

## EL GOBIERNO DE EVO MORALES: CAMBIO POLÍTICO Y TRANSICIÓN ESTATAL EN BOLIVIA

Fernando Mayorga \*

---

**RESUMEN:** Este ensayo evalúa los desafíos de la transición estatal que vive Bolivia como resultado de las transformaciones políticas e institucionales acaecidas en los últimos años, entre las que sobresale la presencia del Movimiento Al Socialismo (MAS) en el gobierno, desde enero de 2006, con un discurso que combina nacionalismo e indigenismo, así como, la realización de una Asamblea Constituyente convocada para redactar un nuevo texto constitucional que pretende responder a las demandas y los conflictos que provienen de diversas líneas de fractura o clivajes que dividen la sociedad. Así, se considera el cambio en las relaciones entre Estado y mercado con la nacionalización de los hidrocarburos decretada por el presidente Evo Morales, la descentralización política mediante autonomías departamentales e indígenas que modificará las vinculaciones entre el Estado y las regiones: y, finalmente, el clivaje étnico cultural que pone en cuestión la relación entre Estado, nación y pueblos indígenas. Estos temas expresan un proceso de transición estatal que en el transcurso de 2007 adquirió contornos conflictivos debido a la existencia de un escenario político muy complejo con la existencia simultánea de una situación de “gobierno dividido”, debido al control opositor del Senado; una figura inédita de “división vertical de poderes”, por la presencia de varias autoridades políticas regionales en posturas contrarias al gobierno; y la realización de una Asamblea Constituyente en condiciones de polarización política y conflictos interregionales cuyos resultados son cuestionados por varios sectores sociales. Un escenario conflictivo que se traduce en incertidumbre respecto al derrotero del proceso político boliviano.

**Palabras claves:** nacionalismo, indigenismo, democracia, transición estatal, autonomía

---

### INTRODUCCIÓN

En diciembre de 2005, Evo Morales del Movimiento Al Socialismo MAS obtuvo mayoría absoluta de votos y accedió a la presidencia de la República de manera directa, un hecho inédito en el ciclo democrático inaugurado en 1982. Atrás quedaron casi dos décadas de gobiernos de coalición conformados mediante pactos entre partidos tradicionales que convergieron en torno al neoliberalismo y la democracia representativa.<sup>1</sup>

La victoria del MAS implicó el retorno de la izquierda al poder después de la fallida experiencia de la Unidad Democrática y Popular (1982-1984), aunque con rasgos distintivos porque a diferencia de la izquierda obrera y clasista de

antaño, el MAS es un movimiento político que representa identidades y demandas campesinas y étnico-culturales, se asienta en un conglomerado de organizaciones sindicales, movimientos sociales y pueblos indígenas, esgrime un proyecto de nacionalismo estatista y despliega una política internacional afín a Venezuela y Cuba. Finalmente, se articula en torno al liderazgo de Evo Morales, “primer presidente indígena”, dirigente de los sindicatos de campesinos productores de hoja de coca y figura del movimiento antiglobalización o altermundista.

Este giro “a la izquierda” en la política boliviana se enmarca en un proceso más amplio de transición estatal que acaece desde principios de la década del 2000 poniendo en juego varias dimensiones o

---

\* Director General del Centro de Estudios Superiores Universitarios (CESU), Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba, Bolivia.

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

líneas de conflicto: a) transformación de las relaciones entre el Estado y la inversión extranjera para redefinir el modelo de desarrollo; b) mutación en las relaciones entre el Estado y las regiones para impulsar un modelo de descentralización política; c) metamorfosis del proyecto de Estado-nación a partir del reconocimiento de derechos colectivos de los pueblos indígenas; y, finalmente, d) modificación de las pautas de participación y representación política en la institucionalidad democrática.

En los últimos años se han implementado varias reformas político-institucionales como respuesta a los desafíos de la transición estatal, sin embargo, con el arribo del MAS al gobierno, se encararon algunas medidas decisivas para el decurso de esta transición: la nacionalización de los hidrocarburos, en respuesta al clivaje estado/mercado; la realización de un referéndum sobre autonomías departamentales para definir las características de la descentralización política y, también, la realización de una Asamblea Constituyente para establecer nuevas pautas de relación entre Estado, economía, política, cultura y sociedad con innegable protagonismo del movimiento campesino e indígena. En suma, mediante estas instituciones de democracia participativa se pretendió –y se pretende– resolver los clivajes regional y étnico cultural.

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

sobre los hidrocarburos que enfrenta al gobierno y varias regiones del país.

En el referéndum y las elecciones para la Asamblea Constituyente, realizadas en julio de 2006, el MAS venció con mayoría absoluta de votos. Sin embargo, los resultados del referéndum sobre autonomías departamentales<sup>2</sup> pusieron en evidencia una sociedad dividida: cinco Departamentos votaron por el “no”, apoyando la postura del MAS, y cuatro Departamentos apostaron al “sí” (Ver Cuadro 1), precisamente aquellas regiones en las cuales el partido de gobierno tiene menor presencia<sup>3</sup>. Los resultados de esta consulta popular tenían carácter vinculante a la Asamblea Constituyente que inició sus labores el 6 de agosto de 2006 pero en su desarrollo se produjeron graves divergencias entre el oficialismo y la oposición que impidieron un acuerdo sobre la reforma constitucional. En

