



**PROYECTO BOL/57361**

**“FORTALECIMIENTO DE LOS MECANISMOS REPRESENTATIVOS Y PARTICIPATIVOS DEL SISTEMA POLÍTICO DE BOLIVIA”**

Documento del cuarto conversatorio de  
análisis político

“Rol de la oposición: ¿de la gobernabilidad pactada a la gobernabilidad polarizada?”

**PNUD- Idea Internacional**

**La Paz , 29 de abril de 2009**

## **Rol de la oposición: ¿de la gobernabilidad pactada a la gobernabilidad polarizada?**

Fernando Mayorga

En octubre de 2008 se suscribió el *acuerdo congresal* para viabilizar la convocatoria al referéndum constituyente mediante la modificación de varios artículos del proyecto de texto constitucional aprobado por el MAS en la Asamblea Constituyente. No se produjo un *pacto constitucional* (el objetivo incumplido de la Asamblea Constituyente) porque el contenido de la CPE – pese a las modificaciones introducidas– fue resultado de un acuerdo político basado en la racionalidad instrumental y por eso las posturas opositoras – incluidas las de las fuerzas parlamentarias que suscribieron el acuerdo– optaron por el “No” en el referéndum de enero de 2009. El proceso post constituyente referido a la implementación de la CPE siguió enmarcado en una trama político institucional –aspecto que analizamos más adelante– que provocó otra crisis. Esta crisis ocurrió en abril de 2009, esta vez en torno a la aprobación de la Ley de Régimen Electoral Transitorio (LRET) que culminó en otro acuerdo parlamentario entre oficialismo y oposición después de una serie de vicisitudes análogas a las vividas en octubre de 2008. Como en esa oportunidad, el resultado es una ley más equilibrada y moderada que la propuesta por el oficialismo y puede resumirse en la mitigación del carácter “plurinacional” del Estado, es decir, de la faceta indigenista del proyecto político del MAS. Asimismo pone en evidencia la orientación positiva de los cambios introducidos en octubre de 2008 que apuntalaron el mantenimiento de reglas electorales que favorecen el pluralismo en la representación política. Ambas coyunturas pueden entenderse como momentos de incidencia de la oposición parlamentaria en el curso de la reforma estatal a pesar de la relativización de sus efectos positivos por parte de las propias fuerzas adversas al MAS. En estas líneas esbozo algunas ideas para explicar el comportamiento de los actores políticos y auscultar el papel de “la oposición”.

Previamente, es necesario aclarar que el uso genérico del término “la oposición” es meramente convencional puesto que se trata de un (sub)campo político donde se ubican las tres fuerzas parlamentarias –con relaciones de cooperación solamente en la cámara alta porque su convergencia se traduce en ganancia para todos o en derrota para el rival común y con divisiones en el caso de Podemos– , cinco prefectos –antes del revocatorio eran siete– vinculados a comités cívicos, algunos con iniciativa propia o definiendo el accionar de las autoridades departamentales (Santa Cruz y Sucre) y todos articulados en CONALDE, una nueva modalidad

organizativa y de movilización. La disyunción y, en algunas circunstancias, la contraposición entre estos segmentos opositores se manifestó de manera patente en el proceso del referéndum revocatorio y puso en evidencia la ausencia de una estrategia común durante la gestión gubernamental del MAS.

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

Es importante bosquejar las características de la *crisis política* de los últimos años para intentar una explicación de los acuerdos congresales en octubre de 2008 y abril de 2009; una explicación que no se limite a los cálculos instrumentales de los actores estratégicos ni a la mera "voluntad política" de los protagonistas. Por eso partimos de un análisis que presta atención a los aspectos institucionales que inciden en el funcionamiento del sistema político a partir de la coexistencia, desde enero de 2007, de tres escenarios inéditos: a) *gobierno dividido* en las relaciones entre poder ejecutivo y poder legislativo, b) *división vertical de poderes* en las relaciones entre gobierno central y autoridades departamentales, y c) finalmente, *proceso constituyente* sometido a la presión de actores sociales durante la realización de la Asamblea Constituyente y en la fase de implementación de la nueva CPE.

