumida por el movimiento cívico nacional. Su primera formulación era imprecisa por las dificultades para definir el objeto al que se referían («región») y se identificaba región con departamento. El

---

12 Tomo en consideración las propuestas presentadas en la «Mesa Nacional sobre reformas políticas», organizada por la Unidad de Coordinación para la Asamblea Constituyente y realizada en La Paz el 7 de octubre de 2004.

movimiento cívico chuquisaqueño pretendió resolver el tema con un planteamiento de creación de tres regiones, cada una compuesta por tres departamentos. Finalmente, se impuso la noción de «autonomías departamentales» centrando su propuesta en el aspecto básico de su demanda: descentralización política, para profundizar la desconcentración administrativa, prestando atención a aspectos fiscales y financieros. Sin embargo, en esta visión no se consideran las identidades étnicas ni las reivindicaciones de los pueblos indígenas porque la ideología regionalista concibe a la sociedad regional como un espacio homogéneo o como el ámbito de despliegue de un proyecto hegemónico conducido por élites locales de poder. Debido a esta situación, su propuesta se circunscribe a la faceta político-administrativa del Estado, desdeñando la importancia de las demandas de inclusión política de los pueblos indígenas.

Por ahora, estamos ante una situación de clausura discursiva entre el multiculturalismo étnico y el regionalismo conservador. El primero esgrime la demanda de inclusión y el segundo reivindica la descentralización, y ambos privilegian la dimensión política de su propuesta. El desafío actual es, sin duda, propiciar la interculturalidad, esto es, el diálogo entre diferentes para encontrar un punto de encuentro que permita conciliar ambas posturas en un modelo de nación multicultural y pluriétnica y de Estado descentralizado que no puede estar sino basado en los valores de ciudadanía, esto es, en la democracia. Tema, por lo demás, no explicitado en ninguna de las propuestas esbozadas porque no se distingue entre la faz autoritaria y la faz democrática del Estado a la hora de criticar su carácter colonial y excluyente y su sello centralista y concentrador.

Como si el pasado fuera una rémora y no un proceso que, hoy, merced a los cambios revolucionarios –en 1952– y los cambios incrementales –en más de veinte años de democracia– permite que la disputa política se resuelva en un escenario de deliberación democrática como la Asamblea

Constituyente. Por lo pronto, considero que ahí está afincada la posibilidad de un futuro compartido por los bolivianos de todas las regiones y todas las culturas.

Diciembre, 2004



## DEMOCRACIA Y REFORMA POLÍTICA

En este ensayo efectuamos un recorrido que contempla un balance de la democracia pactada y los efectos políticos de las reformas institucionales en las dos últimas décadas, consideradas como ampliaciones de la democracia. El punto de partida de nuestro análisis es escindir de manera didascálica dos facetas de la relación entre Estado, democracia y sociedad que, obviamente, se encuentran imbricadas en los procesos políticos: representación y participación. La primera faceta está referida a evaluar si el sistema de representación política expresa la diversidad de intereses e identidades de la sociedad, o sea, si representa la «diferencia» (de Sousa:15) y si las normas e instituciones que promueven la participación ciudadana en la gestión pública permiten el control social respecto a los actos gubernamentales. La respuesta a estos desafíos es la ampliación de la democracia como un proceso de reforma incremental que permite fortalecer las instituciones políticas mediante el acrecentamiento de su legitimidad y representatividad y el impulso a la participación ciudadana.

La segunda faceta tiene que ver con la capacidad de las instituciones políticas para expresar la voluntad de la sociedad mediante «procedimientos de autorización» –que no se agotan con las elecciones– para producir legitimidad y eficacia en el proceso decisonal (:15). La

respuesta a esta interrogante es la complejización de la gobernabilidad como un proceso de multiplicación de espacios y actores que exceden el ámbito de la política institucional y exigen una serie de reformas constantes para producir y reproducir «la capacidad de los sistemas democráticos para aprobar, poner en práctica y mantener las decisiones necesarias para resolver problemas sociales, [como] resultado de procedimientos democráticos institucionalizados que consideran plenamente los puntos de vista e intereses de los actores políticos y sociales relevantes» (Payne *et. al.* 2003:14). Este trabajo evalúa las ampliaciones de la democracia boliviana en las dos últimas décadas mediante la incorporación de nuevas instituciones políticas para responder a las necesidades mencionadas o al cumplimiento de objetivos ideales.

A partir de la victoria del Movimiento al Socialismo (MAS) en las elecciones de diciembre de 2005, ambas facetas deben ser percibidas como dimensiones de un proceso de cambio porque están sometidas a un impulso transformador desde el Estado. Un impulso transformador que, sin embargo, tiene antecedentes previos a la presencia del MAS en el gobierno porque asistimos, en los últimos años, a una mutación del sistema político en cuanto a actores, reglas y rasgos del proceso decisonal a partir del agotamiento de la democracia pactada y la incorporación de instituciones de democracia participativa, así como, la apertura de la competencia electoral a actores no partidistas. Cambios que complementan y profundizan las reformas político-institucionales implementadas en la década de los años noventa que estaban dirigidas a remozar el sistema político, independientemente de su adecuación o no a planteamientos normativos respecto a la democracia y la gobernabilidad.

En general, las reformas son apuntaladas por «presiones colectivas ‘desde abajo’ (los grupos antes excluidos) o por cálculos estratégicos ‘desde arriba’ (los líderes y gobernantes ya existentes)» (Colomer 2001: 28). En el caso boliviano, las reformas implementadas en los años noventa



estuvieron vinculadas a los cálculos estratégicos de los partidos tradicionales, en cambio, las transformaciones institucionales posteriores, sobre todo la reforma constitucional de febrero de 2004, respondieron a presiones colectivas de los movimientos sociales y de los actores políticos que no formaron parte de la democracia pactada. Un nuevo ciclo de reformas provendrá del proceso constituyente iniciado formalmente en agosto de 2006 en la medida que la sociedad boliviana se encuentra en un proceso de transición estatal y los contornos institucionales definitivos con relación a las reglas de la representación política y a las pautas de legitimidad y participación serán definidos en la Asamblea Constituyente.

## 1. La democracia pactada

### *Lógicas de coalición y acuerdos políticos*

La democracia pactada estuvo vigente durante casi dos décadas y caracterizó la conformación de cinco gobiernos (Paz Estensoro 1985-1989, Paz Zamora 1989-1993, Sánchez de Lozada 1993-1997, Bánzer Suárez-Jorge Quiroga 1997-2002 y Sánchez de Lozada 2002-2003). Durante este ciclo, la política se manifestó bajo diversas modalidades de interacción partidista que tenían como característica central la conformación de coaliciones parlamentarias y/o de gobierno para resolver el acceso a la titularidad del poder político y para sentar las bases de un esquema de gobernabilidad que garantice la estabilidad política y la eficacia en el proceso decisonal (Mayorga René 1992, Lazarte 2005: 217-218). La política se concentró en el sistema de partidos y en la dinámica oficialismo/oposición en la arena parlamentaria y, si bien, los pactos – que dieron origen a las coaliciones gubernamentales– propiciaron la estabilidad política de los gobiernos de turno, las respuestas a situaciones de crisis mediante reformas de diverso alcance fueron resultado de acuerdos políticos que congregaron a las coaliciones gubernamentales y las fuerzas parlamentarias opositoras, y posteriormente, al sistema de

partidos y organizaciones de la sociedad civil mediante «mesas de diálogo».. Es decir, la democracia pactada no se limitó al juego estratégico entre actores 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.

Como es obvio, las reglas vigentes incidieron en el carácter de los comportamientos políticos aunque sus efectos fueron disímiles debido a los cálculos de los actores estratégicos. Los pactos fueron el resultado indirecto de la vigencia del art. 90 de la Constitución Política del Estado que establece, en caso de no existir un vencedor en las urnas con mayoría absoluta, la elección del presidente y vicepresidente mediante la mayoría de votos en el congreso. En la medida que, desde la primera elección en la transición democrática en 1979 hasta la última elección en diciembre de 2005, ninguna candidatura había logrado ese resultado, el acceso a la presidencia se dirimió en el espacio parlamentario y el decurso de la gestión gubernamental estuvo sometido a los vaivenes de las relaciones entre oficialismo y oposición. Empero, no solamente la influencia de esa norma constitucional explica el establecimiento de la democracia pactada sino, también, la evaluación de la primera experiencia gubernamental de este período democrático (Siles Zuazo 1982-1985) que puso en evidencia que un requisito para la estabilidad política era la disponibilidad de mayoría parlamentaria por parte del poder ejecutivo.

A esa regla constitucional se adicionaron posteriormente otras normas de carácter electoral dirigidas a reducir el número de unidades en el sistema de partidos para simplificar las alternativas de pacto mediante la introducción de requisitos y sanciones que lograron establecer un número promedio de cinco partidos parlamentarios relevantes. Por efecto de estas modificaciones el sistema de partidos asumió como rasgo dominante un carácter multipartidista moderado. De diez partidos con representación parlamentaria en 1982 y 1985, el número disminuyó a cinco en 1989 y en

1993, 1997 y 2002 los partidos que tenían posibilidades de participar en la formación de coaliciones no llegaban a media docena y los que tenían representación parlamentaria no excedían la cantidad de siete (Ver Cuadros 2, 4, 6, 8, 11 y 14). Por su parte, la dinámica de las relaciones interpartidarias –la distancia ideológica entre los componentes del sistema de partidos– estuvo influenciada por un principio hegemónico que reorganizó la política y la economía propiciando una tendencia centrípeta en el funcionamiento del sistema de partidos durante más de quince años.

Aunque pueden establecerse rasgos generales en el comportamiento partidista (Calderón y Gamarra *s.f.*, Tapia 2001), la democracia pactada no presenta características homogéneas ni se reduce a determinadas pautas de interacción política entre los partidos en el transcurso de su vigencia. Esos elementos comunes –típicos del accionar político, como los cálculos instrumentales y los intereses clientelares de los socios de las coaliciones– no explican de manera cabal su reproducción en el tiempo, puesto que su funcionamiento continuo durante más de quince años se explica, más bien, por el predominio de un principio hegemónico con capacidad para ordenar las prácticas y discursos de los partidos relevantes. Dicho principio hegemónico estaba conformado por dos polos discursivos que organizaron la política y la economía boliviana desde 1985: la democracia representativa, basada en la centralidad del sistema de partidos sometido a una lógica de pactos; y el neoliberalismo económico, puesto en vigencia con el ajuste estructural para redefinir el rol del Estado. Este elemento discursivo predominante permitió la convergencia centrípeta de las distintas fuerzas políticas, principalmente de los tres partidos que alternaron en el manejo del poder ejecutivo (Movimiento Nacionalista Revolucionario, MNR; Movimiento de Izquierda Revolucionaria, MIR; y Alianza Democrática Nacionalista, ADN) pese a las iniciales diferencias ideológicas o las enemistades históricas. Además, su capacidad interpelatoria se hizo evidente con la presencia de agrupaciones políticas de diverso cuño en las distintas coaliciones de gobierno en torno a alguno

de estos partidos (Partido Demócrata Cristiano PDC; Frente Revolucionario de Izquierda FRI en 1989; Movimiento Revolucionario Tupak Katari MRTKL, Unidad Cívica Solidaridad UCS y Movimiento Bolivia Libre, MBL en 1993; Conciencia de Patria Condepa, UCS y Nueva Fuerza Republicana, NFR en 1997) mientras su vigencia era incuestionable.

Un aspecto sobresaliente de la capacidad articuladora de la democracia pactada estuvo referido al surgimiento y adaptación institucional del neopopulismo, un fenómeno político que se extendía en la región latinoamericana bajo diversas modalidades y era observado como un peligro de desinstitucionalización de la democracia. En nuestro país, 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 (Mayorga Fernando 2002). Pese a obtener una votación conjunta cercana al tercio del electorado durante una década, el neopopulismo no desplazó a los partidos tradicionales porque UCS y Condepa eran partidos rivales y, aparte de debilitarse mutuamente, ambos se adscribieron tempranamente a los códigos imperantes mediante la suscripción de pactos municipales con los partidos tradicionales (UCS y MNR –en 1989 y 1991– y Condepa con ADN y MIR –en 1991) y se convirtieron en partidos relevantes en el congreso llegando a formar parte de coaliciones de gobierno en 1993 y 1997. El impacto del neopopulismo se manifestó de varias maneras: en la inclusión política de sectores sociales marginados, en la apertura de la discursividad política a nuevas identidades, sobre todo étnico-culturales, y en la incorporación de demandas de carácter redistributivo en las ofertas electorales, debido a las prácticas asistencialistas de los líderes neopopulistas. También influyó para la incorporación de nuevas normas destinadas a regular la formación y funcionamiento de los partidos como una respuesta al caudillismo y al clientelismo. Es decir, el neopopulismo

se adaptó a las pautas de la democracia pactada promoviendo una mayor participación electoral y el sistema de partidos adoptó algunos de sus elementos discursivos para renovarse.

Otro aspecto que puso en evidencia el proceso de afianzamiento de la democracia pactada tiene que ver con el decurso de las relaciones entre oficialismo y oposición puesto que, en primera instancia, fue necesaria la mediación de un actor externo –la Iglesia católica– para establecer condiciones de diálogo y garantizar el cumplimiento de los acuerdos debido a la desconfianza generalizada entre los actores políticos. Los principales acuerdos entre oficialismo y oposición se realizaron en 1991 y 1992, y si el primer acuerdo fue patrocinado por la Iglesia católica, su presencia fue obviada en el segundo evento denotando la consolidación de los pactos como arreglos institucionales y la delimitación del proceso decisional político en el sistema de partidos. No es casual que la mediación de la Iglesia católica retornó al escenario político a principios de la presente década cuando la legitimidad de la democracia pactada fue puesta en entredicho.

Sobre la base de estos rasgos generales del funcionamiento del sistema de partidos, las coaliciones resultantes de los pactos mostraron diversa catadura cuyos aspectos centrales resaltamos.

El gobierno de Paz Estenssoro, después de ser elegido por una mayoría congresal circunstancial en 1985 habiendo alcanzado el segundo lugar en las urnas (Ver Cuadro 3), estableció un acuerdo parlamentario con la principal fuerza opositora –ADN– merced a una convergencia programática en relación a la liberalización de la economía. Esa coalición parlamentaria entre MNR y ADN se alimentó de un acuerdo instrumental con la oposición de izquierda –MIR– para aprobar una ley de reforma tributaria a cambio de la recomposición de las cortes electorales que fueron copadas por los tres partidos. A la coincidencia programática se sumó la

conveniencia pragmática. Adicionalmente, el ajuste estructural implicó el debilitamiento del sindicalismo y este hecho reforzó la circunscripción del proceso decisional político en el sistema de partidos. El rasgo central de este pacto inaugural radicó en su carácter estrictamente parlamentario, sin embargo, su ruptura unilateral por parte del MNR —que se había comprometido a retribuir el apoyo a ADN en los siguientes comicios— selló la suerte de esta modalidad de interacción partidista y en el futuro los pactos condujeron a la formación de coaliciones parlamentarias y al manejo compartido del gobierno. Se empezó a transitar de la convergencia respecto a la orientación de las políticas públicas a las negociaciones en torno al reparto de cuotas de poder y cargos públicos debido a la existencia de mayor cantidad de socios en el manejo gubernamental.

Esto se puso de manifiesto con la formación de la primera coalición de gobierno entre MIR y ADN en 1989. Un partido de centro-izquierda cuya oferta electoral era contraria al neoliberalismo pasó a administrar esa política económica en alianza con un partido de derecha que reafirmó su vocación democrática votando en el congreso por un candidato, Paz Zamora, que ocupó el tercer lugar en las urnas (Ver Cuadro 5). Se reforzó el neoliberalismo porque ningún partido relevante cuestionaba la implementación del programa de ajuste estructural y se reforzó la democracia representativa porque ya nadie ponía en entredicho su vigencia. Como expresión del predominio del principio hegemónico, en la oposición parlamentaria se ubicó el MNR, vencedor en las urnas esgrimiendo ambos elementos discursivos.

En 1993 se produjo la victoria electoral más nítida del ciclo (Ver Cuadro 7) y la elección congresal del vencedor —Sánchez de Lozada— se produjo mediante una coalición parlamentaria y de gobierno conformada en torno al MNR cuyo programa incluía elementos discursivos enarbolados por el neopopulismo. El neoliberalismo se profundizó con la capitalización de las empresas estatales mediante inversión extranjera.

La democracia representativa, por su parte, adquirió nuevos contornos con una serie de cambios –incorporados en el texto constitucional mediante la primera reforma parcial aprobada por el parlamento en 1994– y destinados a responder a demandas de participación, representatividad, legitimidad y estabilidad política. Cambios reforzados con la implementación de la participación popular en el ámbito municipal.

La alternancia en el gobierno se repitió en 1997 con la elección de Bánzer Suárez con el apoyo de la coalición parlamentaria más amplia de este ciclo: ADN-NFR, MIR, Condepa y UCS (Ver Cuadro 9), provocando una compleja negociación por la distribución de cuotas de poder y cargos públicos mientras esa posibilidad era cada vez más difícil debido a las reformas dirigidas a «achicar» el aparato estatal (Calderón y Gamarra *s.f.*:10-11). La ausencia de un programa alternativo y la escasa adhesión a las políticas desplegadas por el gobierno saliente condujo a la definición de la agenda gubernamental mediante «mesas de diálogos» con la sociedad civil que se convirtieron en mecanismos complementarios o sustitutos a los pactos partidistas porque la oposición –ante la irrelevancia de un parlamento controlado por una fuerza oficialista que disponía de una votación mayor a los dos tercios– se desplazó a las calles. Ante las protestas sociales y la incapacidad gubernamental para controlarlas, en 2001 se suscribió un Acta de Entendimiento entre los partidos parlamentarios merced a la mediación de la Iglesia católica, pero sin la presencia de dos fuerzas opositoras. El proceso decisional antes confinado en la política institucional se desplazó parcialmente a un espacio de negociaciones entre el gobierno y las organizaciones sociales –en apremio mediante bloqueos y marchas– y aparecieron los primeros síntomas de resquebrajamiento de la democracia pactada. Este hecho se enlaza con otro rasgo referido a la fortaleza organizativa de la labor partidista que se vio debilitada por la creciente personalización en la representación política –propiciada por la lógica electoral municipal y la inclusión de diputados

uninominales– y, también, por la transformación del espacio público por efecto de la creciente influencia de los *mass media* en la política (PNUD 2002).

En términos generales, los pactos se iniciaron con 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 a cargo del gobierno; en 1989, una alianza de dos partidos; en 1993, tres fuerzas con un partido dominante, y en 1997, un acuerdo entre cinco partidos) que implicaba el desplazamiento de las consideraciones programáticas por negociaciones instrumentales. A medida que transcurre el tiempo, pues, se impone con mayor énfasis el uso del rodillo parlamentario en el proceso decisional y el cuoteo político en la gestión pública, comportamientos que incentivaron las críticas a la democracia pactada y sus componentes.

## **2. Partidos y comportamiento electoral**

A medida que la democracia pactada fue adoptada como esquema de gobernabilidad, la política se centró en el sistema de partidos que, a partir de 1985, desplazó a los sindicatos obreros y campesinos –actores importantes de la transición democrática– del escenario político y del proceso decisional. El manejo gubernamental y la representación parlamentaria se concentraron en tres partidos (MNR, MIR y ADN) que alternaron en la conducción estatal y las modificaciones en la representación se produjeron en el seno del sistema de partidos mediante la emergencia de nuevos actores políticos. Por una parte, Condepa y UCS, a fines de los años ochenta, y NFR a fines de los años noventa, como expresiones de neopopulismo; por otra parte, el MAS y el MIP (Movimiento Indígena Pachakuti) , a principios de esta década, como organizaciones de representación política de los movimientos campesino e indígena. La presencia de estas fuerzas político-electorales implicó la



irrupción de nuevas demandas y nuevas identidades en la discursividad política y la recomposición parcial del sistema de partidos en 1989 y 2002. Sin embargo, existe una diferencia nítida entre ambos momentos puesto que la emergencia del neopopulismo no implicó una modificación de la tendencia centrípeta que caracterizaba el funcionamiento del sistema de partidos, en cambio, la presencia de MAS y MIP implicó una polarización en el sistema de partidos y por esa vía la imposibilidad de la reedición de los acuerdos entre oficialismo y oposición, así como, la ineficacia del último pacto gubernamental entre MNR y MIR.

A partir de la desarticulación del principio hegemónico y el cuestionamiento a sus elementos centrales –democracia representativa y neoliberalismo económico– se produjo una clara recomposición en el sistema de partidos con la presencia de tres nuevas fuerzas políticas (MAS; NFR y MIP) y la mengua de tres fuerzas relevantes de la fase anterior (ADN, UCS y Condepa). Además, el sistema de partidos transitó de la convergencia centrípeta a la polarización debido a la emergencia de propuestas alternativas al neoliberalismo y a la democracia pactada. Así, durante diecisiete años el sistema de partidos se caracterizó por un multipartidismo moderado con tendencia centrípeta y, luego, las interacciones partidistas se ordenaron a partir de posturas contrapuestas que debilitaron las posibilidades para establecer acciones de cooperación entre oficialismo y oposición.

Una mirada sobre los comportamientos electorales nos muestra algunos elementos sugerentes. Primero, la concentración del voto en tres partidos políticos (MNR, ADN y MIR) durante cinco elecciones generales consecutivas que supera, en conjunto, el 60% de las preferencias electorales en el momento de consolidación de la democracia pactada (1989) y desciende al 40% en la última elección del ciclo (2002). Luego, la mengua de su capacidad de convocatoria en los comicios municipales con cifras menores al 50% como promedio, pese a que alguno de ellos

obtenía el primer lugar nacional. Tercero, la emergencia de nuevos actores políticos con implantación territorial definida y con fuerte presencia municipal: Condepa en el departamento de La Paz durante diez años, UCS que paulatinamente se confinó en el departamento de Santa Cruz, y el MAS que tuvo en Cochabamba su único bastión electoral entre 1995 y 1999.

### **3. Primera ampliación de la democracia: respuesta «desde arriba»**

En general se hace énfasis en el carácter instrumental de la democracia pactada o en su capacidad para mantener la estabilidad política. Nos interesa resaltar otra faceta que surge de su evaluación como momento de un proceso más amplio que tiene que ver con la transformación democrática en general. Es decir, la democracia implica también la posibilidad de dar respuesta a aspectos deficitarios del sistema político mediante nuevas reglas e instituciones que, a su vez, sacan a relucir otras facetas problemáticas. Bajo esta lógica, en la década de los noventa se produce la primera ampliación de la democracia que, a nuestro juicio, está motivada por la interpelación del neopopulismo al sistema de partidos cuyas impugnaciones son procesadas en el marco de la democracia pactada.

Uno de los aspectos referidos a la ampliación de la democracia tiene que ver con los cambios en la representación política en función de incorporar la diversidad de intereses e identidades de la sociedad –lo que de Souza define como capacidad de representación de la «diferencia»–. Cambios que se producen, en primera instancia, a través de la irrupción de actores políticos –como Condepa y UCS– que incorporan nuevas demandas y nuevas identidades en el ámbito político sin que medie la adopción de reglas específicas para ese fin. En todo caso, es una de las consecuencias no previstas de la implementación de cambios normativos que responden a la necesidad de adaptación de los partidos políticos a un

entorno institucional que presenta aspectos deficitarios, inclusive en sus elementos primarios como la competencia electoral.

En la fase de estabilidad de la democracia pactada se produce la primera ampliación de la democracia a través de reformas que son fruto de decisiones de los actores institucionales más que de las presiones sociales, es decir, los impulsos reformistas provienen «desde arriba» y no «desde abajo» porque la política está relativamente circunscrita al sistema de partidos que es interpelado por el surgimiento de partidos neopopulistas. En cierta medida, las reformas son parte de la adecuación del sistema de partidos a un entorno institucional que empezó a mostrar sus aristas deficitarias a medida que las elecciones se volvieron rutinarias. Ese impulso reformista fue resultado de la convergencia centrípeta en el sistema de partidos que permitió la suscripción de un par de acuerdos interpartidistas –en 1991 y 1992– que involucraron a todas las fuerzas parlamentarias y definieron una agenda de reformas político-institucionales, porque los cambios preliminares se dirigieron a mejorar las reglas del juego electoral.

La crisis de legitimidad desatada por los vicios procedimentales en los comicios generales de 1989 y por el resultado de las negociaciones post-electorales, con la elección congresal del tercero más votado como presidente de la República, provocó la primera serie de cambios en las reglas referidas al proceso electoral, pese a las enmiendas a la ley electoral que fueron aprobadas en 1986 con el propósito de reducir el número de partidos. Estas enmiendas cumplieron su objetivo puesto que, en los comicios de 1989, las candidaturas se redujeron de dieciocho a diez y las fuerzas parlamentarias de once a cinco bancadas. Sin embargo, ese proceso electoral también mostró la inconsistencia de las enmiendas que, lejos de racionalizar el proceso, provocaron un efecto contrario. Múltiples vicios en la anulación de actas de sufragio, así como, en la conversión de votos por escaños modificaron los resultados finales produciendo una sensación de fraude que impulsaría la adopción de nuevas reformas.

Los principales objetivos de los acuerdos de ese período estuvieron vinculados a la reforma política y se definieron a través de acuerdos entre jefes de partidos con presencia parlamentaria. El proceso se llevó a cabo en dos momentos, pero incluimos en este balance la reforma constitucional aprobada en 1994 que completó una serie de innovaciones, algunas referidas a la representación política.

El acuerdo del 5 de febrero de 1991 estableció modificaciones en el sistema electoral que entraron en vigencia desde 1993 para otorgar credibilidad a los procesos electorales mediante la recomposición de las cortes electorales, con la presencia de cuatro miembros independientes elegidos por dos tercios de votos en el parlamento; el respeto del sufragio con escrutinio en urna; y la adopción del método de divisores impares para asegurar la representación de minorías. El acuerdo del 9 de julio de 1992 fue suscrito con la finalidad de «modernizar el Estado y fortalecer la democracia» y decidió la elección de magistrados de la Corte Suprema con dos tercios de votos congresales, la aprobación de una propuesta de reforma constitucional y la elaboración de una norma específica para los partidos políticos.

Vale resaltar la introducción de la regla de dos tercios en el parlamento para realizar nombramientos de algunas autoridades porque esta decisión exigía concertación entre oficialismo y oposición, habida cuenta que hasta 1997 ninguna coalición parlamentaria mayoritaria dispuso de esa fuerza congresal. Es decir, al juego de alianzas motivado por el art. 90 constitucional que incentivaba la formación de mayorías se adicionó una regla formal que constreñía las conductas partidistas obligando a la concertación entre varias fuerzas parlamentarias, incluyendo a la oposición.

Los cambios más importantes se aprobaron en la reforma constitucional de 1994 que exigió la concertación partidista en dos

períodos legislativos sucesivos con relaciones de fuerza parlamentaria de diverso cuño. En esta reforma se puso de relieve el carácter pluriétnico y multicultural de la sociedad boliviana, hecho que se tradujo, además, en el reconocimiento de personalidad jurídica a las comunidades campesinas e indígenas y de usos y costumbres en el nombramiento de sus autoridades, así como, de derechos de propiedad sobre tierras comunitarias de origen a los pueblos indígenas. Este cambio no tuvo consecuencias en la representación política pero expresaba cambios sustantivos en la discursividad política a partir del reconocimiento de identidades y demandas sociales ancladas en el clivaje étnico-cultural que, por entonces, no tenía expresión en el sistema de partidos sino de manera marginal.

A este cambio en la percepción sobre la sociedad se sumaron reformas político-institucionales dirigidas a responder 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 y, en el tercer tópico, con la elección congresal del binomio presidencial entre las dos candidaturas más votadas, en caso de ausencia de vencedor con mayoría absoluta, y con el límite de tres rondas de votación que, en caso de ser infructuosas, obligaban a reconocer al ganador con mayoría simple. Otras reformas estuvieron dirigidas de manera más específica a las organizaciones políticas aunque con similar intención de fortalecer la participación y la capacidad representativa de los partidos. Así, en 1997, se estableció una «ley de cuotas» que regula la participación de las mujeres en los procesos electorales y en la vida partidista, introduciendo la obligatoriedad de presencia femenina en, por lo menos, un tercio de los cargos. Otra medida respondió a necesidades de combinar legitimidad y estabilidad mediante la incorporación del voto constructivo de censura a los alcaldes, empero, no tuvo efectos positivos en su intención de racionalizar la disputa política en el nivel municipal.

Estos acuerdos delinearon los alcances de la reforma política y su materialización abarcó tres gestiones presidenciales, denotando el alcance y la efectividad del pacto entre los actores políticos y la autonomía de las decisiones políticas respecto a las presiones sociales.

El reconocimiento constitucional de la diversidad étnico-cultural como un aspecto sustantivo de la sociedad boliviana incidió, además, en la orientación de algunas medidas implementadas entre 1993 y 1997 que tuvieron importantes consecuencias en las estrategias electorales y en las modalidades organizativas de los partidos políticos en su relacionamiento con la sociedad civil. Particularmente la municipalización propiciada por la Ley de Participación Popular que, al multiplicar los escenarios electorales, provocó la emergencia de fuerzas políticas locales y el empoderamiento de organizaciones sociales que se vincularon a la disputa política. Un efecto adicional de la participación popular fue la exacerbación de la personalización en la representación política en el nivel municipal, en detrimento de la capacidad institucional de los partidos que empezaron a reorganizarse en función de la legitimidad electoral de sus cuadros o desplegando estrategias electorales de colaboración instrumental con personalidades u organizaciones locales debilitando su arraigo territorial. La personalización política adquirió mayor fuerza con la inclusión de diputados uninominales desde los comicios generales de 1997. El lazo representativo entre parlamentarios y electores asumió un carácter distinto al convencional y tuvo consecuencias similares en las estrategias electorales de los partidos puesto que se orientaron a combinar el reclutamiento de figuras de la sociedad civil con la selección de cuadros dirigentes. Además, pensada como una regla dirigida a debilitar la autoridad de los jefes de partidos, pretendía un accionar más autónomo de los diputados respecto a las directrices partidistas aunque sus resultados no respondieron a las expectativas. Adicionalmente, la representación territorial permitió que fuerzas sociales concentradas en determinadas regiones accedan al parlamento como minorías políticas o se conviertan

en fuerzas dominantes en los municipios bajo su influencia, como aconteció con el movimiento sindical de los productores de hoja de coca en el Chapare o con las organizaciones campesinas e indígenas en el altiplano paceño.

Finalmente, en 1999 se aprobó la Ley de Partidos Políticos y un nuevo código electoral que pretendía promover transparencia en el accionar de los partidos y la regulación de su funcionamiento interno 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.

Estas medidas no solamente respondían a requerimientos de institucionalización de la política en una lógica de consolidación democrática –pensada como una fase subsiguiente a la transición– sino que fueron respuestas al creciente deterioro de la imagen de los partidos políticos y a la emergencia de nuevos actores políticos, así como, a falencias en las reglas de la competencia electoral. Una de las razones que motivó la adopción de una norma que regule el funcionamiento partidista fue la serie de denuncias respecto a la vinculación entre dirigentes políticos y narcotraficantes, asimismo, otra motivación provino del temor provocado por la aparición de liderazgos y organizaciones de nuevo cuño –como Condepa y UCS– que eran cuestionadas por su funcionamiento antidemocrático, un rasgo general atribuible, empero, al conjunto de los partidos políticos. Otro argumento estuvo referido a castigar el transfugio y propiciar la democratización interna e institucionalización de las organizaciones políticas, cuya implementación –tardía y parcial desde 1999 y en suspenso más adelante– produjo resultados más bien negativos para la imagen de los partidos (ADN, MNR y MIR) que intentaron adecuarse a sus normas sin éxito, debido a los resultados negativos de sus elecciones internas. Este hecho muestra la paradoja entre la aceptación

de medidas de racionalización para fortalecer a los partidos políticos y el desdén por su acatamiento por parte de sus promotores.

En suma, las reformas implementadas en este período 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 político-institucional, como la ley de partidos políticos, referida a la dinámica interna de las unidades del sistema de partidos no tuvo una implementación eficaz provocando un mayor deterioro de la capacidad representativa de los partidos 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 de actores sociales.

#### **4. Crisis, inflexión y cambio**

##### *Desarticulación del principio hegemónico y efectos políticos*

A partir de enero de 2000 se inicia un ciclo de protestas sociales contra el «modelo neoliberal» que se combinó con una demanda de «democracia directa» bajo la consigna de asamblea constituyente. La impugnación no se circunscribía a las políticas públicas y a los actores políticos sino que incluía a las reglas de la democracia y al modelo de desarrollo, particularmente con relación al papel del Estado.

La desarticulación del principio hegemónico empezó a manifestarse con la presencia de fuerzas contestatarias en el parlamento, desde 1997, que combinaron su labor opositora con acciones extraparlamentarias, merced a la imbricación del MAS con el movimiento sindical y su afinidad ideológica con los nuevos movimientos de protesta social. A partir del año 2000, se puso en cuestión la legitimidad del discurso dominante y se empezó a articular una difusa propuesta alternativa al neoliberalismo, proponiendo



mayor protagonismo estatal, y una interpelación a la democracia pactada con una fórmula que apuntaba a su desplazamiento por la «democracia directa» promovida por los movimientos sociales. Sus efectos se manifestaron en las elecciones generales de 2002 con la mengua del apoyo electoral a los partidos tradicionales y el surgimiento de nuevas fuerzas opositoras (Ver Cuadro 14). La impugnación a la capitalización de las empresas estatales y la demanda de asamblea constituyente marcaron el debate electoral de ese año y el resultado de las negociaciones post-electorales fue la elección de Sánchez de Lozada merced a un pacto entre MNR y MIR. Este gobierno se sustentó en una frágil mayoría parlamentaria y enfrentó una vigorosa oposición parlamentaria conformada por fuerzas emergentes (MAS, MIP y NFR) que transitaron de la crítica a la capitalización a una demanda de nacionalización y exigían 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. La Iglesia católica retornó a su labor de mediación y este hecho mostraba que el proceso decisional se había desplazado del ámbito parlamentario a un espacio informal de negociación. El intento de concertación fracasó por la estrategia gubernamental dirigida a ampliar la coalición oficialista con la incorporación de NFR que le permitió disponer de dos tercios para prescindir de la oposición. Empero, 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 las 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 eventual votación mayoritaria en el congreso –exigida por la presión social– aprobó la sucesión constitucional que dio origen a un gobierno carente de bancada parlamentaria. El pacto dio paso a la concertación circunstancial entre el gobierno de Carlos Mesa y el poder legislativo en torno a temas específicos y su carácter episódico denotaba la existencia de nuevas reglas –informales y formales– para el accionar político y nuevos escenarios para la toma de decisiones. A los sectores sociales que enarbolaban la asamblea constituyente se contrapusieron algunos comités cívicos con una demanda de autonomías departamentales que se convirtió en el nuevo eje del discurso de la descentralización política.

Las demandas de los sectores sociales se tradujeron en la incorporación constitucional –en febrero de 2004– de varias reformas que dieron curso a la segunda ampliación de la democracia sobre los restos de la democracia pactada y como respuesta a las presiones sociales. En este caso, a diferencia de la primera ampliación de la democracia, el impulso vino «desde abajo» pero se materializó por la presencia de fuerzas contestatarias en el sistema de partidos que se habían convertido en alternativas de poder –el MAS ocupó el primer lugar en los comicios municipales de 2004 (Ver Cuadro 15)– y por la crisis de los partidos tradicionales.

La recomposición definitiva del sistema de partidos se produjo en las elecciones generales de 2005 con la debacle de ADN, MIR, NFR, MIP y UCS y la irrelevante votación del MNR. La mayoría absoluta del MAS y la emergencia de nuevas fuerzas como PODEMOS (Poder Democrático y Social) –agrupación ciudadana asentada en ADN– y UN (Unidad Nacional) –surgida de una división en el MIR–, tres de las cuatro fuerzas con representación parlamentaria, marcan el tránsito hacia una nueva configuración de actores en el espacio parlamentario (Ver Cuadro 16). Es decir, el agotamiento de la democracia pactada se expresó, también,

en la desaparición de los partidos neopopulistas y la debacle de los partidos tradicionales.

*Segunda ampliación de la democracia: presión «desde abajo»*

Las reformas de los años noventa no mitigaron la persistencia de las impugnaciones a la democracia pactada. Estas asumieron carácter de demandas de democracia participativa y fueron formuladas a fines de esa década mediante acciones de protesta o en eventos de concertación entre el gobierno y organizaciones sociales (como el Diálogo Nacional) 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 directa» como la consulta popular, el plebiscito y la iniciativa legislativa popular.

Las demandas de la sociedad civil se tradujeron en la incorporación, mediante la reforma parcial de febrero de 2004, de instituciones de democracia participativa en la Constitución Política del Estado, tales como el referéndum, la iniciativa legislativa ciudadana y la asamblea constituyente, que modificaron las reglas del proceso decisonal, el procedimiento legislativo y las pautas para la reforma constitucional.

Paralelamente se modificaron las reglas de la competencia electoral con la incorporación de otro tipo de organizaciones a la disputa política –las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas– eliminando la exclusividad partidista en la representación política. Si la inclusión de agrupaciones ciudadanas como modalidad organizativa respondió al temperamento antipartidista dominante en la sociedad, la presencia de los pueblos indígenas como sujetos de participación electoral tuvo 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 y de la conversión del MAS en la principal fuerza política del sistema de partidos. 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 segunda ampliación de la democracia sus efectos se refirieron a la representación política –aunque sin consecuencias electorales– puesto que, a diferencia de las agrupaciones ciudadanas, la participación directa de los pueblos indígenas fue escasa en los comicios municipales de 2004 y prácticamente nula en las elecciones generales de 2005.

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. A partir de la demanda de autonomías departamentales se acordó la elección de prefectos mediante el voto ciudadano limitando la prerrogativa presidencial de designar autoridades políticas en las regiones. El parlamento había dejado de actuar al compás de los acuerdos partidistas y sus decisiones respondían a presiones sociales de diversa índole entre las que sobresalía con fuerza propia la demanda de descentralización política como respuesta al clivaje regional. Estas presiones fueron canalizadas institucionalmente hacia la consulta electoral y, en el caso del referéndum autonómico, estuvieron precedidas de una iniciativa legislativa ciudadana mediante la recolección de miles de firmas de ciudadanos.

Al margen de los efectos institucionales y políticos de las reformas constitucionales parciales de 1994 y 2004, es evidente que los resultados de las elecciones generales de 2005 modificaron las expectativas respecto al decurso del debate sobre las reformas relativas a la representación política. La inédita obtención de mayoría absoluta por parte del MAS puso en evidencia que la representatividad era y es evaluada en función de la elección directa del presidente de la República y del rechazo a la mediación congresal en la definición del poder político. Hecho que, sin

duda, marcará el debate en torno a la reforma política en la Asamblea Constituyente e incidirá en el rediseño del sistema de representación política. Estamos en la antesala de una nueva ampliación de la democracia que parte de la discusión acerca de la necesidad de definir un sistema electoral que garantice la legitimidad de la autoridad política, así como, promover la incorporación de una política deliberativa en la democracia representativa para fortalecer sus articulaciones con la democracia participativa.

Mayo-Septiembre, 2006



## EL MAS: LA IZQUIERDA CAMPESINA E INDÍGENA EN BOLIVIA

En los comicios generales realizados en diciembre de 2005, el Movimiento Al Socialismo (MAS) alcanzó una inédita victoria obteniendo más de la mitad de los votos y Evo Morales se transformó en el primer candidato que accede a la presidencia de la República por mandato popular y sin necesidad de negociaciones parlamentarias.

Este contundente triunfo constituye un hito histórico por dos razones. Por una parte, porque se cierra un ciclo del período democrático iniciado en 1982 que se caracterizó por la conformación de coaliciones de gobierno mediante pactos partidistas debido a la ausencia de un vencedor en las

---

13 La norma constitucional establece que la elección del binomio presidencial se traslada al congreso cuando ninguna candidatura obtiene la mayoría absoluta de votos. Antes de la reforma constitucional de 1994, las tres fórmulas más votadas participaban en esta «segunda vuelta» congresal. En la actualidad, el primer y segundo binomios y, en caso de inexistencia de mayoría después de tres rondas de votación congresal, el vencedor en las urnas asume la presidencia. Después de la experiencia negativa de la UDP (1982-1985), se establecieron diversos pactos congresales para elegir presidente y conformar gobierno de coalición: entre 1985-1989, el gobierno de Paz Estenssoro del MNR con el apoyo –circunscrito al parlamento– de ADN; entre 1989-1993, Paz Zamora del MIR en alianza con ADN; entre 1993-1997, Sánchez de Lozada del MNR con apoyo de UCS y MBL; entre 1997-2002, Bánzer Suárez de ADN con el sostén del MIR, UCS y Condepa; en 2002, fue reelegido Sánchez de Lozada del MNR con apoyo del MIR, UCS y, posteriormente, NFR.

urnas con mayoría absoluta<sup>13</sup>. Por otra parte, porque la presencia de un líder campesino-indígena en el cargo de primer mandatario pone fin a un sistema –formal e informal– de exclusión política y social vigente desde la fundación de la República. Como señala un slogan del organismo nacional electoral para promover la participación ciudadana: «Ahora la democracia, es diferente», independientemente de los rasgos que asuma la futura gestión gubernamental. En este trabajo, analizamos los rasgos principales de esta fuerza política y las vicisitudes de su trayectoria en un contexto caracterizado por la crisis y recomposición del sistema de partidos y enmarcado en un proceso de transición hacia una nueva forma estatal.

