

DEL CONSENSO DE WASHINGTON A LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE: CRISIS SOCIAL Y POLÍTICA EN BOLIVIA

José Blanes Jiménez *

Resumen: Desde 1985 el gobierno de Bolivia aplicó la estabilización y el control monetario, la privatización de las principales empresas públicas y el cierre de la Corporación Minera de Bolivia. Las reformas descentralizadas siguieron a partir de 1993, junto a los cambios inclusivos en la participación política electoral, impulsaron la modernización del Estado y sobre todo la participación ciudadana en la política. Con ello se inició un periodo de estabilidad política, gracias a un sistema de partidos organizados en dos bloques hasta su crisis. Desde el año 2002 se consolida una etapa marcada por el surgimiento de un nuevo rol político de movimientos sociales y el triunfo electoral a Evo Morales, líder cocalero y jefe del MAS con el histórico porcentaje del 54% en las elecciones de 2005. La Asamblea Constituyente, la principal bandera político electoral del MAS, se convirtió en el principal nudo de aglutinación política de estos movimientos. La propuesta de autonomía departamental impulsada por las organizaciones cívicas regionalistas del Oriente del país se constituyó en el otro polo para enfrentar a la propuesta de Asamblea Constituyente del MAS, con lo que el país se polariza geográficamente en una coyuntura de profunda crisis de los partidos políticos.

Palabras claves: Sistema político, Movimientos sociales, Medidas de ajuste Asamblea Constituyente, Descentralización, Autonomía.

I. EL CONTEXTO DE LAS MEDIDAS DE AJUSTE

A continuación se analiza el momento social y político que antecedió a las medidas de ajuste, calificado de crisis económica, social y política que justificaron la implementación de las medidas de ajuste después de la renuncia del Presidente Hernán Siles Suazo y la convocatoria anticipada a elecciones que llevaron al gobierno a Dr. Paz Estenssoro.

La implementación de las medidas de ajuste fue posible gracias a la desactivación de los movimientos sociales que caracterizaron los años anteriores a las políticas de ajuste estructural. La implementación de las medidas adquirió un primer significado de ordenamiento de la economía en un contexto de globalización para viabilizar un camino de crecimiento sostenible en el país tras la crisis de los años

anteriores. Las medidas facilitaron la recomposición del sistema político, el que permitió el reordenamiento privatizador de la economía estatal. Un requisito para implementar las medidas fue el control de los movimientos sociales y su desconexión del sistema político, con lo que se fue profundizando el distanciamiento entre la sociedad y el sistema político, entre los movimientos sociales y el Estado, característica de este periodo que duró 20 años (BLANES 1993; FLACSO 1986; MARSHALL-BLANES 1991; PACHECO 1993)

A. El retorno a la democracia y la crisis

Varios factores merecen ser destacados para caracterizar el momento de aplicación de las medidas de ajuste estructural: 1) lo reciente y precario de la instalación de la democracia en Bolivia y la

* José Blanes J., Master en Ciencias Sociales por la Universidad Católica del Perú, es Director del Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios CEBEM. Sus áreas de investigación y docencia son políticas sociales, desarrollo regional, local y urbano y movimientos indígenas. Entre sus publicaciones destacan “El reto de la Planificación descentralizada”, CEBEM y Sociedad Boliviana de Planificación. La Paz, 1991; “Crisis y Ajuste en el Mercado de Trabajo”, CEBEM, La Paz, 1993; “Las regiones Hoy. Desequilibrios Institucionales y Financieros” CEBEM, La Paz, 1993; “Mallkus y Alcaldes”, PIEB-CEBEM, La Paz, 2002. “Descentralización en América Latina, Logros y Desafíos. El Papel de la Cooperación Europea” CEBEM, 2005 y “Bolivia, Áreas metropolitanas en clave de desarrollo y autonomía”, ILDIS, La Paz, 2006. Es coordinador de la Red de Investigación y acción en Desarrollo Local, RIADEL, de la Red de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente REDESMA y de la Red de Postgrados en Políticas y Estudios Territoriales” RIPPET.

debilidad del Estado; 2) la crisis económica provocada principalmente por la caída de los precios del estaño; 3) la crisis de los partidos políticos que intentaban constituir un sistema después de los siete años de dictadura militar.

La huelga de hambre de las mujeres mineras a finales de 1978 contra el régimen del General Hugo Banzer Suárez, que ya duraba 7 años desde la Asamblea Popular de 1971, fue un símbolo del poder de los movimientos sociales en Bolivia. Este hecho quedó por mucho tiempo en el imaginario de sociedad civil en defensa de la democracia, las mujeres, es decir, “la sociedad le arrancó la democracia a los militares”. Además es importante resaltar que estas mujeres pertenecían a la minería, espacio de fuerzas sociales y políticas organizadas a partir de la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia la importante (FSTMB), por años la columna vertebral de la Central Obrera Boliviana (COB).

Entre las consecuencias de estos factores, destaca en lo social el quiebre de la COB, el eje que por muchos años fue estructurador de los movimientos sociales, particularmente la FSTMB. La dependencia de la economía boliviana respecto de la minería le confirió a este sector y por consiguiente a la FSTMB y a la COB un papel central en la sociedad, hasta el punto de que la sociedad civil se reducía al sindicalismo minero, eje vertebral del resto de los movimientos sociales. Junto con la dependencia económica de la minería en lo social ocurría lo propio, la subordinación de los movimientos sociales al sindicalismo minero.

Como consecuencia de la centralidad del movimiento minero hegemónico dentro de la COB conviene destacar la invisibilidad del resto de la sociedad, en particular del movimiento indígena originario, el que va a permanecer en la sombra hasta los años 90 en que se realiza la marcha por la vida y la FSTMB desapareció de la escena social gracias a las medidas de ajuste estructural, concretamente del cierre de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL). Igualmente la baja visibilidad de los movimientos urbanos y otros movimientos que recién son visibles y activos desde mediados de los años 90. Pero la otra cara de la medalla será, en años posteriores, una emergen-

cia descontrolada, segmentada de todos estos actores o movimientos sociales. (LAVAUD 1989)

La precariedad de la democracia y sus instituciones facilitó la acción descontrolada de los movimientos sociales, los que en el contexto de la crisis de los precios de los minerales, especialmente del estaño, impulsaron un movimiento reivindicativo sin precedentes, años 1984 y 1985. Esta situación impulsó la mayor hiperinflación que se conoció en Bolivia e hizo inviable el control de la economía y puso en contra del Gobierno no sólo al movimiento obrero, que adquirió su máximo nivel de politización, sino al sistema político, al Parlamento, a los empresarios y a las capas medias; desencadenó la renuncia de Presidente Siles y el llamado a elecciones anticipadas para 1985. A la crisis económica proveniente, en primer lugar de la caída de los precios internacionales del estaño, se le agregan las presiones sindicales que se expresó en las más altas tasas de inflación de la historia del país, en el cuestionamiento de la economía de Estado y el debilitamiento de la COB, que tampoco pudo controlar el movimiento social a pesar de identificarse como el articulador más importante de los sectores sociales, en la ruptura de la comunicación con el partido en el Gobierno, en la ruptura del empresariado con el Estado y en el aislamiento del Gobierno en el congreso. (BLANES 1993)

La enorme debilidad del Estado para manejar la situación de caos generalizada llevó al Gobierno a un acuerdo político con los principales partidos que con el beneplácito de los sectores empresariales proponen un acuerdo sobre la base del adelantamiento de elecciones presidenciales. La ingobernabilidad económica, social y política del país alcanzó límites inmanejables poniéndose de manifiesto la ausencia de instituciones de gobierno elementales, como era la independencia del Banco Central y de la Corte Nacional Electoral. El modelo de economía basado en empresa pública estatal estaba en crisis.¹

B. Las reformas del Estado

El Presidente Víctor Paz Estenssoro, jefe del MNR ganador de las elecciones no alcanzó el porcentaje del 50% más uno y fue elegido en el

1. Basta mencionar que la subvención del Estado al déficit de COMIBOL era superior a toda la inversión pública.

Congreso con el apoyo de Acción Democrática Nacionalista (ADN), partido que fundó el general Banzer Suárez. Con esta alianza histórica con ello se da inicio a un modelo de pactos políticos que hicieron posible la gobernabilidad del país por más de 20 años y sobre todo hicieron posible la implementación de las políticas de ajuste estructural.

Las medidas de ajuste pudieron ser implementadas gracias a dos políticas: a nivel social con la desarticulación de las principales instituciones laborales y otros sectores sociales; a nivel político con la constitución de un sistema de acuerdos de gobernabilidad entre los partidos políticos, que contaron el beneplácito de los empresarios. Las medidas tuvieron tres etapas: las más urgentes, de estabilización económica; las reformas estatales institucionales entre las que destacan, reforma de la Constitución Política del Estado, la Ley de Participación Popular, la Ley de Descentralización y la Ley Electoral; finalmente la privatización o capitalización de la economía estatal.