a) Desde 1985 no se había producido una situación de *gobierno dividido*, esta es una relación entre poderes que se caracteriza porque (al menos) uno de los órganos del poder legislativo no responde a las directrices del ejecutivo. La "democracia pactada" se caracterizó, precisamente, por la subordinación del congreso al presidente mediante el funcionamiento de coaliciones mayoritarias de gobierno y parlamentarias que aseguraban la aprobación de las iniciativas del poder ejecutivo. Desde enero de 2007, la presidencia –y el control– del Senado pasó a manos de la oposición que hizo uso de su mayoría y esto se tradujo en una pugna entre poderes debido al bloqueo a las decisiones gubernamentales. El accionar opositor en el Senado fue respondido con amenazas de emisión de decretos presidenciales y realización de cercos al congreso promovidos por grupos sociales pro gubernamentales. Adicionalmente, la existencia de la regla de dos tercios de votos para la aprobación de leyes acrecentó la importancia de la minoría opositora debido a que el órgano legislativo era un camino ineludible para concluir el proceso constituyente mediante la convocatoria a referéndum "de salida", asimismo para aprobar la primera ley –y única en lo que resta del período legislativo, LRET– de implementación de la CPE. De esta manera, el proceso decisional volvió a depender, en cierta medida, del accionar del sistema de partidos

pese a que en los últimos años había visto disminuida su centralidad en el sistema político.

b) Con la elección de prefectos mediante voto ciudadano por primera vez en la historia asistimos a una figura de parcial *división vertical de poderes* expresada en la pugna entre el gobierno central y autoridades departamentales opositoras de varias regiones que, junto con los movimientos cívicos, actúan de manera colectiva en contra del oficialismo. Tanto en temas de gestión pública –por ejemplo, la distribución del IDH- como de reforma estatal –el contenido de la nueva CPE-, esta pugna vertical de poderes alimentó las divergencias entre el gobierno y la oposición regional. La respuesta a este impasse fue la propuesta oficialista de convocatoria a referéndum revocatorio de mandato del presidente y los prefectos con la intención de que la legitimidad de las acciones de ambos sectores se dirima en las urnas.

La convocatoria al referéndum revocatorio puso en evidencia otro elemento que caracterizó el funcionamiento del sistema político, esto es, la ausencia de una labor coordinada entre las fuerzas opositoras con representación parlamentaria, así como entre partidos y prefectos adversos al gobierno; e inclusive, el predominio de relaciones de competencia en sus filas. La aprobación de la propuesta oficialista de referéndum revocatorio por parte del Senado mediante iniciativa de Podemos en desmedro de la estrategia de los prefectos y cívicos (que habían apostado al rechazo al proyecto de nueva CPE con la aprobación de estatutos autonómicos a través de referendos departamentales) fue una evidencia nítida de accionar divergente. Posteriormente, los resultados del referéndum revocatorio favorables al partido de gobierno y el decurso de las acciones de protesta desplegadas por el CONALDE debilitaron la influencia de los actores regionales y condujeron este conflicto a un escenario de diálogo que permitió esbozar acuerdos preliminares en uno de los temas centrales de discrepancia –el diseño de autonomías territoriales– en torno a la reforma estatal. Después del referéndum constitucional, CONALDE rechazó participar en el Consejo Nacional de Autonomías perdiendo una oportunidad para disputar el sentido de la reforma autonómica y se desligó del debate sobre la ley electoral cuando el MAS modificó su discurso sobre la autonomía departamental e incluyó en la LRET la realización de referendos en los cinco departamentos que votaron “No” en la consulta de julio de 2006. Es obvio que la posibilidad de reelección de los prefectos en abril de 2010 se constituye en un incentivo para que mantengan posturas férreas en contra del gobierno del MAS en la perspectiva de refrendar el apoyo de un electorado que demostró su fidelidad en por lo menos cuatro eventos electorales (elección prefectural, referéndum autonómico, aprobación de estatutos, ratificación de mandato y referéndum

constitucional) y que, en el proceso que culminará en diciembre de 2009, será la base electoral a ser disputada por las candidaturas rivales de Evo Morales.

c) En cuanto al *proceso constituyente*, encarado para realizar una reforma total de la CPE mediante una nueva institución de democracia participativa como la Asamblea Constituyente, resalta la presión ejercida por actores sociales en su funcionamiento, tanto interna como externamente. En las filas del oficialismo, con la influencia de las organizaciones campesinas e indígenas organizadas en el Pacto de Unidad, y en las fuerzas de la oposición, con la presión de sectores cívicos y empresariales, entre los que sobresalió el Comité Interinstitucional de Chuquisaca. Ante la ausencia de concertación en la Asamblea Constituyente, el oficialismo optó por concluir la fase deliberativa del proceso constituyente con la aprobación del proyecto de nueva CPE en Oruro. Esta decisión implicó el "cierre" de ese ámbito institucional y derivar a las urnas la conclusión del proceso constituyente desplazando al escenario parlamentario su continuación mediante la convocatoria a referéndum "de salida". Sin embargo, la ausencia de concertación con la oposición puso en cuestión la legitimidad de los resultados de la Asamblea Constituyente impidiendo su tratamiento en el parlamento y motivando un fracasado intento de convocatoria a referéndum constituyente mediante decreto presidencial que fue rechazado por la Corte Nacional Electoral.