## 1. Antecedentes

En junio de 2005 concluyó una aguda crisis política con la segunda renuncia presidencial en veinte meses y un acuerdo congresal para adelantar las elecciones generales para diciembre de ese año. El período constitucional iniciado en agosto de 2002 quedó trunco y la presencia de tres presidentes en un lapso de algo más de dos años y medio puso en evidencia de la profundidad de la crisis política. Sánchez de Lozada del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), elegido presidente en agosto de 2002 mediante una segunda vuelta congresal, se vio obligado a renunciar y a huir del país como resultado de una revuelta popular que concluyó el 17 de octubre de 2003 con la sucesión constitucional en la figura del vicepresidente Carlos Mesa. Otra ola de protestas sociales y el agravamiento de las pugnas entre los poderes ejecutivo y legislativo abrió una coyuntura de intensa conflictividad que culminó con la renuncia de Mesa en junio de 2005 y la presidencia fue asumida por Eduardo Rodríguez, cabeza de la Corte Suprema de Justicia, como último eslabón en la cadena de sucesión constitucional y con el mandato específico de convocar a elecciones generales. Esta fría crónica de hechos no desdeña la gravedad de los acontecimientos vividos en el transcurso de un conflicto que sacudió al país durante tres semanas con cercos campesinos a varias ciudades,



manifestaciones multitudinarias, bloqueos en las carreteras, paros cívicos y huelgas de hambre y un espacio de discursividad política exacerbado con consignas de nacionalización, autonomías regionales, Asamblea Constituyente, golpe de Estado, insurrección, gobierno civil-militar, clausura del parlamento, renuncia presidencial e, inclusive, voces agoreras que alertaban sobre el riesgo de una «guerra civil». El saldo fue la muerte trágica de un trabajador minero y la sensación de que la crisis política se había convertido en un rasgo habitual de la democracia boliviana.

Una crisis vinculada, entre otros factores, al agotamiento del proyecto instaurado desde mediados de los 80' –en torno a la articulación hegemónica del neoliberalismo económico y la democracia centrada en el sistema de partidos– y a una compleja transición hacia una nueva forma estatal. Bolivia, desde principios de este siglo, vive transformaciones en el modelo económico, el sistema político, el tipo de Estado y en el proyecto de nación en un contexto de fragmentación social, polarización política y confrontación ideológica que expresan la existencia de diversas fracturas o clivajes (Estado/mercado, regional y étnico-cultural) y dificultan la articulación de un nuevo principio hegemónico capaz de remozar las pautas de relación entre Estado, política, economía y sociedad.

En este contexto se sitúa el renovado protagonismo de la izquierda que se inicia en las elecciones presidenciales de 2002 (Ver Cuadro 13), a través de nuevas expresiones partidistas, como el MAS y el Movimiento Indígena Pachacuti (MIP), después de quince años de actuación marginal en el escenario parlamentario. El actual período democrático se inició en 1982 con el gobierno de Siles Zuazo a la cabeza de la Unidad Democrática y Popular (UDP). La izquierda, a través de la UDP, y otras agrupaciones menores obtuvo la mitad de la votación nacional (Ver Cuadro 1) pero estas fuerzas no conformaron una coalición gubernamental y la UDP, sin mayoría parlamentaria, inició una gestión que naufragó en una aguda crisis económica y política debido a la imposibilidad de responder a las demandas sociales y al boicot de la

mayoritaria oposición congresal. El resultado fue la reducción del período presidencial y el adelantamiento de elecciones para 1985 que concluyeron con la victoria del ex dictador Bánzer Suárez y su partido de derecha Acción Democrática Nacionalista (ADN), pero con la elección congresal de Paz Estensoro, del centrista MNR, como presidente. En esos comicios, las fuerzas de izquierda disminuyeron su votación a cerca del 10% (Ver Cuadro 3) y ese fue el promedio que obtuvieron en las sucesivas elecciones presidenciales de 1989, 1993 y 1997 (Ver Cuadros 5, 7 y 9). Desapareció el Movimiento Nacionalista Revolucionario de Izquierda MNRI, la izquierda vinculada al sindicalismo obrero se dividió y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria MIR se transformó en un partido pragmático y, además, surgieron dos partidos de cuño neopopulista, Conciencia de Patria (Condepa) y Unidad Cívica Solidaridad (UCS), que entre 1989 y 1999 concentraron los votos de un tercio del electorado con arraigo en sectores populares.

En junio de 2002 se produjo la participación electoral de nuevos partidos de izquierda y liderazgos de raigambre campesina e indígena que modificaron la trama de la representación y los contenidos de la discursividad política. La fundación del MAS en 1999 y del MIP en 2000 inauguran también un nuevo ciclo en la historia de la izquierda porque son organizaciones que surgen del ámbito sindical campesino e indígena con líderes propios –Evo Morales y Felipe Quispe, respectivamente<sup>14</sup>–, y se diferencian de la izquierda tradicional vinculada

---

14 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 el jefe del MAS desde su fundación en 1999. En junio de 2002 fue elegido parlamentario con el mayor porcentaje de votos obtenidos por un diputado uninominal y alcanzó el segundo lugar como candidato presidencial. Su incursión en la arena parlamentaria se produjo en 1997, siendo elegido diputado uninominal como parte de la bancada del frente Izquierda Unida, sigla que fue utilizada por los sindicatos de productores de hoja de coca para incursionar en la escena política y obtener cuatro curules. Es el principal dirigente de las seis federaciones sindicales de productores de hoja de coca del trópico de Cochabamba, iniciando su carrera sindical como secretario de deportes en 1983 hasta asumir el cargo de secretario ejecutivo en 1988,

al movimiento obrero o universitario y conducida por dirigentes de sectores medios urbanos.

En su primera participación electoral, el MAS obtuvo un sorpresivo segundo lugar y Evo Morales disputó la presidencia en la instancia congresal siendo derrotado por Gonzalo Sánchez de Lozada del MNR (Cuadro 13). En conjunto, la izquierda alcanzó un cuarto de la votación y una representación similar en el parlamento, sin embargo, este proceso electoral tuvo un sello peculiar porque fue la primera incursión exitosa de campesinos e indígenas en la arena parlamentaria a través de organizaciones políticas propias y la primera vez que un candidato de estos sectores encaró la posibilidad de disputar la presidencia. Esta posibilidad se convirtió en realidad en diciembre de 2005 merced a la mayoría absoluta obtenida por Evo Morales que transforma al MAS en la principal fuerza política del país (Cuadro 16) e implica el retorno de la izquierda al poder político, después de dos décadas, con nuevos actores, discursos y propuestas.

¿Cuáles son las razones del surgimiento de nuevas fuerzas de izquierda, como el MAS, con capacidad de disputar el poder político? ¿Qué rasgos presenta en términos organizativos, discursivos y de acción política? Finalmente, ¿cuáles son las características de su desempeño político-

---

siendo reelecto hasta la fecha. Felipe Quispe, aymara originario de una comunidad cercana al lago Titicaca, fue candidato presidencial en 2002, su primera incursión electoral, y elegido diputado por el departamento de La Paz, empero, a los pocos meses renunció a su curul debido a discrepancias en la reducida bancada del MIP, fundado en noviembre de 2000. Sin carrera sindical previa y a partir de la fama que adquirió por su apresamiento bajo la acusación de terrorismo y levantamiento armado al mando de un grupo de activistas de filiación indigenista y marxista, se hizo cargo de la conducción de la confederación nacional de sindicatos campesinos en 1998. Pese a su protagonismo en los levantamientos campesinos, su liderazgo fue impugnado y la CSTUCB se fracturó en 2001 en dos tendencias, una de ellas vinculada al MAS. Al respecto, Xavier Albó, **Pueblos indios en la política**, Plural/Cipca, La Paz, 2002, y Ayar Quispe, **Indios contra indios**, Ed. Nuevo Siglo, La Paz, 2003.

electoral y sus perspectivas al mando del gobierno en un contexto signado por la crisis?

En lo que sigue, trazaremos (i) los rasgos del contexto de crisis inaugurado al influjo de protestas sociales que cuestionaron el modelo económico y el sistema político, (ii) la recomposición del sistema de partidos como efecto de los procesos electorales de 2002 y 2005, mediados por los cambios provocados por los hechos de octubre de 2003, (iii) los orígenes, trayectoria electoral, desempeño político y características del MAS, y finalmente, (iv) el nuevo escenario político y las perspectivas del gobierno presidido por Evo Morales.

## 2. De la estabilidad a la crisis

Entre 1985 y 2002, el sistema político se caracterizó por la centralidad del sistema de partidos sometido a una lógica de pactos y acuerdos que fortalecieron los rasgos de presidencialismo híbrido del régimen de gobierno.<sup>15</sup> Las gestiones gubernamentales bajo esta modalidad de funcionamiento, denominada convencionalmente democracia pactada, se sustentaron en coaliciones de gobierno con mayoría parlamentaria y, relativamente, en acuerdos entre oficialismo y oposición. Un multipartidismo moderado, con cinco fuerzas parlamentarias relevantes y tres partidos (MNR, ADN y MIR) con presencia alternada en el manejo gubernamental, que se reprodujo bajo una tendencia centrípeta merced a la capacidad hegemónica de un proyecto estatal asentado en una política económica que propició el desmantelamiento del Estado intervencionista y en un modelo de gobernabilidad basado en la conformación de coaliciones mayoritarias y la subordinación del parlamento al poder ejecutivo. Sin embargo, pese a la estabilidad macroeconómica, los saldos

---

15 Al respecto, Eduardo Gamarra, «Presidencialismo híbrido y democratización», en Mayorga René, editor, *Democracia y gobernabilidad en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas, 1992.

negativos del proceso de capitalización de las empresas estatales destinado a atraer inversión extranjera para propiciar crecimiento y generar empleo pusieron en cuestión la legitimidad del modelo económico y surgieron posturas contestatarias que, desde el año 2000, se tradujeron en intensas protestas sociales. Asimismo, la democracia pactada perdió paulatinamente su capacidad representativa porque fue utilizada de manera instrumental por las coaliciones gubernamentales transformando su mayoría parlamentaria en un rodillo que excluyó a la oposición parlamentaria y sometió la administración estatal a una lógica clientelar y prebendalista.

El proceso electoral de 2002, pese a que concluyó con la elección de Sánchez de Lozada mediante una coalición conformada por MNR y MIR, puso en evidencia la mengua de la capacidad hegemónica del proyecto inaugurado en 1985 puesto que surgieron nuevos actores políticos, como el MAS, MIP y Nueva Fuerza Republicana (NFR), esgrimiendo un discurso contestatario al neoliberalismo y una crítica acerba a los partidos tradicionales.<sup>16</sup>

La irrupción de nuevos contenidos discursivos en el escenario político y el respaldo electoral a fuerzas emergentes fueron algunos de los resultados de la acción de movimientos sociales y sindicales cuyas protestas pusieron en evidencia los límites de la democracia pactada para la representación

---

16 Utilizamos esta denominación convencional para referirnos a las organizaciones políticas fundadas con anterioridad a la transición democrática y que tuvieron una presencia protagónica en el sistema de partidos en el ciclo de la democracia pactada. El MNR es un partido en vigencia desde la década de los cuarenta y protagonista de la revolución nacionalista de 1952. El MIR se fundó a principios de los años setenta y como corriente de orientación socialdemócrata jugó un papel importante en la transición democrática. ADN es un partido de tinte conservador organizado en 1979 en torno a la figura del ex-dictador Bánzer. Aunque provienen de distintas vertientes ideológicas convergieron en una posición centrista afín al neoliberalismo en economía y a la democracia representativa en política. En 2005, ADN y MIR no participaron en la contienda presidencial y el MNR obtuvo alrededor del 6% de votos.

de intereses y canalización de demandas sociales. La denominada «guerra del agua» en Cochabamba, en abril de 2000, fue el acontecimiento que marca el inicio de un ciclo de protestas que tuvo como características principales la ausencia de mediaciones partidistas, la impugnación a la privatización de las empresas públicas, la debilidad estatal para sofocar las protestas mediante sus aparatos represivos y la organización de la acción colectiva bajo nuevos parámetros organizativos. Esta protesta urbano-rural coincidió con el inicio de movilizaciones campesinas e indígenas en la zona del altiplano a través de bloqueos de carreteras que adquirieron una fuerza inusitada y obligaron al gobierno de turno a negociar con los dirigentes de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB). En septiembre de ese año, la protesta campesina e indígena en el altiplano adquirió contornos de un levantamiento generalizado porque se combinó con los bloqueos de carreteras realizados por los campesinos productores de coca convertidos, desde fines de los 80, en una fuerza sindical con enorme capacidad organizativa para enfrentar la política de erradicación de plantaciones de coca que se había constituido en un tema crítico de las relaciones bilaterales entre Bolivia y Estados Unidos. Paralelamente, con antecedentes desde 1990, los pueblos indígenas de los llanos y de la amazonía realizaron una serie de extensas marchas reclamando tierra y territorio, reconocimiento de derechos colectivos y mayor participación ciudadana.

Al unísono con demandas sectoriales, estas protestas plantearon reivindicaciones políticas siguiendo una larga tradición del sindicalismo boliviano y porque en su seno actuaban los líderes y partidos de izquierda emergentes del ámbito campesino e indígena. Varios de los nuevos contenidos de la actual discursividad política surgieron de estas protestas, como la demanda de Asamblea Constituyente que fue esbozada por los pueblos indígenas de las tierras bajas, adquirió ímpetu después de la «guerra del agua», se convirtió en un elemento central del debate electoral en 2002 y, desde entonces, es un tema crucial de la agenda política. Algo

similar ocurrió con la demanda de «recuperación» de la propiedad estatal de los recursos naturales, porque a partir de la expulsión de la empresa transnacional encargada del servicio de agua potable en Cochabamba se produjeron acciones análogas en otras ciudades, como El Alto. El nacionalismo estatista adquirió nuevos matices durante el proceso electoral de 2002 y fue enarbolado en la revuelta popular de octubre de 2003. A partir del debate sobre los hidrocarburos y los servicios de agua potable, las propuestas de nacionalización apuntaron a otros sectores de la economía y fueron incorporadas al discurso de la izquierda en su intención de «desmontar el neoliberalismo».

Precisamente, el tema de la exportación de gas natural estuvo en el centro de la protesta social que culminó con la renuncia de Sánchez de Lozada. La revuelta de octubre de 2003 tuvo como antecedente una protesta urbana, a principios de febrero, que terminó incendiando edificios públicos y sedes de partidos oficialistas ante la ausencia de fuerzas policiales amotinadas y militares que se enfrentaban en la plaza Murillo. La protesta de febrero estaba dirigida contra el «impuestazo» y era una expresión de rechazo a la política económica que pretendía disminuir el déficit fiscal mediante impuestos al salario. La indefensión estatal ante la protesta y la posterior represión militar que provocó varias víctimas fatales pusieron en evidencia el grado de deslegitimación del modelo económico y establecieron los límites estrechos de la acción gubernamental. La denominada «guerra del gas» en octubre –con sesenta víctimas fatales y medio millar de heridos por la represión policial y militar– se inició como una protesta contra supuestos planes de exportación de gas natural por Chile y tuvo como protagonistas a juntas de vecinos, sindicatos mineros y organizaciones campesinas e indígenas –secundariamente, a los partidos de oposición– y se concentró en las ciudades de El Alto y de La Paz y en zonas rurales del altiplano, donde se produjo la primera acción punitiva del ejército. La protesta involucró a otros sectores sociales hasta culminar con la renuncia de Sánchez de Lozada y la sucesión constitucional en la

figura del vicepresidente Carlos Mesa, siendo decisivo el apoyo del MAS para el sostén de la estabilidad democrática e institucional. El gobierno de Carlos Mesa se inició con el predominio de la izquierda cuyas demandas se concretaban en un referéndum vinculante para redefinir la política hidrocarburífera mediante una nueva ley y la convocatoria para la realización de una Asamblea Constituyente dirigida a «refundar el país». Debido a la derrota de los partidos de la coalición gubernamental, el MAS se convirtió en la fuerza política más importante del país, sin embargo, la correlación de fuerzas en el parlamento quedó relativamente intacta y este hecho tendría consecuencias decisivas para el decurso de la gestión gubernamental que adquirió contornos inéditos puesto que marcó el fin de la democracia pactada e inauguró un proceso de transición con derrotero incierto.

#### *Los avatares de una transición*

En octubre de 2003 se inauguró una fase con el sello de la primacía de la política pero sin la centralidad partidista que caracterizaba a la democracia pactada. Los espacios institucionales de la política se sometieron a la influencia de la acción directa de los movimientos sociales, aunque el carácter de las demandas y sus exigencias procedimentales (referéndum, asamblea constituyente, nueva ley de hidrocarburos) condujeron a su inevitable tratamiento en el ámbito legislativo.

El gobierno de Carlos Mesa no se sustentó en una coalición partidista y careció de bancada parlamentaria, por ello las relaciones congresales no se reflejaron en tendencias constantes sino en alianzas circunstanciales. Con todo, los partidos tradicionales –MNR, MIR y ADN– se transformaron en oposición parlamentaria, en cambio, el MAS adoptó una postura cooperativa hacia el gobierno a partir de coincidencias en temas cruciales. La importancia del parlamento con mayoría opositora y la carencia de fuerza congresal por parte del gobierno, sumados al descrédito de los partidos de oposición y a la popularidad del presidente,



se tradujo en una pronta relación de mutuo bloqueo institucional entre poder ejecutivo y legislativo. Esto ocurrió en aspectos secundarios, como nombramientos de autoridades, y en temas cruciales, como la política sobre hidrocarburos. Estas relaciones también se vieron entorpecidas por la estrategia comunicacional que adoptó el presidente porque se apoyó en el uso de medios de comunicación masiva y en la apelación argumentativa mediante continuos «mensajes a la nación», utilizando a la opinión pública como medio de presión al parlamento.

Los cambios políticos tuvieron inmediatos efectos institucionales con la aprobación de una reforma constitucional en febrero de 2004 que incorporó instituciones de democracia participativa como el referéndum, la iniciativa legislativa ciudadana y la Asamblea Constituyente. Asimismo, se incorporaron nuevas pautas para la competencia electoral incorporando otros actores, bajo la figura de agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas, con el criterio de romper el monopolio partidista en la representación política, una demanda también enarbolada por la izquierda. La incorporación del referéndum tornó más complejo el proceso decisional político porque, debido a la existencia de diversas interpretaciones de los resultados de la consulta popular, la aprobación de la nueva ley de hidrocarburos demandó diez meses de tratamiento congresal.

Esta complejización del proceso decisional ahondó la creciente polarización política que adquirió contornos más preocupantes porque otra intensa movilización social, en enero de 2005, modificó el escenario político a partir de la irrupción de otros actores, como los comités cívicos de Santa Cruz y Tarija –regiones en las cuales se encuentran los yacimientos de gas– y gremios empresariales opuestos a la nacionalización y a la Asamblea Constituyente. Estos sectores esgrimieron otras demandas, como la convocatoria a un referéndum sobre autonomías departamentales, una propuesta de descentralización política orientada a la reestructuración del Estado centralista, y la elección directa de autoridades políticas

departamentales (prefectos) en detrimento de la prerrogativa presidencial para su designación.

A partir de entonces, a la agenda de octubre (nacionalización de hidrocarburos y Asamblea Constituyente) se contrapuso la agenda de enero (referéndum sobre autonomías departamentales y elección de prefectos) y el accionar parlamentario se dividió de manera más compleja porque las bancadas partidistas actuaban de manera indistinta de acuerdo a los temas en cuestión y en algunas circunstancias eran desplazadas por las brigadas departamentales que respondían a presiones regionales. Así, a los actores sociales y políticos divididos por orientaciones programáticas disímiles en torno a la política hidrocarburífera y la asamblea constituyente se sumó una contradicción de carácter regional.

Una de las consecuencias de esta modificación en el escenario político fue la presentación de una amenaza de renuncia por parte de Carlos Mesa y, luego, una propuesta de acortamiento de mandato y convocatoria a elecciones generales. Esto ocurrió en marzo de 2005 y aunque ambas iniciativas fueron rechazadas por el parlamento, el presidente atacó duramente al MAS asumiendo el discurso de los adversarios de Evo Morales, acusado de la autoría de las protestas callejeras. Esta ruptura de la relación cooperativa entre el MAS y el gobierno provocó que las manifestaciones de apoyo de sectores medios urbanos a la figura del presidente aparezcan revestidas de consignas anticampesinas y anti-indígenas. La impugnación a la conducta del MAS también estaba orientada a incidir en el debate congresal sobre la nueva ley de hidrocarburos sobre cuya versión preliminar el poder ejecutivo tenía más críticas que coincidencias –la comisión respectiva estaba presidida por un diputado del MAS– puesto que cada uno entendía de manera distinta la recuperación de la propiedad estatal de los hidrocarburos. Pese a las diferencias, esta norma legal expresaba una resolución del clivaje mercado/Estado porque anulaba la antigua ley favorable a los inversores extranjeros

y restituía el protagonismo de la empresa pública en el rubro estableciendo, además, un incremento en los impuestos. Esta ruptura y la promulgación de una ley que no contentó a nadie –ni al poder ejecutivo, ni al MAS, ni a los empresarios– provocó una segunda ola de protestas sindicales con la consigna de nacionalización de los hidrocarburos. El MAS adoptó una postura centrista frente a dos posiciones maximalistas (de los empresarios que exigían el veto presidencial a la nueva ley por su carácter confiscatorio y de algunos sectores radicalizados –maestros, universitarios, juntas de vecinos– que la desecharan porque no interpretaba la demanda de nacionalización) puesto que defendió la aprobación de la nueva ley pero planteó su modificación mediante procedimiento legislativo.

Sin embargo, si la nacionalización de los hidrocarburos dividía el accionar de la izquierda partidista y sindical, estos actores coincidían en el pedido de convocatoria a la Asamblea Constituyente y en el rechazo al referéndum sobre autonomías departamentales. Precisamente, la crisis política de junio que deriva en la renuncia definitiva de Carlos Mesa tiene como una de sus causas a la imposibilidad de conciliar un acuerdo congresal que permita la realización simultánea de ambos eventos, propuesta defendida por el MAS. Ante el impasse parlamentario, el presidente emitió un decreto convocando a la realización de ambas consultas electorales pero su suerte estaba echada. En las calles, la protesta social por la nacionalización había adquirido contornos de una movilización similar a la de octubre de 2003 y la crisis política fue resuelta con una nueva sucesión constitucional llegando a su fin el primer intento de gestión gubernamental sin coalición partidista ni mayoría parlamentaria. Después de este fracaso, y con la deslegitimación de la democracia pactada a costas, el sistema de partidos enfrentaría nuevos desafíos por efecto de las modificaciones en su composición y en sus pautas de interacción.

### 3. El sistema de partidos: estabilidad, crisis y recomposición

Desde octubre de 2003, el sistema de partidos se encuentra sometido a un intenso proceso de recomposición, cuyos antecedentes se remontan a los resultados electorales de junio de 2002. Si bien las negociaciones post-electorales de ese año concluyeron con la conformación de una coalición gubernamental entre partidos tradicionales, con la caída de Sánchez de Lozada se inició una nueva fase en el sistema de partidos caracterizada por la incertidumbre respecto a su derrotero debido a la crisis política y a su intento de resolución mediante la convocatoria anticipada a elecciones generales para diciembre de 2005, cuyos resultados configuraron un nuevo escenario político.

En lo que sigue, efectuamos un balance de este proceso considerando los resultados de los comicios presidenciales de 2002; los cambios acontecidos octubre de 2003, prestando atención a la realización del referéndum y al impacto de las elecciones municipales de 2004; y los efectos políticos de las elecciones de diciembre de 2005.

#### *Comicios de 2002 e irrupción de la izquierda*

Las elecciones de 2002 modificaron de manera sustantiva la composición del sistema de partidos que, después de más de diez años de funcionamiento estable con base en cinco partidos políticos (MNR, ADN, MIR, UCS y Condepa), sufrió la irrupción de nuevas fuerzas políticas (MAS, NFR y MIP) que enarbolaron posiciones contestatarias y ocuparon tres de las cinco posiciones de privilegio entre los partidos con presencia parlamentaria. Es decir, las posturas opositoras circunscritas, en cierta medida, a la acción de los movimientos sociales tuvieron su expresión en el escenario parlamentario a través de la presencia de fuerzas de izquierda, como el MAS y el MIP, denotando un desplazamiento de las relaciones de antagonismo entre movimientos sociales y partidos políticos —que se manifestaron a partir de las protestas sociales de 2000 con una impugnación

general a la democracia pactada y al neoliberalismo— hacia un política agonal caracterizada por la existencia de alternativas electorales de diversa impronta programática y con capacidad de disputar el poder político.

Para comprender las consecuencias de este cambio es preciso esbozar, brevemente, las fases por las que transcurrió el sistema de partidos desde 1982. Después de una fase fundacional, entre 1982 y 1985, que se expresó en el desplazamiento del corporativismo sindical por la representación partidista y el encauzamiento del conflicto político a las pautas institucionales de la dinámica parlamentaria entre oficialismo y oposición, se inició una fase de adaptación y estabilidad que transcurrió desde 1985 hasta fines de los años noventa. Esta fase se caracterizó por el predominio de una tendencia centrípeta merced a la articulación hegemónica de la democracia representativa y el neoliberalismo económico que incentivaba el establecimiento de pactos para la conformación de gobiernos de coalición, con la presencia alternada de tres partidos en la conducción presidencial (MNR, MIR y ADN) y el surgimiento de dos nuevos partidos (UCS y Condepa), como expresiones de neopopulismo, que se adaptaron tempranamente a las pautas de funcionamiento del sistema de partidos.<sup>17</sup> Esta fase tuvo un hito importante en 1997 con el ingreso de UCS y Condepa a la coalición gubernamental que apoyó a Bánzer pero empezó a mostrar señales de agotamiento en 1999 a raíz de la crisis que sufrieron ambos partidos por los resultados negativos que obtuvieron en las elecciones municipales de ese año (Ver Cuadro 12) y por la emergencia de nuevos actores políticos que ingresaron a disputar el espacio ocupado por el neopopulismo con un discurso de cuestionamiento al modelo económico y a los partidos tradicionales. Precisamente, estos nuevos actores políticos, sobre todo aquellos vinculados a —y surgidos de— organizaciones sociales y sindicatos, son los protagonistas que irrumpen

---

17 Al respecto, Fernando Mayorga, *Neopopulismo y democracia. Compadres y padrinos en la política boliviana*, Plural, La Paz, 2001.

en el escenario político en los comicios de 2002 y su presencia marca el fin de la fase de adaptación y estabilidad del sistema de partidos.

En 2002, las negociaciones post-electorales concluyeron con el establecimiento de un pacto entre MNR y MIR, sin embargo, el hecho más relevante era la presencia parlamentaria de MAS, MIP y NFR que sustituyeron a ADN y UCS, con escasa votación, y a Condepa, que perdió su personería jurídica (Ver Cuadro 13).

Los cambios no se limitaron a estos desplazamientos en la preferencia electoral sino se manifestaron en la presencia de nuevas interpelaciones en la discursividad política, puesto que MAS y MIP esgrimieron posiciones contestatarias. Este nuevo escenario político e ideológico provocó un desplazamiento de la tendencia centrípeta que caracterizaba las interacciones en el sistema de partidos por una tendencia a la polarización política, debido a la presencia de la izquierda con fuerza congresal.

#### *Octubre de 2003, referéndum y elecciones municipales de 2004*

Cumplido el primer año de gestión gubernamental se produjo una ampliación de la coalición de gobierno con el ingreso de NFR en un afán de debilitar a la oposición y disponer de una mayoría parlamentaria cercana a los dos tercios de votos en el congreso, hecho que resultó ineficaz. Empero, el efecto negativo más evidente del ingreso de NFR al gobierno fue el fracaso de un intento de concertación propugnado por la Iglesia católica, puesto que la oposición parlamentaria –circunscrita al MAS y al MIP– dejó de ser considerada por la coalición de gobierno como interlocutora válida para la definición de los temas conflictivos suponiendo que su mayoría congresal eliminaba la necesidad de un acuerdo con la oposición y que el respaldo de las Fuerzas Armadas era la garantía del control represivo de las protestas extraparlamentarias.

Es decir, la política institucional se recluyó en sus pautas instrumentales prescindiendo de la oposición y el gobierno apostó al

control policial y militar de la protesta, en cambio, la acción de la oposición parlamentaria se desplazó a las calles adoptando medidas de presión y articulándose a los movimientos sociales y sindicatos. El desenlace fue la renuncia presidencial y la sucesión constitucional.

Como vimos, la gestión gubernamental de Carlos Mesa se caracterizó por conflictos con el parlamento porque el comportamiento congresal estuvo sometido a las presiones externas de actores sociales (comités cívicos, sindicatos, entidades empresariales) que ahondaron los problemas internos en los partidos expresados en fracturas en las bancadas parlamentarias. De la lógica de pactos que subordinaba la labor congresal al poder ejecutivo, los partidos transitaron a un accionar autónomo que exacerbó los conflictos entre poderes. Aparte de la influencia que tuvo esa modalidad de relación entre poder ejecutivo y legislativo, los partidos enfrentaron dos eventos electorales –referéndum y elecciones municipales– que pusieron en evidencia las tendencias de cambio en el escenario político.

El referéndum sobre hidrocarburos se realizó nueve meses después del cambio de gobierno y la mayoría de los partidos adoptaron una actitud pasiva, excepto el MAS que asumió un protagonismo directo en la elaboración de las preguntas de esa consulta y en la movilización de su aparato sindical para promover el voto por el «Sí» en tres preguntas y por el «No» en las dos

---

18 La primera pregunta se refería a la abrogación de la Ley de Hidrocarburos promulgada en 1996 por Sánchez de Lozada. La segunda inquiría sobre la recuperación de la propiedad de todos los hidrocarburos en boca de pozo para el Estado. 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 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.

últimas<sup>18</sup>. Además, su decisión fue determinante para anular un boicot promovido por sectores radicales de izquierda que criticaban las preguntas del referéndum porque no expresaban la demanda de nacionalización, y el tibio rechazo de sectores empresariales que consideraban que estaban orientadas a ahuyentar la inversión extranjera. Algunos partidos optaron por la anulación de la consulta a través de demandas de inconstitucionalidad que fueron rechazadas, luego, promovieron la abstención y el «No» en general, mientras otros apostaron al voto afirmativo en las cinco preguntas para distinguirse de las posiciones del MAS.

Los resultados fueron un triunfo para el presidente y para el MAS, en este último caso porque la orientación del voto demostró su arraigo en las regiones donde había vencido en los comicios de 2002. El «Sí» venció en las tres primeras preguntas con porcentajes de 86%, 92% y 87% y en las dos restantes con 55% y 62%, considerando los votos válidos. Esta diferencia en las preguntas 4 y 5 se explica porque el MAS desplegó una campaña por el «No» en ambos casos y la distribución del voto muestra la eficacia de esa interpelación puesto que su consigna venció en las regiones donde había obtenido el primer lugar en los comicios de 2002, demostrando su implantación territorial y la consistencia de las redes sindicales y políticas articuladas en torno a la figura de Evo Morales.<sup>19</sup>

Con el antecedente de esa votación, las elecciones municipales realizadas cinco meses después ratificarían la primacía del MAS, convertido en la fuerza política más importante del sistema de partidos. En diciembre de 2004, el MAS obtuvo el primer lugar con 18.5 % de votos mientras que los partidos de la ex-coalición sufrieron una merma considerable. El caso más expresivo fue el de NFR que perdió inclusive en la ciudad donde había vencido en tres anteriores elecciones municipales. Otro partido surgido

---

19 Al respecto, Salvador Romero Ballivián, «El referéndum 2004: una interpretación de los resultados», en *Opiniones y Análisis*, Núm. 70, Fundemos, La Paz, 2004.



en 2002, el MIP, disminuyó su votación y ahondó su crisis interna. Ambos partidos terminarían perdiendo su personería jurídica en 2005 por su baja votación. Estos desplazamientos en las preferencias electorales se tradujeron en el fortalecimiento de fuerzas locales y en la incursión de nuevos partidos en el escenario político. Así, por ejemplo, el Movimiento Sin Miedo (MSM), una agrupación de izquierda que venció en la sede de gobierno y ocupó el segundo lugar a nivel nacional, mientras que Unidad Nacional (UN) y Plan Progreso (PP), flamantes organizaciones obtuvieron porcentajes similares a los alcanzados por los partidos tradicionales (Ver Cuadro 15).

En suma, el MAS se constituyó en el único partido con relativa presencia nacional pero su desempeño electoral se ensombreció porque no venció en ninguna de las principales ciudades pese al despliegue de una estrategia electoral dirigida a los sectores medios urbanos con la postulación de candidatos de perfil intelectual y profesional. Por su parte, los restantes partidos asumieron el carácter de fuerzas regionales. Este mapa electoral, con un partido vencedor con menos del 20% y los cinco siguientes con una votación menor al 10%, muestra una alta dispersión del voto. Dispersión explicable por la especificidad local de los comicios municipales y por el desgaste de los partidos tradicionales y, también, porque se trataba del primer evento electoral con la participación de agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas que –pese a no tener un desempeño relevante– fragmentaron la votación puesto que se inscribieron alrededor de cuatrocientas siglas repartidas en 324 municipios en disputa y obtuvieron, en total, alrededor de un tercio de la votación. Vale resaltar que el partido más perjudicado con esta participación fue el MAS puesto que muchas organizaciones campesinas e indígenas que actuaron como sus aliados en los comicios generales de 2002 optaron, en esta oportunidad, por una acción autónoma respecto al partido de Evo Morales.

Sin embargo, la crisis política tenía manifestaciones pendientes y los hechos de junio de 2005 –seis meses después de los comicios municipales–

condujeron a otra modificación del proceso político con consecuencias para el sistema de partidos y para las estrategias electorales de las fuerzas políticas.

### *Las elecciones de 2005 y el triunfo histórico del MAS*

Como vimos, la crisis política de junio de 2005 fue resuelta mediante renuncia presidencial y sucesión constitucional y con un acuerdo congresal para aprobar la convocatoria anticipada a elecciones presidenciales y la realización, por primera vez, de prefectos departamentales. Este acuerdo incluyó, además, la realización simultánea del referéndum sobre autonomías departamentales y la elección de constituyentes en julio de 2006. El traslado de estas demandas para su tratamiento en la Asamblea Constituyente puso al descubierto la debilidad generalizada de los partidos y la ausencia de un actor político con capacidad hegemónica para articularlas en un nuevo proyecto estatal. Sin embargo, los resultados de 2005 produjeron muchas sorpresas después de un proceso electoral caracterizado por la articulación de las fuerzas de izquierda en torno a la candidatura de Evo Morales y el intento de polarización del escenario electoral promovido por la candidatura de Jorge Quiroga, al mando de una agrupación ciudadana que congregó a militantes de su ex -partido – ADN– y de otros partidos tradicionales.

Con una votación nacional de 53.7%, el MAS obtuvo el primer lugar en cinco de nueve departamentos (provincias) y el segundo lugar en los importantes distritos de Tarija y Santa Cruz. Así, el MAS se constituye en la fuerza más importante de un renovado sistema de partidos que muestra la irrupción de dos nuevas fuerzas: Poder Democrático y Social (PODEMOS) que obtuvo el 28.6 %, y Unidad Nacional (UN) que alcanzó el 7.8%, y la persistencia del MNR con 6.5 %, único sobreviviente del esquema partidista vigente en las dos últimas décadas (Ver Cuadro 16). De esta manera, el sistema de partidos se limita a la presencia de cuatro fuerzas parlamentarias y la izquierda se condensa en

el MAS, porque el MIP perdió su personería jurídica al obtener una exigua votación, al igual que NFR. Otra novedad es la supremacía congresal del MAS con 84 de 157 parlamentarios (72 de 130 diputados y 12 de 27 senadores) que le permite controlar la cámara de Diputados y asumir la presidencia del Senado merced al apoyo de fuerzas menores. En suma, la transformación del sistema de partidos se expresa en una modificación sustantiva en su composición puesto que desaparecen del escenario parlamentario ADN, MIR, NFR y MIP –cuatro de las cinco fuerzas del último congreso– y se ordena en torno a la presencia de una fuerza mayoritaria –el MAS– que redefine las interacciones partidistas bajo una lógica distinta a la prevaleciente cuando la democracia pactada definía el funcionamiento del sistema de partidos.

#### **4. MAS: de la protesta a la propuesta**

##### *Orígenes y desempeño electoral*

La historia de este partido presenta los avatares típicos de adaptación al entorno institucional puesto que el origen de su conformación está imbricado con la trayectoria del sindicalismo campesino y no transcurre de manera sincrónica con la historia de la sigla del partido que sufrió varias vicisitudes antes de convertirse en referente de la izquierda boliviana. El origen de la emergencia del MAS tiene 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 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 pero las divisiones internas y las pugnas entre sectores 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 de un frente, la Izquierda Unida, vinculada al PCB y obtuvieron alrededor del 4% de la votación nacional (Ver Cuadro 9) con una fuerte concentración de votos en las zonas de influencia de los sindicatos de productores de coca puesto que su principal dirigente, Evo Morales, fue candidato a diputado uninominal consiguiendo la votación más alta del país. 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 (ASP). 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. Esta sigla correspondía a una minúscula organización de izquierda proveniente de una división en el seno de un partido tradicional en extinción –Falange Socialista Boliviana– que había obtenido su personería jurídica en 1987 y ofreció su nombre al partido en ciernes de Evo Morales, denotando las dificultades para su incorporación formal al escenario político. Las pugnas al interior del sindicalismo campesino en su organismo matriz nacional 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 alrededor de 80 mil votos en los comicios generales de 1997 –con la sigla IU– y algo más de 65 mil –como MAS– en los comicios municipales de 1999 (Ver Cuadros 9 y 12 ). Se trataba de una votación concentrada

regionalmente que 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 hoja de coca implementada bajo presión 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 productores de hojas de coca 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 comicios de junio de ese año.

La injerencia norteamericana tuvo un efecto similar en el proceso electoral de 2002, puesto que su embajador realizó declaraciones públicas en contra de Evo Morales advirtiéndole al electorado sobre las consecuencias negativas que tendría 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 que había obtenido el 22.5% (Ver Cuadro 13). Con victorias electorales en cuatro de los nueve departamentos y una importante representación parlamentaria, el MAS se convirtió en un partido relevante y decisivo. La fuerza regional asentada en los sindicatos de productores de hoja de coca se transformó en un partido nacional con presencia en organizaciones sindicales, comunidades indígenas y sectores populares urbanos.

Después de la caída de Sánchez de Lozada, el MAS se transformó en la principal fuerza política. Su influencia fue notoria en el referéndum

sobre hidrocarburos 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.

La adopción de una posición moderada y centrista 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 15). Es decir, las consecuencias de los cambios provocados por los hechos de octubre de 2003 se manifestaron con una tendencia del voto favorable a la izquierda y adversa a los partidos tradicionales, sin embargo, otro dato relevante fue la disminución de votación favorable al MIP y a NFR denotando las dificultades que enfrentaron estos partidos para consolidarse como fuerzas relevantes. La crisis de los partidos de la coalición que apoyó a Sánchez de Lozada, los problemas internos en el MIP, la debacle de NFR, el surgimiento de nuevos partidos con arraigo regional, la exacerbación de la personalización de la representación en el nivel municipal y la apertura a nuevas modalidades organizativas provocaron «una inédita dispersión del voto nacional»<sup>20</sup> que tuvo, sin embargo, la novedad de la primacía electoral de la izquierda.

La victoria electoral del MAS no fue considerada un triunfo político –pese a que se constituyó en el único partido con presencia nacional– porque no obtuvo el control de las alcaldías más importantes. El descenso

---

20 Salvador Romero Ballivián, *En la bifurcación del camino. Análisis de los resultados de la Elecciones Municipales 2004*, Corte Nacional Electoral, La Paz, 2005.

en su votación, respecto a los comicios generales de 2002, se explica, entre otras razones, por el carácter localista de ese evento y el estreno de agrupaciones ciudadana y pueblos indígenas en la competencia electoral. Aunque estas no tuvieron una participación auspiciosa, la presencia de estas candidaturas provocó una mayor dispersión en las preferencias electorales y la mengua de la votación por el MAS que, en 2002, había articulado una suerte de coalición con la presencia de organizaciones campesinas e indígenas que optaron por una participación directa en el ámbito municipal. La consolidación de su base electoral predominantemente rural ratificó su perfil campesino e indígena y aunque, a diferencia de sus adversarios, no sufrió un menoscabo en sus «cotos de caza» no enfrentó exitosamente el desafío de incursionar con similar fuerza en los centros urbanos más importantes y en aquellas regiones en las que carecía de presencia. Este rasgo deficitario se modificaría de manera nítida en los comicios presidenciales.