A continuación se destacan algunos aspectos de las mismas por sus impactos posteriores en el momento actual: aquellas que impulsan la emergencia social y de desborde el Estado y del sistema político y aquellas otras que sustentaron la propuesta de un sistema de Estado fuerte y de reclamo contra la privatización.

1. Las primeras medidas de ajuste económico

Fueron medidas destinadas a frenar la hiperinflación, a manejar el déficit fiscal y controlar la economía hasta ese momento en manos de las principales empresas estatales productivas.

El Decreto Supremo 21060

Es la primera de las medidas de ajuste orientada a revertir la situación generada por los dos años de crisis económica y de movilización social, que facilitará a su vez la implementación de medidas

contra las tendencias impulsadas, tanto desde las décadas anteriores, como desde la tendencia estatista de la economía defendida por la COB.

- Cierre de COMIBOL y su entrega los empresarios privados y cooperativistas
- Independencia del Banco Central de Bolivia y las regulación monetaria y de control de cambios
- Desregulación de precios de los productos protegidos de la canasta familiar
- Liberalización del mercado de trabajo

De todas las medidas la liberalización del mercado de trabajo, que afectaba principalmente al sector estatal fue la que más oposición enfrentó. Esta medida estuvo acompañada por el cierre de la COMIBOL, dejando fuera a aproximadamente unos 45.000 trabajadores mineros en todo el país. Muchos de ellos se dirigieron al sector minero como cooperativistas, otros se dirigieron a las ciudades o a las zonas de producción de hoja de coca.² Esta medida facilitará posteriormente el proceso de fortalecimiento de la minería privada que surge con fuerza años posteriores.

El principal beneficio del Decreto a favor de la economía y en gran medida de los sectores sociales fue la estabilización de la monetaria, de los precios, reducción drástica de la hiperinflación, reducción de las subvenciones a los productos de la canasta básica y de los combustibles, entre otros. Estas medidas fueron aceptadas por el empresariado y los partidos políticos, incluida la oposición política. El país salió de la temida hiperinflación que empobreció a una buena parte de la población, particularmente a los asalariados y empleados públicos.³

En estas medidas, que no pudieron ser resistidas en un primer momento se apoyaron los movimientos outsiders, asistémicos y populistas que dieron lugar a partidos políticos de corto alcance, pero que sirvieron para el modelo de alternancia en el gobierno de los principales partidos, al tiempo que facilitaron la volatilidad del voto.

2. Es importante destacar que para implementar dicha medida se envió momentáneamente al confinamiento a varios de los más importantes dirigentes mineros, para frenar su capacidad de enfrentamiento social a las medidas, sobre todo habida cuenta de su capacidad demostrada años anteriores.

3. Los datos con que se cuenta indican del vaciamiento del empleo en el sector público, sobre todo de los puestos de empleados profesionales que se trasladaron al sector privado. Ver BLANES (1993).

2. Las reformas sociales e institucionales del Estado

8 años después el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada implementó una serie de reformas que regulan la relación entre la población y el Estado, así como en relación con la representatividad y el sistema político. Se pretendía una modernización necesaria no solo de la economía sino de la estructura de la sociedad de del Estado, una modificación de la relación entre ambos niveles y e incorporación de ambos niveles al mundo moderno; Bolivia era todavía un país sin instancias institucionales estatales a nivel local. Pero al mismo tiempo, se requería de un Gobierno central con amplia capacidad para ordenar la economía de forma desconcentrada, descentralizando al máximo el gasto, incentivando el ingreso fiscal y generando capacidad de inversión.

a. *Municipalización y descentralización administrativa*

La adecuación de Bolivia al mundo globalizado implicaba una serie de acciones complementarias a las relacionadas con la estabilización monetaria y a las de la privatización. Esta adecuación del país en términos institucionales y administrativos no se podía llevar a cabo con el nivel de centralización existente, sobre todo porque el modelo concentraba el problema del déficit en el gobierno central (BLANES 2004, 2006; FUNDACIÓN MILENIO 1998, 2000).

La primera de las llamadas reformas sociales fue la reforma de la Constitución Política del Estado, una respuesta e Gonzalo Sánchez de Lozada contra el proyecto de ley de descentralización, aprobado en

senadores en el gobierno (1992) de Jaime Paz Zamora (1987-1993)⁴. Esta reforma de la Constitución política del Estado (CPE) de 1994 define que el Prefecto, jefe del Ejecutivo Departamental, será nombrado por el Presidente de la República.⁵ Este fue un golpe al movimiento descentralista de los comités cívicos, el siguiente golpe fue la Ley de Participación Popular con la que se eliminaron las corporaciones regionales de desarrollo y se afectaron seriamente a los movimientos cívicos que dependían en buena parte de ellas (BLANES 2006).

El Estado central inició, al igual que lo hizo en la revolución del 52, una nueva territorialización, no sólo del aparato administrativo, sino también de institucionalidad de la sociedad civil. Se constituyeron los comités de vigilancia, paralelos en varios aspectos a los concejos municipales, encargados por ley de la fiscalización municipal. Se organizó la administración local con la creación de 311⁶ municipios y los nueve departamentos ya existentes.⁷ El proceso de implementación de la Ley de Participación Popular (LPP) llegó hasta los más recónditos rincones del país; los recursos del Estado llegaron a los pueblos más alejados; las instituciones de la sociedad civil fueron afectadas todas ellas sin excepción en su existencia diaria al ser incorporadas por la planificación participativa al quehacer municipal y miles de seminarios y actividades se desarrollan en todo el país a lo largo de los siguientes cuatro años. El principal aspecto, pertinente a nuestro tema, fue un proceso ascenso de la participación social y política sin precedentes en Bolivia. A raíz de la participación social y política generalizada se desarrollaron nuevas posibilidades y formas de liderazgo con alto potencial político.⁸

4. En este Proyecto de Ley de Descentralización, calificado como la propuesta de los comités cívicos, se estipulaba la elección de prefectos y de Asambleas departamentales.

5. ARTÍCULO 108.- El territorio de la República se divide políticamente en Departamentos, Provincias, Secciones de Provincias y Cantones. ARTÍCULO 109. - I. En cada Departamento, el Poder Ejecutivo está a cargo y se administra por un Prefecto, designado por el Presidente de la República. II. El Prefecto ejerce la función de Comandante General del Departamento, designa y tiene bajo su dependencia a los Subprefectos en las provincias y a los Corregidores en los cantones, así como a las Autoridades Administrativas Departamentales cuyo nombramiento no esté reservado a otra instancia

6. Actualmente son un total de 327.

7. Hasta ese momento el país sólo contaba con instancias administrativas en una parte del territorio. Unos 25 municipios de centros urbanos importantes era todo lo que existía en el país. A partir de entonces el país comienza un proceso de institucionalidad estatal en todo el país, lo que hace de esos años una etapa historia de gran importancia, así reconocido dentro y fuera del país.

8. A partir de ese momento cualquier líder local es un buen candidato a concejal, alcalde o funcionario municipal a través de un partido político, de una organización ciudadana o de una organización de un pueblo originario. Las reformas al sistema electoral van a alimentar esta tendencia.

Las tendencias anteriores se reforzaron con la redistribución de recursos fiscales por parte del gobierno central hacia los municipios, generándose así múltiples posibilidades de clientelismo no existentes hasta ahora a favor de los partidos y otros mecanismos políticos en los gobiernos municipales.

Con la descentralización municipalista se creó:

- La LPP (Ley 1551) establece un marco legal e institucional para la implementación de un modelo de descentralización en el que resaltan aspectos que favorecen la inversión de infraestructura social a nivel local.
- Las Organizaciones Territoriales de Base (OTBs)⁹ participan en las decisiones de gasto público local, así como en la fiscalización y control de las acciones. Para ello se establece el reconocimiento de la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas del área rural y de las juntas vecinales en el área urbana; finalmente se asignan responsabilidades y derechos sobre las acciones locales a las mismas.¹⁰
- Recursos para los municipios. Se distribuye, a título de coparticipación, el veinte por ciento de los recursos originados por la recaudación de tributos nacionales de Renta Interna y Renta Aduanera para su posterior distribución entre los 327 municipios, en función al tamaño poblacional de cada jurisdicción territorial municipal (recursos de coparticipación).¹¹ Adicionalmente, las atribuciones de recaudación y gasto de los impuestos sobre propiedad rural, inmuebles urbanos y vehículos automotores pasan a ser exclusivamente de dominio municipal (recursos propios).
- Nuevos recursos para los municipios y una estructura institucional para su administración, ejecución y control: Recursos **del tesoro**, administrados por el Gobierno Central y transferidos a instituciones de su dependencia y al Fondo de

Compensación¹², creado por Ley 1551. **Recursos específicos** de las entidades públicas, administrados y percibidos de acuerdo a disposiciones legales vigentes y que les permite financiar su presupuesto de inversión.¹³ **Recursos externos**, contratados por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) de instituciones de financiamiento externo y de la cooperación internacional: crédito y donación. **Otros recursos** provenientes de la comunidad internacional, ONG o instituciones privadas, las mismas que apoyan al municipio en sus distintas inversiones en la modalidad de cofinanciamiento.