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

reconozca su siguiente mandato como el segundo, en caso de ser reelecto en 2009, eliminando el último cuestionamiento de la oposición al proyecto de nueva CPE y viabilizando los acuerdos alcanzados en las tratativas con los prefectos y con los parlamentarios en torno a varios artículos del proyecto de CPE.

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

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

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

En cuanto al régimen de gobierno, las reglas para la elección presidencial están diseñadas en función de la legitimidad y no de la gobernabilidad. La introducción de la segunda vuelta en las urnas elimina la posibilidad de

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

El reforzamiento del presidencialismo puede producirse por algunas modificaciones en las reglas electorales y sus efectos en la composición del parlamento, pero sobre todo por la posibilidad de que una sola tienda política logre un apoyo en las urnas susceptible de traducirse en dominio de la Asamblea Legislativa Plurinacional (algo remoto porque se mantiene la regla de dos tercios para la aprobación de sus principales decisiones, como veremos más adelante). Con todo, la posibilidad de concentración de escaños en una organización política radica en que la elección por mayoría simple en distrito uninominal favorece a los partidos fuertes; por lo tanto se produciría una concentración de escaños en la fuerza ganadora que respalda al presidente, en la medida que la LRET incrementó el número de diputados uninominales (70 + 7 circunscripciones especiales indígenas) en detrimento de los plurinominales (53). Adicionalmente, se mantiene el sistema D' Hont para asignar escaños plurinominales, método que favorece a las organizaciones políticas más votadas. No obstante, no hay que perder de vista que existe una regla de corrección de proporcionalidad tal como se establece en el art. 38 de la LRET, que indica que del total de escaños que corresponda a una organización política se restarán sus diputaciones uninominales hasta llegar a la cantidad proporcional correspondiente. Es decir, las reglas no incentivan directamente la concentración de la representación política en una sola fuerza, esta contingencia depende de la votación a favor del partido -o coalición electoral- del presidente electo.

Existen otros mecanismos que impiden el control del poder legislativo por una bancada oficialista porque se mantiene la regla de dos tercios para la designación de autoridades estatales y la aprobación de leyes, sobre todo aquellas referidas a la reforma constitucional –sea total o parcial- que incluye,

además, la verificación de un referéndum aprobatorio. En suma, no existen férreas condiciones institucionales para forjar un presidencialismo basado en un modo de gobierno de mayoría; este efecto depende del tipo de sistema de partidos que surja después de los comicios generales y, por ahora, su posibilidad reposa en la existencia de un partido fuerte que obtuvo votaciones superiores a la mayoría absoluta y un líder político que logró dos tercios de apoyo en ocasión de la ratificación de su mandato presidencial. Desde otra perspectiva, si se produce un cuadro de multipartidismo fragmentado, estas reglas pueden incentivar la formación de coaliciones parlamentarias y/o de gobierno o, bien, provocar una situación de ingobernabilidad por el consiguiente bloqueo institucional mutuo entre poder ejecutivo y legislativo que derivaría en crisis política.

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

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

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

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



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

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

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

La oposición, por su parte, como un polo del espectro político -esto es, al margen de su actual fragmentación- carece por lo pronto de propuestas alternativas al proyecto masista y de un liderazgo aglutinador, y en los últimos meses se ha circunscrito a esgrimir un discurso genérico de defensa del "estado de derecho" con base en el clivaje democracia/autoritarismo que tiene escasa capacidad movilizadora; algo similar acontece respecto a las políticas gubernamentales, tanto la nacionalización como las políticas sociales redistributivas. De esta manera, el proceso electoral se convierte en un espacio/tiempo apropiado para la disputa discursiva respecto a la

conformación de la nueva agenda política. Por lo pronto, las posiciones opositoras se distinguen entre posturas contestatarias que concentran su crítica en la figura presidencial (Jorge Quiroga, Víctor Hugo Cárdenas, Alejo Véliz, Manfred Reyes Villa e institucionalmente, el CONALDE ) y posturas alternativas que inciden más en la gestión gubernamental (Carlos Mesa, René Joaquino, Samuel Doria Medina, José Luis Paredes). Estas tendencias deben dilucidar su estrategia electoral que, por ahora, se debate entre privilegiar el apoyo de la base electoral de la media luna y de sectores de clase media urbana y la posibilidad de restar a Evo Morales algún grado de apoyo en las plazas fuertes del MAS.

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

Cochabamba, 27 de abril de 2009