Los resultados de diciembre de 2005 muestra la consolidación del MAS como la principal fuerza política nacional con resultados inéditos en términos de votación y representación parlamentaria. Se constituye de esta manera en el único referente de la izquierda partidista, con una presencia diseminada en casi todos los distritos electorales, incluyendo regiones antes adversas, y cosechando apoyo en los diversos sectores sociales.

#### *Características organizativas, estilo de acción y discurso político*

El MAS es un partido atípico en términos organizativos. Su vínculo con los sindicatos agrarios y comunidades indígenas le proporciona rasgos peculiares puesto que las fronteras entre movimiento sindical y organización política son difusas. 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– muestra esa

característica central de su momento fundacional porque las decisiones se asumen bajo pautas assembleístas de la tradición obrero-minera que, desde los años cincuenta, 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 su participación como candidato presidencial no modificó su rol como dirigente sindical y, de manera análoga, los dirigentes de las organizaciones de base (sindicatos, centrales campesinas y federaciones regionales) asumen puestos de dirección en la organización política y cargos de representación en el parlamento y en los consejos municipales, por lo tanto, responden a criterios de selección que provienen de su desempeño sindical. Tanto la selección de candidatos como la adopción de decisiones coyunturales se someten a esta lógica assembleísta y, de manera análoga, las directrices del partido se traducen en pautas para la acción sindical. 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.

Aunque existen antecedentes de participación electoral de dirigentes sindicales sin mediación partidista y la acción política es un rasgo típico del sindicalismo boliviano, el MAS es un hecho inédito de auto-representación popular en el seno de la izquierda boliviana. 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, sin embargo, se constituye en el único partido boliviano que comporta mecanismos de rendición de cuentas por parte de los dirigentes, aunque 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 parecen dar 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 forma parte del partido. Sin duda, desde una lectura de formalidad institucional, como su apego a la Ley de Partidos Políticos, estamos ante una organización política en ciernes, empero, considerando su densidad organizativa proveniente del mundo sindical se trata del partido político menos sujeto a la lógica caudillista y poco propenso al riesgo de una «oligarquización» en sus filas.

Esta mixtura de pautas organizativas también incide en su estilo de acción política que combina la labor parlamentaria del partido con medidas de presión extraparlamentaria realizadas por los sindicatos –bloqueos de carreteras, marchas, huelgas de hambre– que ponen en evidencia una conflictiva relación con la democracia representativa. La consigna esgrimida por Evo Morales como el principal desafío del MAS, «transitar de la protesta a la propuesta», refleja esta tensión entre una tradición sindical contestataria mediante la acción directa y una estrategia política que pretende ampliar su capacidad interpelatoria. Con una historia matizada, desde mediados de la década de los ochenta, por enfrentamientos con las fuerzas policiales y militares en el marco de la política de erradicación de las plantaciones de hoja de coca y movilizaciones callejeras para plantear sus demandas, los métodos de lucha

de los sindicatos cocaleros se combinan con la labor parlamentaria del partido.

Sin embargo, los resultados son ambiguos puesto que la consecución de objetivos mediante acciones extraparlamentarias se tradujo en desprestigio ante otros sectores sociales, principalmente de clase media urbana, que estigmatizan la conducta del MAS con la figura del «bloqueo» de carreteras, un método antidemocrático que es utilizado de manera recurrente por diversos sectores sociales pero que es atribuido al MAS como rasgo predominante de su accionar. Esto pese a su activa participación en la realización del referéndum en julio de 2004 y a pesar de su apego a soluciones institucionales en los conflictos de octubre de 2003 y junio de 2005.

El discurso del MAS combina varios códigos ideológicos que recupera de la izquierda boliviana pero se distingue nítidamente del reduccionismo clasista y obrerista de los partidos marxistas. Rescata la crítica indigenista al proyecto de homogeneización cultural del nacionalismo revolucionario pero no esgrime el particularismo de las posturas multiculturalistas que caracterizan el discurso de otros grupos y partidos indígenas, como el MIP. Su crítica al neoliberalismo se traduce en un rescate del nacionalismo estatista del pasado que se refuerza con una postura «antiimperialista» resultante de su enfrentamiento directo a la política norteamericana de erradicación de plantaciones de coca, aunque su posición en relación a los hidrocarburos tiene matices respecto a las posturas de otros sectores de izquierda y su participación en los debates parlamentarios y procesos electorales se orientó hacia una propuesta de nacionalización sin confiscación ni expropiación de las inversiones extranjeras. En la medida que se mueve en dos campos, el de la subcultura de izquierda y en la discursividad política general, su discurso realiza concesiones retóricas a sus adversarios de izquierda y asume posiciones cercanas a un nacionalismo maximalista pero matiza su interpelación cuando compete con sus rivales de «derecha» u «oligárquicos».

Otro elemento que distingue al MAS de la izquierda tradicional es su apelación a reivindicaciones étnico-culturales, empero su discurso no asume el carácter de un proyecto indigenista excluyente, tal como acontece con el MIP y su propuesta de «nación aymara» ni con otras posturas milenaristas que plantean la «refundación» de Bolivia como Qollasuyo. Su rescate de lo étnico-cultural no se contrapone al nacionalismo pero resignifica la noción de pueblo –el sujeto revolucionario de los discursos populistas y nacionalistas– con la noción de «pueblos indígenas», como unidades que forman parte de una nación boliviana multiétnica y pluricultural. Su confrontación con la política norteamericana de erradicación de plantaciones de coca está revestida de otro componente cultural que se resume en «la defensa de la hoja sagrada de coca», aunque su reclamo no contradice los postulados del neoliberalismo que critica, puesto que rechaza la intervención gubernamental –boliviana o norteamericana– en la definición de la producción y comercialización de la hoja de coca. En esa medida, no es un «movimiento al socialismo» sino un partido de izquierda nacionalista con base campesina y reivindicaciones étnico-culturales, por ello, su nombre original –Asamblea por la Soberanía de los Pueblos– que algunas veces adjuntó a su sigla expresa de mejor manera su propuesta: «asamblea» porque rescata la lógica sindical y comunitaria para la toma de decisiones, «soberanía» porque su lucha se despliega contra la injerencia norteamericana y por el fortalecimiento del Estado frente a las empresas transnacionales, y «los pueblos» porque desplaza la noción de pueblo, como alianza de clases del nacionalismo revolucionario o como frente popular de la izquierda marxista, por la idea de «pueblos indígenas», portadores de una cosmovisión que resistió quinientos años de dominación colonial y explotación capitalista. Se trata, pues, de un discurso complejo por efecto de la confluencia de elementos ideológicos de diversa impronta que se combinan de manera precaria y denotan una debilidad programática.

La figura de su líder, Evo Morales, condensa en cierta medida los rasgos del discurso del MAS por su papel dirigente a la cabeza de los sindicatos

campesinos productores de hoja de coca enfrentados a la política norteamericana, por su trayectoria en el campo de la izquierda sindical y partidista y porque es el primer indio/indígena<sup>21</sup> que accede a la presidencia de la República en una sociedad caracterizada por la discriminación de la mayoritaria población campesina e indígena y su exclusión fáctica del escenario político hasta comienzos del siglo XXI. Con la irrupción del MAS y del MIP, la izquierda boliviana inauguró un tercer ciclo en su historia. De los partidos obreros de carácter marxista fundados en la década de los años cuarenta y los partidos socialistas y socialdemócratas de origen universitario surgidos en la década de los sesenta, a los partidos campesinos e indígenas del siglo XXI que esgrimen propuestas nacionalistas y proyectos de sociedad multiétnica y pluricultural en el marco de la competencia electoral.

Con una base electoral estable, arraigo social, fortaleza organizativa –aunque con déficit de institucionalización– y liderazgo propio, el MAS expresa la irrupción de nuevas demandas y nuevas identidades en la política boliviana, con capacidad de incidir en el decurso del proceso democrático

---

21 Las ideas y las creencias, decía Ortega y Gasset, se distinguen porque «ideas tenemos», en cambio, «creencias somos». Es decir, no son los juicios los que nos constituyen como sujetos en la interacción social sino los prejuicios y, en la sociedad boliviana, los prejuicios tienen connotación étnica. La discriminación tiene múltiples facetas, se manifiesta en las palabras de uso corriente en la vida cotidiana y se reproduce en el espacio público: si el término «indígena» presenta connotaciones positivas en el espacio de discursividad política (pueblos indígenas, derechos indígenas), el término «indio», en cambio, es peyorativo y remite a una taxonomía en la cual los indios (no importa si son quechuas, aymaras, guaraníes, chiquitanos, ayoreos u otros) son situados en el último lugar de una imaginaria jerarquía social que no se modifica por la condición económica o nivel educativo de las personas. Por lo tanto, el poder político era (y es, porque se trata de un prejuicio colectivo internalizado inclusive por las propias víctimas de la discriminación) considerado un espacio reservado a las élites. La construcción de democracia, entre otros procesos, empezó a modificar estos prejuicios y los resultados electorales de 2002 y, particularmente, de diciembre de 2005 constituyen una demostración positiva de ese proceso. El arribo de Evo Morales a la presidencia permite la eliminación de un prejuicio colonialista que se manifestaba en el rechazo taxativo a esa posibilidad por su condición étnica, «porque es indio» –razón a la que se sumaban las diferencias ideológicas y políticas–, sacando a relucir el peso de las creencias en una sociedad que se reproduce con estos atavismos a cuestas y, quizás por ello, emprende procesos de cambio.

y en el cariz de las reformas estatales, merced a su conversión en la fuerza más relevante del sistema de partidos.

## **5. Nuevo escenario político y perspectivas del gobierno del MAS**

Antes de examinar las perspectivas de la gestión gubernamental al mando de Evo Morales es necesario señalar que los rasgos de polarización que caracterizaron el proceso político en los últimos cinco años es susceptible de atenuarse debido a la legitimidad presidencial que proviene de las urnas y a las coincidencias programáticas entre las principales candidaturas en torno a los temas centrales de la campaña electoral: una política hidrocarburífera con énfasis en un mayor protagonismo estatal como respuesta a las demandas de nacionalización; la realización de la Asamblea Constituyente para el rediseño de las normas que vinculan Estado, economía, política y sociedad; y, finalmente, la implementación progresiva de las autonomías departamentales como un proceso de reforma del modelo centralista del Estado.

El nuevo escenario político institucional presenta tres dimensiones problemáticas que deben ser enfrentadas por el gobierno de Evo Morales para configurar un nuevo esquema de gobernabilidad democrática: se trata de las relaciones entre el poder ejecutivo y el congreso nacional, los vínculos entre el gobierno central y las autoridades regionales, así como, las articulaciones entre el partido gobernante y los movimientos sociales. Esta tríada de relaciones muestra un cuadro complejo de actores políticos y sociales que exige un manejo equilibrado de la gestión política en la medida que su accionar se asienta en demandas disímiles y, en cierta medida, contrapuestas. Veamos esas tres dimensiones, a partir de señalar que los resultados electorales han reducido el margen de incertidumbre y los riesgos de una reedición automática de la conflictividad de los últimos años. En primer lugar, la gobernabilidad no se concentra en las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo y, en todo caso, no existen

posibilidades ciertas de conformación de una coalición opositora al MAS que se traduzca en un bloqueo legislativo a las iniciativas presidenciales. Existe, más bien, la posibilidad de cumplir la agenda de reformas en torno a la realización de la Asamblea Constituyente y el referéndum sobre autonomías departamentales a partir de consensos básicos y acuerdos específicos en el escenario parlamentario. En segundo lugar, la modificación de los vínculos entre las regiones y el Estado con la existencia de autoridades políticas departamentales –prefectos– electas en las urnas no constituye, inicialmente, un escenario adverso al nuevo gobierno si se considera que no existe una corriente política dominante en las regiones. Los cuatro prefectos con mayor influencia –La Paz, Santa Cruz, Tarija y Cochabamba– responden a distintas fuerzas políticas o tienen como rasgo central una nítida personalización en la representación. En esa medida, las relaciones bilaterales caracterizarán las negociaciones regionales con el presidente de la República disminuyendo las posibilidades y los riesgos de una acción corporativa. En tercer lugar, la distribución territorial y social del voto a favor de Evo Morales y la raigambre sindical y comunitaria de su organización política impiden que, en el corto plazo, las demandas de algunos movimientos sociales más radicales en sus propuestas –como, por ejemplo, en el sentido de la nacionalización de los hidrocarburos o en el tema tierra/territorio– constituyan un factor de presión para la toma de decisiones del futuro gobierno. Sin embargo, esta relación se constituye en el punto de mayor alerta porque podría provocar una radicalización en las decisiones del gobierno, abriendo fisuras con el congreso y provocando tensiones en la relación con algunas regiones. Por ello, la importancia de la capacidad de gestión política concentrada en el presidente de la República que, empero, tiene como capital político una incuestionable victoria en las urnas y la posibilidad de reinventar la democracia, fortaleciéndola.

Diciembre, 2005-Enero, 2006

# REFERÉNDUM Y ASAMBLEA CONSTITUYENTE: AUTONOMÍAS DEPARTAMENTALES EN BOLIVIA

## 1. Introducción

El 2 de julio de 2006 se realizó un referéndum nacional sobre autonomías departamentales como parte del proceso de descentralización política del Estado<sup>22</sup>. Es la segunda consulta popular que se lleva cabo en Bolivia desde que esta institución de democracia participativa fue incorporada en la Constitución Política del Estado –mediante una reforma parcial aprobada por el parlamento en febrero de 2004– junto con la Asamblea Constituyente y la iniciativa legislativa ciudadana para ampliar

---

22 La división político-administrativa del país establece la existencia de Departamentos, Provincias, Municipios y Cantones. En la actualidad, y 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 es designada por el presidente de la República, aunque en diciembre de 2005 se definió, de manera inédita y provisional –porque la actual norma constitucional no lo establece– su elección directa mediante voto ciudadano, la que fue «refrendada» por el presidente Evo Morales que procedió a las designaciones respectivas respetando los resultados de los comicios. Este nivel subnacional está sometido al debate en la Asamblea Constituyente respecto a la transferencia de competencias del gobierno central y a la asignación de nuevas atribuciones que le otorguen capacidad para conformar gobiernos departamentales mediante voto ciudadano y realizar una gestión pública descentralizada.

la democracia representativa mediante dispositivos de democracia participativa. Desde entonces, el texto constitucional establece que el país «adopta para su gobierno la forma democrática representativa y participativa» y que «el pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes y mediante la Asamblea Constituyente, la Iniciativa Legislativa Ciudadana y el Referéndum» (Arts. 1 y 4).

La primera experiencia de referéndum se verificó en julio de 2004 para definir la política hidrocarburífera y, como en este caso, estuvo precedida por una grave crisis política y una aguda conflictividad social que exigieron una serie de acuerdos entre actores políticos y sociales. Empero, una diferencia sustantiva radica en los alcances de su carácter vinculante puesto que el referéndum sobre los hidrocarburos era un mandato para los poderes del Estado, en cambio, la consulta popular sobre las autonomías departamentales tiene un destinatario específico: la Asamblea Constituyente, cuya composición fue definida mediante elecciones realizadas de manera simultánea con el referéndum. Instalada el 6 de agosto de 2006, y con un plazo límite de doce meses, la Asamblea Constituyente debe elaborar y aprobar un nuevo texto constitucional que, en el segundo semestre de 2007, será sometido a un referéndum de salida para su aceptación o rechazo por parte de la ciudadanía.

Sin duda, entre los temas centrales de la agenda constituyente se destacan las autonomías departamentales y tienden a convertirse en el asunto de mayor divergencia debido a los resultados de la consulta ciudadana del 2 de julio de 2005. Además, porque este tema fue motivo de polémicas y enfrentamientos regionales puesto que para algunos Departamentos, particularmente de la zona altiplánica, como La Paz, Oruro y Potosí que tienen una mayoritaria población indígena, la propuesta de autonomías departamentales pone en riesgo la «unidad nacional» y es vista como una amenaza de «separatismo» propiciado por las élites regionales de Santa Cruz y Tarija, Departamentos situados en el



oriente y en el sur del país. Estas diferencias políticas ya se pusieron de manifiesto en las elecciones generales de 2005 cuando el Movimiento Al Socialismo (MAS), imbricado con los movimientos campesino e indígena, obtuvo la victoria en los Departamentos de la zona altiplánica y de los valles centrales (La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba y Chuquisaca), y en cambio, en los Departamentos de tierras bajas y en los valles del sur (Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija) venció la agrupación ciudadana Poder Democrático y Social (PODEMOS), con apoyo de organizaciones cívicas y sectores empresariales. En cierta medida, este mapa de preferencias políticas que mostraba una geografía electoral que dividía al país en dos macro-regiones (occidente y oriente) se reprodujo, con algunas variaciones, en la votación del referéndum y en la elección de representantes a la Asamblea Constituyente, porque la victoria nacional –en ambos eventos– correspondió al MAS y el voto por la pregunta del referéndum se dividió entre los Departamentos de manera análoga a lo acontecido en diciembre de 2005. Veamos.

El «No» obtuvo más de la mitad de los votos válidos del cómputo nacional alcanzando el 57.6% (Ver Cuadro 17) y venció en cinco Departamentos (La Paz, Cochabamba, Oruro, Potosí y Chuquisaca), mientras que el «Sí» obtuvo la victoria en los restantes cuatro (Tarija, Pando, Beni y Santa Cruz) definiendo un escenario complejo para el tratamiento del tema en la Asamblea Constituyente (Ver Cuadro 18). El voto por el «No» fue promovido por el partido de gobierno –el MAS– que, además, obtuvo la mayor cantidad de representantes a la Asamblea Constituyente con victorias en siete Departamentos, inclusive en Santa Cruz y Tarija, regiones donde el voto a favor de las autonomías fue mayor al 70% y 60%, respectivamente. En cambio, el «Sí» fue apoyado por la oposición parlamentaria encabezada por la agrupación ciudadana PODEMOS, segunda fuerza electoral con una notoria distancia respecto al MAS, aunque sus principales promotores fueron organizaciones cívico-regionales y empresariales. A diferencia de la actual composición del poder

legislativo que se concentra en cuatro fuerzas políticas, la representación en la Asamblea Constituyente se amplió a quince agrupaciones políticas y ciudadanas (Ver Cuadro 20) con una relevante presencia dirigentes de sindicatos y organizaciones campesinas e indígenas, base social de apoyo al MAS.

Otro aspecto relevante de los eventos electorales realizados el 2 de julio de 2006 está referido a la participación ciudadana que sobrepasó, en ambos casos, el 80% de asistencia a las urnas. Considerando que el proceso electoral no tenía los incentivos convencionales de una disputa por el poder político, que se habían efectuado elecciones generales apenas seis meses antes y que la pregunta del referéndum era compleja, así como, era una incógnita el interés generalizado por la Asamblea Constituyente, este grado de concurrencia a un doble acto electoral puso en evidencia una importante asimilación ciudadana de las nuevas pautas de participación. Finalmente, en la medida que el gobierno del MAS había iniciado su gestión seis meses antes, también estaba en juego la consistencia del mayoritario apoyo electoral obtenido por este partido en los anteriores comicios y, aunque el referéndum y las elecciones para la Asamblea Constituyente no tuvieron un carácter plebiscitario para el presidente Evo Morales, los resultados confirmaron su conversión en la principal fuerza política del país y en el único partido con presencia nacional. Con el 50.7% de los votos, el MAS alcanzó el primer lugar en las elecciones para constituyentes, un poco menos que la cifra obtenida en las elecciones generales de diciembre de 2005, y con el 57.6% de los votos por su consigna «No» en el referéndum demostró su capacidad de convocatoria.

Con todo, detrás de este escueto relato de eventos y cifras se esconde una compleja trama de conflictos sociales y disputas políticas que contiene una intensa historia matizada por cambios institucionales y transformaciones políticas.

## 2. Crisis y cambio político

El referéndum como dispositivo de democracia participativa fue una de las respuestas institucionales para resolver la crisis política que, en los últimos cuatro años, provocó la renuncia de dos presidentes de la República y el adelantamiento de elecciones generales. Después de la crisis de octubre de 2003 que provocó la renuncia presidencial y la sucesión constitucional en manos del vicepresidente Carlos Mesa, las demandas sociales y los planteamientos de los partidos de oposición –entre los que sobresale el MAS– se materializaron en el reconocimiento constitucional de instituciones de democracia participativa, como el referéndum, la iniciativa legislativa ciudadana y la asamblea constituyente. También en la incorporación de otras formas organizativas –agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas– en la disputa electoral, eliminando la exclusividad partidista en la representación política. Cambios institucionales que fueron parte de la reforma parcial de la Constitución Política del Estado aprobada por el parlamento en febrero de 2004.

Estos cambios denotaron el agotamiento de la democracia pactada y una de las manifestaciones nítidas de la transformación política fue la virtual desaparición de los partidos tradicionales (Acción Democrática Nacionalista ADN, Movimiento de Izquierda Revolucionaria MIR, y en menor grado, el Movimiento Nacionalista Revolucionario MNR) que gobernaron casi dos décadas. Después de octubre de 2003 se inició una coyuntura de innegable influencia del MAS y de las organizaciones sociales que exigían la realización de una consulta popular para definir la «nacionalización» de los hidrocarburos, así como, la convocatoria a una asamblea constituyente para redefinir las «reglas del juego» y «refundar» el país.

El predominio de partidos de izquierda y organizaciones sindicales que impulsaron el referéndum sobre los hidrocarburos provocó la reacción de otras fuerzas políticas y sociales. Así surgió la demanda de «autonomías

departamentales» promovida por el movimiento cívico-regional y los gremios empresariales del Departamento de Santa Cruz que, a principios de 2005, organizaron un multitudinario cabildo e iniciaron una campaña de recolección de firmas para apoyar una iniciativa legislativa ciudadana dirigida a exigir la convocatoria a un referéndum sobre este tema. En ambos casos, la acción directa de las organizaciones sociales tuvo consecuencias políticas y terminaron orientando sus demandas hacia soluciones institucionales a pesar de la crisis política que ponía en riesgo la continuidad del orden democrático.

En junio de 2005 se reavivaron las protestas sociales y la situación derivó en la renuncia de Carlos Mesa. En un contexto de pugnas sociales, polarización política y enfrentamientos regionales se suscribió un acuerdo parlamentario para acortar el mandato presidencial (cuya finalización estaba prevista para mediados de 2007) y adelantar la convocatoria a elecciones generales para diciembre de ese año. También se definió que, de manera simultánea y por primera vez, las autoridades políticas de las regiones –los prefectos de los Departamentos– sean electos mediante voto ciudadano, pese a que la norma constitucional establece que su designación es una atribución del presidente de la República.

Las elecciones generales de diciembre de 2005 tuvieron un resultado inédito. Evo Morales, candidato presidencial del MAS, obtuvo la mayoría absoluta de votos y se constituyó en el primer candidato –desde la transición a la democracia a principios de los años ochenta– que accede directamente a la presidencia de la República prescindiendo de los pactos interpartidistas (Ver Cuadro 16). Sin embargo, en contraste con la supremacía del MAS en los comicios generales, en las elecciones de prefectos este partido solamente venció en tres de los nueve Departamentos; hecho que puso en evidencia la existencia de voto cruzado en las preferencias políticas nacionales y regionales. Este escenario postelectoral sacó a relucir un complejo cuadro de relaciones que se

manifestó en una creciente tensión entre el gobierno central y los prefectos no afines al oficialismo; tensión caracterizada por intentos de coordinación en aspectos relativos a la gestión pública y desencuentros respecto al debate acerca de las autonomías departamentales. De esta manera, pese a su victoria en el nivel nacional y disponer de mayoría parlamentaria, el MAS concertó con la oposición una convocatoria para la realización simultánea del referéndum sobre autonomías departamentales y la elección de representantes a la Asamblea Constituyente, dando cumplimiento a los acuerdos políticos de junio de 2005.

En los últimos años, el sistema político sufrió mutaciones en cuanto a la trama de actores y las características del proceso decisional. El marco institucional muestra nuevas pautas en el proceso decisional político que ya no se limita a las negociaciones entre partidos ni a las relaciones entre el poder ejecutivo y el parlamento porque la toma de decisiones involucra a la ciudadanía –en tanto cuerpo electoral– y el referéndum permite encauzar las demandas sociales antes vehiculadas mediante la protesta callejera y la labor extraparlamentaria. Con todo, «no debe confundirse la eficacia, social y política, de las decisiones adoptadas con la eficacia decisional, relacionada con la mayor o menor velocidad en la toma de decisiones» (Borth 2004:180 nota 116).

Por otra parte, existe una nueva composición en el sistema de partidos debido al desplazamiento de los partidos tradicionales, la presencia de agrupaciones ciudadanas –también presentes en las regiones con la elección de prefectos– y el carácter híbrido e informal del partido de gobierno –en términos organizativos– debido a sus estrechos vínculos –de cooptación y/o subordinación– con movimientos sociales, organizaciones sindicales y pueblos indígenas. En cierta medida, estos rasgos son fruto de nuevas reglas incorporadas en la Constitución Política del Estado sometida a su vez a un proceso de reforma total en la Asamblea Constituyente, cuyos resultados serán puestos a consideración de la ciudadanía para su aprobación o rechazo

mediante un referéndum de salida, si es que las deliberaciones en la Asamblea Constituyente llegan a buen término.

Precisamente, uno de los temas controvertidos del debate en la Asamblea Constituyente será la incorporación de un régimen de autonomías territoriales en el nuevo texto constitucional. A continuación evaluamos el debate en torno a este tema.

### **3. El debate sobre las autonomías**

El debate sobre las autonomías territoriales ha girado, desde hace varios años, en torno al tipo de Estado y a las modalidades de descentralización política. Sin embargo, la discusión presentó dos posiciones contrapuestas porque la descentralización estatal fue planteada en términos de autonomía indígena o autonomía departamental en el nivel subnacional. Por una parte, una postura multiculturalista que cuestiona la continuidad de la existencia de los Departamentos y, por otra, una postura regionalista que no contempla las demandas indígenas. Estas posturas se presentaron como posiciones irreconciliables porque basaban su enunciación discursiva en la negación del «otro» pese a que enarbolaban la consigna de autonomía que, se supone, implica la conquista de la voluntad propia como requisito para una relación igualitaria con los demás. Estas dos visiones expresaron, de alguna manera, la metáfora que daba cuenta de la fractura de la sociedad —«las dos Bolivias», una occidental moderna y otra indígena tradicional— y matizaron con elementos identitarios la crisis política que adquirió contornos complementarios de clausura discursiva.

¿Cómo se manifestó este rasgo de clausura discursiva entre lo indígena y lo regional, entre lo étnico y lo departamental en el debate sobre las autonomías? Los discursos que se sustentaban en criterios de identidad étnico-cultural planteaban las siguientes propuestas: Autodeterminación

territorial de las naciones originarias, mancomunidad de municipios autónomos en diez regiones para redefinir la división político-administrativa del Estado, establecimiento de regiones o áreas étnico-lingüísticas autónomas, delimitación de seis macro-regiones que cobijan en su seno a treinta y seis naciones originarias o, bien, autonomías territoriales de base étnico-lingüística (Unidad de Coordinación para la Asamblea Constituyente 2004, FES-ILDIS 2005). Es decir, las autonomías territoriales eran definidas a partir de criterios de identidad étnico-cultural y nuevas regiones o comunidades lingüísticas debían sustituir a los Departamentos actualmente existentes que (se) han construido (con) identidades regionales. En otras palabras, desde una postura multiculturalista –que interpela a pueblos indígenas y/o naciones originarias– se excluían a las identidades sociales que no apelaban a referentes étnico-culturales y sobre esa base se planteaba la redefinición de la división político-administrativa del Estado.

En el otro extremo se situaba una vaga propuesta de autonomías «regionales», asumida por los comités cívicos, aunque su planteamiento era ambiguo porque no existía precisión en la definición de región y se equiparaba a las regiones con los departamentos. Finalmente, después del cabildo realizado en Santa Cruz en enero de 2005 se impuso la consigna de «autonomías departamentales» centrando su demanda en la descentralización política para profundizar la desconcentración administrativa, prestando atención a aspectos fiscales y financieros. Sin embargo, esta visión no consideraba las identidades y reivindicaciones indígenas debido a que la ideología regionalista concibe la sociedad local como un espacio homogéneo o como un ámbito de despliegue de un proyecto hegemónico propugnado por élites locales de poder. Por eso, esta propuesta enfatizaba los aspectos fiscales y político-administrativos de los gobiernos departamentales y no percibía la necesidad de considerar las demandas étnico-culturales cuya importancia adquirió nuevas connotaciones con la victoria electoral del MAS.

Ahora bien, esta situación de clausura discursiva entre multiculturalismo indigenista y regionalismo conservador sufrió algunas modificaciones después de la victoria de Evo Morales en las elecciones presidenciales porque las propuestas empezaron a evaluar diversas maneras de articulación de las autonomías departamentales y las autonomías indígenas rescatando, por ejemplo, la figura de distrito o municipio indígena en el marco de las autonomías departamentales. Sin embargo, al calor de la campaña electoral por la Asamblea Constituyente y el referéndum por las autonomías departamentales resurgieron las diferencias y contradicciones entre estas posiciones a partir de la decisión del MAS de propiciar un voto de rechazo a la pregunta del referéndum con el argumento de que era favorable a los intereses de las élites regionales de poder, sobre todo de Santa Cruz, y ponían en riesgo la unidad nacional, además, porque el tenor de la pregunta del referéndum eliminaba la posibilidad de considerar otras modalidades de autonomía territorial, como la de raigambre indígena, esgrimidas por algunos sectores del partido de gobierno.

Precisamente, la propuesta del MAS para la Asamblea Constituyente hace mención a la necesidad de establecer «modalidades flexibles de autonomías regionales, indígenas, municipales y/o departamentales»(Movimiento Al Socialismo 2006:10), una propuesta susceptible de interpretarse como una mirada excluyente en la medida que las autonomías regionales, indígenas y municipales no incluyen la autonomía departamental (a eso se refiere la «o») aunque sin rechazar la posibilidad de una articulación de las distintas modalidades de autonomía, incluida la autonomía departamental (si se toma en cuenta la «y»). La consideración de autonomías regionales, por ejemplo, ha sido formulada de manera imprecisa por las dificultades para establecer los criterios predominantes –sociológicos, económicos, ecológicos, culturales– para definir una determinada región. En pleno proceso electoral, algunas instancias gubernamentales elaboraron una propuesta de regionalización que implica el reconocimiento de una treintena de regiones como unidades de planificación para la implementación



de políticas de desarrollo que, opcionalmente, podrían servir de referencia para un modelo de autonomías territoriales. Asimismo, las declaraciones del presidente de la República en el acto inaugural de la Asamblea Constituyente se han referido a la necesidad de reconocer autonomía a las provincias y cantones, inclusive, a las comunidades indígenas. Esta vaguedad discursiva pone en evidencia la inexistencia de una posición definida respecto al tema de las autonomías territoriales en el seno de la principal fuerza política de la Asamblea Constituyente.

Es dable suponer que la posición gubernamental a favor del NO estuvo impulsada más que por un rechazo a las autonomías departamentales por el despliegue de una estrategia discursiva dirigida a replantear el debate en torno a las autonomías territoriales sin circunscribir su tratamiento al nivel departamental, aunque en el seno del oficialismo no existe una propuesta alternativa definitiva para ser discutida en la Asamblea Constituyente.

Con todo, la tensión entre la autonomía departamental y la autonomía indígena en el rediseño institucional del Estado pone en tapete de discusión el propio objeto de la reforma: ¿cuáles son las unidades territoriales susceptibles de ser proclamadas autónomas y qué competencias y atribuciones deben ser asumidas por estas unidades? En estas condiciones discursivas se plantea, de nueva cuenta, el debate sobre el tema y adquiere otra connotación debido a los resultados del referéndum y a las posiciones asumidas por la principal fuerza política en la Asamblea Constituyente.

#### **4. Las perspectivas del debate autonómico en la Asamblea Constituyente**

Los desafíos que enfrenta la Asamblea Constituyente se dan en circunstancias peculiares que distinguen nítidamente este proceso de

reforma constitucional de las experiencias anteriores (se realizaron dos reformas constitucionales parciales –en 1995 y 2004– a través del parlamento) no solamente en términos formales, porque se trata de una reforma total de la Constitución Política del Estado y mediante modalidades inéditas de representación política sino, y sobre todo, porque el país está viviendo un momento de primacía de la política –que define el curso de los procesos sociales y económicos– y de una política sin centralidad del sistema de partidos. El referéndum sobre hidrocarburos fue una constatación de esta realidad que se tradujo en la aprobación de una nueva ley para el sector en mayo de 2005 y en la emisión del decreto de «nacionalización» por el gobierno del MAS el 1 de mayo de 2006. Asimismo, el referéndum sobre autonomías departamentales es un hito del proceso de descentralización política, independientemente del diseño institucional del Estado que apruebe la Asamblea Constituyente. Esto debido a que la política ya no es un campo ni una práctica restringida a los partidos porque la participación política se ha diversificado y existen nuevas pautas de acción política para los ciudadanos (referéndum e iniciativa legislativa) y para la competencia electoral con la incorporación de nuevas modalidades organizativas en la disputa política.

Estas nuevas pautas de acción fueron una respuesta a la tensión entre la política institucional y la «política en las calles» que puede encontrar una posibilidad de resolución en el proceso de la Asamblea Constituyente mediante la deliberación democrática, sin perder de vista que la política deliberativa implica y exige el reconocimiento del «otro» como interlocutor capaz de persuadir con sus argumentos de la pertinencia de su propuesta. Por eso, la Asamblea Constituyente es quizás la única apuesta válida a la política como espacio de concertación para encarar la reforma estatal sin eliminar las diferencias pero evitando que los antagonismos pongan en riesgo la democracia y el sentido de pertenencia a la comunidad nacional.

Los resultados de la consulta motivaron un intenso debate respecto al carácter vinculante del referéndum, aspecto que debe ser resuelto en/ por la Asamblea Constituyente. La interpretación de las cifras por parte de las fuerzas políticas denota la existencia de variadas estrategias. Por un lado, el MAS considera que la mayoría nacional obtenida por el «No» elimina la obligatoriedad del tratamiento de las autonomías departamentales en los términos del texto de la pregunta y, por ende, es admisible que la Asamblea Constituyente aborde el tema sin esa restricción. Por otro lado, los promotores del «Sí», sobre todo los actores regionales que obtuvieron mayoría de votos en sus Departamentos, consideran que la Asamblea Constituyente está obligada a incluir un régimen sobre autonomías departamental en el nuevo texto constitucional en los términos de la pregunta del referéndum<sup>23</sup>.

Si bien el título de la norma –Ley de Convocatoria al Referéndum Nacional Vinculante a la Asamblea Constituyente para las Autonomías

---

23 Estas desavenencias se trasladaron al debate en relación a la fórmula de voto que debía utilizar la Asamblea Constituyente para aprobar la nueva Constitución y su irresolución en este escenario institucional provocó de nueva cuenta un ambiente de polarización política teñido de conflictos. En los últimos meses del 2006, los cuatro Departamentos donde venció el SI conformaron una Junta Autónoma –conformada por prefectos y dirigentes cívicos– para actuar de manera coordinada y presionar a la Asamblea Constituyente mediante cabildos para que respete los resultados del referéndum, habida cuenta la pretensión del MAS de aprobar el nuevo texto constitucional por mayoría absoluta y esgrimir una posición contraria a las autonomías departamentales, anatemizadas en el discurso oficialista como «separatistas» o «independentistas». La exacerbación de estas diferencias provocaron, a principios de este año, graves conflictos en la capital del Departamento de Cochabamba con enfrentamientos callejeros entre sectores medios urbanos y campesinos con un saldo de tres muertos y centenas de heridos. Entre las razones de este trágico episodio se encuentran la movilización de sindicatos campesinos afines al gobierno solicitando la renuncia del prefecto y la pretensión de esta autoridad de promover la convocatoria a un nuevo referéndum autonómico, de carácter departamental. El efecto político de este conflicto se tradujo en una propuesta del presidente Morales para incorporar en la norma constitucional, mediante una ley interpretativa, la revocatoria de mandato mediante referéndum para encauzar institucionalmente los problemas derivados de la pugna entre el poder ejecutivo y las autoridades departamentales.

Departamentales— explicita su carácter nacional y, por ende, la valoración de sus resultados debe efectuarse a partir de ese rasgo, la pregunta contenida en el Art. 4 —cuya extensión y complejidad denota las concesiones inevitables a una concertación de intereses contrapuestos— introduce otros ingredientes que permiten diversas interpretaciones:

¿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? (República de Bolivia 2006: 1)

La mención a «los Departamentos donde este Referéndum tenga mayoría» establece una circunscripción distinta a la nacional para fines de implementación de «un régimen de autonomías...».

Algo que se ratifica en el Art. 2, que señala:

El presente referéndum, como manifestación directa de la soberanía y voluntad popular, tendrá Mandato Vinculante para los miembros de la Asamblea Constituyente. Aquellos Departamentos que, a través del presente referéndum, lo aprobaran por simple mayoría de votos, accederán al régimen de las autonomías departamentales inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado (: 1).

Y abunda en reiteración en el Art. 5, que reza:

Los resultados del Referéndum Nacional Vinculante para la Asamblea Constituyente, serán adoptados por simple mayoría de votos válidos. Los Departamentos que así lo aprueben accederán a las Autonomías Departamentales, una vez promulgada la nueva Constitución Política del Estado (:2).

Por lo tanto, existen argumentos que validan la adopción de ambas interpretaciones denotando, más que la incongruencia o ambigüedad de la «letra» de la norma, el predominio de su «espíritu» que responde a la naturaleza del acuerdo político que dio origen a su aprobación.

Las desavenencias radican en que si debe prevalecer el cómputo nacional o deben acatarse los resultados de cada Departamento. La primera opción implica desechar la pregunta del referéndum y relativizar la exigencia de la incorporación de un régimen de autonomías departamentales en el nuevo texto constitucional abriendo la posibilidad de considerar otras modalidades de autonomía (indígena, regional e, inclusive, provincial, cantonal y comunal). La segunda alternativa supone la obligación de la Asamblea Constituyente para incorporar las autonomías departamentales en la nueva Constitución para que aquellos Departamentos en los que venció el «Sí» ingresen a un régimen autonómico después de su promulgación.

En la medida que la primera opción es enarbolada por el partido de gobierno con apoyo del movimiento campesino e indígena y la segunda es defendida por las fuerzas políticas de oposición y los comités cívicos – y prefectos– de los Departamentos donde venció el «Sí», la resolución de este impasse se ha trasladado del marco normativo al despliegue de cálculos estratégicos por parte de los actores y a la relación de fuerzas políticas en la Asamblea Constituyente. Empero, la Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente establece en su Art. 25 que se «aprobará el texto de la nueva Constitución con dos tercios de voto de sus miembros...»

(República de Bolivia 2006<sup>a</sup>:5) obligando a –o incentivando– la concertación por lo que es factible suponer que el referéndum sobre autonomías departamentales, lejos de resolver el problema, ha trasladado su solución a la Asamblea Constituyente poniendo en riesgo la legitimidad y la eficacia de sus decisiones en la medida que debe responder a las demandas de diversos actores políticos y sociales que, por lo pronto, presentan posiciones excluyentes<sup>24</sup>.

Como vimos, se trata de dos ejes de debate en relación al tema. Uno de carácter jurídico-político, referido a la «vinculatoriedad» de los resultados del referéndum, cuya interpretación está directamente vinculada con el otro eje, de carácter político-ideológico, que expresa la orientación predominante en la propuesta de reforma estatal. En la medida que prevalezca el criterio de incorporar un régimen de autonomías departamentales en el nuevo texto constitucional, la interpretación del referéndum implicará el reconocimiento de los resultados departamentales. Si, en cambio, se impone una postura que privilegia a las autonomías indígenas se tomará en cuenta el cómputo nacional para rechazar la pregunta del referéndum.

En suma, el referéndum fue incorporado en la democracia boliviana para resolver demandas sociales mediante la participación ciudadana –en

---

24 Después de seis meses de su instalación, la Asamblea Constituyente no ha iniciado los debates sobre el contenido de la reforma constitucional y su labor se ha entabado en torno a la fórmula de votación para aprobar los artículos de la nueva Constitución. Mientras el MAS plantea una fórmula mixta –mayoría simple para la generalidad de los artículos y dos tercios para los temas de divergencia–, la oposición enarbola el voto de dos tercios de los constituyentes en todas las estaciones de aprobación de cada uno de los artículos. Una alternativa a este *impasse* –cuyos aspectos procedimentales disfrazan el debate de fondo referido a las autonomías– es la derivación de la aprobación de los artículos que no consigan el apoyo de dos tercios en la Asamblea Constituyente al mecanismo de la consulta popular, complementariamente al referéndum de salida» que debe aprobar o rechazar el nuevo texto constitucional en su integridad. La aprobación de esta norma, sometida a los cálculos de los actores estratégicos, definirá las condiciones del tratamiento de la cuestión autonómica y las posibilidades de su resolución en el marco institucional o mediante «la política en las calles».

tanto cuerpo electoral– en el proceso decisional político y como respuesta al agotamiento de un modelo de gobernabilidad concentrado en el sistema de partidos y en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Sin embargo, el referéndum sobre autonomías departamentales, en la medida que sus resultados son vinculantes para una Asamblea Constituyente y estos resultados son pasibles a diversas interpretaciones legales, no ha resuelto el problema que originó la necesidad de su convocatoria. Con todo, otra institución de democracia participativa, como la Asamblea Constituyente, será el escenario del tratamiento de este tema denotando los cambios en una democracia sometida a un continuo impulso de reforma político-institucional.