- Los fondos de desarrollo e inversión, que canalizan gran parte de los recursos originados en créditos y se constituyen en instrumentos de primera línea para alcanzar los objetivos de la política del Gobierno Nacional a nivel global y con más especificidad en el sector social.

b. Descentralización administrativa

Tras un año de implementación de los municipios, se aprobó la Ley de Descentralización Administrativa por la que se nombra al Prefecto como representante del Presidente de la República; le acompaña un Consejo Departamental compuesto por un representante por provincia y nominado por las alcaldías del departamento. Su estructura viene a ser una suerte de expansión del Ejecutivo nacional, caracterizándose también por ser una instancia política de gobierno, a pesar de que su definición debía ser técnica como corresponde a un mecanismo de descentralización administrativa.

c. Representación territorial

La reforma entre 1994 y 1996 intentó contrarrestar el creciente divorcio entre electores y elegidos

9. Comunidades indígenas originarias del occidente del país, los sindicatos campesinos, las organizaciones territoriales indígenas y las juntas de vecinos, entre las más importantes. El sindicalismo campesino rechazó en 1994 este denominativo genérico por intuir que con ello se desconocía la estructura de la organización.

10. Ley 1551, Capítulo II que establece su participación El Plan de Desarrollo Municipal (PDM)

11. Actualmente, añadidos los municipios de frontera que se han creado con estatuto especial, suman 327 los municipios del país. El territorio del municipio se define como el de la sección de provincia, la que es a su vez parte del departamento.

12. Es un fondo mediante el cual el gobierno central compensa a las regiones (departamentos) cuyo nivel de regalías por habitante este debajo del promedio nacional. la compensación esta a cargo del tesoro general de la nación, y es hasta un monto que permita alcanzar el promedio nacional a la región.

13. Impuestos a la propiedad de bienes, a la transferencia de inmuebles y vehículos, a las tasas por la prestación de servicios públicos y patentes a los municipios. además, también dispone la transferencia del 20% de la renta nacional coparticipable, sobre la base de criterios de reparto per capita.

y hacer posible una cierta autonomía de los diputados frente a las organizaciones partidarias con la representación territorial se introdujo la diputación uninominal. A partir de 1997 se aplicó el sistema electoral de doble circunscripción y representación proporcional personalizada. El Congreso está dividido: el Senado, compuesto por cinco representantes por cada uno de los nueve departamentos y la cámara de diputados. Esta última se divide en dos mitades, la primera corresponde a los representantes elegidos de forma plurinominal, es decir ligados a las listas de presidente y vicepresidente y la segunda, de los uninominales, los que son elegidos en cada una de las 73 circunscripciones electorales en que se dividió el país. Con esta medida se pretendió incrementar la inclusión y adaptación política a las nuevas tendencias de las demandas sociales. Estas tendencias a las que respondían, en gran medida a la lógica y los impactos participativos de la LPP. (MAYORGA 2004)¹⁴

3. Las segundas medidas de ajuste económico

Las medidas económicas de los años 90, pusieron en marcha un vasto grupo de leyes orientadas a redefinir el peso del Estado en la economía. Estas medidas alimentarán las principales propuestas anti neoliberales de los últimos años, por su carácter de desmanteladoras del Estado, sobre todo en los sectores estratégicos: recursos naturales, servicios, energía, transporte, entre los principales.

a. La privatización y la capitalización

Fue la segunda fase importante dentro del paquete medidas económicas de privatización que se había iniciado en el gobierno de Jaime Paz Zamora (1989-1993). Poco antes (1985) se había cerrado la CMIBOL se transfirió a muchos de sus ex trabajadores y a cooperativistas los campos de minerales que hasta entonces eran propiedad de la empresa estatal.¹⁵

Más de una decena de empresas estatales productoras de bienes y servicios básicos se transfirieron al sector privado bajo la forma privatizadora de capitalización. Se trató de contratos por los cuales se les dio a las empresas el 51% del paquete accionario, comprometiéndose éstas a desarrollar inversiones por montos establecidos en cada sector. Un monto aproximado de US\$ 2.000 millones fue el valor transado en la capitalización. (FUNDACIÓN MILENIO 1998, 2000) De todas las reformas ésta, de la capitalización, fue la más criticada y combatida junto con la desregulación del mercado de trabajo perteneciente al paquete del decreto supremo 2106. A esta última se le atribuye, sobre todo en el campo político, la profundización de la precariedad del empleo dominante en la estructura económica de Bolivia durante los últimos 20 años.

b. La reforma de pensiones

Reforma del sector de pensiones y creación de un fondo de compensación para la población mayor de 65 años con el que se distribuye los dividendos de las acciones, el 49% pertenecientes el Estado Boliviano y que por consiguiente son de todos los bolivianos, entregadas en fideicomiso a las AFP.

Esta reforma impactó en dos niveles diferenciados: en el sistema de las cajas de salud, por las que muchos sectores habían desarrollado sistemas propios corporativos, que desarrollaron privilegios sectoriales, diferenciaron internamente a los asalariados y reforzaron el sistema prebendal en la gestión pública. Maestros, mineros, petroleros, Corporaciones de Desarrollo, etc., desarrollaron las cajas privadas de salud que hasta el momento persisten y son defendidas con fuerza por los sectores. De todos modos se consolidó la administración de pensiones y sus correspondientes sistemas de capitalización a través de los sistemas individuales y administrados por las AFP.

14. La reforma constitucional de febrero de 2004 incorporó la cláusula de que “agrupaciones ciudadanas” y “pueblos indígenas” puedan postularse directamente en elecciones presidenciales y municipales.

15. En ese momento no repercutió mucho este hecho, debido al bajo precio de los minerales. En la actualidad con la subida de los mismos, este sector ha crecido hasta la cifra aproximada de 66.000 cooperativistas, frente a los 25.000 y a los actuales 17.000 trabajadores asalariados de COMIBOL. En los últimos años se han instalado varias empresas modernas con capital internacional en parajes de explotación de Oro, Plaza.

II. LOS IMPACTOS POLÍTICOS

Las medidas de ajuste guardan una estrecha relación con la situación actual de movilización social:

- Las medidas relacionadas con la participación popular, la reforma del sistema electoral y la descentralización administrativa están más relacionadas con las condiciones de participación y emergencia de los movimientos sociales y de los procesos de erosión de sistema político.
- La creación de un campo de relaciones de conflicto y de contestación de parte de los movimientos sociales frente al Estado y al sistema político tradicional que administró estas medidas durante los últimos años. Este aspecto es particularmente importante por la forma como las principales medidas de ajuste económico alimentaron los imaginarios de los movimientos sociales en sus propuestas nacionalistas, antiimperialistas e incluso el movimiento indígena.

Este capítulo divide los impactos de las medidas de ajuste en dos grandes temas: por un lado la generación de un sistema político para los 20 años siguientes y su crisis final, y por otro lado, un movimiento social emergente altamente politizado y en proceso de fragmentación creciente. Ambos, los partidos y los movimientos sociales van a disputarse la escena política los años siguientes, especialmente a partir de 2000.

Las medidas de ajuste económico y las políticas de reforma social y del Estado posteriores pusieron sobre la mesa los temas centrales que dieron contenido tanto a la crisis política actual como a la emergencia social que dará cuenta de un final de “empate catastrófico”,¹⁶ donde se disputan el escenario no tanto los partidos políticos cuanto los movimientos sociales, situación en que lo que ocurra tanto dentro del Ejecutivo como de la Asamblea Constituyente sea un reflejo de un forcejeo político que ocurre en las calles. Como resultado de ello, la polarización política se tradujo en una polarización social y geográfica del país y en una situación de conflictos sociales generalizados y sin solución.

Si el desenlace final de la crisis de la primera década de los 80s fue la reconstrucción del sistema político y el alejamiento de los movimientos sociales (gobierno de Víctor Paz Estenssoro, MNR), a partir del 2000 el proceso fue el inverso: la crisis del sistema político y el intento reconstrucción de la acción política a partir de los movimientos sociales (gobierno del MAS). El dilema al que se asiste hoy es sobre las posibilidades de gobernabilidad sin partidos políticos, habida cuenta del gran debate actual sobre las intenciones de reconstrucción del país sobre bases autoritarias partiendo del sistema democrático.

Pero no se comprendería el comportamiento del sistema político y la respuesta de los movimientos sociales si no se toma en cuenta que el desempeño de los gobiernos fue decreciendo paulatinamente, sumándose a ello la crisis económica de finales de los años 90. Las gestiones gubernamentales del General Banzer y de Gonzalo Sánchez de Lozada pueden ser calificadas de desastrosas y que favorecieron las situaciones de conflicto y de confrontación de los movimientos sociales contra el Estado, pero sobre todo contra el sistema político que estaba en el gobierno.

A. El sistema de partidos políticos y las Medidas de Ajuste Estructural

A partir de las elecciones de 1985 el sistema multipartidista de Bolivia descansó entorno a un eje compuesto tres partidos principales –MNR, MIR y ADN– cada uno de los cuales sirvió para la formación de acuerdos durante los cuatro gobiernos siguientes de coalición.

1. La conformación del sistema de partidos

Con la transición a la democracia y tras media década de crisis de transición se consolidó un sistema que apoyándose en consensos o pactos entre partidos que hicieron posible la democracia representativa y la economía de mercado, sin que ninguno de los tres partidos tuviera un

16. Término por el que una situación no se resuelve mediante la derrota de una de las partes. Ambas partes se enfrentan y se requiere de una suspensión del conflicto, lo que generalmente ocurre por la intervención de algún factor externo que lo facilita. Ultimamente han intervenido en estas soluciones, llamados a elecciones, la Iglesia Católica o la “intervención” de organismos internacionales.

dominio hegemónico.¹⁷ Desde entonces se impuso la negociación y la competencia en lugar de la confrontación en el sistema de partidos; el pragmatismo en política fue el signo a partir de entonces: propuestas de gobierno frente a la confrontación, sustitución de los modelos utópicos tanto en lo social como en lo político de antaño; “el gran viraje político a mediados de los ochenta se produjo gracias a la implantación de una lógica democrática de acuerdos y consensos entre partidos que reemplazó la lógica tradicional de guerra implacable entre los adversarios políticos, desbrozando así el terreno para una “democracia pactada” (MAYORGA 1991). Sin este cambio no se hubieran podido implementar las medidas de ajuste.

Algunos de los rasgos particulares del sistema de partidos: (MAYORGA 2004)

- Se redujo el número de partidos y se formó un “sistema multipartidista moderado en torno a cinco partidos con representación parlamentaria importante”.¹⁸
“El aspecto esencial de este proceso no sólo fue el descenso del número de partidos, sino la emergencia de una estructura de tríada partidista (MNR, MIR, DN), es decir, de tres partidos relevantes en los cuales estuvieron concentrados el potencial de gobierno y la capacidad de coalición.”¹⁹
- Un sistema de partidos cada vez más orientado hacia el centro, menos fragmentado y polarizado que permitió la formación de mayorías relativas, sin una hegemonía clara de uno o dos partidos, aunque al final del periodo (2002) requirió del concurso de hasta cinco partidos formando las llamadas megacoaliciones.
- La nueva política económica, que logró la in-

Cuadro 1
PARTIDOS ELECTORALES Y
PARTIDOS PARLAMENTARIOS

Partidos electorales	Año	Partidos parlamentarios
8	1979	7
13	1980	11
18	1985	10
10	1989	5
14	1993	8
10	1997	7
11	2002	6
8	2005	4

Fuente: En base a Mayorga (2004) y la CNE

clusión de todos los partidos en el gobierno a lo largo del periodo. Al final de mismo se incluyen los partidos antisistémicos y también a la izquierda tradicional (UCS, CONDEPA, NFR, MBL). Ello reafirmó frente a los sectores sociales la imagen de pragmatismo y de escasa diferencia entre partidos, descalificándolos a todos en su conjunto con el denominativo de partidos tradicionales.

Con la reducción de las diferencias o contradicciones tradicionales entre la izquierda marxista-populista y las corrientes de derecha antidemocráticas, el espectro político quedó definido por los partidos del “centro democrático” y un ambiguo proceso de resurgimiento y simultáneamente de rápida absorción de actores y movimientos neopopulistas que se favorecieron de la gran volatilidad electoral, en ausencia de distancias ideológicas relevantes. Este aspecto fue muy importante para la elaboración de alternativas políticas, no incluyentes de los sectores sociales, como los

17. “A partir de 1985, y coincidiendo con las reformas estructurales de la economía, el sistema de partidos empezó a perfilarse como un sistema multipartidista moderado, caracterizado por tres elementos claves: una distancia ideológica relativamente leve entre los partidos grandes, una tendencia a la formación de coaliciones entre partidos de distintas posiciones, y una competencia partidaria predominantemente centrípeta.” (MAYORGA 2006)

18. En las elecciones de 1985 a 1997, estos tres partidos lograron conquistar conjuntamente el 65 por ciento y el 57 por ciento de los votos y el 86 por ciento y el 54 por ciento de los escaños, formando con la ayuda de partidos menores dos bloques (ADN/MIR y MNR) que se alternaban en el gobierno en coaliciones de diversa índole”. “Nuevas agrupaciones políticas como Conciencia de Patria (Condepa), Unión Cívica Solidaridad (UCS) y otros partidos menores sólo complementaron el “eje político” de tres partidos decisivos para la formación de gobiernos. En efecto, los resultados de las elecciones de 1993 y 1997 ampliaron el espectro de partidos con importancia parlamentaria de tres a cinco partidos, con la inclusión de Condepa y UCS” (MAYORGA 2004).

19. Un factor decisivo para la formación de las coaliciones de gobierno ha sido la aplicación del art. 90 de la Constitución, por la que el Presidente deberá ser elegido en el Congreso cuando no ha obtenido el 50 mas uno de los votos.

partidos políticos MAS y el MIP que plantean constituirse en hegemónicos²⁰ (MAYORGA 2004).

Las elecciones de junio de 2002 representaron un hito importante en el sistema de partidos políticos, acosados por la idea del derrumbe del mismo, sobre todo por la dualidad que se planteó entre los partidos del sistema y los nuevos de corte indigenista como el MAS, el MIP y en otros aspectos la NFR²¹. Aunque estos últimos admitieron en principio el orden democrático se ingresó a un a desgaste sin precedentes del sistema en su conjunto llevando a la desaparición de algunos de los más importantes.

A partir de esas elecciones el eje estructurante del sistema compuesto por los tres partidos tradicionales importantes se deshizo. Habiendo obtenido en las elecciones de 1997 el 22,26 por ciento de los votos y 45 escaños, ADN y el MIR no sólo que sufren derrotas significativas sino que desaparecieron en años posteriores.

Esta derrota, muy relacionada con la mala gestión del Gobierno, sobre todo la correspondiente al General Banzer, también afectó a los demás partidos sostén del sistema durante los últimos años. Sin

embargo, éstos, aunque debilitados lograron formar un nuevo gobierno después de las elecciones de 2002, el MNR ganó las elecciones con un 22,46% de los votos, lo que le dio una bancada de 47 escaños, el MIR, con el 16,32 un total de 31 escaños. Ambos partidos alcanzaron 79 escaños de un total de 157, lo que mostró una difícil coalición, alcanzando a 83 escaños con el apoyo de UCS, es decir el 52,85 % de los mismos para poder elegir a Gonzalo Sánchez de Lozada en el Parlamento para su segundo mandato. Si bien no se desbarató el sistema de partidos llegó a su más bajo nivel, aunque no surgió todavía un nuevo eje político alternativo. El gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada fue calificado de pésimo, no solo por su lentitud en la gestión sino por el prebendalismo e ineficiencia incluso en las medidas sociales que le engrandecieron en la gestión anterior como el tema municipal, entre otros. El sistema de partidos llegó a nivel más bajo si se le compara con gestiones anteriores en que logró 75% de los congresales en 1985, 60% en 1989. A ello contribuyó la caída y muerte de partidos como CONDEPA que contribuyó en 1997 al triunfo del General Banzer.

Cuadro 2

1985	1989	1993	1997	2002	2005
FPU 2,53	MFD 0,38	MBL 3,09	MBL 3,09	MIR-NM 16,32	UN 7,79
PDC 1,60	MKN 0,77	PDB 0,48	PDB 0,48	ADN 3,40	FREPAB 0,30
FNP 0,64	AP 1,05	IU 3,71	IU 3,71	MNR 22,46	MIP 2,15
MNR 30,36	CONDEPA 14,29	Eje Pachakuti 0,84	Eje Pachakuti 0,84	MAS 20,94	NFR 0,68
POR 0,91	VR-9 1,28	VSB 1,39	VSB 1,39	UCS-FSB 5,51	MAS 53,74
ADN 32,83	ARBOL 1,87	ADN-NFR- PDC 2,26	ADN-NFR-PDC 2,26	NFR 20,91	MNR 6,46
MNRI-1 0,78	Independientes 0,49	UCS 16,11	UCS 16,11	MCC 0,63	USTB 0,25
PS - 1 2,58	ASD 1,84	MIR-NM 16,77	MIR- NM 16,77	CONDEPA 0,37	PODEMOS 28,59
MNRV 4,80	MNR - MRTKL 35,55	CONDEPA/ MP 17,16	CONDEPA/ 17,16	PS 0,65	
AUR 0,63	EJE 1,10	MNR 18,20	MNR 18,20	MIP 6,09	
IU 0,72	FSB 1,27	MNR-MBL 22,46		LJ 2,72	
MRTKL 2,11	IU 0,98				
ACP 0,86	MBL 5,36				
MRTK 1,08	UCS 13,77				
MIR 10,18					
FSB 1,33					
ARENA 0,58					
MNRI 5,48					

Fuente: En base a la CNE

20. El periodo anterior a las medidas de ajuste estructural, se había consolidado la derrota social y política de los partidos de la izquierda tradicional y del movimiento sindical, con ello se fueron consolidando los sectores centristas y que propugnaban cambios graduales.