## **5. Efectos en la legitimidad democrática**

La incorporación de instituciones de democracia participativa ha permitido resolver, en el marco institucional de la democracia representativa, una situación de aguda crisis política y encauzar las demandas sociales hacia procedimientos institucionales como el referéndum y la Asamblea Constituyente. Este cambio institucional se produjo como consecuencia de la pérdida de legitimidad y capacidad representativa de los partidos que, durante dos décadas, forjaron un modelo de gobernabilidad que se sustentó en coaliciones parlamentarias y de gobierno que concentraron la toma de decisiones en el ámbito de las negociaciones interpartidarias con el aditamento de la subordinación del parlamento al poder Ejecutivo.

A pesar de las reformas político-institucionales implementadas para responder a aspectos deficitarios en el funcionamiento de la democracia, tales como, la inclusión de diputados uninominales, el ejercicio del voto desde los 18 años de edad, la creación del Tribunal Constitucional y el Defensor del Pueblo, la independencia del organismo electoral o una ley

de cuotas para promover la participación de las mujeres, los cuestionamientos a la democracia pactada fueron creciendo debido a la progresiva instrumentalización de los pactos para beneficio de los socios de las coaliciones de gobierno mediante un reparto de cuotas de poder y un uso patrimonialista de los recursos públicos. Otras reformas respondieron a las demandas de inclusión de los sectores marginados y discriminados, como los pueblos indígenas, a través del reconocimiento de derechos colectivos, como la propiedad de tierras comunitarias de origen, y de personería jurídica a sus organizaciones tradicionales y autoridades originarias. Cambios que expresaban el reconocimiento constitucional, desde 1995, del carácter multiétnico y pluricultural de la sociedad pero que no tuvieron impacto en la representación política que siguió siendo un ámbito exclusivo de los partidos tradicionales hasta inicios de la presente década.

Las protestas sociales iniciadas el año 2000 pusieron en evidencia los límites de la democracia pactada puesto que los conflictos no pudieron ser canalizados en el ámbito de la política institucional. A las protestas sociales contra la privatización de los servicios públicos, la capitalización de las empresas públicas o, de manera genérica, el neoliberalismo se fueron sumando demandas políticas, tales como, la realización de una Asamblea Constituyente para «modificar las reglas del juego». Con esta vaga consigna se ponían de manifiesto reivindicaciones de mayor participación ciudadana en los asuntos públicos y cuestionamientos a la capacidad representativa de los partidos políticos. La democracia pactada entre partidos fue impugnada mediante la acción directa de movimientos sociales, organizaciones sindicales y vecinales y novedosas modalidades de organización de la protesta colectiva como manifestación de una democracia directa que cuestionaba las mediaciones institucionales formales.

Estas modalidades de democracia directa empero, no cuestionaron la democracia representativa sino que se tradujeron en la demanda de



nuevas reglas para resolver los problemas de representatividad de las instituciones y legitimidad las decisiones políticas en el marco del orden constitucional. Estas reglas fueron introducidas en la Constitución Política del Estado, en febrero de 2004, mediante la incorporación de instituciones de democracia participativa para ampliar la capacidad representativa y la legitimidad de la democracia y establecer nuevos procedimientos para definir la orientación de las políticas públicas y de la reforma estatal en curso. Las dos experiencias de referéndum vividas en el transcurso de dos años son una expresión nítida de estas transformaciones político-institucionales y sus consecuencias positivas para el fortalecimiento y la profundización de la democracia representativa. Asimismo, la realización de la Asamblea Constituyente permite resaltar estos aspectos, aunque sus resultados proporcionarán los elementos precisos para evaluar su impacto en el decurso de la democracia boliviana.

Febrero, 2007



## EL GOBIERNO DE EVO MORALES: ENTRE NACIONALISMO E INDIGENISMO

En la primera semana de octubre de 2006, a las críticas por la ineficiencia en el manejo del aparato gubernamental y por los intentos de controlar la Asamblea Constituyente se sumaron los cuestionamientos a la capacidad de gestión política del Movimiento Al Socialismo (MAS). Un enfrentamiento entre mineros asalariados de la empresa estatal y cooperativistas mineros en torno a la explotación de un yacimiento de estaño arrojó una escalofriante cifra de 16 muertos y más de una centena de heridos por disparos de bala y explosiones de dinamita mientras el gobierno –que en las semanas previas había conducido las negociaciones entre ambos sectores– no atinó a dar respuestas inmediatas para controlar la situación. Los enfrentamientos en el poblado de Huanuni concluyeron con una tregua merced a la mediación de la Iglesia católica y pusieron en evidencia los límites del apoyo popular al gobierno de Evo Morales y las dificultades gubernamentales para actuar de manera eficaz en los distintos ámbitos de un proceso de cambio que plantea enormes desafíos por su complejidad y la necesidad de una concertación nacional para alejar los fantasmas de la ingobernabilidad en este nuevo ciclo de la democracia boliviana.

Un proceso de cambio que tiene en el MAS a su principal actor estratégico como resultado de la inédita mayoría absoluta obtenida por

Evo Morales en los comicios generales de diciembre de 2005 que se ratificó, siete meses después, con la victoria del MAS en la elección de representantes a la Asamblea Constituyente y con el apoyo mayoritario al «No», promovido por el partido de gobierno, en el referéndum nacional sobre autonomías departamentales (Ver Cuadros 16, 17 y 19). Empero, estas cifras y sus efectos políticos no expresan solamente una nueva correlación de fuerzas entre los actores políticos sino también la posibilidad del establecimiento de un nuevo principio hegemónico capaz de articular de otra manera las relaciones entre Estado, economía, política y sociedad en torno a un proyecto de reforma estatal enarbolado por el MAS, con innegable protagonismo del movimiento campesino e indígena.

Después del predominio, durante dos décadas, del neoliberalismo en la economía y una democracia representativa entrada en el sistema de partidos mediante el establecimiento de coaliciones de gobierno, en la actualidad la sociedad boliviana asiste a una transición estatal que es conducida, por lo pronto, por un proyecto político que combina elementos de nacionalismo e indigenismo, así como, formas alternativas de descentralización estatal y participación política cuyos contornos definitivos serán esbozados en el nuevo texto constitucional a ser elaborado por la Asamblea Constituyente y sometido a consulta popular en el transcurso del año próximo.

Para evaluar los primeros siete meses de gestión y escudriñar las perspectivas del gobierno de Evo Morales efectuamos un recorrido que contempla los nuevos parámetros que adquiere la democracia y la política después de los comicios generales de diciembre de 2005, así como, los rasgos que presentan las medidas de transformación encaradas por el gobierno del MAS prestando atención a la nacionalización de los hidrocarburos y a la realización de la Asamblea Constituyente como elementos de un proyecto político que pregona una «revolución democrática y cultural», cuyos contornos ideológicos no están definidos.

## 1. La democracia en tiempos de cambio

Con los resultados electorales de diciembre de 2005 –que tienen como rasgo principal la inédita victoria de Evo Morales por mayoría absoluta que le permitió acceder a la presidencia de la República sin negociaciones parlamentarias– se han producido algunos cambios sustantivos en la política boliviana que no se limitan al inicio de una nueva gestión gubernamental, ni al regreso de la izquierda al poder después de un cuarto de siglo, ni al retorno del fantasma del populismo augurado por los detractores del MAS. ¿Qué se puede señalar aparte de lo obvio? ¿Aparte de que se ha producido una recomposición profunda del sistema de partidos, una importante renovación generacional en el liderazgo político y la ruptura definitiva de códigos de exclusión social de raigambre étnica con la presencia del «primer presidente indígena»?

En primer lugar, se resolvió la crisis política que se había expresado en una situación de ingobernabilidad extrema desde octubre de 2003 provocando la renuncia de dos presidentes y el adelantamiento de elecciones generales. Esta crisis se expresó en una polarización ideológica entre neoliberalismo y nacionalismo en torno a la propiedad y gestión de los recursos naturales, una confrontación social entre las regiones de oriente y occidente con demandas contrapuestas y pugnas entre actores con identidades diferenciadas, y una tensión creciente entre la política institucional centrada en el sistema de partidos y la acción directa de los movimientos sociales mediante protestas callejeras, bloqueos de carreteras, paros cívicos, así como, la labor extraparlamentaria desplegada por partidos de oposición. Y aunque estas contradicciones siguen vigentes, a raíz de los resultados electorales de diciembre de 2005 se han modificado los parámetros de la gobernabilidad que, por lo tanto, exige capacidad de gestión política en varios escenarios y no solamente en el espacio parlamentario.

Aunque las relaciones oficialismo/oposición inciden, sin duda, en el tema de los recursos naturales porque se precisan varias modificaciones legales en relación, por ejemplo, a la tierra y los recursos minerales, la resolución de los problemas derivados del clivaje regional y las demandas de profundización de la democracia se definirán en el seno de la Asamblea Constituyente y bajo la presión de los movimientos cívico-regionales, por un lado, y campesino-indígenas, por otro. Este último aspecto, referido a los movimientos sociales de raigambre popular en general, exige una peculiar capacidad de mediación y negociación del partido de gobierno con los diversos sectores sociales puesto que no se trata de actores contestatarios al régimen sino de sectores organizados que forman parte de su base electoral y operan como socios en la gestión gubernamental. Este cuadro complejo de relaciones en diversos escenarios incide en la adopción de un estilo de gobernar que combina retórica radical y decisiones moderadas.

Es necesario señalar que algunos cambios en las pautas de gobernabilidad democrática son anteriores a la presencia del MAS en el gobierno y tienen que ver con la modificación del proceso decisonal político mediante la incorporación –a través de una reforma constitucional parcial aprobada en febrero de 2004– de instituciones de democracia participativa como el referéndum, la iniciativa legislativa ciudadana y la Asamblea Constituyente. Asimismo, con la inclusión de nuevos actores en la competencia electoral, como las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas, eliminando la exclusividad partidista en la representación política.

Un segundo aspecto está referido a la finalización del ciclo de la democracia pactada que se caracterizaba por la formación de coaliciones de gobierno y el protagonismo electoral de tres partidos tradicionales (Movimiento Nacionalista Revolucionario, MNR; Acción Democrática Nacionalista, ADN y Movimiento de Izquierda Revolucionaria MIR)

que alternaron en la conducción del gobierno 1985 y 2003. Con los resultados electorales de diciembre de 2005 se ha modificado la composición y el rol del sistema de partidos con la presencia de un partido dominante –MAS– y el desplazamiento de los partidos tradicionales por agrupaciones ciudadanas –Poder Democrático Social, PODEMOS– y partidos de nuevo cuño –Unidad Nacional, UN–, así como, la emergencia de nuevos códigos, demandas e identidades sociales en la discursividad política, donde sobresalen reivindicaciones cívico/regionales y campesino/indígenas que no son procesadas en el seno del sistema de partidos sino en diversos escenarios –formales e informales– que soportan la presión de actores sociales con capacidad de movilizar una diversidad de recursos.

Los cambios en la política tuvieron consecuencias en la economía porque se inició la transformación del neoliberalismo mediante el decreto de nacionalización de los hidrocarburos, promulgado por Evo Morales el 1 de mayo de 2006, continuando una política pública establecida por la nueva Ley de Hidrocarburos, aprobada en mayo de 2005, dando cumplimiento a los resultados de un referéndum vinculante –el primero en este período democrático– realizado en julio de 2004 que estableció la recuperación de la propiedad de los recursos hidrocarburíferos por parte del Estado boliviano.

Paralelamente a esta transmutación de las relaciones entre el Estado y la inversión extranjera está en marcha una serie de transformaciones político-institucionales que tiene, sin embargo, otro ritmo y no depende exclusivamente de la decisión del partido de gobierno. En la Asamblea Constituyente, inaugurada el 6 de agosto de 2006, se modificará la trama jurídica e institucional del Estado mediante una reforma total de la constitución que presenta como un tema crucial la cuestión de las autonomías departamentales –una modalidad de descentralización política– que fue motivo de otro referéndum vinculante realizado en julio de 2006, de manera conjunta con la elección de constituyentes. La

insistencia en las fechas no es un prurito, tiene que ver con el carácter procesual de la nacionalización de los hidrocarburos y pretende resaltar el carácter concertado de las soluciones políticas, puesto que la realización simultánea del referéndum autonómico y de las elecciones para la Asamblea Constituyente fue la respuesta pactada a la crisis política que condujo, en junio de 2005, a la segunda renuncia de un presidente y al adelantamiento de elecciones generales.

¿Qué elementos concurren para que la democracia boliviana enfrente esta situación? Si la crisis y el cambio son las dos caras de una misma moneda, el cambio no es una revolución sino una transición, a pesar de la consigna oficialista que pregona una «revolución democrática y cultural». Bolivia vive un proceso de transición a una nueva forma estatal y la asignatura pendiente es la articulación de las relaciones entre economía, política, cultura y sociedad en torno a nuevos ejes discursivos. La transición es el signo de esta coyuntura, pero es una coyuntura que dura varios años. Es un proceso de transformación que implica varias dimensiones. Transformación de las relaciones entre el Estado y las inversiones extranjeras para la redefinición del modelo de desarrollo y entre el Estado y las regiones que se dirimirá en un modelo de descentralización política socavando el centralismo. Transformación del proyecto de nación a partir del reconocimiento de la diversidad de identidades sociales –sobre todo étnicas– antaño subordinadas a un proyecto de homogeneización cultural y mutación de las pautas de participación y representación política en la institucionalidad democrática. El gobierno del MAS encara estas transformaciones a partir de dos ejes discursivos: nacionalismo estatista y multiculturalismo indigenista. El primero se manifiesta en la principal medida adoptada por el gobierno de Evo Morales, y el segundo está presente en las propuestas del MAS para la reforma político-institucional en la Asamblea Constituyente.



## 2. La «nacionalización legal» de los hidrocarburos

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. Las protestas sociales en la «guerra del gas» en octubre de 2003 y mayo-junio de 2005 provocaron la renuncia de dos presidentes de la República y aunque existían diversas concepciones acerca del alcance de la demanda de nacionalización (unas más radicales que exigían la expropiación sin indemnización a las empresas extranjeras, otras más bien moderadas –entre ellas la del MAS– que planteaban una «nacionalización legal» sin confiscación ni expropiación) se impuso un procedimiento jurídico formal que estableció los alcances de esa medida sin contemplar elementos de ruptura con las empresas extranjeras. Es decir, esta tercera nacionalización de los hidrocarburos se distingue nítidamente de las experiencias del siglo pasado –en 1936, que expropió a la Standard Oil y en 1969, que confiscó a la Gulf Oil– que, además, fueron asumidas por gobiernos militares.

El referéndum vinculante de julio de 2004 y la nueva Ley de Hidrocarburos de mayo de 2005 constituyeron los referentes de la medida de nacionalización del gobierno de Evo Morales definida mediante un decreto presidencial. Esta disposición recupera el criterio de distribución de los ingresos establecido por ley en un reparto similar del 50% de ingresos para el Estado y para las empresas extranjeras y establece la «migración» obligatoria de los contratos petroleros a las nuevas disposiciones legales; aunque en el caso de dos campos de producción gasífera –los más grandes, por cierto– que no disponen de contratos aprobados por el poder legislativo, las empresas están sometidas a una negociación que parte de una propuesta de distribución transitoria de 82% para el Estado y 18% para las empresas extranjeras, invirtiendo las cifras de la anterior ley vigente en el sector desde 1996.

Es decir, el Estado retoma su protagonismo en un sector clave de la economía y reformula los términos de la relación con la inversión extranjera sin atender contra las inversiones realizadas. Sin embargo, como señala un balance crítico de esta medida, «[l]a elevada composición orgánica del capital que se requiere para la explotación y comercialización de los hidrocarburos (sobre todo el gas), apunta a que YPFB [Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos] tenga una presencia marginal en las actividades petroleras, dado el pequeño capital con el que cuenta. Todo se dirige a que la propiedad y el control de los hidrocarburos permanecerán en manos de las empresas transnacionales. Bajo la superficie de un discurso de ‘nacionalización’ en el fondo se encuentra la reafirmación de la política exportadora del gas natural como materia prima en poder de los consorcios multinacionales»<sup>25</sup>. Así, el clivaje Estado/mercado tiende a resolverse mediante un fortalecimiento de la empresa pública del ramo después de una década de «achicamiento» y concesión de prerrogativas a la inversión extranjera para promover la exploración de nuevas reservas gasíferas. Al margen de las consideraciones técnico-financieras y la viabilidad de esta nueva orientación en la política económica, para el discurso gubernamental el nacionalismo estatista es la alternativa al neoliberalismo con la diferencia, respecto al pasado, que 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 y policías en las instalaciones petroleras– que acompañó la promulgación del decreto en cuestión.

Las relaciones con las empresas extranjeras muestran este rasgo de ambivalencia, puesto que la primera crisis política que sufrió el gobierno del MAS fue resultado de incongruencias en el tratamiento de las negociaciones con la empresa Petrobrás. Una medida adoptada por el

---

25 En «Legitimando el orden neoliberal. 100 días de gobierno de Evo Morales», CEDLA, La Paz, 2006.

ministerio de Hidrocarburos fue desautorizada por el Vicepresidente de la República después de un reclamo del gobierno brasilero, provocando la renuncia del ministro. Semanas antes, esta autoridad había sido interpelada y censurada por la oposición parlamentaria en el senado y, luego, ratificada por el presidente de la República, sin embargo, ante estas circunstancias optó por dejar el cargo.

En suma, la nacionalización de los hidrocarburos modifica los términos de la relación entre el Estado y las empresas extranjeras empero sus resultados son todavía relativos en términos de alcanzar el objetivo de convertir a la empresa estatal en una entidad con capacidad para controlar la cadena productiva del sector. Aunque las negociaciones respecto al incremento de los precios del gas exportado a Argentina han sido positivas y tienden a asumir similar carácter en relación a Brasil, los recursos financieros adicionales generados por estos acuerdos están sometidos a un debate respecto a su utilización, puesto que el gobierno pretende que sean invertidos en el fortalecimiento de YPFB mientras que las regiones productoras –donde el MAS tiene sus menores porcentajes de apoyo electoral- y diversos sectores sociales reclaman que la distribución se efectúe mediante la norma vigente que no contempla una asignación importante de recursos a la empresa estatal.

Si la nacionalización de los hidrocarburos era uno de los ejes de la oferta electoral del gobierno de Evo Morales, su cumplimiento denota el predominio de la *realpolitik* en las relaciones con las empresas extranjeras aunque los usos discursivos de esta medida han sido favorables para apuntalar la idea de una «revolución» que, en este caso, se manifiesta como una modificación de la orientación de la política sobre hidrocarburos en beneficio del Estado con un nítido contenido de recuperación de «dignidad nacional» que se fortalece con el incremento de ingresos fiscales como resultado de una modificación en las normas que regían las relaciones con las empresas extranjeras y que pretende incorporar a la

empresa estatal en el ramo con mayores capacidades de gestión para alcanzar su objetivo final que es la industrialización del gas. Algo que, por ahora, sigue siendo una oferta con muchas dificultades de cumplimiento pero cuenta con innegable apoyo ciudadano. A la nacionalización de los hidrocarburos siguieron anuncios de actuar en ese sentido en relación a otros recursos naturales, empero, a pesar de la retórica nacionalista las intenciones del gobierno se encaminan a establecer condiciones tributarias más favorables para el Estado en las negociaciones con las empresas transnacionales habida cuenta la imposibilidad de efectuar inversiones públicas en algún rubro, tal como ocurrió con las inversiones de una empresa de la India para la explotación del yacimiento de hierro del Mutún, el segundo más grande del continente.

Con todo, este eje discursivo es fundamental para explicar el apoyo electoral al MAS y su actual capacidad política puesto que el nacionalismo es una de las ideologías con mayor capacidad de interpelación y opera como una suerte de sentido común que se expresa en la antinomia nación versus antinación, siendo ocupados esos «espacios» por distintos actores en diversos períodos de la historia pero con un sentido progresista, esto es, nacionalismo revolucionario. Para el nacionalismo revolucionario, el pueblo y el Estado representan a la nación, mientras la antinación es el imperialismo y el coloniaje, y esa fue la visión dominante en Bolivia desde –precisamente– la «revolución nacional» de 1952 que retorna en los albores del siglo XXI pero con nuevas características. El nacionalismo desplegado desde el gobierno y articulado al proyecto político del MAS tiene como protagonistas centrales a actores políticos y movimientos sociales de raigambre campesina e indígena. El discurso de Evo Morales recupera los códigos del nacionalismo revolucionario, sin embargo, el sujeto de la «revolución democrática y cultural» no es «el pueblo» como alianza de clases y sectores sociales (como en el discurso del MNR en 1952) sino un conglomerado de identidades y movimientos sociales con

predominio de lo étnico —»los pueblos indígenas»— que son interpelados como sujetos de un proyecto de reconfiguración de la comunidad política que ya no es concebida como «una nación» sino una articulación de «naciones originarias». Por ello el énfasis en la inclusión social y el predominio político de los pueblos indígenas y comunidades campesinas y las alusiones a los 500 años de colonialismo interno en el discurso gubernamental que, sin embargo, se combina con la recuperación de la memoria nacionalista del siglo pasado y la necesidad de un Estado «fuerte». Y por ello la tensión entre «reforma del Estado» y «refundación del país» y también la coexistencia discursiva en el seno del gobierno de una visión nacional-popular e intercultural y una visión indigenista y multiculturalista en el debate de la Asamblea Constituyente, evento que analizamos a continuación.

### **3. La Asamblea Constituyente y sus desafíos**

Después de tres meses de su inauguración —realizada el 6 de agosto en un acto de conmemoración de la fundación de la República— la Asamblea Constituyente no inició sus deliberaciones para encarar la redacción de un nuevo texto constitucional y se enfrascó en una polémica sobre su reglamento interno. Prontamente se impuso una racionalidad instrumental dirigida al dominio de la asamblea por parte del MAS, la principal bancada, o al uso de capacidad de veto para obstaculizar su desenvolvimiento por parte de PODEMOS, la fuerza opositora más importante (Ver Cuadro 20). Ni el oficialismo ni la oposición tienen la fuerza suficiente para alcanzar sus objetivos puesto que la ley de convocatoria establece como procedimiento de aprobación de la nueva constitución el voto de dos terceras partes de los miembros de la asamblea. El MAS ostenta la mayoría absoluta y requiere el apoyo de fuerzas menores para alcanzar los dos tercios de votos y marginar a PODEMOS de las discusiones, tornando inútil la estrategia de resistencia de esta bancada

opositora que se escuda en una defensa intransigente de la legalidad ante la propuesta alternativa del MAS que planteó aprobar algunos artículos de la constitución por mayoría absoluta. Las posiciones enfrentadas no se limitaron al seno de la asamblea puesto que los jefes políticos ingresaron al debate y varios actores sociales desplegaron acciones para incidir en las decisiones como, por ejemplo, la amenaza de desacato a la nueva constitución por parte del movimiento cívico regional de cuatro de los nueve departamentos del país o, bien, la presencia de organización sociales campesinas e indígenas en la sede del evento para presionar a los constituyentes. Es decir, de los augurios de un pacto sustantivo orientado por valores y propuestas de reforma se transitó a los cálculos racionales de los actores estratégicos que permiten suponer que el decurso de la Asamblea Constituyente estará sometido a acuerdos instrumentales. Precisamente, uno de los aspectos polémicos está referido al tenor del primer artículo del reglamento interno que define a esta institución como una Asamblea Constituyente «originaria» provocando un áspero debate respecto a las consecuencias jurídicas de esta definición que se contraponen con el carácter «derivado» (derivado de los poderes vigentes, los poderes constituidos) de la Asamblea Constituyente que establece límites a su tarea y la circunscribe a la redacción del nuevo texto constitucional. El artículo en cuestión establece de manera explícita que la Asamblea Constituyente respetará los poderes constituidos y, por ende, es «originaria» y también «derivada»; y su carácter originario tiene que ver más bien con aquello que el discurso del MAS define como «sujeto constituyente», es decir, las naciones originarias, los pueblos indígenas. Se trata, otra vez, de la combinación de discurso radical y decisiones moderadas en el MAS puesto que retóricamente se invoca lo «originario» para referirse a un sujeto político pero no se asumen ni se defienden las derivaciones jurídicas de esa exhortación.

Sin embargo, detrás de esos juegos de lenguaje se esconde una tensión irresuelta en el proyecto del MAS entre una visión nacional-popular,

presente en el nacionalismo estatista y en la cultura política del sindicalismo campesino, y una tendencia indigenista, presente en la mirada multiculturalista y en las propuestas del movimiento campesino e indígena. Sin duda, el multiculturalismo como política de reconocimiento de la diversidad étnica de la sociedad boliviana ha adquirido visibilidad plena e incide en el debate constituyente sobre la reforma estatal. Ningún proyecto de reforma puede prescindir de este dato sociológico que antaño era obviado por los códigos nacionalistas y liberales. El multiculturalismo fue incorporado en las políticas públicas y en el sistema electoral mediante las reformas constitucionales de 1995 y 2004 empero, en la actualidad, el MAS, en una de sus vertientes, plantea una propuesta de reestructuración estatal bajo la noción de Estado multinacional o plurinacional<sup>26</sup> a partir del reconocimiento de autonomías territoriales indígenas. El tema de las autonomías indígenas no se limita a la redistribución territorial del poder estatal y a la gestión de los recursos naturales bajo nuevas pautas sino que implica una modificación sustantiva de la estructura político-administrativa del Estado –actualmente dividida en departamentos, provincias, municipios y cantones– y del sistema de representación política puesto que contempla la incorporación de modalidades de elección de representantes políticos mediante usos y costumbres indígenas en sustitución de –o complementación a– la lógica liberal de ciudadanía.

Este aspecto obliga considerar otra faceta decisiva de la transición estatal referida al clivaje Estado/regiones que está marcada por el debate en torno a las autonomías departamentales que adquirió nuevas connotaciones debido a los resultados del referéndum vinculante del 2

---

26 Al respecto, **Estado multinacional. Una propuesta democrática y pluralista para la extinción de la exclusión de las naciones indias**, de Alvaro García Linera (Editorial Malatesta 2005), actual Vicepresidente de la República, y «Por un Estado plurinacional y la autodeterminación de los pueblos y naciones indígenas, originarias y campesinas», de la Asamblea Nacional de Organizaciones Indígenas, Originarias, Campesinas y Colonizadores de Bolivia (La Paz, 2006).

de julio de 2006. Tema crucial que ordena las posiciones políticas en el debate constituyente y que está en la base de las discusiones sobre el carácter «originario» o «derivado» de la Asamblea Constituyente y sobre los procedimientos de votación, puesto que algunos actores regionales consideran que un dominio del MAS en la Asamblea Constituyente sumado a la declaratoria de su carácter «originario» podría traducirse en el reconocimiento constitucional de autonomías indígenas y en la negación de las autonomías departamentales, tomando en cuenta que el MAS optó por promover el voto por el «No» en el referéndum vinculante sobre, precisamente, las autonomías departamentales. Asunto que tiene su propio decurso y múltiples aristas.

La reforma por la descentralización política del Estado tiene una larga historia de luchas regionales, particularmente por parte del movimiento cívico del departamento de Santa Cruz. En los últimos años tomó renovados bríos con el planteamiento de un régimen de autonomías departamentales que surgió como respuesta a la propuesta de Asamblea Constituyente, en gran medida como reacción de los grupos empresariales más poderosos del país a la creciente influencia del MAS y el movimiento campesino e indígena. Un cabildo multitudinario en enero de 2005 y una recolección de miles de firmas en Santa Cruz impulsaron la convocatoria a un referéndum nacional sobre el tema que, finalmente, se realizó en julio de 2006 con un carácter vinculante respecto a la Asamblea Constituyente. Al principio, el gobierno del MAS adoptó una postura de apoyo a la demanda autonomista cruceña pero a escasas semanas de la realización de la consulta popular optó por propiciar el rechazo a la pregunta consiguiendo la victoria, con el 57.6%, en el cómputo nacional (Ver Cuadro 17) y en cinco de los nueve departamentos (La Paz, Oruro, Cochabamba, Sucre y Potosí).

El tema de fondo es que la principal fuerza política en la Asamblea Constituyente apostó al «No» a las autonomías departamentales y venció



en las urnas para establecer otra agenda en el debate constituyente respecto a la descentralización estatal vía autonomías territoriales. Una agenda que incluye otras modalidades complementarias o alternativas a las autonomías departamentales: autonomías regionales e indígenas. En la propuesta preliminar del MAS<sup>27</sup> para la Asamblea Constituyente se percibe una confusión en la formulación de este tema porque en un acápite se mencionan «autonomías municipales, indígenas y departamentales» y en otro acápite se plantean «autonomías regionales, indígenas, municipales y/o departamentales». Las incongruencias de esa fórmula que combina el «y» y el «o» en un mismo enunciado muestran una tensión en el discurso masista: la primera lectura (siguiendo la «y») combina las cuatro modalidades de autonomía y la segunda lectura (siguiendo la «o») excluye a las autonomías departamentales. Parece semántica pero no lo es. Se trata de una indefinición en el proyecto del MAS que oscila entre la contraposición y la combinación de las autonomías departamentales e indígenas. Este es el punto central del debate constituyente. La definición del MAS en este tema será decisiva porque permitirá ordenar la agenda de discusión y la decisión más acertada para viabilizar su proyecto hegemónico es articular las autonomías departamentales a su propuesta de reforma constitucional.

En este sentido, la victoria del «Sí» en cuatro departamentos (Santa Cruz, Pando, Beni y Tarija) elimina la eventualidad de obviar las autonomías departamentales pero la victoria del «No» en el cómputo nacional abre la posibilidad de incluir las autonomías indígenas en el debate constituyente. Es obvio que las cosas se complican en términos de diseño institucional, empero, todo parece indicar que la respuesta apropiada será la aceptación de un «pacto autonómico» que implicará que ninguna de las propuestas sea desechada aunque el asunto será dirimir

---

27 Al respecto, «Refundar Bolivia para vivir bien», del MAS-IPSP (La Paz, 2006).

si las autonomías departamentales e indígenas tendrán un rango similar o si las autonomías indígenas serán «procesadas» en el ámbito departamental.

En todo caso, el indigenismo –que propugna de manera exclusiva las autonomías indígenas– y el regionalismo –que adopta similar posición respecto a las autonomías departamentales– son las expresiones antidemocráticas de la reforma estatal y pueden generar un escenario de conflicto y polarización. La viabilidad de la reforma estatal en Bolivia exige establecer una política de interculturalidad entendida como diálogo y concertación entre diversas identidades sociales y proyectos políticos. Es la única vía para la coexistencia de los particularismos étnicos y regionales en un proyecto nacional popular y su prueba de fuego será cuando la descentralización política bajo un modelo de autonomías departamentales sea disputada por una propuesta de autonomías indígenas en la Asamblea Constituyente. Entonces se sabrá si los acuerdos del pasado eran sólo una tregua de la polarización mitigada desde diciembre de 2005 o el germen de una concertación nacional en torno a un proyecto político con capacidad hegemónica.

Diciembre, 2006

## DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN BOLIVIA: REPRESENTACIÓN, LEGITIMIDAD Y PROCESO POLÍTICO DECISIONAL

La adopción de instituciones de democracia participativa, como el referéndum o la consulta popular, responde a demandas de ampliación de la democracia representativa mediante la adopción de normas que, al promover mayor participación ciudadana mediante el voto universal y directo para definir asuntos públicos, modifican el proceso decisional político con la intención de mejorar la calidad representativa y la legitimidad de las instituciones democráticas. Aparte de esta pretensión normativa, su inclusión también responde a estrategias de los actores políticos para prevenir o resolver situaciones de conflicto. Estas dos facetas –sustantiva e instrumental– aparecen de manera evidente en el caso boliviano con la realización de dos consultas ciudadanas –sobre hidrocarburos, en 2004 y sobre autonomías departamentales, en 2006– ; y el cumplimiento de un referéndum en el primer semestre de 2008 para aprobar o rechazar la nueva Constitución Política del Estado, una vez que concluya su labor la Asamblea Constituyente. Asimismo, a principios de 2007 se planteó la posibilidad –luego desechada– de convocar a consulta popular para resolver problemas referidos a la titularidad del poder político mediante la revocatoria de mandato, con la

intención de dirimir conflictos en el nivel subnacional (departamental) donde existe una mayoría de autoridades (prefectos) contrarias al partido de gobierno. De esta manera, aparte de la eficacia en el proceso político decisonal entran en debate aspectos vinculados a la legitimidad y representatividad de las autoridades políticas.

En este trabajo analizamos las experiencias mencionadas y la propuesta de revocatoria de mandato resaltando la tensión entre previsiones normativas y respuestas fácticas, esto es, entre acuerdos sustantivos y pactos instrumentales. Previamente efectuamos una valoración del proceso político para enmarcar nuestro análisis sobre las causas y los efectos políticos de la combinación de instituciones de democracia representativa y democracia participativa.

## **1. La democracia participativa en escena**

A partir de una reforma parcial en la Constitución Política del Estado, aprobada por el parlamento en febrero de 2004, en Bolivia se «adopta para su gobierno la forma democrática representativa y participativa» y se establece que «el pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes y mediante la Asamblea Constituyente, la Iniciativa Legislativa Ciudadana y el Referéndum» (Arts. 1 y 4). Se trata de la segunda reforma constitucional aprobada desde la transición democrática y, a diferencia de la primera reforma que se realizó en 1994 en un ambiente de estabilidad y concertación partidista, esta reforma constitucional estuvo precedida de una grave crisis política y, en cierta medida, la inclusión de instituciones de democracia participativa fue una respuesta a problemas de representación y al agotamiento de una modalidad del proceso político decisonal centrado en el sistema de partidos y en coaliciones parlamentarias y de gobierno. La participación ciudadana mediante el voto en asuntos anteriormente circunscritos a la dinámica parlamentaria o a la interacción entre los poderes ejecutivo y legislativo reemplazó,

relativamente, a la acción directa desplegada por organizaciones sociales de diverso cuño que, desde principios de esta década, irrumpieron en el escenario político desplazando a los partidos políticos y cuestionando la eficacia de las mediaciones institucionales.

La primera experiencia de referéndum se realizó en julio de 2004 para definir la política hidrocarburífera y estuvo precedida por una grave crisis política y una aguda conflictividad social que exigieron una serie de acuerdos entre actores políticos y sociales. El 2 de julio de 2006 se realizó un referéndum nacional sobre autonomías departamentales para definir las características de la descentralización política del Estado<sup>28</sup>, como parte de un amplio pacto político que incluyó la convocatoria a una Asamblea Constituyente, el adelantamiento de elecciones generales y la elección directa de autoridades departamentales. Una diferencia sustantiva entre ambas experiencias radica en los alcances de su carácter vinculante puesto que el referéndum sobre los hidrocarburos es un mandato para los poderes del Estado, en cambio, la consulta popular sobre las autonomías departamentales tiene un destinatario específico: la Asamblea Constituyente, conformada mediante elecciones realizadas de manera simultánea con el referéndum.

Adicionalmente, la Asamblea Constituyente debe elaborar y aprobar un nuevo texto constitucional que, a la conclusión de sus labores en el

---

28 La división político-administrativa del país establece la existencia de Departamentos, Provincias, Municipios y Cantones. En la actualidad, y 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 es designada por el presidente de la República. Sin embargo, en diciembre de 2005 se definió, de manera inédita y provisional –porque la actual norma constitucional no lo establece– su elección directa mediante voto ciudadano, y el presidente Evo Morales procedió a las designaciones respectivas respetando los resultados de los comicios. Este nivel subnacional está sometido a debate en la Asamblea Constituyente respecto a la transferencia de competencias del gobierno central y a la asignación de nuevas atribuciones que le otorguen capacidad para conformar gobiernos departamentales mediante voto ciudadano y realizar una gestión pública descentralizada.

segundo semestre de 2007, será sometido a un referéndum para su aceptación o rechazo por parte de la ciudadanía. Este referéndum «de salida» puede tornarse muy complejo puesto que, según lo establecido en su Reglamento de Debates, es probable que algunos artículos –aquellos que no sean aprobados por dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Constituyente– sean sometidos a consulta popular, y al no existir restricción respecto a la cantidad de temas susceptibles de ser resueltos por esta vía se avizora un escenario muy complejo si las fuerzas políticas no llegan a concertar en la Asamblea Constituyente. Para completar este panorama de recurrencia a la consulta ciudadana, el presidente Evo Morales –en enero de 2007– sugirió la incorporación de revocatoria de mandato mediante referéndum para resolver un grave conflicto desatado por las pugnas entre el gobierno central y un prefecto no afín al oficialismo que provocaron cruentos enfrentamientos entre civiles en la ciudad de Cochabamba. Iniciativa que fue archivada pero puso en evidencia la tendencia a plantear este recurso para resolver situaciones de crisis.

¿Qué cuestiones plantea esta situación de reiterada invocación y uso de instituciones de democracia participativa? Partiendo de la aseveración de que las instituciones de democracia participativa se refieren a «las diversas formas de participación política que se realizan a través del ejercicio del voto directo y universal» con el objetivo de «involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre cuestiones públicas (actos o normas)...» (Zovatto 2004:12) y que su utilización es una respuesta a problemas de representación y estabilidad política, en este trabajo indagamos acerca de sus intenciones normativas y sus efectos fácticos en el caso boliviano.

El referéndum es uno de los dispositivos de democracia participativa que fue incorporado en la Constitución Política del Estado como parte de las reformas institucionales dirigidas a resolver situaciones de crisis

política que, en los últimos años, provocaron la renuncia de dos presidentes de la República y el adelantamiento de elecciones generales<sup>29</sup>. Es decir, no solamente expresa un afán de «consolidación» (PNUD 2004) o «ampliación» de la democracia representativa (de Souza 2004) sino, también, es un síntoma del funcionamiento deficitario de las instituciones políticas que pone en evidencia problemas de participación y representación. A partir de complejizar el proceso político decisonal y dotarle de mayor legitimidad mediante la consulta popular, la combinación de democracia participativa y democracia representativa es un intento de resolver demandas de funcionamiento estable del sistema político. Precisamente, para comprender a cabalidad este intento efectuamos un balance de los cambios políticos acontecidos en los últimos años.

## 2. Cambios en la política

A partir de 2000, la política institucional, cuando no fue desplazada, convivió con la «política en las calles» (Calderón y Szmukler 2000), esto es, la acción directa desplegada por movimientos sociales, sindicatos, gremios empresariales y entidades cívico-regionales mediante bloqueos de carreteras, marchas, huelgas, cabildos y paros cívicos. Después de una revuelta popular en octubre de 2003 que provocó la renuncia de Sánchez de Lozada y la sucesión presidencial en manos de Carlos Mesa, las demandas de los movimientos sociales

---

29 Gonzalo Sánchez de Lozada del MNR asumió la presidencia el 6 de agosto de 2002 con apoyo del MIR y partidos menores. Una protesta popular provocó su renuncia y huida del país en octubre de 2003. Por sucesión constitucional asumió la presidencia su acompañante de fórmula, Carlos Mesa, que gobernó sin apoyo parlamentario y debido a un clima de conflictividad generalizado renunció en junio de 2005 como parte de un acuerdo político-partidista que incluyó el adelantamiento de elecciones generales para diciembre de 2005 y el nombramiento de Eduardo Rodríguez, cabeza de la Corte Suprema de Justicia, como presidente de la República.

y los partidos de oposición –particularmente del Movimiento Al Socialismo (MAS) convertido en la segunda fuerza política del país desde los comicios generales de 2002– se tradujeron en la incorporación en el texto constitucional de instituciones de democracia participativa, como el referéndum, la iniciativa legislativa ciudadana y la Asamblea Constituyente. Cambio acompañado del reconocimiento de nuevas modalidades organizativas –agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas– en la competencia electoral, eliminando la exclusividad partidista en la representación política.

Estas transformaciones denotaron el agotamiento de la democracia pactada, un modelo de gobernabilidad afincado en la centralidad del sistema de partidos y sustentado en coaliciones parlamentarias y de gobierno como rasgos centrales del funcionamiento del sistema político durante casi dos décadas (1985-2003). Una de las consecuencias evidentes del cambio político fue la virtual desaparición de los partidos tradicionales (Acción Democrática Nacionalista ADN, Movimiento de Izquierda Revolucionaria MIR, y en menor grado, el Movimiento Nacionalista Revolucionario MNR) que habían gobernado, de manera alternada, durante dieciocho años y cuya debacle se inició en octubre de 2003, dando origen a una coyuntura de innegable influencia del MAS y de algunos movimientos sociales que exigían la realización de un referéndum para definir la nacionalización de los hidrocarburos y la convocatoria a una Asamblea Constituyente para «refundar» el país.