21. NFR, continuaba con un discurso anti neoliberal y propugnaba la economía de Estado.

Esta situación de desprestigio y mal gobierno, que ya venía desde 2000 con el General Banzer, facilitó el ambiente para el mayor ataque y asedio de parte de los movimientos sociales en todo el país. Destacan los meses de abril y septiembre del 2.000, enero del 2002, febrero y octubre del 2003 (LASERNA y ORTEGO 2006).²²

2. La recomposición del sistema e inclusión de los sectores sociales al sistema político

La recomposición del sistema político con fuerzas políticas nuevas originadas en movimientos sociales y especialmente de campesinos, permitió al MAS una representación histórica, con 35 escaños, el MIP con otros 6, lo que hace un total de 41 escaños. Es decir, el 26 por ciento. Por su lado, la Nueva Fuerza Republicana (NFR), en tercer lugar con el 20,91 por ciento de los votos (ver cuadro 2).

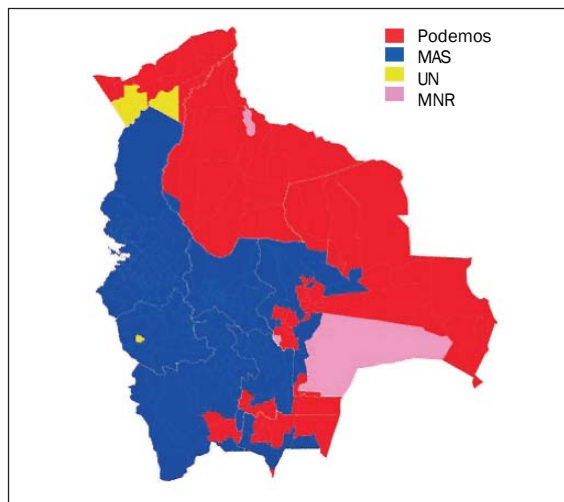
Por la precariedad de la coalición de gobierno, siguiendo el modelo de pactos políticos, ésta necesitaba cuatro partidos para lograr la mayoría que le facilitaría la gobernabilidad, lo que era ya de una fuerte transformación del sistema.²³ Como resultado cambió la naturaleza de la polarización, trasladándose ésta del interior del bloque de partidos tradicionales, a hacer frente a las nuevas emergencias desde los movimientos sociales, campesinos y cocaleros. Así, la principal polarización, que había comenzado con los enfrentamientos de los años anteriores entre partidos políticos y cocaleros, se institucionalizó en un enfrentamiento entre los movimientos sociales encabezados ahora por el movimiento cocalero y todo el sistema político, en el gobierno.

Otro aspecto fuertemente apropiado por el bloque opositor se refiere a las dimensiones étnico culturales, las cuales adquieren gran importancia por darle significación masiva a la propuesta indígena de la Asamblea Constituyente: "... la polarización no fue sólo el resultado coyuntural de la insatisfac-

ción de una parte considerable de la población, especialmente rural, con el rendimiento de los partidos y de la política económica, sino que fue también un efecto del resurgimiento de tensiones étnico-culturales que estuvieron latentes desde la transición a la democracia y que asumieron ahora una forma política con los movimientos sociales de los cocaleros del Chapare y de los campesinos aymaras del norte de La Paz" (MAYORGA 2004).

También contribuyó a la recomposición del sistema de partidos la reforma del sistema electoral con la aprobación de doble circunscripción y representación proporcional personalizada que se aplica desde 1997. Esta reforma demostró gran capacidad de inclusión y adaptación política a las nuevas tendencias y demandas sociales, reforzando las tendencias impulsadas la Ley de Participación Popular. Por primera vez en la historia los movimientos indígenas del Occidente alcanzan una presencia político electoral importante. El 20,94 por ciento obtenido por el MAS en 2002 fue una pista muy importante para la construcción de un símbolo de su posibilidad. A ello se unen, como

MAPA
ELECCIONES GENERALES 2005
Ganador por municipio



Fuente: Romero 2005

22. Destacaron los movimientos de las guerras contra la erradicación, del agua en abril del 2002, de los mercados de la coca en septiembre de 2002, los enfrentamientos entre policías y ejército y la guerra del gas en octubre de 2003. En estos conflictos se fue resolviendo un nuevo liderazgo que emergió con fuerza creciente y convenció a los bolivianos de que había que dar marcha atrás a los gobiernos entreguistas.

23. En Agosto de 2003 el NFR pasa a componer el bloque en el Gobierno, que le permitirá a éste una mayoría de dos tercios en el Congreso.

Cuadro 3
**RESULTADOS ELECTORALES POR LA AC Y EL REFERÉNDUM
 POR LAS AUTONOMÍAS DEPARTAMENTALES**

	<i>Asambleístas</i>	<i>Referéndum Si</i>		<i>Referéndum No</i>	
Nacional	137	43,8	1.284.190	5,2	1.470.439
OCCIDENTE		649.632	1.363.710		
Chuquisaca	14 78%	37,8	98.135	62,2	59.557
La Paz	32 64%	26,6	265.664	73,4	709.848
Cochabamba	23 66%	37,0	194.461	63,2	331.6
Oruro	13 65%	24,5	39.486	75,5	121.564
Potosí	18 62%	26,9	51.886	73,1	141.141
TIERRAS BAJAS Y CHACO		634.558	106.729		
Tarija	10 50%	60,8	82.272	39,2	53.498
Santa Cruz	20 45%	71,1	466.826	28,9	18.622
Beni	3 15%	73,8	74.059	26,2	26.247
Pando	4 10%	57,7	11.401	42,3	8.362

Fuente: En base a la CNE

temas complementarios desde entonces, lo étnico cultural y la lucha por la reconstrucción el Estado. En los dos años siguientes el MAS, a través de sus movimientos sociales logró articular ambas cosas: la guerra del agua, la guerra del gas, la lucha anti neoliberal, la re estatización, temas que articulan a indígenas y clases urbanas.

Los partidos kataristas que nunca habían superado antes el 2 por ciento de la votación, con la territorialización del voto y la representación por semejanza, a partir de la reforma electoral de 1994-1996, y de la aplicación de la ley de participación popular, se crearon nuevos espacios de competencia política en el ámbito local-municipal lo que fue un salto cualitativo. Grandes sectores campesinos e indígenas participaron con opciones propias como el MAS y el MIP.

Se produjo un alto nivel de politización del principio de identidad étnico-cultural, por el cual un sector social o étnico-cultural tiende a elegir representantes que reflejan sus propias características sociales y culturales: El 2002 los aymaras eligieron a representantes aymaras y los cocaleños del Chapare a sus dirigentes sindicales. Este

fenómeno se extendió rápidamente por todo el país y los movimientos indígenas transformaron su movilización social en poder político ingresando incluso al sistema político-institucional, con lo que elecciones robustecieron también la lucha de pueblos indígenas por una representación política propia.

Aunque los partidos políticos no le cerraron el acceso de nuevas fuerzas sociales emergentes, no tuvieron fue capacidad para absorber su representatividad, siendo en gran medida aprovechada por los nacientes partidos antistémicos.

Así, tras la Ley de Participación Popular y la Ley Electoral se profundizó la tendencia a la territorialización de voto con efectos inmediatos sobre todo en materia de alcaldes y concejales. En las elecciones generales de 2002 el diputado uninominal, muy relacionado con las políticas municipales, reforzó aquellos partidos con bases locales, así como las dinámicas corporativas y las organizaciones étnicas. De ello quienes sacaron más ventajas fueron el MAS y el MIP que incorporaron en sus listas a candidatos indígenas con fuerte presencia en sus distritos rurales.²⁴

24. En las elecciones de 1997, se aplicó por primera vez, el nuevo sistema electoral de representación proporcional personalizada para la elección de diputados, que combina distritos plurinominales y distritos uninominales. Sus efectos principales no radicaban tanto en la disminución de la desconfianza hacia los partidos o en la reducción del número de partidos políticos y de la volatilidad electoral. La reforma constitucional de febrero de 2004 incorporó la cláusula de que “agrupaciones ciudadanas” y “pueblos indígenas” puedan postularse directamente en elecciones presidenciales y municipales.

Corrientes fundamentalistas en el MAS y el MIP apoyaron en la idea de ruptura con el sistema democrático, más allá de una de democracia multicultural de reconocimiento de las diversas identidades étnico-culturales dentro del contexto constitucional y normativo del sistema democrático-representativo. Con ello se profundizaron las fracturas que estos partidos quisieron introducir oponiendo la participación política con la representatividad democrática. “Es en este contexto que el MAS y el MIP surgieron como movimientos identitarios, definiendo su acción política y movilización según la lógica de la demarcación étnica de límites”. Estos movimientos comenzaron a explotar políticamente códigos discursivos insertos en el principio de la defensa de identidades colectivas indígenas para refundar el sistema político. Como vimos, entre estos códigos están principalmente la democracia del ayllu, la hoja de coca como símbolo cultural, la idea de la apropiación y el control integral de “territorios originarios”, y sobre todo la recuperación de un pasado indígena considerado como época de oro. (MAYORGA 2004)

Esta nueva geografía política, que aparece ya en las elecciones de 2005, dividió electoralmente el país entre Oriente y Occidente, tendencia que se manifestó con mayor claridad en las elecciones de la Constituyente y el Referéndum por las autonomías, en julio de 2006, (ROMERO 2005) oculta otra conclusión que es la pérdida de importancia relativa de los partidos políticos en el sistema de representación. A partir de entonces ya no se produce en una contienda entre partidos políticos sino entre movimientos sociales organizados en torno a partidos a asociaciones ciudadanas, lo que será a partir de ahora entre movimientos sociales.

Esta situación coincidió con el tema ya mencionado y de extraordinaria importancia, la desestructuración del sistema político, culminación del fracaso y mal desempeño del periodo del General Banzer acosado a su vez por la crisis económica y los movimientos sociales. Este panorama lo heredó Gonzalo Sánchez de Lozada el 2002 y fue el que precipitó su caída, pero sobre todo selló el final de un sistema de partidos definitivamente caduco.

III. DE OCTUBRE DE 2003 A LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

2005 Diciembre, se estrena un Congreso con 90% de nuevos representantes.

Sólo 17 de los 157 parlamentarios de la última legislatura mantienen sus curules. 140 son nuevos. El cambio coincide con la nueva etapa que se busca en el país.

El MAS asegura que más del 80 por ciento de su bancada es nueva y proviene de todos los rincones del país. Del mismo modo, el ex candidato presidencial de Podemos, Jorge Quiroga Ramírez, señaló que “El 75 por ciento de los 56 parlamentarios de Podemos son gente que nunca ha estado en legislaturas”

En este nuevo panorama, sólo cuatro fuerzas políticas tienen representación parlamentaria: el MAS, Podemos, UN y MNR. De las cuatro sólo una representa al antiguo régimen partidario, el MNR y en parte el MAS aunque todavía es más un movimiento que un partido sobre todo en su última configuración.

Evo Morales y Álvaro García Linera son los primeros, Presidente y Vicepresidente, respectivamente, en recibir sus credenciales como ganadores en democracia.

El triunfo electoral del MAS en las elecciones presidenciales del 2002 trazó el camino de su rápido ascenso político y acumulación de poder, que le llevó la victoria en diciembre del 2005. Esta última fecha es un punto de inflexión que permite entender al alcance, tanto de la acumulación de poder político de los movimientos sociales, como de las proyecciones en la misma que se abren a partir de diciembre de 2005. Es el proyecto político del MAS y su oposición al mismo en el campo político, social y económico que se abre desde el triunfo electoral del MAS.

Los “movimientos sociales en el gobierno” y “el gobierno de los pueblos indígenas” son consignas e imágenes que se va construyendo a partir del 2005; los movimientos sociales están en el centro de la escena mientras se va construyendo o consolidando un nuevo tipo de instrumento político en torno la persona de Evo Morales Ayma.

1. El MAS en el Gobierno y el retorno de los movimientos sociales

El tiempo transcurrido en los últimos tres años consolidó el imaginario colectivo de la crisis irreversible del sistema político tradicional y de la alternativa del proyecto de los movimientos sociales que dio impulso al valor político de sus movilizaciones.²⁵ Este imaginario se fortaleció y facilitó la de acumulación de poder político en torno al proyecto del MAS. En la misma medida frente a este imaginario emergieron otros actores, tanto políticos como sociales, en un primer momento como respuesta a las iniciativas política del MAS. Pero ya se había incubado desde enero de 2004²⁶ Con el MAS retornan con fuerza los movimientos cívicos que diseñan el panorama de enfrentamiento político entre movimientos sociales.

Este periodo entre 2003 y la Asamblea Constituyente es denso en acontecimientos de profundo significado y consecuencias políticas. En este caso se hará una síntesis que resalte lo más importante.

- Derrocamiento de Gonzalo Sánchez de Lozada, bajo el simbolismo de la persona que ha entregado el país. (Octubre de 2003)
- El MAS tras la sorpresa de las elecciones del 2002 alcanza un gran éxito en las elecciones municipales de diciembre de 2004, ganando en municipios pequeños. Los más grandes que se resisten a dar confianza a Evo.
- Logra imponer con éxito una posición en el Referéndum del Gas del 18 de julio del 2004, la posición de Evo de NO a las preguntas 4 y 5 tiene éxito en un 40%.
- El MAS apoya en momentos a Carlos Mesa,

insertándose en el sistema político sistémico, pero al mismo tiempo lo enfrenta en las calles a lo largo de 2004 y 2005.

- El MAS participa en la elaboración de la nueva Ley de Hidrocarburos y trabaja con éxito político en un congreso en que aún está en minoría. Fue alta la visibilidad del MAS en las discusiones de sus propuestas.
- El MAS se pronuncia el 2005 con claridad a favor de la Renuncia de Carlos Mesa y se diferencia del resto del Congreso, con lo que fue ganando presencia propia.²⁷
- Después de la renuncia de Carlos Mesa tomó posición independiente frente a Rodríguez Velzé (2005) y se prepara para las elecciones nacionales.
- Durante la campaña electoral, logró identificar a PODEMOS como al enemigo principal, lo que le dió un perfil claro a su propuesta de retornar a un Estado fuerte en la economía.

Tras los resultados electorales de 2005, muy por encima de sus expectativas aunque con restricciones importantes, el MAS se planteó la posibilidad de un proyecto de mayor concentración de poder político. El MAS dominó la Cámara de Diputados pero era minoría en el Senado y sólo ganó tres de los nueve prefectos. Esta victoria que no definió las posibilidades de cambiar el país mediante la democracia:

- El objetivo central, a partir de entonces, fue ir al poder total en la Asamblea Constituyente como último recurso democrático.
- Transó con la oposición para lograr la aprobación de la Ley Especial de Convocatoria a

25. Las declaraciones y amenazas del entonces embajador de los EE.UU. en El Chapare, en presencia del presidente Jorge Quiroga Ramírez, contra el candidato cocalero Evo Morales, lograron el objetivo de ganarle en el departamento de Cochabamba al candidato del NFR que se perfilaba segundo en las encuestas, pero tuvo también el efecto de llevar a Evo Morales a casi el 21% en 2002. ¿Pensaba la Embajada de los EE.UU. que era más fácil apoyar a Gonzalo Sánchez de Lozada teniendo como segundo a Evo Morales que a Manfred Reyes Villa. Efectivamente se le presionó a esta a incorporarse al gobierno del Goni el mes de agosto del 2003, cuando éste estaba ya gastando sus últimas fuerzas. Este apoyo sólo le duró dos meses. Esta coalición desesperada final selló el desprestigio del sistema que se inauguró en 1985.

26. En Enero de 2004 el presidente Carlos D. Mesa tiene que enfrentar las dos principales agendas de los movimientos sociales: la de la Asamblea Constituyente impulsada por el MAS y la de las Autonomías regionales impulsadas por los cívicos cruceños.

27. No le fue difícil al MAS convencer a los movimientos de la identidad entre Carlos D. Mesa y el viejo sistema político e ir construyendo con ello las bases de su alianza electoral. Aunque tuvo que luchar contra su personalidad que gozó de gran apoyo de la población, lo alcanzó a través de las constantes movilizaciones que lograron paralizar el país en varias oportunidades y sobre todo dividirlo entre dos consignas que hicieron historia hasta hoy: las dos agendas, la de la Asamblea Constituyente, del MAS y la de las Autonomías de los movimientos cívicos.

la Asamblea Constituyente²⁸ y de convocatoria al Referéndum Autonómico, como condición para la aprobación de la Ley y finalmente aceptó que los resultados del Referéndum sean vinculantes para la Asamblea Constituyente y que la nueva constitución sea aprobada con 2/3 de los votos de los asambleístas.

- Ganó la mayoría de los escaños en la AC pero no consiguió los dos tercios, viéndose prisionero de las condiciones de 14 pequeñas fuerzas entre él y PODEMOS para aprobar su proyecto de CPE en la Constituyente, lo que obligaba a negociar en la formación de consensos con los partidos chicos, sus potenciales aliados y otros no aliados.
- A partir de esa constatación el MAS intentó imponer el carácter originario y fundacional de la Asamblea, lo que le permitiría a ésta disolver los poderes del Estado. Ello que despertó la oposición del movimiento cívico y de todos los partidos y fuerzas políticas.
- Después corrigió ese planteamiento y decidió manejar la situación tratando de imponer la aprobación de la Constitución Política del Estado por simple mayoría. Finalmente ha aceptado que la todo el articulado de la C.P.E. se apruebe por 2/3.

En todo este periodo que sigue a las elecciones de julio de 2006, el MAS se constituyó en la principal fuerza política y logró que se constituyan con mayor firmeza los movimientos cívicos en el frente opositor. Las elecciones del 2 de julio de 2006, tras una campaña gubernamental a favor del NO a las autonomías le dieron la victoria a los cívicos en el Referéndum autonómico en 4 de los departamentos, pero en 5 apoyaron la propuesta de Evo Morales, lo que se constituyó en una suerte de plebiscito a su favor.