Como reacción al predominio de fuerzas políticas de izquierda y organizaciones sociales que impulsaron la realización, en julio de 2004, de un referéndum sobre la política hidrocarburífera surgió una demanda por autonomías departamentales promovida por el movimiento cívico-regional y los gremios empresariales del Departamento de Santa Cruz que, en enero de 2005, congregaron a una multitud en un cabildo que dio inicio a una campaña de recolección de firmas para solicitar –mediante



iniciativa legislativa ciudadana– la convocatoria a un referéndum sobre este tema.

Otra protesta social, en junio de 2005, derivó en la renuncia de Carlos Mesa y en un contexto de polarización política, protestas sociales y enfrentamientos regionales se suscribió un acuerdo congresal que definió el acortamiento del mandato presidencial y el adelantamiento de las elecciones generales. También se estableció que, simultáneamente y por primera vez en la historia, se elija mediante voto ciudadano a las autoridades políticas de las regiones –los prefectos de los Departamentos– pese a que la norma constitucional establece que su designación es una prerrogativa presidencial. Esta fría crónica de hechos que concluyen con la preservación y profundización de la democracia no desdeña la gravedad de los acontecimientos vividos en el transcurso de un conflicto que sacudió al país durante varias semanas con cercos campesinos, manifestaciones multitudinarias, bloqueos en las principales carreteras, paros cívicos y huelgas de hambre en un espacio de discursividad política polarizado con consignas de nacionalización, autonomías departamentales, Asamblea Constituyente, golpe de Estado, insurrección, gobierno civil-militar, clausura del parlamento, renuncia presidencial e, inclusive, voces agoreras que alertaban sobre el riesgo de una guerra civil.

El desenlace de estos avatares fue encauzado hacia la disputa electoral y los comicios generales de diciembre de 2005 tuvieron un resultado inédito con la victoria de Evo Morales, candidato presidencial del MAS, por mayoría absoluta siendo la primera vez –desde la transición a la democracia– que un candidato accede directamente a la presidencia de la República sin necesidad de establecer pactos partidistas (Ver Cuadro 16). Sin embargo, en contraste con esta supremacía en los comicios generales, en las elecciones de prefectos, el MAS venció solamente en tres de los nueve Departamentos denotando la existencia de un voto cruzado en las preferencias políticas nacionales y regionales. Este escenario

postelectoral se tradujo en un complejo cuadro de relaciones entre oficialismo y oposición que se manifestó, en el clivaje regional, en una creciente tensión entre el gobierno central y los prefectos no afines al oficialismo; tensión caracterizada por intentos de coordinación en aspectos relativos a la gestión pública y desencuentros respecto al debate en torno a las autonomías departamentales, agravados por la inexistencia de un marco normativo respecto a las nuevas relaciones entre el gobierno central y los prefectos. Por ello, pese a su nítida victoria en el nivel nacional y a disponer de mayoría parlamentaria, el MAS concertó con la oposición congresal y con las entidades cívicas de las regiones adversas al gobierno una convocatoria simultánea a un referéndum sobre autonomías departamentales y a la elección de constituyentes para dar cumplimiento a los acuerdos políticos de junio de 2006 y definir el curso de la reforma estatal en el marco de una Asamblea Constituyente.

Es decir, la democracia representativa se combinó con la democracia participativa, los partidos dejaron de detentar el monopolio de la representación política y el presidente de la República transfirió al voto ciudadano su prerrogativa de designar autoridades políticas en los Departamentos. La «letra» constitucional se adecuó al «espíritu» de la democracia realmente existente –en la que conviven la política institucional y la «política en las calles»– y uno de sus efectos formales fue la realización de dos consultas populares en el lapso de veinticuatro meses para intentar definir asuntos cruciales de la transición estatal.

El sistema político ha soportado cambios en la trama de actores, en el alcance de las reglas y en las características del proceso decisional. Un esquema institucional que muestra nuevas pautas en el proceso político decisional que ya no se circunscribe a las negociaciones en el sistema de partidos ni a las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo porque se ha incorporado la figura del referéndum para encauzar las demandas sociales antes planteadas a través de la protesta callejera y la acción

extraparlamentaria. Con todo, «no debe confundirse la eficacia, social y política, de las decisiones adoptadas con la eficacia decisional, relacionada con la mayor o menos velocidad en la toma de decisiones» (Borth 2004:180 nota 116), puesto que si bien la adopción e implementación de la consulta popular permitió resolver situaciones de crisis política no fue suficiente para tomar decisiones bajo pautas certeras porque, en ambos casos, las preguntas de la consulta fueron sujetas a diversas interpretaciones en el momento de su tratamiento como ley –en el caso de los hidrocarburos– o como régimen constitucional –en el caso de las autonomías departamentales.

### **3. Referéndum y proceso político decisional**

#### *Referéndum sobre hidrocarburos*

El referéndum sobre hidrocarburos fue convocado por el presidente Mesa y se realizó en julio de 2004 para responder a las demandas de nacionalización esgrimidas por partidos de izquierda y organizaciones sindicales y vecinales. La mayoría de los partidos adoptaron una actitud pasiva, excepto el MAS que –sin formar parte del gobierno– asumió un protagonismo directo en la elaboración de las cinco preguntas de esa consulta y en la movilización sindical para promover el voto por el «Sí» en tres preguntas y por el «No» en las dos restantes. Además, su decisión fue determinante para anular un boicot promovido por sectores radicales de izquierda que criticaban las preguntas del referéndum porque no expresaban el pedido de nacionalización con expropiación de las inversiones extranjeras, y para debilitar el tibio rechazo de sectores empresariales que consideraban que, más bien, estaban orientadas a ahuyentar la inversión extranjera.

Los resultados fueron un triunfo para el presidente Mesa y para el MAS. El «Sí» venció en las tres primeras preguntas con porcentajes de

86%, 92% y 87% y en las dos restantes con 55% y 62%, considerando los votos válidos. La diferencia en la votación en las preguntas 4 y 5 se debió a que el MAS desplegó una campaña por el «No» y esa consigna obtuvo apoyo en los distritos en los cuales este partido había vencido en las elecciones generales de 2002, demostrando su implantación territorial y la consistencia de las redes sindicales vinculadas a Evo Morales (Romero 2004).

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. Obviamente, la existencia de varias preguntas-temas y la ausencia de convención sobre el uso de algunos términos «técnicos» provocaron la indefinición de la política hidrocarburífera durante varios meses<sup>30</sup>.

---

30 Como señala Bovero, «Una institución de democracia directa como el referéndum puede ser ciertamente invocada como un correctivo democrático frente a eventuales distorsiones de la democracia representativa, pero solamente cuando se aplique a un problema de decisión que por su naturaleza sea reducible a una pregunta específica y circunscrita, además de sensata, que pueda formularse en los términos de una alternativa neta entre un sí y un no, y solamente después de un debate público suficientemente amplio que permita a los ciudadanos la posibilidad de formarse una opinión ponderada» (2002:43). Condiciones ideales que el propio autor pone en cuestión puesto que «el verdadero poder no es el del 'pueblo' que escoge sino el de quien plantea la alternativa entre la cual se escoge» (:43)

Así, a pesar de la contundencia de los resultados del referéndum, el debate congresal para redactar la nueva ley de hidrocarburos estuvo matizado por la existencia de interpretaciones divergentes sobre la noción de «recuperación» de la propiedad estatal de los hidrocarburos y la reorganización de la empresa pública. Con todo, esta norma legal expresó la resolución del clivaje Estado/mercado porque anuló la antigua ley favorable a los inversores y restituyó el protagonismo de la empresa pública en el rubro estableciendo, además, un incremento en los impuestos a las empresas extranjeras<sup>31</sup>. La promulgación de esa ley no contentó a nadie –ni al poder ejecutivo, ni al MAS, ni a los empresarios– y provocó una segunda ola de protestas sindicales con la consigna de nacionalización de los hidrocarburos que derivó en otra crisis política que provocó la renuncia del presidente Mesa y el adelantamiento de elecciones generales, así como, un pacto para la convocatoria simultánea a una Asamblea Constituyente y un referéndum sobre autonomías departamentales, cuyas características analizamos a continuación.

### *Referéndum sobre autonomías departamentales*

El referéndum sobre autonomías departamentales se realizó en julio de 2006 y, como señalamos, fue resultado de una demanda promovida por el movimiento cívico-regional de Santa Cruz con apoyo de sectores empresariales y como respuesta al predominio del movimiento campesino e indígena representado por el MAS. Si el referéndum sobre hidrocarburos tuvo como antecedente una revuelta popular conducida por fuerzas de la izquierda partidista y sindical, la consulta popular sobre autonomías estuvo precedida de cabildos y paros cívicos. Además, este tema fue motivo de polémicas y enfrentamientos regionales puesto que en algunos Departamentos, como La Paz, Oruro y Potosí, que tienen una mayoritaria población campesina e indígena que respalda al MAS, la propuesta de

---

31 Esta ley fue el marco normativo para la emisión del decreto de «nacionalización» de los hidrocarburos que promulgó el presidente Evo Morales el 1 de mayo de 2006.

autonomías departamentales es percibida como una amenaza de «separatismo» propiciado por la élite regional de Santa Cruz.

Estas diferencias políticas se pusieron de manifiesto en las elecciones generales de 2005 cuando el MAS obtuvo la victoria en los Departamentos de la zona altiplánica y de los valles centrales (La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba y Chuquisaca) y, en cambio, en los Departamentos de tierras bajas y en los valles del sur (Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija) venció una agrupación opositora (Poder Democrático y Social, PODEMOS<sup>32</sup>), con apoyo de organizaciones cívicas y sectores empresariales. En cierta medida, este mapa de preferencias políticas que mostraba una geografía electoral que dividía al país en dos macro-regiones (occidente y oriente) se reprodujo en la votación del referéndum y en la elección de representantes a la Asamblea Constituyente, porque la victoria nacional –en ambos eventos– correspondió al MAS y el voto por la pregunta del referéndum se dividió entre los Departamentos de manera similar a lo acontecido en diciembre de 2005.

La postura por el «No» obtuvo más de la mitad de los votos válidos del cómputo nacional (Cuadro 17) y venció en cinco Departamentos (La Paz, Cochabamba, Oruro, Potosí y Chuquisaca), mientras que el «Sí» obtuvo la victoria en Tarija, Pando, Beni y Santa Cruz definiendo un escenario complejo para el tratamiento del régimen autonómico en la Asamblea Constituyente (Ver Cuadro 18). El voto de rechazo a la pregunta fue promovido por el partido de gobierno que, además, obtuvo la mayor

---

32 La agrupación ciudadana PODEMOS es la segunda fuerza parlamentaria y postuló como candidato presidencial a Jorge Quiroga, quien fue sub jefe de ADN y acompañante de fórmula de Hugo Bánzer en 1997. Debido al fallecimiento de Bánzer en 2001, asumió la presidencia de la República por sucesión constitucional. El tercer lugar en los cómputos generales fue ocupado por Unidad Nacional (UN), partido fundado hace un par de años, que postuló al empresario Samuel Doria Medina, ex sub jefe nacional del MIR y ministro de Estado en los años noventa. En ambos casos, se trata de la debacle de dos organizaciones políticas tradicionales, cuyos dirigentes optaron por la creación de nuevas fuerzas político-electorales que también tienen presencia en la Asamblea Constituyente.

cantidad de representantes a la Asamblea Constituyente venciendo en siete Departamentos. Por su parte, el «Sí» fue apoyado por la oposición parlamentaria encabezada por PODEMOS, segunda fuerza electoral con una notoria distancia respecto al ganador (Ver Cuadro 19), siendo sus principales promotores las organizaciones cívico-regionales del oriente y del sur del país y empresariales. A diferencia de la composición del poder legislativo que se concentra en cuatro fuerzas políticas, la representación en la Asamblea Constituyente se amplió a quince agrupaciones políticas y ciudadanas (Cuadro 20) con una relevante presencia de mujeres y dirigentes de sindicatos y organizaciones campesinas e indígenas.

Otro aspecto destacable de los eventos electorales del 2 de julio de 2006 tiene que ver con la participación ciudadana cuya concurrencia a las urnas sobrepasó el 80% (Ver Cuadros 17 y 19). Este nivel de concurrencia a las urnas pone en evidencia una importante asimilación de las nuevas pautas de participación ciudadana en la medida que no existían los incentivos convencionales de una disputa presidencial, además, que los comicios generales se había efectuado en diciembre pasado; y que, finalmente, la pregunta del referéndum era compleja, así como, el interés ciudadano en la Asamblea Constituyente era una incógnita.

Adicionalmente, en la medida que Evo Morales había iniciado su gestión a principios de año, también estaba en juego la consistencia del apoyo electoral obtenido por el MAS en los comicios generales. Aunque el referéndum y las elecciones para la Asamblea Constituyente no tuvieron un carácter plebiscitario para el presidente, los resultados confirmaron la conversión del MAS en la principal fuerza política y en el único partido con presencia nacional.

Los resultados de este referéndum provocaron un intenso debate respecto al alcance de su carácter vinculante, asunto que, finalmente, se resolverá en el contenido de la nueva Constitución Política del Estado.

La lectura que realizaron las diversas fuerzas políticas acerca de los resultados puso en evidencia la existencia de diversas estrategias en Asamblea Constituyente. Por una parte, el partido de gobierno considera que la victoria del «No» en el cómputo nacional relativiza la obligatoriedad del tratamiento de las autonomías en los términos del texto de la pregunta y, por lo tanto, permite que en el debate constituyente se propongan otras modalidades de autonomía, como la autonomía indígena. Por otra parte, los actores políticos y sociales regionales que apostaron al «Sí» y obtuvieron mayoría de votos en sus Departamentos consideran que la Asamblea Constituyente está impelida a incorporar un régimen autonómico de carácter departamental en el nuevo texto constitucional, acorde a los términos de la pregunta del referéndum.

Si bien el título de la norma –Ley de Convocatoria al Referéndum Nacional Vinculante a la Asamblea Constituyente para las Autonomías Departamentales– explicita su carácter nacional y, por ende, la valoración de sus resultados debe efectuarse a partir de ese rasgo, la pregunta contenida en el Art. 4 –cuya extensión y complejidad denota las concesiones inevitables a una concertación de intereses contrapuestos– introduce otros ingredientes que permiten diversas interpretaciones:

¿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? (República de Bolivia 2006: 1)



La mención a «los Departamentos donde este Referéndum tenga mayoría» establece una circunscripción distinta a la nacional para fines de implementación de «un régimen de autonomías...».

Algo que se ratifica en el Art. 2, que señala:

El presente referéndum, como manifestación directa de la soberanía y voluntad popular, tendrá Mandato Vinculante para los miembros de la Asamblea Constituyente. Aquellos Departamentos que, a través del presente referéndum, lo aprobaran por simple mayoría de votos, accederán al régimen de las autonomías departamentales inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado (: 1).

Por lo tanto, existen argumentos que validan la adopción de ambas interpretaciones denotando, más que la incongruencia o ambigüedad de la «letra» de la norma, el predominio de su «espíritu» que responde a la naturaleza del acuerdo político que dio origen a su aprobación.

Las desavenencias radican en que si debe prevalecer el cómputo nacional o deben acatarse los resultados de cada Departamento, empero, detrás de estas posturas se esconden los intereses en juego. Veamos. La primera opción implica desechar la pregunta del referéndum y relativizar la exigencia de la incorporación de un régimen de autonomías departamentales en el nuevo texto constitucional abriendo la posibilidad de considerar otras modalidades de autonomía propuestas por el MAS (autonomía indígena y regional; inclusive, de carácter provincial). La segunda alternativa supone la obligación de la Asamblea Constituyente para incorporar las autonomías departamentales en la nueva Constitución Política del Estado para que aquellos Departamentos en los que venció el «Sí» ingresen a un régimen autonómico después de su promulgación, desechando otras alternativas de gobierno en el nivel subnacional.

En la medida que la primera opción es enarbolada por el partido de gobierno con apoyo del movimiento campesino e indígena y la segunda es defendida por las fuerzas políticas de oposición y los comités cívicos – y prefectos– de los Departamentos donde venció el «Sí», la resolución de este impasse ha trascendido el debate normativo y forma parte del despliegue de cálculos estratégicos y la relación de fuerzas políticas en la Asamblea Constituyente. En este escenario, pese a que la ley de convocatoria establecía que se «aprobará el texto de la nueva Constitución con dos tercios de voto de sus miembros...» (República de Bolivia 2006<sup>a</sup>:5), las discrepancias en torno a las autonomías generaron un intenso debate sobre la fórmula de votación durante seis meses que concluyeron con la adopción de un sistema mixto que establece la regla de mayoría absoluta para el trabajo en comisiones y en plenaria –en su estación en grande– ; y los dos tercios en la plenaria para la aprobación en detalle de cada artículo. Los artículos que no sean aprobados bajo este procedimiento serán derivados a consulta popular, es decir, aparte del referéndum que debe aprobar o rechazar el nuevo texto constitucional in toto, se podrían convocar a tantas consultas ciudadanas como artículos que sean motivo de discrepancia en la Asamblea Constituyente. Sin duda, el régimen relativo a las autonomías fue y seguirá siendo un factor crucial de divergencia en el escenario constituyente y no se descarta que sea objeto de un nuevo referéndum bajo la modalidad de artículo(s) constitucional(es) no consensuado. Más aún, cuando el MAS presentó una propuesta de «Estado Unitario Plurinacional» (MAS 2007) que, al reconocer a los pueblos indígenas y naciones originarias como los sujetos colectivos beneficiarios de una redistribución territorial del poder, fue concebida como una postura contraria a las demandas de autonomía departamental provocando un impasse en la Asamblea Constituyente que, sumado a otros factores, provocó la ampliación del período de sus deliberaciones –previsto inicialmente para finalizar en agosto de 2007– por cuatro meses

En suma, el referéndum fue incorporado en la democracia boliviana para resolver demandas sociales mediante la participación ciudadana –en tanto cuerpo electoral– en el proceso político decisional y como respuesta al agotamiento de un modelo de gobernabilidad concentrado en el sistema de partidos y en las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo. Sin embargo, el referéndum sobre autonomías departamentales, en la medida que es vinculante para la Asamblea Constituyente pero sus resultados están sometidos a diversas interpretaciones por parte de actores estratégicos –en particular, el MAS y el movimiento indígena–, no ha resuelto el problema que originó la necesidad de su convocatoria: la descentralización política del Estado. Más aún, ha generado nuevas dificultades y desafíos de gobernabilidad y legitimidad a partir de las pugnas entre el gobierno central y las autoridades políticas elegidas en los Departamentos (prefectos) que derivaron, circunstancialmente, hacia el debate en torno a la inclusión de la revocatoria de mandato en la normatividad política.

#### **4. Referéndum y poder político**

Como vimos, entre 2004 y 2006 se implementaron instituciones de democracia participativa para modificar la toma de decisiones mediante la participación ciudadana en las urnas, empero, en la reforma constitucional parcial de 2004 no se consideraron aspectos relativos a los representantes políticos y autoridades electas. Este asunto ingresó en escena a principios de 2007 como resultado de una serie de conflictos que provocaron una situación de polarización entre las regiones de oriente y occidente, entre oficialismo y oposición y entre el gobierno central y algunas autoridades departamentales a partir de discrepancias en torno a la fórmula de votación en la Asamblea Constituyente, cuyo trasfondo era el tratamiento del referéndum por autonomías. En diciembre de 2006, los cuatro Departamentos donde venció el «Sí» conformaron una Junta

Autonómica –constituida por prefectos y dirigentes cívicos– para actuar de manera coordinada y presionar a la Asamblea Constituyente mediante cabildos para que se respeten los resultados del referéndum, habida cuenta la pretensión del MAS de aprobar el nuevo texto constitucional por mayoría absoluta y esgrimir una posición contraria a las autonomías departamentales, descalificadas por el discurso oficialista como «separatistas» o «independentistas».

La exacerbación de estas diferencias provocó, en enero de 2007, graves conflictos en la capital del Departamento de Cochabamba con enfrentamientos entre miles de personas –de los sectores medios urbanos y de campesinos productores de hoja de coca– con un saldo de dos muertos y centenas de heridos. Entre las razones de este trágico episodio se encuentra la movilización de sindicatos campesinos afines al gobierno solicitando la renuncia del prefecto opositor y la pretensión de esta autoridad de promover la convocatoria a un nuevo referéndum autonómico, esta vez de carácter departamental.

Una consecuencia de este conflicto, en un intento por evitar más enfrentamientos en esa ciudad e impedir su propagación a otros Departamentos, fue el lanzamiento de una propuesta del presidente de la República para incorporar en la norma constitucional, mediante una ley interpretativa de origen congresal, la revocatoria de mandato a través de consulta popular. Esto con el afán de encauzar institucionalmente los problemas derivados de las pugnas entre el poder ejecutivo y las autoridades departamentales de signo opositor. Sin embargo, en la medida que la revocatoria de mandato no está contemplada en la actual Constitución Política del Estado y su incorporación mediante una ley interpretativa aprobada por el parlamento violaría el procedimiento legal de reforma constitucional, se terminó por desechar esta iniciativa. Además, en la mayoría de las propuestas presentadas en la Asamblea Constituyente

se incluye la revocatoria de mandato mediante referéndum<sup>33</sup>, por lo tanto, sería superfluo introducirlo bajo un procedimiento congresal susceptible de impugnación y por un breve lapso de vigencia. Sin embargo, la intención de abordar este tema denota el predominio de una visión instrumentalista en los actores estratégicos que actúan de manera episódica en respuesta a situaciones de conflicto y no con una mirada estratégica. Se trata de la distancia entre las pretensiones normativas del diseño institucional y las consecuencias fácticas del despliegue de cálculos e intereses de los actores políticos estratégicos.

## 5. Efectos en el proceso decisional y en la legitimidad democrática

La incorporación de instituciones de democracia participativa permitió resolver, en el marco institucional de la democracia representativa, una situación de aguda crisis política y encauzar las protestas sociales hacia procedimientos institucionales como el referéndum y la Asamblea Constituyente. En esa medida, la democracia participativa es una respuesta a la demanda creciente por reglas e instituciones que permitan el control social en la gestión gubernamental y la definición de políticas públicas mediante la participación ciudadana. Esta es una faceta de lo que Buenaventura de Souza concibe como un proceso de ampliación de la democracia y que se completa con reformas dirigidas a establecer un sistema de representación política que exprese la diversidad de intereses e identidades de la sociedad, es decir, la «diferencia» (2004:15). Sin duda, al margen de la búsqueda de mayor eficacia y

---

33 En la Asamblea Constituyente, el MAS y algunas organizaciones campesinas e indígenas han propuesto un sinnúmero de mecanismos de democracia «directa», como cabildos y las asambleas comunitarias, para la toma de decisiones. Incluye un «cuarto poder» –denominado «poder social plurinacional»– con atribuciones para fiscalizar los otros poderes del Estado y regular la legalidad. También la elección de representantes de los pueblos indígenas mediante usos y costumbres como procedimiento alternativo al voto universal (MAS 2007).

eficiencia en la gestión de lo público-estatal se responde a la necesidad de fortalecer la legitimidad y la representatividad de las instituciones políticas.

A pesar de los avatares en la conversión de los resultados de las consultas populares en normas jurídicas capaces de dirimir las controversias que las suscitaron, la democracia participativa constituye una respuesta apropiada para resolver problemas derivados de la crisis de representación política y de legitimidad de las decisiones políticas.

Es necesario resaltar que los cambios institucionales no siguieron un proceso lineal y sus efectos políticos no se explican con una mirada teleológica que evalúa los acontecimientos a partir de sus resultados. La actual fortaleza de la democracia boliviana –en comparación con la crisis política de los años anteriores– es una demostración de la importancia de las reformas institucionales aunque las razones y las consecuencias de los cambios institucionales no se explican sin la influencia de las acciones de los actores estratégicos. El referéndum sobre las autonomías departamentales –que, como vimos, no ha concluido con los resultados en las urnas– es un claro ejemplo de esta suposición.

Al margen de estas consideraciones interesa resaltar el predominio de una racionalidad instrumental en la adopción de la consulta popular como solución institucional, puesto que su implementación puso en evidencia los límites de su intención normativa, esto es, el afán de ampliar la participación ciudadana para dotar de mayor eficacia y legitimidad a las decisiones políticas sobre asuntos públicos. Las dos experiencias vividas (referéndum sobre hidrocarburos y autonomías departamentales) no permitieron definir los asuntos en cuestión porque sus resultados fueron sometidos a diferentes interpretaciones legales por parte de actores políticos estratégicos. Además, en enero de 2007, fue planteada otra nueva iniciativa de referéndum, en este caso referida a la revocatoria del mandato de autoridades electas, pero como su aplicación comportaba varios

problemas de índole legal y político, la idea fue desechada. Otra demostración de que a la hora de transformar las reglas de la democracia predominan los cálculos instrumentales sobre los propósitos normativos, poniendo en evidencia que las lógicas de poder subyacen a la disputa por el rediseño de las instituciones.

Marzo, 2007





## NACIONALISMO E INDIGENISMO EN TIEMPOS DE CAMBIO

Después de un año y medio de gestión gubernamental del Movimiento Al Socialismo (MAS), bajo el mando de Evo Morales desde enero de 2006, el proceso político boliviano se caracteriza por dos hechos centrales: la nacionalización de los hidrocarburos como una medida gubernamental incuestionable que marca el derrotero de una nueva política económica tendiente a remplazar al neoliberalismo como modelo de relación entre Estado y mercado; y la Asamblea Constituyente como un proceso/escenario en el que se debe dilucidar la nueva estructura del Estado que, entre sus temas cruciales, contempla la descentralización política bajo la modalidad de autonomías territoriales en el nivel subnacional.

Si en el tema de la nacionalización no existen voces opositoras y la medida cuenta con un amplio respaldo ciudadano, el asunto de las autonomías provoca situaciones de polarización política y fractura regional que incluso han conducido a enfrentamientos violentos. El debate de fondo sobre este tema tiene que ver con la (re)distribución territorial del poder a partir del reconocimiento de autonomías departamentales y/o autonomías indígenas en la nueva estructura y organización política del Estado. Si las autonomías departamentales son enarboladas por

movimientos cívico-regionales y partidos de oposición, las autonomías indígenas son reivindicadas por el partido de gobierno y organizaciones campesinas e indígenas. La ausencia de un acuerdo en torno a este tema entorpeció el funcionamiento de la Asamblea Constituyente durante varios meses y obligó a ampliar el período de deliberaciones—inicialmente previsto para concluir el 6 de agosto— hasta mediados de diciembre de 2007. Una vez aprobado por el Asamblea Constituyente, el nuevo texto constitucional debe ser sometido a consulta popular en el transcurso del primer semestre de 2008.

Esta disparidad en las características y los resultados de las medidas de cambio pone en evidencia las dificultades que enfrenta el MAS para encarar los desafíos de la transición estatal en Bolivia. Proceso de transición que conlleva transformaciones en la política y la democracia acaecidas en los últimos años; que se manifiesta en las características que asume la implementación de la agenda de gobierno del MAS bajo un estilo que combina retórica radical y decisiones moderadas; y, además, se expresa en las tensiones internas del proyecto político oficialista que incorpora elementos de nacionalismo e indigenismo sin una impronta definida y se despliega en dos escenarios —la gestión gubernamental y la Asamblea Constituyente— que el partido de gobierno no logra articular de manera coherente, proporcionando un sello de incertidumbre al proceso de transición estatal.

Estos tres aspectos —cambios político-institucionales, agenda gubernamental y proyecto político— son analizados para caracterizar el comportamiento del MAS y la disputa política en torno a la reforma del Estado.

## **1. Transformaciones políticas y transición estatal**

A partir del arribo de Evo Morales a la presidencia de la República como resultado de su victoria electoral en los comicios generales de

diciembre de 2005, el MAS se ha convertido en el principal actor estratégico de la política boliviana (Ver Cuadro 16). Supremacía que se ratificó unos meses después, en julio de 2006, con la victoria oficialista en la elección de representantes a la Asamblea Constituyente y con el apoyo mayoritario al «No» en un referéndum nacional sobre autonomías departamentales, rechazo promovido por el partido de gobierno (Ver Cuadros 19 y 10). Esos datos y sus efectos políticos no expresan solamente una nueva correlación de fuerzas entre actores estratégicos sino también la posibilidad del establecimiento de un nuevo principio hegemónico capaz de articular de otra manera las relaciones entre Estado, economía, política y sociedad en torno a un propuesta de reforma estatal enarbolada por el MAS, con innegable protagonismo del movimiento campesino e indígena.

Con los resultados electorales de diciembre de 2005 –que tienen como rasgo principal la inédita victoria de Evo Morales por mayoría absoluta que le permitió acceder a la presidencia de la República sin negociaciones parlamentarias– se han producido algunos cambios sustantivos en la política boliviana que no se limitan al inicio de una nueva gestión gubernamental, ni al regreso de la izquierda al poder después de un cuarto de siglo, ni al retorno del populismo denunciado por los detractores del MAS. ¿Qué se puede señalar aparte de lo obvio? ¿Aparte de que se ha producido una recomposición profunda del sistema de partidos<sup>34</sup>, una importante renovación generacional en el liderazgo político<sup>35</sup> y la ruptura definitiva de códigos de exclusión

---

34 Los tres partidos tradicionales que alternaron en la conducción del gobierno entre 1985 y 2003 –Movimiento Nacionalista Revolucionario, MNR; Acción Democrática Nacionalista, ADN; y Movimiento de Izquierda Revolucionaria, MIR– pasaron a ser actores marginales y solamente una de ellos –MNR– mantuvo una –aunque reducida– presencia parlamentaria.

35 La de 2005 fue la primera elección presidencial sin la participación de los jefes «históricos» de los partidos tradicionales. Los adversarios de Evo Morales fueron dirigentes que en el pasado militaron en ADN y MIR aunque participaron bajo otras siglas y, en el caso del MNR, su candidato fue una figura sin militancia partidista.

social de raigambre étnica con la presencia del «primer presidente indígena»?<sup>36</sup>

En primer lugar, se ha resuelto la crisis política que había provocado una situación extrema de ingobernabilidad desde octubre de 2003 traducida en la renuncia de dos presidentes y el adelantamiento de elecciones generales<sup>37</sup>. Esta crisis se expresó en una polarización ideológica entre neoliberalismo y nacionalismo en torno a la propiedad y gestión de los recursos naturales, una confrontación entre las regiones de oriente y occidente con demandas contrapuestas y pugnas entre actores políticos y sociales que esgrimen identidades étnicas y regionales, y una tensión creciente entre la política institucional concentrada en el sistema de partidos y la «política en las calles» como acción directa de los movimientos sociales mediante protestas callejeras, bloqueos de carreteras, paros cívicos,

---

36 Evo Morales es natural de Orinoca, comunidad aymara orureña. Emigra a la zona de producción de hoja de coca, donde inicia en 1981 su carrera sindical como secretario de deportes, hasta asumir en 1988, el cargo de secretario ejecutivo de las federaciones sindicales de campesinos productores de hoja de coca de la región tropical de Cochabamba, siendo reelecto hasta la fecha pese a los debates internos respecto a su liderazgo múltiple de dirigente sindical y jefe político, y ahora, presidente de la República. En 1997 es elegido diputado uninominal como parte de la bancada del frente Izquierda Unida (IU), sigla utilizada por los sindicatos de productores de hoja de coca que les permite la incursión en la escena política y con la cual obtienen cuatro curules. Morales es jefe del MAS desde su fundación en 1999. En los comicios de junio del 2002 resulta el parlamentario con mayor porcentaje de votos en la modalidad de diputados uninominales y alcanza el segundo lugar como candidato presidencial. Su origen indígena es resaltado por los medios de comunicación extranjeros ahondando un rasgo que, antes, era valorado en los circuitos del movimiento antiglobalización y, ahora, trasciende a la política institucional internacional.

37 Gonzalo Sánchez de Lozada del MNR asumió la presidencia el 6 de agosto de 2002 con apoyo del MIR y partidos menores. Una protesta popular provocó su renuncia y huida el país en octubre de 2003. Por sucesión constitucional asumió la presidencia su acompañante de fórmula, Carlos Mesa, que gobernó sin apoyo parlamentario y debido a un clima de conflictividad generalizado renunció en junio de 2005 como parte de un acuerdo político-partidista que incluyó el adelantamiento de elecciones generales para diciembre de 2005 y el nombramiento de Eduardo Rodríguez, cabeza de la Corte Suprema de Justicia, como presidente de la República.

y labor extraparlamentaria de los partidos de oposición. Y aunque estas antinomias siguen vigentes, desde diciembre de 2005 se han modificado de manera evidente los parámetros de la gobernabilidad democrática que exige capacidad de gestión política en varios escenarios –formales e informales– y no solamente en el ámbito parlamentario, como acontecía en el ciclo de la democracia pactada.

El arribo del MAS al poder político no ha mitigado la conflictividad social pero es preciso advertir que la crisis no era el único rasgo distintivo de los últimos tiempos, sino que la crisis vino aparejada con el cambio. Detrás de la conflictividad social y de la inestabilidad política no debe buscarse solamente la debilidad de la sociedad política –el Estado– sino la fortaleza de las organizaciones de la sociedad civil cuyo accionar promovió reformas político-institucionales. En los últimos años se han modificado las reglas del juego democrático, el sistema de actores políticos y sociales, el contenido de las demandas de alta agregación, y también las miradas sobre la historia y los proyectos de futuro. La crisis política no nos condujo a un callejón sin salida. Su resolución se produjo mediante un acuerdo congresal y un pacto social que encauzó los conflictos a una solución institucional en junio de 2005: convocatoria a elecciones generales anticipadas para resolver la mengua de legitimidad y autoridad del poder político, elecciones para conformar una Asamblea Constituyente con la tarea de encarar la reforma total de la Constitución Política del Estado y realización de un referéndum nacional sobre la descentralización política del Estado. El poder político se vio fortalecido desde diciembre de 2005 con la elección directa del presidente de la República mediante mayoría absoluta en las urnas, por primera vez desde la transición a la democracia en; y las demandas de reforma estatal fueron encauzadas institucionalmente seis meses después, a través de la realización simultánea de elecciones para la Asamblea Constituyente –demanda central del movimiento campesino e indígena y del MAS– y de un referéndum sobre autonomías departamentales –demanda central del movimiento cívico

de la región oriental con apoyo del sector empresarial y fuerzas de oposición.

En segundo lugar, ha culminado el ciclo de la democracia pactada caracterizado por la conformación de gobiernos de coalición mediante pactos entre partidos parlamentarios y el predominio electoral de tres fuerzas tradicionales (Movimiento Nacionalista Revolucionario MNR, Acción Democrática Nacionalista ADN y Movimiento de Izquierda Revolucionaria MIR) que alternaron en la conducción gubernamental desde 1985 hasta 2003 convergiendo en torno a un modelo estatal que, durante casi dos décadas, se asentó en la articulación del neoliberalismo económico y la democracia representativa.

La democracia pactada no tuvo características uniformes en las diversas gestiones gubernamentales transcurridas en ese período ni se circunscribió a determinadas pautas de interacción política porque, unas veces, los pactos se limitaron a la formación de mayorías oficialistas excluyendo a la oposición parlamentaria y, en otras circunstancias, los acuerdos involucraron al conjunto de actores políticos permitiendo la implementación de importantes innovaciones político-institucionales, incluyendo reformas constitucionales parciales. El funcionamiento continuo de la democracia pactada durante casi dos décadas no se explica por el simple predominio de cálculos instrumentales e intereses clientelares por parte de los socios de las coaliciones sino, también, por la vigencia de un principio hegemónico con capacidad para ordenar las prácticas y discursos de los partidos relevantes. Dicho principio hegemónico estaba conformado por dos ejes discursivos que reorganizaron la política y la economía: la democracia representativa, basada en la centralidad del sistema de partidos y coaliciones parlamentarias y de gobierno; y el neoliberalismo económico, puesto en vigencia con el ajuste estructural y profundizado con la capitalización de las empresas públicas. En esa medida, la crisis de la democracia pactada tiene que ver más con la

desarticulación progresiva de ese principio hegemónico (cuyas causas son variadas pero tienen como hito el inicio de las protestas sociales contra «el modelo neoliberal» a principios de esta década) y los consecuentes cambios en la discursividad política que se tradujeron en la emergencia de actores contestatarios (en la política institucional y también al margen –o en contra– de las instituciones políticas), en la formulación de posiciones contrarias al neoliberalismo, en la pérdida de legitimidad de los partidos tradicionales y en la mengua de la eficacia de las mediaciones institucionales que caracterizaron el funcionamiento estable del sistema político durante casi dos décadas.

El 18 de diciembre de 2005, un partido opositor que no había participado en los pactos y acuerdos del pasado obtuvo la mayoría absoluta de los votos válidos y de esa manera concluyó el denominado ciclo de la democracia pactada, con el aditamento del derrumbe electoral de los partidos tradicionales (Ver Cuadros 16 y 13). En las urnas, por ahora, y en las reglas, más adelante, porque es previsible que en el nuevo texto constitucional se modificará la norma que establece la posibilidad de la elección congresal del binomio presidencial (en caso de ausencia de vencedor con mayoría absoluta en las urnas) introduciendo la segunda vuelta electoral y la revocatoria de mandato presidencial.

Ese resultado y esta previsión provienen del agotamiento y de la pérdida de legitimidad de una modalidad de definición de la disputa política mediante pactos post-electorales entre partidos que conformaban coaliciones parlamentarias y de gobierno para resolver el asunto de la titularidad del poder político y sentar las bases de un esquema de gobernabilidad concebido como estabilidad política y eficacia en el proceso decisonal sobre la base de la subordinación del parlamento al poder ejecutivo. Con los resultados electorales de diciembre de 2005 se modificó la composición y funcionamiento del parlamento con la presencia de un

partido dominante<sup>38</sup> –MAS– y el desplazamiento de los partidos tradicionales por agrupaciones ciudadanas –Poder Democrático Social, PODEMOS– y partidos de nuevo cuño –Unidad Nacional, UN<sup>39</sup>.

En tercer lugar, se han transmutado las pautas de gobernabilidad democrática con la modificación del proceso decisonal político, las transformaciones en la composición y el rol del sistema de partidos y la emergencia de nuevos códigos, demandas e identidades sociales en la discursividad política, donde sobresalen reivindicaciones cívico/regionales (autonomías departamentales) y campesino/indígenas (autonomías indígenas) que no son procesadas en el seno del sistema de partidos sino en diversos escenarios –formales e informales– que soportan la presión de actores sociales con capacidad de movilizar una diversidad de recursos de poder.

A partir de 2000, la política institucional –cuando no fue desplazada– convivió con la «política en las calles» y, después de la crisis de octubre de 2003, las demandas de los movimientos sociales y los partidos de oposición se tradujeron en la incorporación en el texto constitucional (mediante una reforma parcial aprobada por el parlamento en febrero de 2004) de instituciones de democracia participativa, como el referéndum, la iniciativa legislativa ciudadana y la Asamblea Constituyente, así como, en la

---

38 En la cámara de Diputados el MAS ostenta la mayoría absoluta, empero, en Senadores existe una situación de empate que se tradujo en la alternancia entre oficialismo y oposición para presidir ese órgano. Esta situación originó que, en algunas circunstancias, la oposición incida sobre las decisiones gubernamentales, como ocurrió con la aprobación de los nuevos contratos con las empresas petroleras.

39 La agrupación ciudadana PODEMOS postuló a Jorge Quiroga, quien fue jefe de ADN y acompañante de fórmula de Hugo Bánzer en 1997. Luego del deceso de Bánzer en 2001, asumió la presidencia de la República por sucesión constitucional. Unidad Nacional (UN), partido fundado hace un par de años, postuló al empresario Samuel Doria Medina, ex jefe nacional del MIR y ministro de Estado en los años noventa. En ambos casos, se trata de la debacle de dos organizaciones políticas, cuyos dirigentes optaron por la creación de nuevas fuerzas político-electorales.



inclusión de otras modalidades organizativas –agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas– en la disputa electoral, eliminando la exclusividad partidista en la representación política. Por otra parte, en el acuerdo político que viabilizó las elecciones generales de diciembre de 2005 se estableció que, simultáneamente y por primera vez, se elijan mediante voto ciudadano a las autoridades políticas del nivel subnacional –los prefectos de los Departamentos<sup>40</sup>– pese a que la norma constitucional establece que su designación es una prerrogativa presidencial. Era una concesión a la demanda de descentralización política promovida por algunas regiones y que tendría una prueba de fuego, meses después, en la realización de un referéndum nacional.