A partir de ese momento la oposición política y cívica concentró los esfuerzos de la casi mitad de la población en contra del gobierno, con lo que

se crea un argumento anti MAS con claridad, la lucha contra el centralismo. Por su lado el MAS se propuso atacar lo que hasta ese momento ya estaba más definido, el movimiento regionalista al que intenta identificar con PODEMOS. Sin embargo, los resultados del Referéndum indican que podía perder espacio en otros departamentos como Cochabamba y posiblemente en La Paz donde existen prefectos de oposición. El Gobierno de Evo logró unir en su contra tres frentes de la oposición, los seis prefectos, los movimientos cívicos de 4 departamentos y la población civil que luchó a favor de los 2/3 en la Asamblea Constituyente.

2. Elementos del nuevo escenario

En el actual enfrentamiento entre movimientos sociales se perfilan dos escenarios, uno real y el otro virtual:

El primero, el más importante, es el de la confrontación de los movimientos cívicos y de los prefectos de oposición contra el Gobierno del MAS, que ven en el centralismo de Evo una real amenaza y levantan la bandera de la lucha por la democracia frente al autoritarismo y la defensa de las autonomías. Por su lado el MAS levanta en el enfrentamiento el débil imaginario de que la posición es la oligarquía y los terratenientes, concentrando su lucha contra los prefectos y los comités cívicos.²⁹

El segundo, el escenario virtual, donde se formaliza el resultado de las confrontaciones, una veces es la A.C. otras veces es el Parlamento. El débil desempeño de estos dos espacios lleva al gobierno a apoyarse en los movimientos sociales para presionar al Parlamento, en particular al Senado y a prescindir de la Asamblea como espacio de refundación del país proponiendo un gobierno mediante decretos.

Frente a estas disposiciones la Oposición civil y política identificó la necesidad de frenar el in-

28. Para ello necesitaba 2/3 del Congreso, por lo que requería de una negociación con PODEMOS segunda gran fuerza en el Congreso y mayoría en el Senado.

29. Ello explica la fuerza del gobierno de enfrentar a los prefectos de Cochabamba y de La Paz cuando el primero propone repetir el referéndum sobre la autonomía en el departamento donde tienen asiento sus dos principales fuerzas, los cocaleros y el movimiento de regantes. Cochabamba es departamento de frontera por la que puede desequilibrarse el poder que mantiene en occidente. En esta confrontación en que se llegó a un empate peligroso tuvo que intervenir la comunidad internacional expresando su preocupación por el futuro de la democracia en Bolivia. Este hecho obligó al Gobierno y a los prefectos de Cochabamba y La Paz a abandonar sus propuestas de referéndum, departamental en Cochabamba y nacional en La Paz.

tento de Evo de imponer al país su proyecto de Constitución y se concentran, con el mismo método del MAS, en las calles, en los cabildos, en el bloqueo a la Asamblea y llegado el caso en el bloqueo del Parlamento. La oposición ve en peligro los logros alcanzados por el Referéndum autonómico y tras una CPE de la hechura del MAS, ve en peligro el poder acumulado.

La extrema politización e instrumentalización de la Asamblea Constituyente y tanto por parte del gobierno como del MAS, ha reducido el carácter autónomo de la misma, perdiendo legitimidad ante la militancia y ante la población en general. La principal piedra de toque en el tema de la Asamblea es la posibilidad real de que la nueva CPE anule los resultados del Referéndum. Estos expresan el poder, no tanto de los partidos sino de los movimientos cívicos, los que profundizan el enfrentamiento frente al Gobierno obstaculizando su desempeño, su independencia. Cada vez más los partidos políticos han quedado subordinados a los movimientos en el enfrentamiento.

La Asamblea Constituyente, inicialmente concebida como una reivindicación de los pueblos originarios de Oriente para lograr una mejor incorporación al Estado nacional, ha ido cambiando de significado en los sucesivos procesos electorales y bajo la apropiación de los partidos populistas hasta convertirse en la principal consigna política del MAS, es vaciada del contenido original y colonizada por el proyecto de la vieja izquierda marxista, lo que le impedirá incorporar la mayor parte los principales de los movimientos sociales.

La Asamblea Constituyente ha provocado una división dentro del MAS, donde para un sector importante constituido, por la vieja escuela marxista ya no es concebida como el escenario adecuado para acumular poder necesario para un proyecto revolucionario aprovechando el estrecho espacio de la democracia, mientras que para sectores sindicales y otros sigue vigente como el único espacio válido para la refundación del país. De fallar este proyecto del MAS sobre la Asamblea, posiblemente sea pronto un campo de confrontación abandonado y el Gobierno se concentre a gobernar impulsando con mayor fuerza aún la confrontación social como medio de imposición.

3. De la década de los 80 al 2005

Queda muy incierto el futuro de los movimientos sociales reducidos a un papel instrumental del proyecto revolucionario del MAS, colonizados tanto por los partidos, tanto del gobierno como de la oposición.

Dos situaciones con grandes diferencias y similitudes entre estos 25 años entre los que se aplicaron las medidas de ajuste.

1. Durante los años que precedieron a las medias de ajuste, la presencia de los movimientos sociales impidieron la constitución de un sistema político capaz de reconducir el proceso de la democracia que se reiniciaba después de siete años de gobierno militar. Su fracaso se debió a su radicalismo, a su carácter anárquico y a su carencia de un eje político sindical articulador. Influyó en ello, no sólo la crisis económica, sino sobre todo el centralismo de la Central Obrera Boliviana y el vacío posterior en la institucionalidad sindical, al quedar el conjunto de los movimientos sociales sin un eje articulador, desapareció la columna vertebral de los mismos que era la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia. Todo ello llevó a que el momento de mayor movilización hasta entonces de la historia del movimiento obrero, se convirtió uno de sus tiempos de mayor debilidad. Ello facilitó la puesta fuera de escena de los movimientos sociales con una simple acción del gobierno de Víctor Paz Estenssoro. Ello facilitó el cierre de la COMIBOL y el futuro desmantelamiento de la economía de Estado.

Las medidas de ajuste en Bolivia no implicaron necesariamente un incremento de la pobreza de la población cuanto un quiebre entre las expectativas y sus posibilidades, pero es ese tiempo ocurrieron varias cosas importantes que cambiaron profundamente los parámetros de su accionar histórico del movimiento sindical, caracterizado por la centralidad minera. Durante ese periodo el escenario se ha complejizado y diversificado los sectores con pretensiones hegemónicas. La población transitó de una mayoría rural a una mayoría urbana; la Ley de Participación Popular y la emergencia de nuevos movimientos; la diversificación de las fuentes de liderazgos y de los campos de incidencia política pusieron al movimiento social en una etapa de extraordinaria movilización; de volatilidad de los

liderazgos, en los que se fueron imponiendo por razones de política gubernamental el liderazgo de los coccaleros, de los movimientos urbanos tanto de Cochabamba como de El Alto. También es importante la gran dependencia del Estado y de los partidos políticos, los movimientos sociales en su conjunto quedaron reducidos a la reacción y negociación sectorial con el Estado político.

2. En 2005 los movimientos sociales retoman el escenario contra los partidos tradicionales aparentemente divididos y fragmentados, tanto fuera como dentro del MAS, partido que se constituye en el único instrumento político del movimiento social, sea este urbano, rural indígena y capas medias urbanas. Esta pretensión de hegemonismo por parte del MAS sobre los movimientos sociales puede convertirse en el mediano plazo un serio problema para el manejo del impacto político de la acción social.

En los años 80 y la década de los años 90, el principal justificante de la emergencia social fue la crisis económica. Dos decenios después Bolivia atraviesa el mejor momento de la macroeconomía, por la elevación de los precios de las materias primas en la minería, las reservas, el precio del gas y la bonanza de los precios agrícolas de exportación. Todo ello puso la macroeconomía de Bolivia en uno de sus mejores momentos. Después de una década Bolivia abandona el temor del déficit presupuestario que en 2002 osciló en torno al 9,0% del PIB, para llegar a un superávit de más del 1,5% en 2006. Las divisas del país registran las cifras más altas gracias a las exportaciones de hidrocarburos y minerales.

Esta situación representó un gran alivio para el gobierno del MAS y justifica sobre manera las propuestas de éste reconstruir el aparato económico del país dentro del Estado, por lo que el imaginario de las nacionalizaciones cuenta con sustento real.

Las acciones del Estado se orientan a fortalecer el papel del Estado en la economía lo que lleva a una serie de confrontaciones que ya no pasan necesariamente por la política, sino por la economía externa confrontando a las grandes empresas internacionales de hidrocarburos y de la minería, pero también a un amplio sector de la minería pequeña, mediana y cooperativa que ha emergido con fuerza los últimos años.

Los impactos de estas políticas son limitados, dado que los escasos márgenes que le permite el contexto internacional, aquellos tardarán bastante tiempo en dejarse sentir por los sectores sociales más pobres del campo y de las ciudades. Mientras tanto la pobreza sigue acumulada en las principales ciudades de Bolivia donde vive ya más de dos tercios de la población. Las capas medias son los principales aportantes a las migraciones internacionales, arrojando cifras cercanas a los 15.000 migrantes semanales a España. Ello da una imagen adversa que cuestiona la eficiencia del gobierno del MAS.

El desafío del gobierno de Evo Morales por mantener el capital político logrado en las elecciones, le está llevando a poner el énfasis en las acciones políticas generando expectativas sociales en la población, así como respuestas a las demandas de empleo de sus militantes del MAS en el aparato del Estado, en desmedro de un gobierno eficiente. En estas circunstancias la mayor dificultad y debilidad, será la política aunque parezca contradictoria con la actitud del gobierno de Evo Morales de enfatizar este aspecto en su gestión. Debilidad política que repercute en su gestión y resultados económicos en una coyuntura internacional favorable en lo económico.

El proceso de construcción del instrumento político de los movimientos sociales, el MAS, es una difícil tarea y está chocando con el principal obstáculo que es la extraordinaria diversidad y fragmentación del campo social. La diversidad de los sectores y movimientos sociales necesariamente choca con la necesidad de centralización del poder, que a momentos ha sido objetado por la sociedad y los propios movimientos sociales. Antes de las medidas era el carácter central de la COB y de la FSTMB una limitante de los movimientos sociales, aunque no tan diversificados y fragmentados; hoy el MAS pretender ejercer ese papel, pero no como sindicato, sino como partido, en un contacto de la mayor diversificación, diferenciación y fragmentación. Todo ello en momentos en que ha culminado un periodo de alta valoración política de los movimientos sociales. Esta es una tarea difícil para el MAS y pero aún para el propio movimiento social

Esta situación y la necesidad de enfrentar a la oposición ha llevado al gobierno del MAS a poner el énfasis en el campo político y en el inevitable

centralismo. El Gobierno está fuertemente desafiado por la oposición que ha construido su principal frontera y cavado trincheras en la defensa de descentralización autonómica, que limite al máximo el poder centralista, convirtiéndose este en el principal escollo para el gobierno, que para alcanzar sus objetivos se ve impulsado a acumular la mayor cantidad de poder centralizado posible.

Este será el escenario de los éxitos o fracasos

tanto en la reconstrucción del Estado como del desarrollo de la acción de los movimientos sociales después de las medidas de ajuste estructural, el escenario de la deconstrucción al menos ideológica y parcialmente en el campo económico. La interrogante es como podrá hacerlo sin un eje que no sea un estado personalizado y autoritario. Este es el nuevo desafío y significación de la lucha por la democracia.

BIBLIOGRAFÍA

ANOIOCC (Asamblea Nacional de Organizaciones indígenas, Originarias, Campesinas y de Colonizadores de Bolivia) 2006 “Propuesta para la Nueva Constitución Política del Estado”. Sucre, Bolivia.

BLANES, J., José

1993 *Crisis y ajuste en el mercado de trabajo*. La Paz: Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEBEM).

1999 “Participación social y liderazgo político: las juntas de vecinos en La Paz, de la Revolución del 52 a la participación popular”. *Historias*, Revista de la coordinación de Historia, No. 3, Universidad Mayor de San Andrés, La Paz.

2000 *Mallkus y alcaldes: la Ley de Participación Popular en comunidades rurales del Altiplano Paceño*. La Paz: CEBEM-PIEB.

2004 “... fue una propuesta orientada desde arriba y que tuvo que ver con el carácter no dialogante del mismo presidente”. En ILDIS, *Voces críticas de la descentralización: una década de participación popular*. La Paz: ILDIS, Plural.

2006 “Descentralización y La Asamblea Constituyente.” Ponencia presentada en FLACSO, Seminario sobre el Estado Actual de la Descentralización en las zona Andina. Quito.

BLANES/GALINDO

1993 *Las regiones hoy: desequilibrios institucionales y financieros*. La Paz: CEBEM.

CALDERÓN, Fernando y LASERNA, Roberto

1983 *El Poder de las regiones*. Cochabamba: CERES-CLACSO.

CNE (Corte Nacional Electoral)

2006 *La Representación Política en Bolivia: agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas*. La Paz: PNUD. Fundación Milenio

1998 *Las Reformas estructurales en Bolivia*. La Paz: Fundación Milenio.

2000 *Las Reformas estructurales en Bolivia*. Tomo II, La Paz: Fundación Milenio.

FUNDACIÓN MILENIO

1998 *Las Reformas estructurales en Bolivia*. La Paz: Fundación Milenio.

2000 *Las Reformas estructurales en Bolivia*. Tomo II, La Paz: Fundación Milenio.

FUNDEMOS

2005 *Asamblea Constituyente: opiniones y análisis*. La Paz: FUNDEMOS.

GALINDO SOZA, Mario

2006 *Autonomías departamentales en la Bolivia de la Asamblea Constituyente: descentralización política, administrativa y fiscal financiera*. 2 tomos, La Paz: CEBEM.

GARCES, Fernando

2006 “La oligarquía de la media luna crea autonomía ‘de hecho’” (www.bolpress.com, 13 de noviembre de 2006).

GARCIA Linera, Alvaro (ed.)

2004 *Sociología de los movimientos sociales en Bolivia: estructuras de movilización, repertorios culturales y acción política*. La Paz: DIAKONIA – OXFAM.

LASERNA, Roberto y ORTEGO, Jesús

2006 “Conflictividad socio laboral en Bolivia: estudios y reflexiones”. Organización de los Estados Americanos. Subsecretaría de Asuntos Políticos. Departamento de Prevención de Crisis y Misiones Especiales. Programa Sistemas de Prevención y Resolución de Conflictos. La Paz: PSPRC-Bolivia, enero de 2006 (http://www.geocities.com/laserna_r/ConflictosSociolaborales.pdf).

LAZARTE Rojas, Jorge

2005 “El recorrido de la Asamblea Constituyente”. En FUNDEMOS, *Asamblea Constituyente: opiniones y análisis*. La Paz: FUNDEMOS.

MARSHALL, Adriana y BLANES, José

1991 *Crisis fiscal, Estado y mercado de trabajo: reflexiones sobre América Latina y Bolivia*. Cuadernos del CEBEM No 2., La Paz: CEBEM.

MARSHALL, Adriana (ed.)

1990 *El empleo público frente a la crisis*. Ginebra: Instituto Internacional de Estudios Laborales.

MAS

2002 “Territorio, soberanía y vida”. En *Opiniones y análisis: elecciones generales 2002: propuestas electorales*. La Paz: Fundemos.

MAYORGA, René Antonio

1995 *Antipolítica y neopopulismo*. La Paz: CEBEM.

2000 *Los diputados uninominales: problemas y redefinición de su rol parlamentario*. Serie Cuadernos de Investigación, N° 5, La Paz: Viceministerio de Participación Popular.

2001 *Desmontaje de la democracia: crítica de las propuestas de reforma del Diálogo Nacional 2000*. La Paz: CEBEM.

2004 “La crisis del sistema de partidos políticos en Bolivia: causas y consecuencias”, Cuadernos del CENDES, año 21, N° 57, tercera época septiembre-diciembre 2004.

Movimiento Indígena Pachakuti (MIP)

2002 “Poder, tierra y territorio”. En *Opiniones y análisis, Elecciones generales 2002: propuestas electorales*. La Paz: Fundemos.

ROMERO BALLIVIÁN, Salvador

2005 *El tablero reordenado: análisis de la elección presidencial de 2005*. La Paz: CNE.

URENDA, Juan Carlos

2003 *Autonomías departamentales*. Santa Cruz de la Sierra: El País.

VERDESOTO, Luis

2005 “El proceso constituyente en Bolivia: a horcajadas entre la nación y sus partes”, *Debate* 13, ILDIS - PLURAL, La Paz, Bolivia.

SIGLAS

ADN	Acción Democrática Nacionalista
CEBEM	Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios
CNE	Corte Nacional Electoral
COB	Central Obrera Boliviana
COMIBOL	Coporacion Minera de Bolivia
CONDEPA	Conciencia de Patria
CPE	Constitución política del Estado
FSTMB	Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia
ILDIS	Instituto Latinoamericano de Estudios Sociales
LPP	Ley de Participación Popular
MAS	Movimiento al Socialismo
MBL	Movimiento Bolivia Libre
MIP	Movimiento Indígena Pachakuti
MIR	Movimiento de la Izquierda Revolucionaria
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
MNRI	Movimiento Nacionalista Revolucionario de Izquierda
NFR	Nueva Fuerza Republicana
ONG	Organización No Gubernamental
OTB	Organización Territorial de Base
PDD	Plan de Desarrollo Departamental
PDDI	Plan de Desarrollo Distrital Indígena
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
PIEB	Programa de Investigación Estratégica de Bolivia
REDESMA	Red de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente,
RIADEL	Red de Investigación y acción en Desarrollo Local
RIPPET	Red Iberoamericana de Postgrados en Políticas y Estudios Territoriales
SINP	Sistema Nacional de Inversión Pública
UCS	Unidad Cívica Solidaridad