Es decir, la democracia representativa se combinó con la democracia participativa y los partidos dejaron de detentar la exclusividad de la representación política, así como, el presidente de la República transfirió su prerrogativa de designar autoridades políticas en las regiones acatando los resultados electorales. La «letra» se adecuó al «espíritu» de la democracia realmente existente –en la que conviven la política institucional y la acción directa de los actores sociales– y sus efectos adquirieron carácter formal con los resultados del primer referéndum realizado en julio de 2005 para redefinir las relaciones entre el Estado y las empresas petroleras extranjeras. Otro referéndum sobre las autonomías departamentales –efectuado el 2

---

40 La actual división político-administrativa establece la existencia de Departamentos, Provincias, Municipios y Cantones. Desde 1987 está vigente la autonomía municipal que fue fortalecida con la Ley de Participación Popular de 1995. Los Departamentos, en total nueve, están bajo el mando de una autoridad política –prefecto– que representa al poder ejecutivo y es designada por el presidente de la República. Para diciembre de 2005 se definió que, pese a que no está establecido en la Constitución Política del Estado, los prefectos sean elegidos de manera directa mediante voto ciudadano. Los resultados fueron refrendados por el presidente de la República que procedió a las designaciones respectivas respetando los comicios. Un dato importante de estas elecciones fue la victoria de candidatos no afines al MAS en seis de los nueve Departamentos incorporando novedosos desafíos de gobernabilidad para la relación entre gobierno central y regiones con autoridades opositoras.

de julio de 2006 y con carácter vinculante respecto a la Asamblea Constituyente— modificará las relaciones entre el Estado y las regiones como parte del proceso de descentralización política, aunque sus resultados, como veremos más adelante, abrieron un escenario muy complejo para su tratamiento en la Asamblea Constituyente. Por otra parte, en las elecciones generales de 2005 y en las elecciones para la Asamblea Constituyente, la segunda fuerza electoral fue una agrupación ciudadana, PODEMOS, asimismo, otras agrupaciones ciudadanas y partidos con presencia local tuvieron un importante desempeño en los comicios municipales de diciembre de 2004, y también en la mayoría de las regiones en ocasión de la elección de prefectos.

Estamos, pues, ante un sistema político que presenta mutaciones en cuanto a actores, reglas electorales y procedimientos para la toma de decisiones. Un esquema que muestra nuevas pautas en el proceso decisional político que ya no se circunscribe a las negociaciones en el seno del sistema de partidos ni a las relaciones entre poderes ejecutivo y legislativo porque ha incorporado la consulta popular para encauzar las demandas sociales antes vehiculadas mediante la protesta callejera. Un diseño que muestra una nueva composición en el sistema de partidos matizado por la presencia de fuerzas no partidarias en el parlamento —también presentes en los Departamentos y los municipios— y el carácter híbrido e informal del partido de gobierno en términos organizativos debido a sus estrechos vínculos —de dirección y/o subordinación— con los movimientos sociales, las organizaciones sindicales y pueblos indígenas<sup>41</sup>. Todo ello fruto de nuevas reglas incorporadas en la

---

41 El MAS no es un partido convencional y un rasgo principal de su funcionamiento como fuerza opositora y, ahora, como partido de gobierno es su relación con los movimientos sociales, término utilizado para referirse a las organizaciones sindicales campesinas e indígenas como base social de apoyo al gobierno. Se trata de una relación que hemos caracterizado, preliminarmente, como «coalición inestable» bajo la conducción del liderazgo de Evo Morales, porque no implica una cooptación gubernamental ni las propuestas tienen como emisor exclusivo al MAS.

Constitución Política del Estado que será sometida, a su vez, de un proceso de reforma total en la Asamblea Constituyente, cuyos resultados serán puestos a consideración de la ciudadanía para su aceptación o desaprobación mediante un referéndum.

Los cambios en la política tuvieron consecuencias en la economía porque se inició la transformación del neoliberalismo mediante el decreto de nacionalización de los hidrocarburos, promulgado por Evo Morales el 1 de mayo de 2006, continuando una política pública establecida por la nueva Ley de Hidrocarburos dando cumplimiento a los resultados de un referéndum vinculante –el primero en este período democrático– realizado en julio de 2004 que estableció la recuperación de la propiedad de los recursos hidrocarburíferos por parte del Estado boliviano.

Paralelamente a la transmutación en las relaciones entre el Estado y la inversión extranjera está en marcha una serie de transformaciones político–institucionales que tiene, sin embargo, otro ritmo y no depende exclusivamente de la decisión del partido de gobierno. En la Asamblea Constituyente, inaugurada el 6 de agosto de 2006, se modificará la trama institucional del Estado mediante una reforma total de la constitución que presenta como un tema crucial la cuestión de las autonomías departamentales –una modalidad de descentralización política– que fue motivo de otro referéndum vinculante realizado en julio de 2006, de manera conjunta con la elección de constituyentes.

La transición es el signo de esta coyuntura, pero es una coyuntura que dura varios años. Es un proceso de transición a una nueva forma estatal y la asignatura pendiente es la articulación de las relaciones entre economía, política, cultura y sociedad en torno a nuevos ejes discursivos. Transformación de las relaciones entre el Estado y el mercado para la redefinición del modelo de desarrollo y cambio en las relaciones entre el Estado y las regiones para impulsar un modelo de descentralización política

que socave el centralismo. Transformación del proyecto de nación a partir del reconocimiento de la diversidad de identidades sociales –sobre todo étnicas– antaño subordinadas a un proyecto de homogeneización cultural y mutación de las pautas de participación y representación política en la institucionalidad democrática. El gobierno del MAS encara estas transformaciones a partir de dos ejes discursivos: nacionalismo e indigenismo. El primero se manifiesta en la principal medida adoptada por el gobierno de Evo Morales, y el segundo está presente en las propuestas del MAS para la reforma político-institucional en la Asamblea Constituyente. Una lectura de estos elementos nos permite evaluar la orientación de las políticas gubernamentales y las características del proyecto político del MAS.

## 2. Agenda de gobierno y orientación de las políticas

### *Medida con impronta legal*

La política económica del gobierno de Evo Morales tiene como eje central la nacionalización de los hidrocarburos, aunque en el discurso masista la prédica de la nacionalización es utilizada como una medida que puede abarcar otros recursos naturales. Paralelamente a la nacionalización de los hidrocarburos, los esfuerzos gubernamentales se dirigieron a negociar el aumento de los precios y volúmenes de exportación de gas natural a países vecinos. Aunque es evidente la importancia de los ingresos adicionales generados por la exportación de este recurso energético y su incidencia en las posibilidades de impulso al desarrollo económico, la nacionalización como política expresa una reorientación de las relaciones entre el Estado boliviano y las empresas extranjeras como respuesta al neoliberalismo, empero, sin los rasgos convencionales de una medida que evoca expropiación y confiscación. En la política hidrocarburífera se percibe con nitidez un rasgo del estilo de gestión 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 presencia de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional denotando el uso político-ideológico de una interpelación nacionalista que tiene una larga historia en el país, la medida adoptada no implicó la confiscación de inversiones extranjeras sino que una reformulación de los contratos con las empresas estableciendo mejores condiciones tributarias para el Estado boliviano.

Este retorno del nacionalismo como demanda de alta agregación – «la recuperación de los recursos naturales para el Estado boliviano»– se inició al compás de las protestas sociales de octubre de 2003 y mayo-junio de 2005 que provocaron la renuncia de dos presidentes de la República. Aunque entonces existían diversas concepciones acerca del alcance de la demanda de nacionalización (las posiciones radicales exigían expropiación sin indemnización a las empresas extranjeras, otras más bien moderadas –entre ellas la del MAS– planteaban una «nacionalización legal» sin considerar esas decisiones) se impuso un procedimiento jurídico formal que estableció los alcances de esa medida desahuciando la ruptura con los inversores extranjeros. Es decir, esta tercera nacionalización de los hidrocarburos se distingue nítidamente de las experiencias del siglo pasado –en 1936, que expropió a la Standard Oil y en 1969, que confiscó a la Gulf Oil– que, además, fueron asumidas por gobiernos militares.

El referéndum vinculante de julio de 2004 y la nueva Ley de Hidrocarburos de mayo de 2005 constituyeron los referentes de la medida de nacionalización del gobierno de Evo Morales definida mediante un decreto presidencial. Esta disposición recupera el criterio de distribución de los ingresos establecido por la ley del sector con un reparto similar de ingresos para el Estado y para las empresas extranjeras y establece el tránsito obligatorio de los contratos petroleros a las nuevas disposiciones legales; aunque en el caso de dos campos de producción gasífera –los más grandes,

por cierto— que no disponían de contratos aprobados por el poder legislativo, las empresas fueron sometidas a una negociación con una propuesta de distribución transitoria de 82% de impuestos para el Estado y 18% para las empresas, invirtiendo las cifras de la anterior ley vigente en el sector desde 1996<sup>42</sup>. Asimismo, establece la participación de la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, YPFB, en la cadena productiva del sector con la pretensión estratégica de industrializar el gas natural en territorio boliviano.

La nacionalización se entiende, entonces, como el retorno del Estado al protagonismo en un sector clave de la economía reformulando los términos del vínculo con las empresas extranjeras y sin atentar contra las inversiones realizadas. Sin embargo, como señala un balance crítico de esta medida, «[l]a elevada composición orgánica del capital que se requiere para la explotación y comercialización de los hidrocarburos (sobre todo el gas), apunta a que YPFB tenga una presencia marginal en las actividades petroleras, dado el pequeño capital con el que cuenta. Todo se dirige a que la propiedad y el control de los hidrocarburos permanecerán en manos de las empresas transnacionales. Bajo la superficie de un discurso de ‘nacionalización’ en el fondo se encuentra la reafirmación de la política exportadora del gas natural como materia prima en poder de los consorcios multinacionales» (CEDLA 2006). Así, el clivaje Estado/mercado

---

42 En los primeros meses de su implementación, esta medida permitió «... generar [mediante el Impuesto Directo a los Hidrocarburos] ingresos... equivalentes a \$us 322 millones en el primer semestre, que junto con un manejo adecuado y prudente de la política fiscal permitió generar, por primera vez en 20 años, un superávit... El Decreto de Nacionalización permitirá incrementar, a partir de mayo hasta fines de año [2006], aproximadamente \$us 174 millones adicionales asociados a la participación del 32% [en los mega pozos] a favor de YPFB» [la empresa estatal del sector], según un informe optimista de instancias gubernamentales. Cfr. «Informe económico y social. Primer semestre 2006 y perspectivas, Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas, UDAPE/Ministerio de Planificación del Desarrollo, La Paz, agosto de 2006.

tiende a resolverse mediante un fortalecimiento de la empresa pública del ramo después de una década de «achicamiento» estatal y concesión de prerrogativas a la inversión extranjera para promover la exploración de reservas gasíferas. Al margen de consideraciones técnico-financieras y la viabilidad de esta nueva orientación en la política económica, el discurso gubernamental concibe el nacionalismo estatista como la alternativa al neoliberalismo y su implementación se realiza en el marco de la normatividad legal, a pesar de la retórica radical del discurso gubernamental y la parafernalia antiimperialista que acompañó la promulgación del decreto en cuestión.

Las relaciones con las empresas extranjeras muestran este rasgo de ambivalencia, puesto que la primera crisis política que sufrió el gobierno del MAS fue resultado de incongruencias en sus filas respecto a las negociaciones con la empresa brasilera Petrobrás para la recuperación de dos refinerías que, finalmente, fueron «compradas» por el Estado boliviano después de arduas negociaciones que incluyeron tensos encuentros entre Lula da Silva y Evo Morales. Un intento pretérito de adopción de esa decisión provocó la renuncia del ministro del ramo pese a que, luego de ser interpelado y censurado por la oposición parlamentaria, había sido ratificado por el presidente de la República.

En suma, la nacionalización de los hidrocarburos modifica los términos de la relación entre el Estado y las empresas extranjeras empero sus resultados son todavía relativos en términos de alcanzar el objetivo de convertir a la empresa estatal en una entidad con capacidad para controlar la cadena productiva del sector. Aunque las negociaciones fueron positivas respecto al incremento de los precios del gas exportado a Argentina y Brasil, los recursos financieros adicionales generados por estos acuerdos están sometidos a un debate respecto a su utilización, puesto que el gobierno pretende que sean invertidos en el fortalecimiento de YPFB mientras que las regiones productoras –donde el MAS tiene sus menores

porcentajes de apoyo electoral— y diversos sectores sociales reclaman que la distribución de los ingresos adicionales se efectúe mediante la norma vigente que no contempla una asignación directa de recursos a la empresa estatal.

Un año después de la nacionalización su implementación se vio entorpecida por problemas en los trámites de aprobación de los nuevos contratos con las empresas petroleras que pusieron al descubierto una serie de falencias jurídicas que motivaron un intenso debate parlamentario y críticas de diversos sectores, aparte de la renuncia de ejecutivos de la empresa estatal. Los cuestionamientos no afectaron el contenido de la medida pero demostraron las debilidades gubernamentales en el manejo del sector que se tradujeron en un descenso de las reservas de gas natural, la ausencia de nuevas inversiones directas y la paradójica decisión de importar gas licuado de Venezuela.

Al margen de estas vicisitudes, nos interesa resaltar los usos discursivos de esta medida. La nacionalización era uno de los ejes de la oferta electoral de Evo Morales y aunque su cumplimiento denota el predominio de una racionalidad instrumental en las negociaciones con las empresas extranjeras se constituye en un elemento que le permite ocupar el campo discursivo de la izquierda. La retórica radical apuntala una idea de «revolución» que, sin embargo, se expresa en una mera reorientación de la política hidrocarburífera en beneficio del Estado con un nítido contenido de recuperación de «dignidad nacional» que acalla las voces opositoras. A la nacionalización de los hidrocarburos siguieron anuncios de actuar en ese sentido en relación a otros recursos naturales no renovables, empero, a pesar de la prédica nacionalista las intenciones del gobierno se encaminan a establecer condiciones tributarias más 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>43</sup>.

### *Políticas con sello popular*

Otras medidas adoptadas por el gobierno de Evo Morales muestran similar catadura de radicalismo discursivo y moderación en los actos, aunque sus efectos no pueden ser evaluados en el corto plazo. Un aspecto está referido a la política laboral, tomando en cuenta que la oferta electoral del MAS era «desmontar el neoliberalismo» que, desde 1985, tuvo uno de sus pilares en la libre contratación y la flexibilización laboral que provocó el debilitamiento de los sindicatos obreros. El decreto 28699, promulgado por Evo Morales en mayo de 2006, derogó un par de artículos de una norma de liberalización y los intentos de restituir los derechos laborales menoscabados se reforzaron con la promulgación de una Ley del Fuero Sindical. Presentado por el gobierno como «fin de la libre contratación y la garantía para la estabilidad laboral», el mencionado

---

43 En octubre de 2006, Evo Morales anunció la nacionalización del sector minero como una 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 la nacionalización de una empresa de fundición a cargo de un consorcio suizo argumentando incumplimiento de contrato. 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, denotando la impronta gubernamental de estas medidas. Y a la usanza de la política hidrocarburífera, el gobierno mantiene un criterio ajeno a la confiscación, tal como anunció un funcionario: «Nosotros en ningún momento hemos hablado de expropiación, la inversión privada formalmente constituida en el país tanto nacional como extranjera está totalmente garantizada. Estamos hablando de la construcción de un nuevo poder estatal minero, pero en ningún momento se habló de expropiación ni de actos contrarios al Estado de derecho y a la seguridad jurídica» (La Razón, 29/10/2007). Otro ejemplo de moderación se expresa en las dilatadas negociaciones con una empresa de la India para la explotación de yacimientos de hierro en condiciones tributarias más flexibles a las definidas para el sector de hidrocarburos con la nacionalización, pese a que se trata de una inversión cercana a 2.500 millones de dólares en el lapso de diez años.

decreto es cuestionado porque tiene un «limitado carácter formal» puesto que la misma disposición «determina que el artículo 13 de la Ley de Inversiones», en el que también se establecía la libre contratación, «debe cumplirse ajustándose a la Ley General del Trabajo», contradiciendo la letra de la medida anunciada como la recuperación de la estabilidad laboral en el sector público y privado (CEDLA 2006:31-32).

En torno a las políticas sociales resaltan varias iniciativas, algunas de las cuales están matizadas por lazos político-ideológicos con los gobiernos de Venezuela y Cuba. Una de las primeras decisiones fue la aplicación de una tarifa diferenciada para el pago de consumo de energía eléctrica que benefició con rebajas a medio millón de hogares pobres, asimismo, se estableció un incremento en el bono anual a los excombatientes de la guerra contra el Paraguay →Héroes del Chaco», además, es el título que encabeza el decreto de nacionalización. Por su parte, sectores populares se beneficiaron a fines del año pasado con el otorgamiento de un bono anual a niños y niñas de las escuelas públicas y con la realización de campañas de salud –ampliándose la cobertura del Seguro Universal Materno Infantil– y de alfabetización –que en una primera etapa llegó a más de 100.000 personas en zonas rurales y periurbanas– implementadas con la cooperación de los gobiernos de Cuba y Venezuela (UDAPE 2006:4). La ayuda venezolana, además, implicó la donación de cien millones de dólares para pequeños productores en el marco de un programa de apoyo a la producción que forma parte del Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP), suscrito entre Bolivia, Cuba y Venezuela, una modalidad de implementación de un acuerdo comercial alternativo a los tratados de libre comercio bilaterales propugnados por Estados Unidos. Vale resaltar que las negociaciones con Estados Unidos al respecto 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, una vez más, reitera la estrategia discursiva del gobierno de Evo Morales cuya retórica antinorteamericana se combina con la necesidad de mantener ese acuerdo de preferencias arancelarias con Estados Unidos cuya vigencia ha sido motivo de ampliación en dos oportunidades, la última en julio de este año, como sustrato de futuras negociaciones en torno a un tratado comercial que es cuestionado en su contenido pero no en su necesidad de suscripción por parte del gobierno del MAS.

Es decir, las políticas públicas en el ámbito económico, laboral y social tienen una orientación dirigida a fortalecer el rol del Estado mediante la restitución de su protagonismo en el aparato productivo y el incremento de ingresos fiscales a través de una política impositiva que modifica los términos de la relación con las empresas extranjeras, así como, a fortalecer a los pequeños productores. Paralelamente, las decisiones gubernamentales tienden a proteger los derechos laborales y a favorecer a los sectores sociales vulnerables y marginados con medidas dirigidas a paliar los rezagos y las desigualdades en salud y educación,

Estas medidas nacionalistas y redistributivas refuerzan los lazos del partido de gobierno con los movimientos sociales y organizaciones sindicales que actúan de manera coaligada con el MAS en la Asamblea Constituyente.

### **3. La Asamblea Constituyente: entre la reforma del Estado y la refundación del país**

Si el nacionalismo marca el comportamiento gubernamental en cuanto a políticas de desarrollo económico y social, el indigenismo matiza las propuestas del MAS respecto a la reforma constitucional. Esta postura se puso de manifiesto en la discusión sobre los alcances jurídicos de la Asamblea Constituyente y el procedimiento para aprobar la nueva

constitución. La Asamblea Constituyente inició sus actividades el 6 de agosto de 2006 pero durante varios meses se enfrascó en una polémica sobre la adopción o no de la regla de dos tercios para la aprobación de los nuevos artículos constitucionales, tal como establecía la ley de convocatoria a la Asamblea Constituyente. Polémica que trascendió el ámbito constituyente y provocó actos de protesta en varias regiones en «defensa de los dos tercios» y contra las intenciones del MAS de hacer prevalecer su mayoría absoluta en la Asamblea Constituyente porque, como veremos, podía implicar un cuestionamiento a los resultados del referéndum sobre autonomías departamentales<sup>44</sup>. El impasse fue resuelto con una dudosa fórmula que establece la posibilidad de derivar a consulta popular aquellos artículos (o temas) en los cuales no exista apoyo de dos tercios de constituyentes, al margen del referéndum que debe aprobar o rechazar la nueva Constitución Política del Estado.

Otro asunto controvertible estuvo referido al tenor del primer artículo de su reglamento interno que la define como una Asamblea Constituyente «originaria» provocando un debate respecto a las consecuencias jurídicas de esta definición que se contraponen a su carácter «derivado», puesto que el poder legislativo aprobó la ley de convocatoria a la Asamblea Constituyente circunscribiendo su tarea a la redacción del nuevo texto constitucional. El artículo aprobado, sin embargo, señala de manera explícita que la Asamblea Constituyente respetará los poderes constituidos

---

44 Este debate estuvo matizado por conflictos y movilizaciones durante los últimos meses de 2006, cuando se realizaron cabildos multitudinarios en los cuatro Departamentos que reclaman autonomía, cuyas autoridades políticas y dirigencias cívicas conformaron una Junta Autónoma que, a tiempo de apoyar a la oposición en el tema de los dos tercios, amenazó con desacatar la nueva Constitución Política del Estado sino respetaba los resultados del referéndum sobre las autonomías departamentales. Los hechos adquirieron un contorno trágico en la ciudad de Cochabamba a mediados de enero de 2007 cuando se enfrentaron miles de campesinos y residentes urbanos en las calles, con un saldo de tres fallecidos y cientos de heridos, a raíz de una disputa entre el prefecto opositor –que apoyaba la demanda autónoma y las protestas de la oposición– y fuerzas afines al gobierno, que exigían su renuncia.

y, por ende, es «originaria» pero también «derivada»; y su carácter supuestamente «originario» tiene que ver más bien con rasgos identitarios de aquellos actores que el discurso del MAS define como «sujetos constituyentes», es decir, «las naciones originarias y los pueblos indígenas». Ahora bien, detrás de las discusiones sobre el carácter de la Asamblea Constituyente y los procedimientos de votación estaba la suspicacia respecto a la posibilidad de que la mayoría absoluta del MAS en la Asamblea Constituyente, sumada a la declaratoria de su carácter «originario», se traduzca en el reconocimiento constitucional de autonomías indígenas y en la exclusión de las autonomías departamentales, tomando en cuenta que el MAS optó por promover el voto por el «No» en el referéndum. Una sospecha que se hizo realidad siete meses después cuando la bancada oficialista presentó una propuesta de «Estado Unitario Plurinacional» introduciendo nuevos elementos de discordia en el debate sobre la descentralización política del Estado.<sup>45</sup>

Antes de evaluar esa propuesta del MAS es preciso efectuar algunas consideraciones sobre la descentralización política que se constituye en otra faceta decisiva de la transición estatal. La demanda de descentralización política del Estado tiene una larga historia de luchas regionales, particularmente por parte del movimiento cívico del Departamento de Santa Cruz. En los últimos años tomó renovados bríos con el planteamiento de un régimen de autonomías departamentales que surgió como respuesta a la propuesta de Asamblea Constituyente enarbolada por el movimiento campesino e indígena, en buena medida como reacción de grupos empresariales y sectores cívico-regionales a la creciente influencia del MAS. Un cabildo multitudinario realizado en Santa Cruz en enero de 2005, seguido de la recolección de miles de

---

45 Más adelante analizamos las consecuencias de esta decisión y las posibilidades de resolución de este impasse político que no solamente impide el desarrollo de la Asamblea Constituyente sino provoca fracturas regionales y distancia al oficialismo y la oposición.

firmas para una iniciativa legislativa, impulsó la convocatoria a un referéndum nacional que se llevó a cabo en julio de 2006, con carácter vinculante respecto a la Asamblea Constituyente. Al principio, el gobierno del MAS adoptó una postura de apoyo a la demanda autonomista pero a escasas semanas de la realización de la consulta popular optó por propiciar el rechazo a la pregunta. El «No» obtuvo alrededor del 57,6% en el cómputo nacional, venciendo en cinco de los nueve departamentos (La Paz, Oruro, Cochabamba, Sucre y Potosí), mientras que el «Sí» venció en Santa Cruz, Pando, Beni y Tarija con porcentajes superiores al 70%. El tema de fondo es que la principal fuerza política en la Asamblea Constituyente apostó al «No» a las autonomías departamentales y venció en las urnas para establecer otra agenda en el debate constituyente respecto a la descentralización estatal. Una agenda que comporta la consideración de modalidades complementarias o alternativas a las autonomías departamentales porque la propuesta del MAS en la campaña electoral para la Asamblea Constituyente planteaba un modelo de «República democrática, soberana e intercultural» que incluía «autonomías regionales, indígenas, municipales y/o departamentales» (MAS 2006:4). Esta posición adquirió nuevos matices más adelante, porque el MAS adoptó una propuesta de «Estado Unitario Plurinacional» que inicialmente había sido presentada por un conjunto de organizaciones sindicales campesinas e indígenas que actúan en consonancia con el partido de gobierno y, a veces, como grupos de presión<sup>46</sup>. En esta propuesta se expresan los matices

---

46 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 (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). Vale la pena resaltar que las federaciones de campesinos productores de hoja de coca, base sindical del MAS, no forman parte de esta supraorganización aunque varios militantes masistas actúan como dirigentes.

indigenistas que conforman el otro eje discursivo del proyecto político del MAS porque se asienta en una apelación a las «nacionalidades indígenas» como sujetos beneficiarios de la redistribución territorial del poder y de la nueva estructura del Estado y del sistema político.

Precisamente, en un documento presentado a la comisión Visión de País de la Asamblea Constituyente, el MAS planteó un modelo de Estado basado, entre otros principios, en la unidad y la plurinacionalidad. La unidad se refiere más bien a la integridad del territorio, porque «[n]o se puede desconocer el carácter unitario de nuestro territorio, la vida republicana entre sus logros se anota el hecho de haber mentalizado a su población la unicidad de todo su territorio» (MAS 2007:33). Y la plurinacionalidad, sustentada en el argumento del fracaso de la consolidación de «una nacionalidad boliviana», se refiere a la «reidentificación de las nacionalidades indígenas y originarias» que serían definidas a partir de criterios étnico-lingüísticos. Según esta propuesta, se trata de reconocer constitucionalmente a «más de 36 nacionalidades existentes en el pueblo boliviano», hecho que implicaría, a su vez, reconocer la diversidad étnica y cultural de la sociedad en sus facetas lingüística, religiosa y jurídica. Sin embargo, el pluralismo nacional, a partir del reconocimiento de autonomías territoriales para las «nacionalidades indígenas, tendría consecuencias políticas porque exige una redistribución territorial del poder y, por ende, una nueva división político-administrativa del país<sup>47</sup>. Es evidente que esta fórmula contrasta

---

47 La propuesta de Estado Unitario Plurinacional incluye la conformación de una asamblea legislativa unicameral con un porcentaje de representantes de los pueblos indígenas elegidos mediante usos y costumbres, en convivencia con el voto universal ejercido para la elección de otra porción de parlamentarios. También propone la formación de un poder social plurinacional como cuarto poder del Estado, con atribuciones para fiscalizar al gobierno y regular la legalidad, compuesto por representantes de los pueblos indígenas y de organizaciones de la sociedad civil. En otras palabras, incide en el sistema de representación política y en el proceso decisional otorgando derechos especiales a los pueblos indígenas como expresión de pluralismo político que problematiza la calidad representativa de la democracia y el Estado de Derecho.

con la demanda de autonomías departamentales y pone en riesgo la posibilidad de que la Asamblea Constituyente resuelva de manera concertada esta antinomia entre autonomías con distinto sello.

Más aún, después de la aprobación irregular de la propuesta del MAS y otra de índole similar, bajo el rótulo de «Estado multinacional» –en una comisión de la Asamblea Constituyente– que marcó el inicio de otra serie de protestas regionales a mediados de 2007 acompañada de discursos «en defensa de la democracia» y contra el «totalitarismo» masista. En ocasión del primer aniversario del referéndum se presentó un borrador de Estatuto Autonómico de Santa Cruz fue criticado por el oficialismo como «independentista» y atentatoria contra el Estado de Derecho porque propone autogobierno departamental con competencias normativas plenas, administración de sus recursos, control de flujos migratorios, descentralización de la Policía y elección de autoridades judiciales, entre otros. En la medida que este modelo autonómico sería aprobado mediante una consulta popular departamental «siempre y cuando la Asamblea Constituyente desoiga el mandato del referéndum» del 2 de julio de 2006 (Discurso del prefecto de Santa Cruz, La Razón, 03/07/2007), esta postura puede interpretarse como una presión al partido de gobierno para negociar en torno a este tema, habida cuenta que la propuesta de Estatuto Autonómico también considera el reconocimiento de autonomías indígenas en el nivel municipal, y la participación de los pueblos indígenas con cuotas en los órganos deliberantes municipales y en la asamblea legislativa departamental, entre otras medidas.

Por su parte, el MAS también asumió una similar acción de presión para la negociación puesto que el presidente de la República declaró que había que encontrar una fórmula institucional que conjugue las autonomías departamentales y las autonomías indígenas sobre la base del respeto a la actual división político-administrativa de nueve Departamentos, lo que implicaba desechar en cierta medida la propuesta



de una redistribución territorial del poder afín a la idea de «Estado Unitario Plurinacional» pero sin excluir la demanda de autonomías indígenas.

Este es el punto central del debate constituyente un año después de la instalación de la Asamblea Constituyente. La definición del MAS en este tema será decisiva porque permitirá ordenar el debate constituyente y la decisión más acertada para viabilizar la capacidad hegemónica de su proyecto político es articular las autonomías departamentales a su propuesta de reforma constitucional. Asimismo, es necesario que la propuesta de autonomías departamentales de Santa Cruz y de los otros Departamentos se defina positivamente en relación a las demandas indígenas, porque también es evidente que ningún proyecto de autonomía departamental será viable sin el consentimiento del MAS.

Es obvio que las cosas se complican en términos de diseño institucional, empero, todo parece indicar que estamos en la antesala de un «pacto autonómico» que implicará que ninguna de las propuestas sea desechada aunque el asunto será dirimir si las autonomías departamentales e indígenas tendrán un rango similar o si las autonomías indígenas serán procesadas en el ámbito departamental a la usanza de la autonomía municipal o en una dimensión mayor –provincial e, incluso, departamental–. En todo caso, el indigenismo –que propugna de manera exclusiva las autonomías indígenas– y el regionalismo –que adopta similar posición respecto a las autonomías departamentales– son las expresiones antidemocráticas de la reforma estatal y pueden generar un recurrente escenario de conflicto y polarización.

### *La Asamblea Constituyente y sus desafíos*

Parece evidente que la viabilidad de la reforma estatal en Bolivia exige establecer una política de interculturalidad entendida como diálogo y concertación entre diversas identidades sociales y proyectos políticos. Es la única vía para la coexistencia de los particularismos étnicos y

regionales en un proyecto nacional popular y su prueba de fuego será cuando se defina la descentralización política en la Asamblea Constituyente bajo un modelo de autonomías territoriales departamentales y/o indígenas. Entonces se sabrá si los acuerdos del pasado fueron solamente una tregua de la conflictividad mitigada desde diciembre de 2005 o el germen de una concertación nacional que permita resolver las tareas de la transición estatal en el marco de la democracia.

Agosto-Octubre, 2006

## ACERCA DEL ESTADO PLURINACIONAL

¿Qué es un Estado plurinacional? Esta pregunta encabeza una propuesta de nueva constitución publicada en agosto de 2006 por la Asamblea Nacional de Organizaciones Indígenas, Originarias, Campesinas y de Colonizadores de Bolivia<sup>48</sup>, una vez inaugurada la Asamblea Constituyente. El documento titulado «Por un Estado Plurinacional y la autodeterminación de los pueblos y naciones indígenas, originarias y campesinas» (Asamblea 2006) se constituía, hasta ese momento, en la propuesta más elaborada al respecto.

Con el paso del tiempo, esa propuesta fue parcialmente asumida por el Movimiento Al Socialismo (MAS) y la consigna adquirió centralidad en el debate constituyente. El documento oficial de la campaña del MAS para elegir a los constituyentes –con el título «Refundar Bolivia para

---

48 Conformada por 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). Vale la pena resaltar que las federaciones de campesinos productores de hoja de coca, base sindical del MAS, no forman parte de esta supraorganización.

vivir bien»– no incluía el término de Estado plurinacional, aunque proclamaba el principio de autodeterminación de los pueblos –sin adjetivos– como elemento constitutivo de una «República democrática, soberana e intercultural», bajo los principios de «unidad e integridad del Estado» (MAS 2006:4).

La adopción de la propuesta de Estado plurinacional se puso de manifiesto en la presentación del MAS en la Comisión sobre Visión de País, con el título «Desde las naciones indígenas y originarias, los movimientos sociales organizados y la sociedad civil» (MAS 2007) y está contemplada en varias versiones de texto constitucional que circulan en borrador por diversos medios y en algunos documentos gubernamentales (Viceministerio de Descentralización 2007, REPAC 2007). Asimismo, en el Reglamento General de la Asamblea Constituyente se incorporó este término en la Comisión sobre Organización y Estructura del Nuevo Estado al referirse a la «Estructura Política y Social del Estado Unitario Plurinacional».

No es motivo de este trabajo ahondar en las razones de ese desplazamiento discursivo en la principal fuerza política de la Asamblea Constituyente<sup>49</sup> sino evaluar las características de la propuesta de un Estado plurinacional y sus consecuencias con relación al Estado de derecho y a la democracia, tomando en cuenta que su adopción pone en juego aspectos referidos al sistema de representación política, al pluralismo jurídico, a los derechos colectivos de los pueblos indígenas y a la descentralización política mediante autonomías territoriales.

En la discursividad política existe un uso amplio y bastante confuso de nociones referidas al pluralismo en sus diversas facetas (pluralismo

---

49 Algunas autoridades gubernamentales, como el vicepresidente de la República, escribieron con anterioridad al respecto, aunque usan el término «multinacional» para referirse al Estado plurinacional. Cf. Estado multinacional. Una propuesta democrática y pluralista para la extinción de la exclusión de las naciones indias (García Linera 2005).

étnico, cultural, jurídico, lingüístico y, obviamente, nacional) puesto que unas veces tiene que ver con la caracterización sociológica de la sociedad y otras con la definición normativa de la estructura del Estado. La idea de que el Estado debe representar la diversidad de la sociedad –y traducirla en instituciones formales– no elimina esta confusión, más bien es el sustrato de su argumentación<sup>50</sup>. Veamos esta confusión en el afán de delimitar nuestro objeto de análisis.

La sociedad boliviana está definida como «multiétnica y pluricultural» en el Artículo 1 de la actual CPE, aunque es frecuente que estos rasgos sean atribuidos al Estado. Por ejemplo, en un folleto sobre *Derechos Humanos de Pueblos Indígenas en la nueva Constitución* se menciona que Bolivia es un «Estado multiétnico y pluricultural» (Apostamos por Bolivia 2007: 18). Y en las diversas propuestas presentadas a la Asamblea Constituyente, así como, en varios documentos de dependencias gubernamentales se consignan los siguientes atributos vinculados al pluralismo con relación a la sociedad o al Estado (o ambos): multiétnico, intercultural, pluriétnico, multinacional, plurinacional, pluricultural y plurilingüe... y hasta república multicivilizatoria, constitución plurinacional (REPAC 2007) y régimen político multiinstitucional o multicivilizatorio (MAS 2007:33). En varios casos, el adjetivo (pluri o multi) acompaña al sustantivo Bolivia, en otros se refiere a la sociedad, la República o al Estado, de manera indistinta. Si se trata de vincular esa lectura a la democracia y al Estado de Derecho, el término apropiado es Estado plurinacional puesto que remite a la institucionalidad formal y no a la caracterización sociológica de la sociedad.

---

50 En este enfoque sociológico –representación–espejo– predomina la idea de que la sociedad se vea reflejada en las instituciones políticas. Refiriéndose al sistema de representación, Bobbio señala que se «Concibe el organismo representativo como un microcosmos que reproduce fielmente las características del cuerpo político, [y] según otra imagen recurrente lo compara con un mapa geográfico que precisamente representa a escala la realidad (en este caso el territorio) que debe representar» (Bobbio y Matteucci 1981: 1384-1385).

Como dijimos, la noción de Estado plurinacional adquirió centralidad discursiva en el debate constituyente, aunque la apelación al pluralismo nacional o plurinacionalidad tiene algunos antecedentes en el discurso de la CSUTCB de los años ochenta, o más recientemente, en la demanda de nación aymara enarbolada para cuestionar el Estado «neocolonial» y su déficit representativo de la diversidad étnico-cultural. Precisamente, la diversidad étnica es el sustrato de las apelaciones a la plurinacionalidad y se traduce en la definición de las comunidades o grupos étnicos como naciones originarias y pueblos indígenas, o como nacionalidades. Por eso, en las propuestas actuales se combina ambas denominaciones para referirse a un solo sujeto político-social que denotaría el pluralismo étnico-cultural: «nacionalidades indígenas y originarias» (aunque en la otra clasificación se incluyen a los «pueblos... campesinos»). Y a partir de las demandas de este sujeto político-social (el «poder constituyente», en algunas lecturas) se plantean los esbozos de un nuevo Estado, un Estado plurinacional.

Es decir, se ha producido un desplazamiento de la caracterización sociológica al diseño institucional: el Estado debe ser la expresión de la diversidad étnico-cultural de la sociedad, diversidad que se manifiesta en el protagonismo actual de las identidades y demandas indígenas en las propuestas de reforma constitucional. El resultado es la propuesta de un Estado que exprese esas características de la diversidad social, aunque la apelación va aparejada con la reafirmación de su carácter unitario: Estado unitario plurinacional; pese a que la mayoría de las experiencias estatales de diseño institucional que vinculan democracia y pluralismo nacional tienen que ver con el federalismo<sup>51</sup> y no con el Estado unitario, en el cual la división de poderes es funcional y no implica una distribución territorial del poder.

---

51 «...de hecho hay una tendencia en los Estados multinacionales democráticos a adoptar el federalismo» (Kymlicka 2002: 37). Citando a Stepan, «todas y cada una de las democracias de larga duración en un *polity* multilingüe y multinacional de base territorial es un Estado federal» (nota 11 :37).

## 1. Estado y pluralismo nacional

Una de las modalidades institucionales de respuesta a los problemas derivados del pluralismo nacional es el federalismo, de larga data en varios países de otros continentes. Otra respuesta sería el Estado plurinacional, como modelo alternativo esgrimido por el movimiento indígena latinoamericano<sup>52</sup>.

En relación a la primera modalidad, el federalismo «pretende responder al fenómeno del Estado Nación con un nuevo criterio de organización social y política que se propone garantizar la convivencia mediante la articulación de una pluralidad en una unidad política común capaz de integrar a la diversidad de las partes. Pero a pesar que la unidad federal es un medio para componer la diversidad, la realidad demuestra que no siempre es un marco suficientemente flexible para acomodar en un mismo espacio político a naciones o nacionalidades que conviven en algunas sociedades democráticas occidentales» (Fossas 2002:78).

El federalismo fue una respuesta al proceso de construcción del Estado Nación caracterizado por la concentración del poder y la homogeneización cultural mediante una ciudadanía de corte liberal e individual. Y, «contrariamente al Estado unitario, la estructura federal permite a las entidades que integran la federación formular sus propias normas y sus propias políticas en los ámbitos de su competencia» (:81.). En función

---

52 Esta propuesta es enarbolada por el movimiento indígena en Ecuador desde fines de los noventa y, en la actualidad, ha sido asumida por el movimiento indígena continental que aprobó la «Declaración de Iximche», en ocasión de la realización de la III Cumbre Continental de Pueblos y Nacionalidades Indígenas de América Latina efectuada en Guatemala en marzo de 2007, en la que se manifiesta: «Consolidar los procesos impulsados para fortalecer la refundación de los Estados –nación y la construcción de los Estados plurinacionales y sociedades interculturales a través de las Asambleas Constituyentes con representación directa de los pueblos y nacionalidades indígenas. Avanzar en el ejercicio del derecho a la autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas, aún sin el reconocimiento legal de los Estados –nación» (El Grano de Arena 2007).

de nuestro análisis, es preciso distinguir entre federalismo territorial y federalismo plurinacional. «El primero es aquel que se adopta como una forma de organizar el poder en un territorio amplio y diverso, con independencia de la composición etnocultural de la población, y con la finalidad de proporcionar mayor eficacia al gobierno, más proximidad del poder a los ciudadanos y una mayor garantía de su libertad, lo cual se consigue dividiendo el poder territorialmente. Sería el caso de EEUU, Australia o Alemania. El segundo es el que persigue acomodar en un mismo espacio político a diversas comunidades nacionales que reclaman el reconocimiento de su identidad diferenciada y reivindican un nivel de autogobierno suficiente para garantizar el mantenimiento y el desarrollo de aquella, como en el caso de Canadá, Bélgica y España (:72). Como puede verse, la distinción central entre federalismo plurinacional y federalismo territorial radica en el reconocimiento (o no) de «comunidades nacionales» que coexisten en un mismo espacio político, bajo un solo Estado<sup>53</sup>.

En el actual debate constituyente ninguna de las proposiciones considera la alternativa de un modelo federal sino, más bien, la incorporación de un régimen de autonomías territoriales en el marco de un Estado unitario y descentralizado a partir del reconocimiento de «nacionalidades indígenas y originarias» (MAS 2007:34) o «naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos» (Asamblea 2006). Por ello, la fórmula es Estado unitario plurinacional y al respecto analizamos las propuestas del MAS –principalmente las contenidas en el documento Visión de País y la mencionada propuesta de texto constitucional de la

---

53 Las consecuencias de este reconocimiento son varias, porque conduce a discutir «la articulación de derechos individuales y colectivos, de instituciones y de procesos de decisión en distintos ámbitos geográficos –regionales, estatales y supraestatales–, de la acomodación de los distintos símbolos nacionales, de federalismo y de división de poderes, y de la legitimidad o no de regular procesos de secesión dentro de las reglas del juego liberal-democráticas» (Requejo 2002:15)



Asamblea Nacional de Organizaciones Indígenas, Originarias, Campesinas y de Colonizadores de Bolivia.

Previamente, es preciso revisar algunas formulaciones respecto a la concepción de Estado plurinacional que, en los años noventa, surgieron en el movimiento indígena ecuatoriano, a partir de definir la plurinacionalidad como característica de la sociedad y a las nacionalidades como sustento de la estructura y normas del Estado. Así, «la nueva noción de plurinacionalidad... está un paso más delante de la noción de pluriétnicidad y multiculturalidad... En efecto, mientras estas dos últimas nociones implican la ruptura de las pretensiones homogenizadoras y asimilacionistas del Estado-nación liberal... la plurinacionalidad afecta a la estructura misma del Estado. Va más allá de la autodeterminación que significa la recuperación de una autoconciencia étnica-política, hacia una exigencia en la participación, redefinición y reestructuración de todo el Estado» (Dávalos 2003:46). De esta manera, la adopción de la plurinacionalidad implicaría la redefinición de la división geográfica política y del territorio nacional, la conformación de nuevos poderes locales y la «participación de las nacionalidades y pueblos indígenas en la esfera nacional» (Simbaña 2005: 204). Resulta evidente que varios de estos elementos están presentes en el debate constituyente actual, aunque corresponden al desarrollo político del movimiento campesino e indígena boliviano en las últimas décadas y a las reformas constitucionales aprobadas en 1995 y 2004.

## 2. Las propuestas de Estado plurinacional

En referencia al Modelo de Estado, el MAS reconoce, entre otros principios, la unidad y la plurinacionalidad. El principio de unidad, sin embargo, se refiere más bien a la integridad del territorio: «No se puede desconocer el carácter unitario de nuestro territorio, la vida republicano (*sic*) entre sus logros se anota el hecho de haber mentalizado a su población

la unicidad de todo su territorio» (MAS 2007:33). Y el principio de plurinacionalidad se fundamenta en el fracaso de la consolidación de «una nacionalidad boliviana» y la «reidentificación de las nacionalidades indígenas y originarias» expresada en los resultados del Censo 2001 donde «se constata que el 62% de la población se identifica como indígena» y en la existencia de convenios internacionales –como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo–, «en el que se declara los derechos de los pueblos indígenas y originarios» (:33).

A partir de estos criterios se concluye que «está fuera de contexto cualquier razonamiento que por lo menos pretenda soslayar esta realidad, más en *un Estado como el nuestro en el que existe la diversidad cultural, no como etnias sino, como verdaderas nacionalidades*» (:33, cursivas nuestras). Diversidad que se manifiesta en la presencia de «más de 36 nacionalidades existentes en el pueblo boliviano (Aymaras, Quechuas, Urus, Afroboliviano, Guaraní, Chiquitano, Guarayo, Ayoreo, Tapieté, Wenhayek, Paiconeca, Araona, Baure, Canichana, Cavineño, Cayuvaba, Chácobo, Chimán, Esse Eija, Itonama, Joaquiniano, Leco, Machineri, More, Masetén, Movima, Mojeño, Nahua, Pacahuara, Sirionó, Tacana, Toromona, Yaminahua, Yuqui), que han mantenido una lucha por su reconocimiento como tales en la Constitución Política del Estado y a partir de ello poder participar en el quehacer político, social y económico nacional» (:33-34). Es decir, la diversidad cultural de la sociedad debe expresarse en la trama estatal mediante el reconocimiento constitucional de nacionalidades indígenas y originarias que son consideradas como referentes del pluralismo nacional, y este es definido a partir de lo étnico-lingüístico.<sup>54</sup>

---

54 En algunos documentos gubernamentales se establece una errónea sinonimia entre identidad cultural y étnica en referencia a los pueblos indígenas, que también son definidos como naciones. Así, se menciona «la identidad cultural o étnica de los pueblos indígenas o naciones» (REPAC 2007:18).

Aunque explícitamente se prescinde de la noción de etnia y se la sustituye por la de nacionalidad, se utilizan diversas acepciones como «pueblos indígenas» y «naciones originarias» de acuerdo a los temas de la reforma, partiendo de la constatación de que «Bolivia es un país con mayoría indígena y está conformado por un conjunto de pueblos indígenas, naciones y nacionalidades originarias» (MAS 2007:9). Cuando el objeto de la reforma constitucional es la estructura del Estado, el régimen político o la educación se utiliza la noción de nacionalidades indígenas y originarias. Y cuando el apartado constitucional tiene que ver con recursos naturales se invoca a las naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos.

Esta reflexión sobre las categorías sociales que designa el pluralismo nacional no es irrelevante puesto que tiene que ver con los sujetos colectivos a ser reconocidos por el Estado en tanto portadores de derechos que expresen la diversidad en distintos aspectos, es decir, el pluralismo jurídico, la combinación de lógicas de representación política, la división territorial del poder y la relación entre derechos individuales y colectivos. Asimismo, el plurilingüismo y el pluralismo religioso. Ahora bien, pese a que se menciona a las «nacionalidades indígenas y originarias» como el referente de la caracterización del Estado en una de sus acepciones principales, el pluralismo nacional no se reduce a estas identidades puesto que, así como, el pluralismo jurídico implica la combinación de normas jurídicas liberales y usos y costumbres indígenas, se plantea una fórmula mixta para, por ejemplo, elegir representantes a partir de la combinación de procedimientos de elección: el voto universal por criterio poblacional –un ciudadano, un voto– para circunscripciones uninominales y territorios departamentales (denominados «interculturales»), y la elección de representantes mediante usos y costumbres en los «territorios... de nacionalidades indígenas y originarias».

Asimismo, pese a que se proclama que las formas de gobierno serán definidas en los «territorios autonómicos departamentales, regionales,

de las nacionalidades indígenas y originarias y municipales», la propuesta del MAS solamente reconoce tres niveles en la «estructura territorial» del Estado: nacional, meso o intermedio y local, y solamente en este tercer nivel se introducen las «unidades territoriales indígenas autónomas» (:37)<sup>55</sup>.

De esta manera, la plurinacionalidad es utilizada de manera nominal puesto que las nacionalidades no son entendidas como comunidades nacionales con atribuciones de autogobierno a partir de las cuales se reconfigure la división política-administrativa del país, además, estas unidades territoriales (nacionalidades indígenas) convivirían con otras unidades territoriales (departamentos o regiones) que, en conjunto, se someten al Estado unitario plurinacional.<sup>56</sup>

Por su parte, en el documento de la Asamblea Nacional de Organizaciones Indígenas, Originarias, Campesinas y de Colonizadores de Bolivia, la plurinacionalidad se manifiesta en la existencia de naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos, a quienes se reconoce como colectividades diferenciadas de la ciudadanía como cuerpo electoral y se les concede autonomía territorial. En el primer caso, el «Estado

---

55 Sin embargo, en un documento elaborado por el Viceministerio de Descentralización se señala la inclusión de un «nivel especial», denominado Entidad Territorial Indígena Originaria, «a cargo de un Gobierno autónomo ejercido por sus autoridades legítimas, legalmente reconocidas por el Estado» (:12).

56 Como vimos, esta propuesta presenta algunos matices en otros documentos, porque las Entidades Territoriales Indígenas Originarias excederían el nivel local, siendo susceptibles de crearse a partir de la «voluntad del 80% de los habitantes de la nueva entidad territorial». Respecto a estas unidades, una ley definiría «el nombre y forma de elección de sus órganos de gobierno, la duración de sus mandatos, así como las características de su administración autónoma» velando tanto por el interés general del Estado como por los derechos de los pueblos de la ETIO (Viceministerio de Descentralización 2007:14). Con todo, se establece la «supremacía del interés del Estado y del bien colectivo» independientemente del grado de autonomía concedido a los gobiernos del nivel subnacional, otorgando al poder legislativo atribuciones para suspender la vigencia de normas de un gobierno subnacional o intervenirlo en caso de poner en riesgo la unidad, los derechos ciudadanos o la equidad (:10)

plurinacional implica que los poderes públicos tengan una representación directa de los pueblos y naciones indígenas y originarias campesinas según usos y costumbres, y de la ciudadanía a través del voto universal» (:7). En el segundo caso, la finalidad de la autonomía es «garantizar la unidad pluricultural del país y la autodeterminación y autogobierno de los pueblos y naciones indígenas originarios y campesinos» (:8).

La diferencia central con la propuesta del MAS radica en la invocación de la autodeterminación como finalidad última, puesto que el Estado plurinacional, basado en el reconocimiento constitucional de las autonomías indígenas sería «un camino hacia *nuestra autodeterminación como naciones y pueblos*, para definir *nuestras* políticas comunitarias, sistemas sociales, económicos, políticos y jurídicos, y en este marco reafirmar *nuestras* estructuras de gobierno, elección de autoridades y administración de justicia... (:3, cursivas nuestras). Si bien se señala que también se «constituyen autonomías interculturales urbanas» o se plantea una división político-administrativa que reconoce «autonomías regionales» en el nivel intermedio, no se mencionan sus rasgos ni atribuciones, excepto una facultad general de «legislar normas internas previa consulta ciudadana» (:8).

En cambio, las autonomías indígenas son dotadas de principios para la gestión de los recursos naturales; se definen sus elementos constitutivos, los criterios para su organización y elección de autoridades, así como se otorgan competencias. Sus competencias se establecen en varios rubros, en los cuales las «autonomías indígenas» realizan acciones «en cogestión con el Estado Plurinacional» (:9-10) que es reducido a uno de los tres niveles que conforman la estructura del Estado: local (autonomías indígenas e interculturales), intermedio (regiones) y plurinacional (el Estado unitario plurinacional) (:7).

El Estado es definido como plurinacional y la unidad es uno de sus principios –la unidad plurinacional– que se traduce en un régimen de

ordenamiento territorial sustentado en las autonomías indígenas que son resultado de procesos endógenos: «Las naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos se autoconstituyen en autonomías territoriales a partir de sus propios criterios lingüísticos, históricos, culturales, de continuidad geográficas, organizativos» (:7). Estas autonomías se definen a partir de: territorio, gobierno y administración propios, normas propias, administración de justicia, control y gestión comunitaria y patrimonio, presupuesto y recursos propios, pero también con base en «población culturalmente diferenciada» mediante idioma, cultura e historia, lo que remite a la diversidad étnico-lingüística como base de las autonomías indígenas. De esta manera, el derecho al territorio corresponde a una identidad indígena que busca su autodeterminación como pueblo o nación, lo que implica plantear procesos de construcción de nación en el marco de la construcción del Estado nación boliviano. Ese es el aspecto más relevante de esta propuesta de Estado plurinacional puesto que el ordenamiento territorial se inicia con la «constitucionalización» de las autonomías indígenas originarias y campesinas... «como un paso hacia su autodeterminación» (:7).<sup>57</sup>

La plurinacionalidad aparece de manera explícita en la definición de derechos culturales de las comunidades étnicas, en la medida en que los pueblos indígenas tienen derecho «a tener su propia identidad cultural, a tener nacionalidad y ciudadanía en este país» (:17). También, cuando se refieren a los derechos individuales, se reconoce el «derecho a otra

---

57 El derecho a la autodeterminación o libre determinación de los pueblos no ha sido aprobado por Naciones Unidas como parte de una Declaración Universal de Derechos Indígenas. Para algunos de sus impulsores su ejercicio no pondría en cuestión la unidad nacional representada por el Estado puesto que se trata de un «concepto de autodeterminación interna, y no externa» y que «numerosos países del mundo cuentan con regímenes autonómicos diversos... [y que] las autonomías tienden a fortalecer la unidad nacional en vez de minarla, ya que implican un compromiso mayor de todas las partes en el mantenimiento del pacto federal o nacional» (Stavenhagen 1999:33-34).

nacionalidad sin perder la nacionalidad boliviana. En el caso de las personas indígenas, ellas tendrán además el derecho a la nacionalidad de su pueblo o nación» (:17). Dejando de lado las implicaciones de este doble reconocimiento –en términos de sistemas diferenciados de derechos–, se trataría de la coexistencia de la nacionalidad boliviana con las nacionalidades indígenas («mas de 36 nacionalidades», si seguimos los argumentos del documento del MAS).

Así, el Estado plurinacional define instituciones y normas a partir de la primacía de los pueblos y naciones indígenas. Al reconocimiento del pluralismo religioso y al plurilingüismo se adicionan el pluralismo jurídico y un sistema híbrido en la representación política. Sin embargo, se establece la «preeminencia de los derechos humanos y los derechos colectivos» (:4), definidos por criterios identitarios étnicos-lingüísticos; su «representación directa... en los distintos niveles de gobierno, elegidos en base a sus usos y costumbres y al principio de democracia comunitaria» (:4); asimismo, el poder legislativo estaría conformado mediante representantes de «todas» las naciones y pueblos indígenas, elegidos directamente por usos y costumbres, y representantes urbanos electos por voto universal y directo (:5). Es decir, un criterio identitario de carácter étnico-cultural define las modalidades de participación en el sistema político, en el cual conviven dos lógicas de elección cuyas consecuencias analizamos para evaluar, más adelante, la relación entre Estado plurinacional y democracia.

### **3. Estado plurinacional y democracia**

La propuesta de Estado plurinacional con relación a la democracia implica la modificación del sistema de representación política y, también, de las características del proceso político decisonal. Esto a partir del reconocimiento de atribuciones y derechos a las nacionalidades o pueblos indígenas, combinando el criterio de participación individual del

liberalismo democrático (un individuo, un voto) con otras modalidades de carácter colectivo (asambleas y cabildos, o más genéricamente, usos y costumbres). Empero se trata de una combinación que, en ciertos aspectos, no implica coexistencia sino diferenciación de los sujetos sociales y del sentido de la representación y la participación política, que puede derivar en dualismo. Más aún si en las propuestas se no se mencionan a los partidos políticos ni a las agrupaciones ciudadanas como organizaciones representativas y se enfatiza en la auto representación política de las nacionalidades o pueblos indígenas.

En las propuestas de Estado plurinacional se invocan diversas modalidades de democracia: representativa, participativa, comunitaria, deliberativa y directa, (Asamblea:4) o una combinación de democracia representativa y democracia participativa indirecta y directa (MAS 2007:33-34). Esta proliferación de sentidos asociados a la democracia se asienta en el cuestionamiento a la democracia representativa a partir de resaltar otras modalidades que, supuestamente, comportan valores positivos –como la legitimidad– carentes en la democracia representativa. La democracia participativa es entendida de esa manera y a las instituciones de democracia participativa «indirecta» existentes desde el año 2004 (referéndum, iniciativa legislativa y Asamblea Constituyente) se adicionarían nuevas figuras (como la revocatoria de mandato) y también «mecanismos» de democracia participativa «directa».

Así, se efectúa una distinción entre democracia participativa indirecta y directa que implicaría distinguir unos mecanismos (referéndum, plebiscito, revocatoria de mandato) que se ajustan a la regla del voto universal, de otros mecanismos (asambleas, cabildos, veto popular) cuyos procedimientos se refieren a decisiones colectivas asumidas por grupos sociales específicos (las asambleas y los cabildos son «comunales, indígenas, populares»). Es decir, el rasgo identitario étnico aparece como un elemento de diferenciación en la definición de los sujetos del proceso político



decisional vinculados a la democracia participativa «directa» sin que se establezcan los límites ni los alcances –su carácter vinculante– respecto a lo niveles y ámbitos de ejercicio de gobierno. El epítome de esta diferenciación es la creación de un cuarto poder del Estado –el Poder Social Plurinacional– conformado por organizaciones ciudadanas – mediante voto directo– y organizaciones indígenas –por usos y costumbres– en los distintos niveles de la estructura del Estado con atribuciones para «regular» la legalidad (MAS 2007:36).

Este criterio de diferenciación también es incorporado en el sistema de representación política puesto que se escinde la elección de representantes parlamentarios bajo dos lógicas: voto universal y directo, y usos y costumbres. En el segundo caso, estos procedimientos se establecen en «los territorios de las nacionalidades indígenas y originarias» (MAS 2007:35). Empero, no se trata de un ejercicio acotado a la representación en esos «territorios» sino que se extiende a la conformación del parlamento mediante representantes «poblacionales» y representantes de «territorios departamentales y de nacionalidades indígenas y originarias». Estos representantes serían elegidos de manera diferenciada: voto popular para los «territorios interculturales» (que no son definidos) y usos y costumbres para los «territorios de las nacionalidades indígenas y originarias.»<sup>58</sup> Esta combinación de lógicas y criterios de elección de los representantes –en un caso «ciudadano–poblacional» y en otro «étnico-territorial»– se expresa en la definición del poder legislativo como Asamblea del Estado Unitario Plurinacional, cuyo carácter unicameral es el único rasgo consignado puesto que no se define su composición cuantitativa; tampoco se formulan argumentos para concentrar en una sola cámara la representación poblacional y territorial.

---

58 En «Refundar Bolivia para vivir bien», el MAS reconoce la elección directa para todos los cargos de «representación popular» en el nivel nacional, departamental y municipal. Para el caso de los representantes de los pueblos indígenas se reconocen usos y costumbres pero sin especificar en qué niveles de gobierno (MAS 2006:11)

Un elemento que resalta en las propuestas de Estado plurinacional es la ausencia de partidos políticos y agrupaciones ciudadanas como modalidades organizativas para la disputa electoral y la conformación de los poderes públicos. Aunque puede suponerse que los partidos políticos y agrupaciones ciudadanas mediarán en la elección de autoridades del poder ejecutivo y de un porcentaje de representantes políticos a través del voto universal y directo, ni los partidos ni las agrupaciones ciudadanas son mencionados como organizaciones políticas para el ejercicio de la representación. Se trataría de una definición paradójica: no se rechaza la democracia representativa pero se elimina el rol de los partidos políticos y las agrupaciones ciudadanas en la representación política y se plantea la auto representación de determinados grupos sociales definidos por aspectos identitarios étnicos y con base territorial.

De esta manera, el cuestionamiento a la democracia representativa no se limita a las reglas de la elección sino a los actores de la representación. Ahora bien, ¿es posible la democracia representativa sin partidos y la contienda electoral bajo otras fórmulas y no solamente el voto universal y directo? La inclusión de otras fórmulas de elección de representantes y autoridades –en este caso, en los niveles subnacionales– implica reconocer la heterogeneidad de las formas organizativas y relativizar la necesidad de un formato institucional uniforme (partidos políticos y agrupaciones ciudadanas). Sin embargo, la denominación genérica de «usos y costumbres» involucra diversos y variados procedimientos que se atribuyen, en cada caso, de manera circunscrita a grupos sociales que tienen rasgos culturales homogéneos y comparten un determinado espacio geográfico. De esta manera, no se podría formalizar un sistema de representación política por la vaguedad de la noción de «usos y costumbres» y la variedad de prácticas que involucra.

Si el objetivo es la complementariedad entre democracia representativa y otras formas de democracia practicadas en «los territorios de las naciones

y pueblos indígenas originarios y campesinos» (Asamblea: 5), es evidente la dificultad para enlazar de manera coherente una diversidad de procedimientos. Esto debido a que la pretensión de adecuar la representación política a los rasgos –y derechos– de determinados sujetos sociales termina formalizando las diferencias, al extremo de provocar un dualismo en el sistema de representación y de negar la articulación de diversas lógicas democráticas. Además, en el caso de los diputados uninominales, se plantea implantar «mecanismos de comunicación y control popular permanentes con sus electores» (MAS 2006:11) o que se establecerán «mecanismos de revocación para casos de incumplimiento... de las expectativas de los electores» (:12), lo que implica establecer una suerte de mandato imperativo que pondría en cuestión la tarea del representante, concebida en la democracia moderna como una labor representativa de los intereses generales de la nación en tanto cuerpo político y no al servicio de sus electores. En otra postura se termina por relativizar en extremo la propia figura institucional de la representación cuando se define como «verdadera democracia» a la «participación colectiva directa en las decisiones de gobierno» (MAS 2007:34), o se consigna entre los derechos políticos de los pueblos indígenas, el derecho «A participar directamente en la toma de decisiones políticas...» (Asamblea: 16).

Algo similar acontece cuando se señala que los representantes elegidos por voto universal y directo estarían sometidos al «principio de revocatoria del mandato», figura que no se establece para los representantes basados en usos y costumbres (Asamblea:5). O cuando se introduce la norma de equidad de género para la participación política de hombres y mujeres solamente en el caso de los representantes elegidos mediante voto universal y directo.

Estos aspectos ponen en evidencia el predominio del «sujeto» de la representación respecto al «sistema» de representación política de la

sociedad, debido a la centralidad de una visión étnico-cultural en estas propuestas, que se expresa en una «política de la identidad»<sup>59</sup> que convierte la «diferencia» en diferenciación. Diferenciación que, a su vez, se contrapone a la integración social que promueve un sistema político-institucional asentado en la combinación de democracia representativa y democracia participativa, en la modalidad actualmente existente.

En suma, la «diferencia» se convierte en el factor que ordena el diseño del sistema de representación política, a partir de reconocer la diversidad cultural con referentes exclusivamente étnicos –pese a la ambigüedad que implica la inclusión del término «campesinos» junto con las naciones y pueblos indígenas.

Ahora bien, no es incongruente plantear la combinación de dos o más modalidades de selección de representantes puesto que la forma de elección no define el carácter de la representación. Es posible elegir de múltiples maneras y los seleccionados pueden asumir el papel de representantes independientemente del método utilizado. El asunto es advertir las implicaciones negativas que tiene definir el lazo representativo a partir de referentes identitarios particulares, puesto que en las propuestas analizadas se privilegian las identidades étnicas y se les otorga la prerrogativa de la auto representación política.

---

59 «La política de la identidad tiende a cerrarse en un esquema particularista donde eventualmente todo, o casi todo lo que no es enunciado desde un grupo particular, puede ser visto como un agravio para sus integrantes... La reivindicación de la igualdad deja de ser concebida en términos de una lucha por una sociedad más justa y solidaria. En vez de eso, los excesos endogámicos de la política de la identidad llevan a un escenario de acción y una forma de concebir la intervención política que dificulta las articulaciones horizontales entre los distintos particularismos (Arditi 2000:10-11). En otras palabras, el reconocimiento de la diferencia tiene el reverso de un particularismo a ultranza que puede conducir a perder de vista no solamente la necesidad de las «articulaciones horizontales entre los distintos particularismos» sino a rechazar la posibilidad de la existencia de una institucionalidad homogénea en algún sustrato –en este caso, el voto individual– sin negar la existencia de fórmulas electorales que permitan la integración de la «diferencia».

De esta manera, el sistema de representación tendría un carácter dual con procedimientos diversos y con valores diferenciados, debilitando la representatividad del sistema político. Debilidad acentuada por la ausencia de organizaciones políticas capaces de articular las preferencias políticas de manera general y por el predominio de auto representación de colectividades particulares que esgrimen demandas específicas y proyectos parciales.

Estos elementos minimizan la importancia de la inclusión de la segunda vuelta electoral para la elección presidencial o de la revocatoria de mandato que implican reformas al sistema político, independientemente del carácter plurinacional o no del Estado. La ampliación del ejercicio del voto universal y directo responde a demandas de legitimidad de los gobernantes, empero esta ampliación del ejercicio del voto se extiende a la elección de los integrantes del poder judicial, poniendo en juego aspectos referidos al Estado de Derecho que analizamos a continuación.

#### **4. Plurinacionalidad y Estado de derecho**

El Estado de derecho implica, convencionalmente, la combinación de cuatro elementos: el imperio de la ley, que tiene en la Constitución la garantía del resguardo de libertades y derechos fundamentales; la división de poderes, con predominio en última instancia del poder legislativo sobre el ejecutivo y judicial; el establecimiento de límites y controles legales y legítimos a los poderes y a la administración gubernamental; finalmente, la protección de un sistema de derechos (civiles, políticos, sociales, económicos, culturales) cuya realización implica una progresiva igualdad entre los ciudadanos (Díaz en Carbonell *et al.* 2002: 68-69). Como es obvio, resalta el carácter normativo de sus fundamentos en la medida que se asientan en una cultura de la legalidad, en tanto apego a las normas jurídicas por parte de autoridades y ciudadanos.

Las propuestas de Estado plurinacional enfatizan en el pluralismo jurídico que se expresa en el reconocimiento de «la legalidad de la justicia comunitaria...de tal manera que el habitante de las nacionalidades indígenas y originarias encuentre una garantía inmediata de sus derechos» (MAS 2007: 35), empero, respetando los derechos humanos consignados en la Constitución (MAS 2006:13). En una versión más radical, se plantea que la justicia positiva no podrá «anular o modificar las decisiones de las autoridades de la justicia comunitaria» (Asamblea:6).

En relación a la conformación de los órganos del poder judicial se plantea «la participación de representantes de las naciones y pueblos indígenas» (:6) o la elección de sus miembros mediante voto universal y directo (MAS 2007:35), incorporando elementos análogos al mandato imperativo que pueden atentar contra la independencia del poder judicial, sometido a lógicas de representación directa de intereses grupales o a demandas de los electores en tanto fuente de su legitimidad. En relación a la composición del poder judicial, en estas propuestas no se menciona la existencia de instituciones destinadas a tareas de interpretación y control de la constitucionalidad, obviando al actual Tribunal Constitucional.

La división convencional de poderes se torna más compleja con la inclusión de un cuarto poder –el Poder Social Plurinacional–, conformado por «organizaciones de la sociedad civil», entre ellos, las naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos (Asamblea:6). Este novedoso órgano estatal «es independiente y autónomo respecto de los poderes del Estado» pero los «Vigila y controla»; y sus «...decisiones son inapelables y de cumplimiento inmediato por parte de los poderes del Estado» (:6). También la propuesta del MAS reconoce este organismo –compuesto por consejos– con independencia respecto a los otros poderes y distribuido en los distintos niveles estatales. Su conformación es mediante voto directo o por usos y costumbres y sus miembros son postulados por «organizaciones ciudadanas e indígenas» (:36). No se delinean sus lazos

de articulación con los otros tres poderes, aunque se define que es «un medio [para] que coordine el ejercicio del poder gubernamental y sea el regulador de la legalidad» (MAS 2007:36), es decir, tiene atribuciones superiores a los poderes legislativo –responsable de la fiscalización– y judicial –encargado del cumplimiento de las leyes.

La inclusión de este cuarto poder no solamente pone en cuestión la independencia entre los poderes sino también impide la posibilidad de funcionamiento bajo la lógica de frenos y contrapesos entre los poderes, puesto que este órgano tendría capacidad de veto, atributo del que carecerían los demás poderes. Se trata de una suerte de separación entre legalidad y legitimidad, donde la legalidad radica en los poderes estatales y la legitimidad en este «poder social» con atribuciones para controlar no solamente la administración gubernamental sino a los otros tres poderes concentrando funciones que, convencionalmente, competen a otros órganos del Estado.

En relación al reconocimiento y cumplimiento de los derechos fundamentales sobresale el reconocimiento de derechos colectivos de las nacionalidades y pueblos indígenas como expresión del carácter plurinacional del Estado. En general, las propuestas del MAS y la Asamblea enfatizan en los derechos colectivos que se refieren a los pueblos o nacionalidades indígenas. Ya sea estableciendo un apartado específico sobre «derechos de los pueblos», que se refieren a la autodeterminación y la territorialidad, al reconocimiento de sus sistemas políticos, a gestionar sus recursos, a ejercer la medicina tradicional y, específicamente, «a ejercer derechos políticos y ciudadanía diferenciada de acuerdo a sus usos y costumbres» (MAS 2006:7). Ya sea definiendo los derechos políticos, económicos, territoriales y culturales, en tanto derechos colectivos de las naciones y pueblos indígenas, como los componentes centrales del sistema de derechos.

El ejercicio de estos derechos pone en juego dos principios de igualdad: entre las unidades territoriales autónomas (con predominio de los derechos de las autonomías indígenas) y entre los ciudadanos de estas unidades autónomas, puesto que el sistema de derechos aparece de manera diferenciada con predominio de los derechos colectivos, particularmente en relación a la tierra y al territorio, por ende, a la administración y gestión de los recursos naturales. Así, se plantea: «El Estado plurinacional y las naciones y pueblos originarios y campesinos deben garantizar la tierra y el territorio para las generaciones futuras de los mismos» (MAS 2007:46), «las naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos co-administran, cogestionan los recursos no renovables con el Estado unitario plurinacional» (MAS 2007:48 y Asamblea:10), «La propiedad de los recursos no renovables es compartida entre las naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos y el Estado Unitario Plurinacional»(Asamblea:10). Sin duda, el derecho al territorio marca esta diferencia básica. Así, el pluralismo jurídico se traduce, también, en un dualismo jurídico que implica la supremacía de los derechos colectivos que dan cuenta del otro atributo conferido al Estado unitario plurinacional, esto es, su carácter «comunitario»<sup>60</sup>.

## 5. A manera de colofón

El Estado unitario plurinacional no es un modelo de Estado diseñado con base en el pluralismo nacional, entendido como la coexistencia de diversas comunidades nacionales en un mismo espacio político. La plurinacionalidad es un metadiscurso que engloba una serie de demandas

---

60 En relación al Tipo de Estado, el MAS define: «Bolivia debe ser un Estado Social y Comunitario», aunque no se describen sus rasgos (2007:34). En realidad es una apelación al comunitarismo –que enfatiza en los derechos colectivos– como antítesis del liberalismo, que reconoce la preponderancia de los derechos individuales. Y también es una apelación a las comunidades indígenas como espacio social donde predomina el bien común sobre las preferencias individuales.



que reclaman el reconocimiento del pluralismo en diversas facetas (jurídico, religioso y lingüístico), como expresiones de la diversidad étnica y cultural de la sociedad boliviana. La nominación de los grupos étnicos como nacionalidades o pueblos indígenas no implica su reconocimiento como comunidades nacionales y la inclusión de pluralismo jurídico, religioso y lingüístico no tiene como condición la transformación del Estado –como institucionalidad– ni la norma constitucional –como sistema de derechos– bajo el principio del pluralismo nacional. Tampoco la descentralización política del Estado a través de autonomías territoriales exige el reconocimiento de nacionalidades y de derechos colectivos de los grupos étnicos, puesto que un régimen de autonomías debe establecer funciones (con atribuciones y competencias) a los órganos de gobierno subnacional y no a los «territorios».

Sin duda, los mayores problemas de la propuesta de Estado plurinacional provienen de la pretensión de establecer pautas de pluralismo político a partir del reconocimiento de actores con un sello identitario particular (étnico) y, a partir de ello, con atribuciones y derechos específicos, bajo el criterio de auto representación y participación directa en la política institucional mediante procedimientos distintos al voto universal y directo. El énfasis en la legitimidad de la representación y en la participación social minimiza la importancia de la eficacia en el proceso político decisonal y de la estabilidad político-institucional, al margen de establecer pautas de representación y participación privilegiando unas identidades culturales en desmedro de un criterio general de ciudadanía como sistema de derechos basados en la igualdad.

Con todo, la propuesta de Estado plurinacional presenta matices entre la formulación del MAS y el documento de la Asamblea Nacional de Organizaciones Indígenas, Originarias, Campesinas y de Colonizadores de Bolivia. Estos matices no son secundarios porque lo que está en juego es la orientación político-estratégica del proyecto político gubernamental.

Si la hegemonía tiene que ver con la capacidad de traducir un proyecto político-partidista en proyecto nacional, la plurinacionalidad se ha convertido en un elemento central de disputa hegemónica para el MAS, que le permite articular a su propuesta las demandas del movimiento indígena y campesino proporcionándoles un sentido distinto a las esbozadas por la Asamblea Nacional de Organizaciones. Se trata a mi juicio de un pluralismo nacional atenuado que relativiza la «política de la identidad» que caracteriza el discurso de corte indigenista de la Asamblea Nacional de Organizaciones. Por ejemplo, aunque la propuesta del MAS adopta el apelativo de plurinacional en la caracterización del Estado e interpela a las nacionalidades indígenas como sujetos de los derechos colectivos, no hace énfasis en el «derecho a la autodeterminación de los pueblos» que es concebido, en otras posturas, como una posibilidad («un camino») hacia la creación de un Estado propio a partir del reconocimiento de «naciones étnicas».

Como se sabe, «las naciones étnicas toma[n] la reproducción de una cultura y una identidad etnonacionales particulares como uno de sus objetivos más importantes. Las naciones cívicas, por el contrario, son «neutrales» con respecto a las identidades etnoculturales de sus ciudadanos, y define[n] la pertenencia nacional puramente en términos de adhesión a ciertos principios de democracia y de justicia» (Requejo 2002: 32). Existen varias modalidades de combinación de estos modelos convencionales de formación de la nación. Una alternativa es la concepción de «nación plural» que permite superar la dicotomía entre nación étnica y nación cívica y abordar el análisis de sociedades que se caracterizan por la complejidad de la identidad nacional –cultural– provocada por las inmigraciones y la coexistencia de diversas identidades étnicas que comparten rasgos de una identidad cultural común. El reconocimiento de la diversidad étnica y cultural permite pensar en un proyecto de nación plural que no niega los avances en la conformación

de una nación cívica, aspecto que se expresa en la reiterada apelación al carácter unitario del Estado en el conjunto de propuestas de reforma constitucional.

Por ello, frente a la «política de la identidad» que convierte la diferencia cultural y étnica en oposición y exclusión es necesario promover la interculturalidad que permite la convivencia y la complementariedad. La idea de nación plural como comunidad de ciudadanos y ciudadanas es una respuesta basada en la interculturalidad e implica una institucionalidad estatal que proteja los derechos ciudadanos por igual, es decir, «administrando el pluralismo interno del país» a partir de fortalecer «una conciencia nacional de continuidad histórica» (PNUD 2004:13) que recupere los hitos de formación de una nación cívica, la nación boliviana, y su diversidad étnica y cultural. Es decir, la diversidad étnica y cultural es un rasgo de la sociedad que debe servir como referente para trazar políticas públicas que tengan como meta la igualdad ciudadana sin necesidad de adecuar la institucionalidad estatal –ni tampoco el régimen político– a las diferencias identitarias de índole étnica.

Se trata pues de pensar la nación boliviana como una colectividad multicultural y pluriétnica conformada por ciudadanos y no por nacionalidades. Se trata de concebir el Estado como una comunidad política que reconoce las diferencias pero las integra en un sistema de derechos que provee igualdad a las personas y se asienta en el pluralismo cultural. A partir de estos criterios es importante que el debate constituyente se profile hacia la consideración e incorporación de nuevos elementos que expresen la diversidad cultural y étnica sin menoscabar el principio de unidad. Este principio no solamente debe definir el carácter unitario del Estado, también debe regir la caracterización de la sociedad como una comunidad política nacional que se reproduce bajo una hechura institucional uniforme sobre la base de la democracia representativa (incluyendo la segunda vuelta electoral y la revocatoria de mandato

presidencial) y la democracia participativa (incluyendo el plebiscito) y sin segmentar la representación política ni la participación ciudadana sobre la base de particularismos identitarios.

La incorporación de nuevos elementos de pluralismo que expresen la diversidad social en la nueva Constitución Política del Estado –como un avance respecto a los cambios constitucionales de 1995 y 2004– debe contemplar el pluralismo religioso y lingüístico, así como, el reconocimiento de autonomías indígenas en los niveles local y departamental de acuerdo a la composición étnica y cultural de cada municipio, provincia y departamento, dejando abierta la posibilidad para la formación de mancomunidades municipales, la asociación de provincias y la definición de estatutos autonómicos departamentales bajo ese criterio identitario, previo referéndum o consulta ciudadana. Para reorganizar el Estado bajo estos criterios no es imprescindible que el Estado unitario se sustente en el reconocimiento de nacionalidades; es preciso más bien que se refuerce su carácter intercultural, tal como reconocía el MAS en su propuesta inicial de nuevo texto constitucional. Ese debe ser el punto de partida para retomar el debate constituyente sin caer en una falsa antinomia (Estado uninacional *vs.* Estado plurinacional) que suprime o exacerba la diversidad social para terminar negando la interculturalidad, sinónimo de democracia en nuestros tiempos.

Mayo, 2007

## MOVIMIENTOS SOCIALES, POLÍTICA Y ESTADO

Un hecho que caracteriza esta década es el protagonismo de movimientos sociales como actores contestatarios que combinan sus demandas particulares con propuestas de transformación política. El ciclo de protestas sociales iniciado el año 2000, y que se tradujo en la renuncia de dos presidentes de la República y en el adelantamiento de elecciones generales, 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 hecho, las relaciones entre los movimientos sociales y la política institucional se caracterizaban por la confrontación con el Estado y, en la actualidad, adquiere un carácter inédito por la cercanía entre el gobierno del MAS y varios sectores sociales, al punto que la gestión gubernamental se autodefine como un proceso íntimamente ligado a los movimientos sociales, estableciéndose novedosas pautas de vinculación con el Estado. El rol paralelo de Evo Morales como dirigente de los sindicatos cocaleros 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 relevantes imbricados con –o afines a– el oficialismo, tales como el movimiento indígena y campesino –donde sobresalen los coccaleros–, los cooperativistas mineros y el movimiento de mujeres.<sup>61</sup>

## 1. Definiciones y características

Existen varias definiciones de movimiento social para dar cuenta de un fenómeno que se caracteriza por su diversidad y complejidad. Algunas corrientes teóricas lo abordan de manera descriptiva y, a partir de ello, intentan una taxonomía que toma en cuenta sus estructuras de movilización, que incluyen 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 (*cf.* Mc Adam, Mc Carthy y Zald 1999). Desde otra perspectiva, para utilizar una jerga más convencional, se puede hablar de 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.

---

61 No consideramos en este trabajo al movimiento cívico-regional, particularmente el conducido por el Comité Pro Santa Cruz, que comporta demandas de otra índole y mantiene relaciones conflictivas con el oficialismo y de oposición con algunos movimientos vinculados al partido de gobierno. El movimiento cívico presenta algunos rasgos análogos puesto que tiene una enorme capacidad de movilización y ha gestado una identidad regional a partir de enarbolar una propuesta de descentralización política que cuestiona el orden estatal. Su planteamiento de autonomías departamentales, logró el respaldo de cuatro regiones en el referéndum de julio de 2005, empero, en la medida que el MAS promovió el «No» en esa consulta popular, las relaciones entre el movimiento cívico-regional y el partido de gobierno se tornaron más conflictivas. La dilucidación de este tema definirá el decurso del proceso constituyente.

Cuando el énfasis descriptivo da paso a una mirada de corte teleológico, los movimientos sociales son considerados como sujetos del proceso histórico que encarnan 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.

Para fines de nuestra reflexión adoptamos 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. A partir de parametrizar este aspecto, intentamos una definición amplia de este fenómeno socio-político para abordar su análisis. 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 nuestro medio, la noción de movimientos sociales se ha convertido en un término de amplio uso periodístico y fue asimilado por varios actores sociales para auto identificarse como agentes de la protesta social y portadores de propuestas de cambio. Desde enero de 2006, el discurso

gubernamental lo utiliza para referirse a una suerte de sujeto de la «revolución democrática y cultural» que propugna, 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 despliegan, o los objetivos de su movilización. Existen algunos intentos de análisis que, por ejemplo, evalúan su impacto general en la democracia, sobre todo en los últimos años, 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 es nuestro interés realizar una labor de aclaración conceptual o discutir aspectos metodológicos sobre este tema sino precisar algunos criterios que guiarán nuestra lectura de los movimientos sociales seleccionados. Uno de estos criterios tiene que ver con la capacidad organizativa de algunos movimientos que se sustenta en una larga tradición sindical, como ocurre con el campesinado a nivel nacional y que tiene en la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) su principal referente desde fines de la década de los setenta. Ligada a esta historia sindical se sitúa la emergencia del movimiento indígena a mediados de los años ochenta como resultado de un debate respecto a la legitimidad del sindicato campesino como forma organizativa y, a partir de su cuestionamiento, el rescate de formas tradicionales de organización que, en el altiplano y los valles, 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 – centrales y coordinadoras– que representan a más de treinta pueblos indígenas de tierras bajas, entre las que sobresale la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB). Si el apelativo de pueblos indígenas se refiere a esos grupos étnicos, la noción de naciones originarias es esgrimida por quechuas y aymaras. De ahí deriva, a mi juicio, la definición del movimiento campesino e indígena como representante de un conglomerado de «naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos» que, como veremos, aparece como uno de los actores relevantes en el debate constituyente. Obviamente, el movimiento cocalero, a través de las federaciones campesinas del trópico cochabambino, es un sector fundamental porque conforma la base social de apoyo más consistente al gobierno, al margen de su papel en el origen del MAS.

Por su parte, los cooperativistas mineros y las organizaciones de mujeres muestran elementos distintos. En el primer caso, su accionar está ligado a la tradición organizativa del proletariado minero cuya desarticulación por efecto de la relocalización produjo nuevas tendencias asociativas con una innegable capacidad de movilización, acrecentada por su crecimiento cuantitativo y su densidad organizativa. El caso del movimiento de mujeres es peculiar porque muestra características distintas en cuanto a su relación con el Estado, como la ausencia de conflictos en el planteamiento de sus demandas, y presenta rasgos organizativos más cercanos al funcionamiento en red que a la lógica sindical o asambleísta convencional.

Para esbozar un cuadro completo de la irrupción de los movimientos sociales en este período es necesario tomar en cuenta su vinculación con campañas y redes de carácter internacional surgidas al influjo –o en

contra— del proceso de globalización que denota la existencia de movimientos sociales transnacionales. A las demandas por los derechos colectivos de los pueblos indígenas y las reivindicaciones por equidad de género —que se han convertido en un componente del debate sobre la democracia y el desarrollo en los organismos internacionales como el Banco Mundial, la Organización de Naciones Unidas y el Banco Interamericano de Desarrollo— se suman las protestas y reivindicaciones del movimiento antiglobalización o altermundista 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, indigenistas y que propugnan la democracia directa, la autogestión y la participación ciudadana bajo la consigna «Otro mundo es posible». De esta manera, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, así como los convenios por los derechos de las mujeres forman parte de los repertorios de acción de los movimientos sociales locales; pero también es importante su conexión con redes y campañas de la sociedad civil global —como la campaña Jubileo 2000 y el Foro Social Mundial— que constituyen espacios favorables para apuntalar las demandas y acciones de protesta que emprenden los movimientos sociales en el ámbito nacional.

La participación de los movimientos bolivianos en redes globales se ha incrementado en los últimos años al compás de campañas internacionales por la condonación de la deuda externa, contra los tratados de libre comercio o por el comercio justo; primero, alimentando su discurso contestatario y, luego, proporcionando bases para la reformulación de 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 definición de una política de relaciones internacionales bajo las pautas del comercio justo (otra campaña internacional desplegada por organizaciones de la sociedad civil

global) que se presenta bajo la denominación de 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. Esa conversión de la figura de Evo Morales –que es una manera de estar presente en dos mundos: el mundo de la política institucional y ese «Otro mundo es posible»– también representa simbólicamente la mutación de algunos movimientos sociales en base de apoyo electoral y político al partido de gobierno.

Para evaluar este tránsito de una relación conflictiva a una lógica de cooperación, de la autonomía contestataria a la imbricación con rasgos de cooptación estatal, previamente realizamos un balance de la fase de crisis estatal que esboza el contexto de la emergencia y protagonismo de los movimientos sociales antes de su incursión en las esferas del poder gubernamental.

## **2. Crisis estatal y movimientos sociales**

La acción de los movimientos sociales, actores políticos opositores, grupos y organizaciones de la sociedad civil se modificó de manera sustantiva a fines de los años noventa al influjo de la emergencia de nuevas demandas. También debido a las modificaciones en la política institucional por efecto de la crisis estatal que se manifestó en el cuestionamiento al modelo económico que había privilegiado la inversión extranjera reduciendo el papel del Estado y, particularmente, en el agotamiento de la democracia pactada, como modelo de gobernabilidad centrado en la formación de coaliciones parlamentarias y de gobierno desde 1985.

Precisamente, un rasgo que caracterizó este proceso de crisis fue la debilidad de la política institucional, esto es, la escasa representatividad y la ineficacia de los canales de mediación convencionales, como los partidos políticos y el parlamento. Desde principios de la presente década, la mayoría de las reivindicaciones sociales se manifestaron a través de la acción directa y mediante procedimientos extraparlamentarios como huelgas, marchas, bloqueos de carreteras, ocupación de tierras, paros regionales, etc., que expresan una modalidad 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 que tiene una larga historia en el país. Así, esta modalidad de incidencia política asumió una fuerza peculiar desde el año 2000 –con la «guerra del agua» en Cochabamba como hito– y fue practicada por diversos movimientos sociales que, en algunos casos, eran organizaciones sindicales o juntas vecinales reproduciendo prácticas del sindicalismo de antaño –asambleísmo y afiliación obligatoria, por ejemplo, como en el caso de los campesinos, cocaleros y los cooperativistas mineros– y, en otros, eran novedosas formas de organización menos verticales y basadas en una adscripción voluntaria, como en el caso de la Coordinadora de Defensa del Agua y la Vida o del movimiento de mujeres congregado en redes o plataformas.

La emergencia de movimientos sociales de nuevo cuño tiene que ver con la irrupción de demandas novedosas, en torno a las cuales se articularon las tareas de diversas organizaciones de la sociedad civil, sobre todo de fundaciones y organizaciones no gubernamentales, cuyo rol es importante para comprender la dinámica de las movilizaciones sociales. Estas demandas tienen que ver con recursos naturales, agua, tierra, territorio, derechos de los pueblos indígenas y de las mujeres, y en la mayoría de los casos presentan un fuerte contenido de reivindicación étnico-cultural y participación política que terminaron por converger en una exigencia general de Asamblea Constituyente.

La tensión entre la política institucional y «la política en las calles» provocó una situación de inestabilidad e incertidumbre respecto al decurso de la democracia pero, al mismo tiempo, terminó fortaleciendo y ampliando la institucionalidad política porque las reivindicaciones esgrimidas por algunos movimientos sociales y partidos de oposición se tradujeron en nuevas reglas e instituciones –referéndum, iniciativa legislativa ciudadana y Asamblea Constituyente–, como expresiones de democracia participativa que fueron incorporadas en la Constitución Política del Estado mediante una reforma parcial aprobada por el parlamento en febrero de 2004.

La apelación a la democracia participativa acompañó los cuestionamientos a la labor partidista y estas críticas concluyeron en la apertura del sistema de representación política mediante la inclusión de nuevos actores –agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas– en la disputa electoral eliminando la exclusividad partidista en la representación política. Estas reformas institucionales adquirieron una importancia particular porque pusieron en evidencia el impacto político de la acción de los movimientos sociales cuyo papel no se limitó a la denuncia y al debate público de sus demandas sino que provocó cambios en la trama institucional de la democracia, incidiendo también en la orientación de las políticas públicas y en la toma de decisiones sobre temas cruciales, como hidrocarburos y descentralización política, encarados mediante consultas populares. Es decir, no solamente se modificó la composición y la dinámica del sistema de partidos con la presencia de nuevas fuerzas políticas de oposición –como el MAS y el Movimiento Indígena Pachakuti (MIP)– que polarizaron la arena parlamentaria, sino que se modificaron las pautas del proceso político decisional con la incorporación del voto ciudadano, mediante referéndum, en la definición de políticas estatales. En ambos casos, el papel de algunos movimientos sociales fue determinante porque la emergencia y protagonismo de los nuevos partidos de izquierda campesina e indígena estaban vinculados directamente a su

accionar, como en el caso del MAS y el movimiento cocalero o en el caso del MIP y las protestas campesinas aymaras; asimismo, la consulta popular sobre la política hidrocarburífera tuvo como protagonista central a la Federación de Juntas Vecinales de El Alto y el referéndum autonómico fue resultado de una movilización del Comité Pro Santa Cruz a través de cabildos y una iniciativa legislativa ciudadana respaldada por miles de firmas.

Entre los movimientos sociales que emergen en los últimos años y han adquirido protagonismo político sobresalen 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, mediante la recuperación de formas tradicionales de organización indígena en el altiplano y los valles interandinos con la creación del Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qollasuyu (CONAMAQ) y, en el segundo caso, se traduce en la conformación de organizaciones representativas 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 estas organizaciones se sustenta en un lógica de toma de decisiones «de abajo hacia arriba», esto es, presenta un rasgo deliberativo y la identidad étnico-cultural y el territorio definen sus objetivos de lucha. Estas organizaciones –que tienen distintos ámbitos de influencia geográfica– participaron de manera conjunta en la marcha indígena de 2002, a diferencia de las anteriores movilizaciones que eran protagonizadas por los pueblos indígenas de los llanos y la amazonía. Sus reivindicaciones se sustentan en la recuperación de usos y costumbres como expresión de identidad étnico-cultural y se orientan a demandas de territorio que si bien están contempladas en la actual Constitución Política del Estado –que reconoce la propiedad colectiva indígena de

Tierras Comunitarias de Origen—, son enlazadas a reivindicaciones de mayor alcance como la reforma del Estado sobre la base del reconocimiento de derechos políticos y territoriales. La emergencia y protagonismo del movimiento indígena tuvo un impulso adicional con el debate internacional sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas que, desde la década de los años setenta, 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 gestación 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 antinorteamericanas 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 a partir de los años noventa, en coincidencia con el tratamiento de demandas de derechos colectivos 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 pero no son contemplados en este trabajo) modificó el proceso político decisional, la

orientación de las políticas públicas y el escenario político/electoral. 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 y la composición del sistema de partidos en los comicios de 2002, cuyos resultados se tradujeron en 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.

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

A partir de la posesión de Evo Morales como presidente de la República se modificaron las relaciones entre algunos movimientos sociales y el Estado, teñidas en el pasado por la 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 afines.

Los discursos de Evo Morales, desde el día de su posesión, interpelan 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, el movimiento indígena, que sigan luchando por esa segunda independencia de nuestro país (Transmisión de mando presidencial, La Paz, 22 de enero de 2006).

... hemos depositado la confianza en ustedes, primero, fundamentalmente para erradicar la corrupción, segundo, es el pedido del pueblo boliviano de cambiar el modelo neoliberal, y 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 nuestras tarea... con ese aliento permanente del pueblo boliviano, especialmente los movimientos sociales dispuestos a apostar (Evaluación de su 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...

... la ejecución de la política nacional minera, con participación de los movimientos sociales, no siempre encontrará consenso con todos, lamentamos mucho porque quisiéramos buscar consensos...

Personalmente he recibido... en el Palacio, a más de 238 movimientos sociales y otras organizaciones, me han visitado y he recibido audiencias en un año más de 3.000 compañeras y compañeros que pasaron por el Palacio (Informe primer año de gestión, La Paz, 22 de enero de 2007).

A la presencia en los enunciados discursivos presidenciales le corresponde una participación directa de dirigentes de los movimientos sociales en el gabinete ministerial como expresión de una imbricación entre gobierno y organizaciones de la sociedad civil. 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 alteñas, una dirigente de las federaciones de mujeres campesinas o un representante del gremio del magisterio como ministros

son ejemplos de este lazo, al margen de la presencia dirigencial en niveles inferiores y, obviamente, en la arena parlamentaria.

A esta participación directa se suma la realización de eventos de evaluación gubernamental en modalidad de asamblea sindical o el intento de conformación de una instancia orgánica que articule 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 unidad gubernamental de manejo de conflictos.

Precisamente, una 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 movimientos sociales que cuestionaron el incumplimiento de promesas gubernamentales (Radio Fides, Informativo La Hora 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 «segundo 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).

Aparte de este evento se realizó una reunión con alrededor de cuarenta organizaciones, en la cual se vertieron críticas a la labor de varios ministros aunque se dejó en manos del presidente de la República la decisión de recomponer su gabinete (hecho que se produjo días después). En esta oportunidad, se planteó la idea de crear un Consejo Nacional de Coordinación, conformado por el poder ejecutivo, los jefes de bancada del MAS, los líderes de los movimientos sociales afines al gobierno y los 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). Otros reportes de prensa se refieren a esta instancia como

Coordinadora Nacional para el Cambio y compuesta por trece organizaciones sociales afines al MAS, como las confederaciones nacionales de campesinos y colonizadores, la CIDOB, una corriente de CONAMAQ 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 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» como una instancia análoga a esta Coordinadora Nacional del Cambio es necesario recordar que la primera 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 lo conforman son dirigentes del MAS. No es casual que otras organizaciones sindicales, entre ellas la Central Obrera Boliviana, hayan criticado esta iniciativa acusada de «paralelismo sindical». Desde otra perspectiva, si las reuniones de evaluación pueden entenderse como ampliados sindicales que remplazan a los congresos partidistas, este mecanismo formal –al margen de su funcionamiento o no– puede entenderse como otra modalidad de vinculación entre el MAS y algunos movimientos sociales que le permite al gobierno contener las críticas a su desempeño y/o recibir las demandas de una manera pautada.

Este tipo de funcionamiento del partido de gobierno con sus aliados conduce a reflexionar sobre las características del movimiento político que representa el MAS en alguna de sus facetas. Una de esas facetas la definimos provisionalmente como «coalición inestable» (idea que desarrollamos más adelante) y nos permite evaluar las relaciones entre el partido de gobierno y los movimientos sociales seleccionados, cuyas características esbozamos a continuación.

El movimiento cocalero, que tiene su base sindical en las Federaciones de Campesinos del Trópico de Cochabamba, es el germen del MAS como «instrumento político» del movimiento campesino. La reelección de Evo Morales como presidente del Comité de Coordinación de las seis federaciones una vez que asumió la Presidencia de la República –y ocupando también el cargo de presidente 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. Es recurrente el rito sindical de presentar informes y rendición de cuentas a las bases, práctica de la que no se excluye 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 produce en el gobierno central. Una acción colectiva que demuestra su papel de base social del gobierno fue su participación en los luctuosos acontecimientos de enero de 2007 en la ciudad de Cochabamba. 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, los cocaleros retornaron al trópico, poniendo en evidencia la imbricación entre el partido de gobierno y sus bases movilizadas con un objetivo político pese al argumento de que se trataba de una decisión propia de las organizaciones sindicales.

El movimiento de los cooperativistas mineros, aglutinados en su federación nacional, tuvo un papel decisivo en la resolución de las crisis políticas de octubre de 2003 y de mayo-junio de 2005 con movilizaciones a La Paz y a Sucre; y desde entonces se constituye en una fuerza organizada con enorme capacidad de despliegue que trasciende el ámbito de sus reivindicaciones sectoriales. FENCOMIN era un aliado incuestionable del MAS hasta octubre de 2006 cuando se produjeron trágicos enfrentamientos en Huanuni entre cooperativistas y trabajadores asalariados de la empresa estatal COMIBOL motivados por una disputa respecto a la explotación del yacimiento de estaño más grande del país. 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 «No puedo entender que algunos sectores sean un instrumento para evitar el cambio de este 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 el distanciamiento de FENCOMIN respecto a la política gubernamental que pretendía establecer en el sector minero, entre otras cosas, un aumento de impuestos y la reactivación de la empresa estatal. Desde entonces, las relaciones entre este sector y el gobierno transitaron entre la negociación y el reclamo pero, en junio de este año, se resolvió de manera preliminar con la exclusión de las cooperativas mineras del incremento impositivo.

El movimiento campesino e indígena, al margen de sus vínculos orgánicos con el MAS y la participación de varios dirigentes como asambleístas por el oficialismo, actúa de manera coordinada bajo la sigla

de una supra organización denominada Asamblea Nacional de Organizaciones Indígenas Originarias Campesinas y de Colonizadores de Bolivia (también conocida como «Pacto de Unidad») que presentó una propuesta de nuevo texto constitucional. Aglutina 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). Vale la pena resaltar que las federaciones de campesinos productores de hoja de coca, base sindical del MAS, no forman parte de esta entidad que actúa como una suerte de grupo de presión a la Asamblea Constituyente. Su propuesta fue presentada el 6 de agosto de 2006 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 relativamente asumida por el MAS. Aunque en la campaña para elegir asambleístas el partido de gobierno había bosquejado una propuesta de «Estado intercultural» (en su documento «Refundar Bolivia para vivir bien»), en la formulación de sus planteamientos en la comisión Visión de País de la Asamblea Constituyente adoptó la consigna de «Estado plurinacional». Pese a este giro en las filas del MAS algunas organizaciones del «Pacto de Unidad», como CONAMAQ y CIDOB, amenazaron con «desconocer» la Asamblea Constituyente si «no incluye sus demandas» (Los Tiempos, 9 de junio de 2007). Es decir, son aliados circunstanciales del partido de gobierno en la medida que se produzca un alineamiento del MAS a sus posiciones y no en la medida que el partido de gobierno articule sus demandas en una propuesta propia, pese al evidente desplazamiento discursivo oficialista hacia los planteamientos del «Pacto de Unidad».

El movimiento de mujeres es una red de organizaciones de diversa índole –plataformas, organizaciones no gubernamentales, grupos feministas, organizaciones de base– que se aglutinan en torno a demandas por la equidad de género. En el pasado obtuvieron importantes logros actuando en la arena parlamentaria y como grupo de presión a partidos políticos y autoridades gubernamentales. Uno de ellos está referido a la vigencia de la «ley de cuotas» que promueve la participación de mujeres en los órganos de representación política. En relación al proceso constituyente plantearon una propuesta de convocatoria que incluía una representación paritaria de hombres y mujeres pero no tuvieron éxito. La victoria electoral de Evo Morales fue celebrada como un triunfo contra la exclusión política, habida cuenta la afinidad entre las demandas de género y las reivindicaciones étnico-culturales y, a partir de ello, se establecieron lazos de cooperación entre el movimiento de mujeres y el partido de gobierno pese a la eliminación de la dependencia gubernamental encargada de los «asuntos de género». En torno al proceso constituyente se produjo una convergencia de múltiples organizaciones que conformaron una instancia de carácter nacional denominada Movimiento Mujeres Presentes en la Historia. Este movimiento estableció una agenda común con otras organizaciones en ocasión de la realización de un encuentro nacional, denominado «Por nuestras Luchas y Propuestas en la Nueva Constitución», con la participación de «Mujeres de los 9 departamentos, representantes de organizaciones indígenas, originarias, campesinas y afrobolivianas que conforman el Pacto de Unidad, mujeres urbanas, colonizadoras, trabajadoras del hogar, del norte amazónico, mineras, agricultoras, vecinas, sindicalistas, profesionales, feministas, obreras, cooperativistas, trabajadoras por cuenta propia y del sector informal» (Movimiento Mujeres Presentes en la Historia 2007). La complejidad de las relaciones se puso de manifiesto, en este caso, a raíz de la aprobación de una propuesta de artículo constitucional en una comisión de la Asamblea Constituyente, con mayoría masista, que



establecía: «El derecho a la vida desde la concepción», implicando la penalización del aborto. Una postura que contradice las demandas de este movimiento que emitió un comunicado de rechazo a esa resolución planteando una redacción alternativa basada en el respeto al derecho «A la vida; en Bolivia no existe la pena de muerte». Fue la reacción a un retroceso momentáneo en el tratamiento de sus demandas que, supuestamente, tiene mayores posibilidades de respuesta favorable por parte del MAS, una fuerza política con ideas afines acerca de la democracia y la participación.

Es obvio que los cuatro casos mencionados presentan características peculiares pero, 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.

#### 4. ¿Una «coalición inestable» de movimientos sociales?

El discurso de Evo Morales no se limita a reconocer el protagonismo de los movimientos sociales que son interpelados como agentes del cambio y como 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 un liderazgo, convertido en el factor de unificación simbólica y de conducción práctica. Pero se trata de una «coalición inestable»; compartiendo un rasgo que caracteriza la política en esta fase de la transición estatal que tiene un actor estratégico –el MAS– que ordena el espacio de discursividad porque en torno a las posiciones que adopta este partido se adaptan los demás actores sociales y políticos. Se trata de un cambio evidente en las pautas de interacción política que se distingue nítidamente de la lógica de pactos

partidistas del pasado que se traducían en la conformación de coaliciones de gobierno y parlamentarias. Aunque algunos rasgos de coalición(es) circunstancial(es) se manifestaron en los gobiernos de Carlos Mesa y Eduardo Rodríguez –sobre todo en el primer caso y con un papel decisivo del MAS y, también, del movimiento vecinal de El Alto en relación al referéndum sobre hidrocarburos– desde la victoria electoral de Evo Morales las cosas adquieren otro matiz y, sin duda, un elemento decisivo es la simbiosis entre movimientos sociales y partido de gobierno. Más aún si se toma en cuenta que el sistema de partidos dejó de ocupar el centro del escenario político y el proceso decisional ya no se circunscribe a la relación entre poder ejecutivo y parlamento. La realización de dos informes presidenciales a propósito del primer año de gestión gubernamental –uno en el parlamento y otro en una plaza pública, con audiencias disímiles: los partidos parlamentarios en un caso, y los movimientos sociales en el otro– es un elemento que puede servir de ejemplo banal de esta situación pero expresa las nuevas pautas de funcionamiento de la política.

El MAS es el pivote de esta coalición entre partido de gobierno y movimientos sociales que, en algunos casos, incluye a fuerzas políticas locales que se articularon al MAS en ocasión de la realización de las elecciones a la Asamblea Constituyente. Los casos del Movimiento Sin Miedo –incluido en las listas del MAS, aunque presente desde la elección presidencial de 2005– y del Movimiento Bolivia Libre –en una lista distinta pero subordinada al MAS– son ejemplos que se multiplican cuando se observa la mayoría de las quince siglas con representación en la Asamblea Constituyente. Además, las negociaciones para definir los candidatos pusieron en evidencia la ligazón entre este partido y los movimientos sociales que reclamaron sus cuotas (algunos de manera infructuosa) en las listas del MAS. Inclusive, al margen del resultado de estas negociaciones, algunas organizaciones sociales agrupadas en el

denominado «Pacto de Unidad» plantearon su propia propuesta de nuevo texto constitucional, a pesar que varios de sus componentes forman parte de la estructura sindical ligada al MAS y sus dirigentes son militantes del partido de gobierno.

Si esa fue la dinámica para la conformación de una suerte de coalición en torno al MAS para el proceso de elección de assembleístas, se perciben pautas análogas en la gestión gubernamental y en el proceso constituyente. Es decir, varios movimientos sociales son la base de apoyo orgánico y permanente del MAS, como los campesinos cocaleros y los trece sectores sociales mencionados como participantes potenciales en la Coordinadora Nacional del Cambio. Otras organizaciones son circunstancialmente aliadas del partido de gobierno, entre las que se destacan los cooperativistas mineros y la Central Obrera Regional de El Alto. Algunas se adscriben a la línea gubernamental 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, que se muestran como oposición sindical. O bien, determinadas organizaciones indígenas –como CONAMAQ y CIDOB– actúan alternativamente como aliados o grupos de presión, particularmente en la Asamblea Constituyente; mientras que las organizaciones de mujeres ingresan en el debate constituyente a partir de afinidades ideológico-programáticas con el MAS pero, al no coincidir en alguna demanda, enfrentan los riesgos de una disyunción entre movimiento y partido.

---

62 Algo similar puede señalarse respecto a la oposición, que tiene en Podemos y Unidad Nacional sus expresiones políticas en el parlamento y en la Asamblea Constituyente; y tiene en la Junta Autónoma, liderada por el Comité Pro Santa Cruz, a un actor social con capacidad de influir en las decisiones gubernamentales y en el decurso del proceso constituyente. No actúan de manera coincidente sino episódicamente y de forma reactiva a las iniciativas gubernamentales. Así, algunas veces se producen acercamientos entre fuerzas opositoras – como UN y MNR– y el partido de gobierno, otras veces el movimiento cívico-regional despliega sus acciones al margen de la dinámica oficialismo/oposición en la arena parlamentaria o constituyente.

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.<sup>62</sup> 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. En la medida que se origina 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.

Vale aclarar que una faceta que no consideramos en nuestro análisis es la lógica clientelista que acompaña esta relación y se expresa en la existencia de «cuotas» para las organizaciones sociales en el aparato estatal y la exigencia de «vales» emitidos por autoridades y dirigentes para que algunos militantes accedan a un cargo público. El clientelismo es percibido convencionalmente en su faceta instrumental —votos por favores, pegas por apoyo— y, por ende, negativa; dejando de lado la dimensión simbólica que acompaña el intercambio político y que pone en juego elementos identitarios y emocionales que proporcionan otro cariz al clientelismo. Este rasgo explica el manejo de cuotas como modalidad de intercambio político, y a este rasgo debe sumarse el carácter de «coalición inestable» que caracteriza al MAS como movimiento político. En cambio, la existencia de vales reproduce las prácticas habituales de corrupción política que forman parte del funcionamiento gubernamental y que son inmunes, por lo visto, a la prédica y ejercicio de austeridad y lucha contra la corrupción que emprende el gobierno del MAS.

Retomando el hilo conductor de nuestro análisis, la fortaleza del MAS –a pesar del carácter gelatinoso de su estructura partidista– define el carácter y el tamaño de la coalición, aunque el propio MAS es una coalición de organizaciones sociales. Es un movimiento. Adicionalmente, el MAS no solamente aparece como un actor estratégico decisivo sino, en cierta medida, como la arena discursiva donde se dirimen las posiciones de los movimientos sociales respecto a las medidas que asume el gobierno y, más ampliamente, al proceso de cambio que responde a las exigencias de la transición estatal.

¿De dónde surge esta capacidad para ordenar el espacio de discursividad política y articular a una serie de actores que no pueden prescindir del MAS para incidir en el proceso político y en el debate constituyente?

Para explicar esta capacidad acudimos a una caracterización realizada a propósito de un partido neopopulista (Mayorga Fernando 1991) y que nos sirvió para esbozar los rasgos del accionar político en los años noventa, adecuando su utilidad a las condiciones del actual momento político. Se trata de la combinación de dos elementos que ordenan la práctica política del MAS (y probablemente del conjunto de actores políticos): me refiero a incertidumbre estratégica y flexibilidad táctica. En el primer caso, nos referimos a 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 con la actual fortaleza fue tan sorprendente como su victoria por mayoría absoluta y la conversión del MAS en la única fuerza política con presencia nacional y arraigo social. De esta manera, el proyecto político del MAS se va delineando en el transcurso de la gestión gubernamental y, por ejemplo, se manifiesta en el cariz que adopta la nacionalización de los hidrocarburos como punto de partida para restituir el protagonismo estatal

en la economía como respuesta al clivaje Estado/mercado. Asimismo, se expresa en el desplazamiento de la interculturalidad hacia el pluralismo nacional como rasgo central de la propuesta de modelo de Estado planteado en la Asamblea Constituyente. Quizás este rasgo de incertidumbre programática explique la postura cambiante respecto al referéndum sobre las autonomías departamentales, aceptadas como algo ineluctable al principio y rechazadas luego en las urnas, hasta ser denostadas con la acusación de «separatismo» endilgada al movimiento cívico cruceño. Algo análogo acontece con la propuesta de reforma educativa pero sus vaivenes ponen en evidencia que las definiciones tienen un largo camino que recorrer en las relaciones con la Iglesia católica y el sindicalismo del magisterio. En ambos casos, el gobierno no juega en solitario y el resultado dependerá de las acciones de sus ocasionales contrincantes o circunstanciales aliados.

Se hace camino al andar, reza el poema hecho canción. Y es normal que en política las decisiones sigan el curso que las relaciones de fuerza establecen como posibilidad u oportunidad. Esta carencia de proyecto político no es imputable solamente al MAS porque tiene que ver con la transición estatal que exige respuestas para encarar los clivajes, divisiones o fracturas sociales que tienen que ver con la relación entre Estado/mercado, regiones y grupos étnicos. Empero, el MAS tiene una enorme capacidad de acción no solamente por su fortaleza y la debilidad de la oposición política y social. No solamente por su imbricación con los movimientos sociales que le otorgan una base de apoyo y movilización innegable, aparte de un apoyo electoral difícilmente disputable en el futuro. Su capacidad de acción se traduce en una enorme flexibilidad táctica que se asienta en la elasticidad de su propuesta programática. Así, por lo pronto, si un estilo de acción política caracteriza al MAS –en particular a Evo Morales– es la combinación de retórica radical con decisiones moderadas. Y esta es, también, otra expresión de la mezcla de

incertidumbre estratégica y flexibilidad táctica. Así, el discurso masista ordena y domina el espacio político porque el manejo de una retórica radical evita la posibilidad de la enunciación de críticas desde la izquierda –para mencionar un extremo– y las decisiones moderadas desbaratan los cuestionamientos desde la derecha –para citar el otro extremo–. Es decir, el MAS termina ocupando el «centro», esa posición que explica, en buena medida, su mayoría absoluta obtenida en diciembre de 2005 y las cifras de aprobación ciudadana a la labor presidencial que no descienden del 65% en las encuestas.

Eso ocurrió con la nacionalización de los hidrocarburos, y hoy todos somos nacionalistas. Habrá que esperar el derrotero de la propuesta de Estado (plurinacional) para advertir la dirección que puede asumir el proyecto político del MAS y si tiene posibilidades de desplegar una acción hegemónica, esto es, de convertirse en proyecto nacional. De ello dependerá la consistencia y la viabilidad de la «coalición inestable» conformada entre movimientos sociales y partido de gobierno y también las pautas de una nueva relación entre Estado y sociedad civil.

Junio, 2007





## ANEXOS



**Cuadro 1.**  
**Elecciones nacionales, 1980**

<b>Partido</b>	<b>Votación</b>	<b>Porcentaje</b>
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.**

**Representación parlamentaria, 1982 - 1985 (Senadores y Diputados)**

<b>Partido</b>	<b>Representación</b>
UDP	57
MNR	44
ADN	30
PS-1	11
FDR	5
FSB	3
PRA-A	3
MNR-U	2
MITKA	1
MITKA-1	1

*Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Corte Nacional Electoral.*

**Cuadro 3.**  
**Elecciones nacionales, 1985**

<b>Partido</b>	<b>Votación</b>	<b>Porcentaje</b>
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 4.**  
**Representación parlamentaria, 1985 - 1989**

<b>Partido</b>	<b>Senadores</b>	<b>Diputados</b>	<b>Total</b>
MIR	1	15	16
MRTKL	—	2	2
MNRV	—	6	6
MNRI	—	8	8
FSB	—	3	3
MNR	16	43	59
FPU	—	4	4
PDC	—	3	3
ADN	10	41	51
PS-1	—	5	5

*Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Corte Nacional Electoral*

**Cuadro 5.**  
**Elecciones nacionales, 1989**

<b>Partido</b>	<b>Votación</b>	<b>Porcentaje</b>
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 6.**

**Representación parlamentaria, 1989 - 1993**

<b>Partido</b>	<b>Senadores</b>	<b>Diputados</b>	<b>Total</b>
MNR	9	40	49
ADN	8	38	46
MIR	8	33	41
CONDEPA	2	9	11
IU	–	10	10

*Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Corte Nacional Electoral.*



**Cuadro 7.**  
**Elecciones nacionales, 1993**

<b>Partido</b>	<b>Votación</b>	<b>Porcentaje</b>
MNR	585.837	33.8%
Acuerdo Patriótico	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 8.**

**Representación parlamentaria, 1993 - 1997**

<b>Partido</b>	<b>Senadores</b>	<b>Diputados</b>	<b>Total</b>
MNR	17	55	72
AP (MIR y ADN)	8	32	40
UCS	1	19	20
CONDEPA	1	14	15
MBL	—	7	7
IU	—	1	1
ARBOL	—	1	1
ASD	—	1	1

*Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Corte Nacional Electoral.*

**Cuadro 9.**  
**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	18.32	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 10.**

**Desempeño electoral de UCS y Condepa (en porcentaje)**

Partido	Elecciones Municipales y Nacionales					
	1989	1991	1993*	1993	1995	1997*
UCS	14.9%	21.3%	13.1%	8.4%	17.4%	16.8%
CONDEPA	17.0%	11.7%	13.6%	19.6%	15.5%	17.1%
ADN				7.9%	11.4%	22.3%
MIR				9.5%	9.3%	16.8%
AP(MIR/ADN)	30.4%	26.4%	20.0%			
MNR	17.5%	22.9%	33.8%	34.9%	21.3%	18.2%
Total UCS/Condepa	31.9%	33.0%	26.7%	28.0%	32.9%	33.9%

(\*) Elección nacional

*Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Corte Nacional Electoral.*

### Cuadro 11.

#### Representación parlamentaria, 1997 - 2002

Partido	Senadores	Diputados	Total
ADN (*)	11	32	43
MIR	7	23	30
MNR	4	27	30
CONDEPA	3	19	23
UCS	2	21	22
IU	—	4	4
MBL	—	5	5

(\*) Incluye a Senadores (1) y Diputados (13) de Nueva Fuerza Republicana y de otros socios menores (KND y PDC).

*Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Corte Nacional Electoral.*

**Cuadro 12.**  
**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 13.**  
**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 14.**  
**Representación parlamentaria, 2002-2005**

<b>Partido</b>	<b>Senadores</b>	<b>Diputados</b>	<b>Total</b>
ADN	1	4	5
MIR	5	26	31
MNR	10	36	46
NFR	2	25	27
UCS	—	5	5
MAS	8	27	35
MIP	1	6	7
PS	—	1	1

*Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Corte Nacional Electoral.*



**Cuadro 15.**  
**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 16.**  
**Elecciones Nacionales, 2005**

<b>Partido</b>	<b>Votación</b>	<b>Porcentaje</b>
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 Corte Nacional Electoral.*

Cuadro 17.

## 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 18.**  
**Referéndum Autonomías Departamentales, 2006**  
**Cómputos departamentales**

Departamentos	SI	NO
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 19.****Elecciones Asamblea Constituyente, 2006**

<b>Partido</b>	<b>Votación</b>	<b>Porcentaje</b>
ADN	18.905	0,72%
AYRA	12.667	0,49%
MAS	1.322.656	50,72%
MBL	27.658	1,06%
MIR-NM	39.983	1,53%
UCS	12.750	0,49%
UN	187.706	7,20%
MNR	59.239	2,27%
MNR-A3	101.753	3,90%
MNR-FRI	35.580	1,36%
PODEMOS	399.668	15,33%
AAI	23.342	0,90%
CN	93.248	3,58%
TRADEPA	37.684	1,45%
ASP	63.565	2,44%
CDC	4.247	0,16%
ALBA	1.645	0,06%
MAR	2.486	0,10%
MCSEFA	3.992	0,15%
MIBOL	1.860	0,07%

*Continúa*

AS	20.970	0,80%
MOP	12.309	0,47%
APB	57.906	2,22%
ASI	56.907	2,18%
MACA	8.903	0,34%
Válidos	2.607.638	83,22%
Blancos	417.399	13,32%
Nulos	108.565	3,46%
Emitidos	3.133.602	100,00%

*Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Corte Nacional Electoral*

Cuadro 20.

## Número de Asambleístas por Partido y Agrupación Ciudadana, 2006

Sigla	Departamental	Uninominal	Total
AAI	0	1	1
APB	1	2	3
AS	1	5	6
AYRA	0	2	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>	<b>45</b>	<b>210</b>	<b>255</b>

*Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Corte Nacional Electoral*





## BIBLIOGRAFÍA

Albó, Xavier (2002). **Pueblos indios en la política**. La Paz: Plural/Cipca.

Almeida, Ileana y Arrobo Rodas, Nidia.(2004). **Autonomía indígena frente al Estado nación**,. Ecuador: LATAUTÓNOMY

Abal Medina, Juan Manuel (2004). **La muerte y resurrección de la representación política**. Argentina: FCE.

Apostamos por Bolivia.(2007). «Derechos Humanos de Pueblos Indígenas en la nueva Constitución». Cuaderno 4. La Paz.

Arditi, Benjamín, editor (2000). **El reverso de la diferencia. Identidad y política**, Nueva Sociedad, Caracas.

Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci. (1981). **Diccionario de política**. México: Siglo XXI.

Bobbio, Norberto (1992). **El futuro de la democracia**. México: FCE.

Borth, Carlos (2004). **Reingeniería constitucional en Bolivia**. Segunda edición. La Paz: Fundemos.

Bovero, Michelangelo (2002). **Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores**. Madrid: Editorial Trotta.

- Calderón, Fernando y Alicia Szmukler (2000). **La política en las calles**. La Paz: Ceres-Plural-UASB
- Calderón, Fernando y Eduardo Gamarra. s./f., «Crisis y reforma de los partidos en Bolivia». **Cuadernos de Futuro 19**. PNUD. La Paz.
- Camou, Antonio, compilación (2001). **Los desafíos de la Gobernabilidad**. México: Flacso/IISUNAM/Plaza y Valdés.
- CEDLA (2006). **Legitimando el orden neoliberal: 100 días de gobierno de Evo Morales**. La Paz: CEDLA
- Córdova, Eduardo (2004). «Movimientos sociales y gestión municipal. Campesinos cocalleros en el gobierno local del municipio de Puerto Villarroel, Cochabamba, Bolivia (1996-1999)». Tesis de Maestría, UNAM, México.
- Colomer, Joseph (2001). **Instituciones políticas**, Barcelona: Ariel.
- Dávalos, Pablo (2003). «Plurinacionalidad y poder político en el movimiento indígena ecuatoriano». Buenos Aires: OSAL
- de Souza Santos, Buenaventura (2004). **Democracia de alta intensidad: Apuntes para democratizar la democracia**. La Paz: CNE
- de Sousa Santos, Buenaventura (2005). **Reinventar la democracia: reinventar el Estado**. Buenos Aires: CLACSO.
- Díaz, Elías (2002). «Estado de Derecho y legitimidad democrática». En: Carbonell Miguel, Orozco, Wistano y Vázquez, Rodolfo (coords.). **Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina**, Siglo XXI, México.
- El Grano de Arena, Correo de información ATTAC, n° 391, [www.elgranodearena.com](http://www.elgranodearena.com)

- FES-ILDIS (2005). **Voces críticas de la descentralización: Una década de Participación Popular**. La Paz: Plural Editores.
- FES-ILDIS (2005). **Voces indígenas de descentralización**. La Paz: Plural Editores.
- Fossas, Enric (2002). «Igualdad y pluralismo nacional». En Requejo Ferran (coord.). **Democracia y pluralismo nacional**. Barcelona: Editorial Ariel.
- Gamarra Eduardo (1992). «Presidencialismo híbrido y democratización» en Mayorga René, editor, (1992) **Democracia y gobernabilidad en América Latina**. Caracas: 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 Linera, Alvaro (2005). **Estado multinacional. Una propuesta democrática y pluralista para la extinción de la exclusión de las naciones indias**. La Paz: La Muela del Diablo.
- Kymlicka, Will (2002). «El nuevo debate sobre los derechos de las minorías». En: Requejo Ferran (coord.). **Democracia y pluralismo nacional**. Barcelona: Editorial Ariel.
- 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.
- Mayorga, Fernando (1991) **Max Fernández. La política del silencio**. ILDIS-FACES/UMSS, La Paz.

- Mayorga, Fernando (2001). **Neopopulismo y democracia**. Compadres y padrinos en la política boliviana. La Paz: Plural.
- Mayorga, René Antonio, coordinador (1992). **Democracia y gobernabilidad. América Latina**. Caracas: ILDIS/Cebem/Nueva Sociedad.
- Mayorga, René (2002). «La metamorfosis del sistema de partidos» en **Opiniones y Análisis**. Núm. 60. La Paz: Fundemos.
- 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.
- Movimiento Al Socialismo (2006). «Refundar Bolivia para vivir bien. Propuesta oficial del MAS para la Asamblea Constituyente». La Paz: separata periodística.
- Payne, Mark; Zovatto, Daniel; Carrillo, Flórez, Fernando; Allamand, Andrés (2003). **La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina**. Washington: BID.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2002). **Informe de desarrollo humano en Bolivia**. La Paz: PNUD.
- PNUD-Bolivia (2004). «Interculturalismo y globalización. La Bolivia posible». **Informe Nacional de Desarrollo Humano 2004**. La Paz: Editorial Plural.
- PNUD-Argentina (2004). **La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos**. Buenos Aires: PNUD.

- Quispe, Ayar (2003). **Indios contra indios**. La Paz: Nuevo Siglo.
- Requejo, Ferran (coord.) (2002). **Democracia y pluralismo nacional**. Barcelona: Editorial Ariel.
- Romero, Salvador (2004). «El referéndum 2004: una interpretación de los resultados». En **Opiniones y Análisis**. Núm. 70. La Paz: Fundemos.
- Romero, Salvador (2005) **En la bifurcación del camino: Análisis de los resultados de la Elecciones Municipales 2004**. La Paz: Corte Nacional Electoral.
- Sartori, Giovanni (1988). **Teoría de la democracia: El debate contemporáneo**. Vol. 1. Madrid: Alianza Universidad.
- Sartori, Giovanni (1999). **Elementos de teoría política**. Madrid: Alianza Editorial.
- Simbaña, Floresmilo (2005). **Plurinacionalidad y derechos colectivos. El caso ecuatoriano**. Buenos Aires: CLACSO.
- Stavenhagen, Rodolfo (1999). «Derechos humanos y ciudadanía multicultural». En: Nieto Montesinos, Jorge, Comp. **Sociedades multiculturales y democracias en América Latina**. México: UNESCO
- Unidad de Coordinación para la Asamblea Constituyente (2004). «Mesa Nacional sobre reformas políticas». La Paz: UCAC.
- Tapia, Luis (2001). **Pluriverso. Teoría política boliviana**. La Paz: La Muela del diablo.
- Vega, Juan Enrique (2004). «Diversidad, igualdad y exclusión. Multiculturalismo y democracia: promesas y problemas». En: **Multiculturalismo y democracia**. Cuadernos de Futuro 20, La Paz: PNUD.

Zovatto Daniel, *et.al.*, (2003). **La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina**. Washington: BID.

## Documentos

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.

Ministerio de Planificación del Desarrollo (2006) «Informe económico y social. Primer semestre 2006 y perspectivas». Agosto de 2006. La Paz: Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas.

Movimiento Al Socialismo (2006). Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos, MAS-IPSP «Refundar Bolivia para vivir bien. Propuesta para la Asamblea Constituyente», La Paz: separata periodística.

\_\_\_\_\_ (2007). Documento Visión de País, «Desde las naciones indígenas y originarias, los movimientos sociales organizados y la sociedad civil», Sucre, separata periodística.

REPAC (2007). **Sistematización de propuestas. Asamblea Constituyente**. Resumen. Cochabamba: Vicepresidencia de la República.

República de Bolivia (2006). «Ley de Convocatoria al Referéndum Nacional Vinculante a la Asamblea Constituyente para las Autonomías Departamentales.» La Paz: Gaceta Oficial.

República de Bolivia (2006a). «Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente.» La Paz: Gaceta Oficial.

Viceministerio de Descentralización (2007). «Lineamientos para el debate sobre descentralización y autonomías». Versión preliminar. Ministerio de la Presidencia.