Cuadro 1  
REFERÉNDUM  
AUTONOMÍAS DEPARTAMENTALES, 2006  
CÓMPUTOS DEPARTAMENTALES

Departamentos	SI	NO
La Paz	26.6%	73.4%
Oruro	24.5%	75.5%
Potosí	26.9%	73.1%
Chuquisaca	37.8%	62.2%
Cochabamba	37.0%	63.0%
Pando	57.7%	42.3%
Beni	73.8%	26.2%
Tarija	60.8%	39.2%
Santa Cruz	71.1%	28.9%

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

- La división político-administrativa del país establece la existencia de Departamentos, Provincias, Municipios y Cantones. Desde 1987 está vigente la autonomía municipal que fue fortalecida en 1995 mediante la Ley de Participación Popular. Los Departamentos, en total nueve, cuentan con una autoridad política –prefecto– que representa al poder ejecutivo y era designada por el presidente de la República. Sin embargo, en diciembre de 2005 de manera inédita –porque la actual norma constitucional no lo establece– se realizaron elecciones de estas autoridades de manera simultánea a los comicios presidenciales y los resultados fueron referendados por el presidente Evo Morales que procedió a las designaciones respectivas pese a que la mayoría de las autoridades electas eran contrarias al partido de gobierno.
- La elección democrática de prefectos fue el inicio de la descentralización política y el paso siguiente fue la realización de un referéndum sobre autonomías departamentales con el objetivo de incorporar en la nueva Constitución competencias y atribuciones a los gobiernos departamentales conformados mediante voto ciudadano. La consulta popular se realizó en torno a la siguiente pregunta: “¿Está usted de acuerdo, en el marco de la unidad nacional, en dar a la Asamblea Constituyente el mandato vinculante para establecer un régimen de autonomía departamental aplicable inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado en los Departamentos donde este Referéndum tenga mayoría, de manera que sus autoridades sean elegidas directamente por los ciudadanos y reciban del Estado competencias ejecutivas, atribuciones normativas administrativas y los recursos económicos financieros que les asigne la nueva Constitución Política del Estado?”

diciembre de 2007, después de dieciséis meses de avances y retrocesos, la Asamblea Constituyente aprobó la nueva constitución solamente con la participación de la mayoría oficialista y sus aliados pero sin la presencia de la oposición, en medio de graves conflictos sociales.

El nuevo texto constitucional debe ser sometido a un referéndum nacional para su aprobación o rechazo pero ha sido calificado como ilegal e ilegítimo por la oposición parlamentaria y por varios prefectos debido a que reconoce, aparte de las autonomías departamentales, otros tipos de autonomía territorial (municipal, regional e indígena) con similar rango constitucional. Frente a este hecho, los Departamentos en los cuales venció el “sí” en el referéndum han optado por aprobar sus propias normas de descentralización (“estatutos autonómicos”) que son rechazadas por el MAS, cuya respuesta fue plantear la convocatoria a un referéndum para la revocatoria o ratificación del mandato del presidente y de los prefectos como una solución política a este impasse<sup>4</sup>.

Así, después de dos años de gestión gubernamental bajo el mando del MAS, el proceso político boliviano enfrenta una situación de crisis en la medida que la nueva Constitución es motivo de impugnaciones y varios Departamentos están enfrentados al gobierno, en un contexto caracterizado por la polarización política y la fractura regional, agravadas por enfrentamientos violentos entre civiles, demostraciones de intolerancia y discriminación e incluso amenazas de una guerra civil. Frente a esta situación se inició, en el transcurso de enero de 2008, un proceso de diálogo entre el poder ejecutivo y los prefectos para resolver los conflictos provocados por la redistribución de los recursos de los impuestos petroleros y por las contradicciones entre el nuevo texto constitucional y los estatutos autonómicos departamentales. En otras palabras, está en juego la capacidad del sistema político para encauzar las reformas en el marco de las instituciones democráticas y evitar que la resolución de este conflicto se traslade a espacios ajenos a la política institucional.

En este trabajo indagamos las razones de esta confluencia de cambio y crisis en la política boliviana a partir de analizar, en primer lugar, la imple-

mentación de la agenda gubernamental del MAS, en segundo lugar, la composición y funcionamiento del sistema de partidos y, finalmente, la calidad de la democracia. Nuestra lectura presta atención a los rasgos de “gobierno dividido” puestos de manifiesto desde el segundo año de gestión gubernamental del MAS (desde enero de 2007) y a las características de la pugna entre el gobierno central y la mayoría de las regiones que expresa una suerte de “división vertical de poderes”. Aspectos del proceso político que se combinaron con las disputas entre oficialismo y oposición en una asamblea constituyente sometida a la presión de diversos actores sociales (por un lado, el movimiento campesino e indígena, y por otro, el movimiento cívico-regional) con capacidad de movilización al margen de los partidos políticos y cuyo desenlace fallido puso de manifiesto las dificultades para el establecimiento de un pacto social para encarar la reforma estatal y resolver los clivajes que dividen la sociedad.

## 1. AGENDA DE GOBIERNO

### Nacionalización y política distributivas

La agenda gubernamental se despliega siguiendo dos líneas de acción: la generación de excedente económico para la inversión en procesos de industrialización con protagonismo estatal, sobre todo en el sector de hidrocarburos, y la redistribución de los ingresos fiscales mediante políticas sociales con cariz popular.

La política económica del gobierno de Evo Morales tiene como eje a la nacionalización de los recursos hidrocarburiíferos. Al margen de la importancia de esta medida en el incremento de los ingresos fiscales y su incidencia en las posibilidades de impulso al desarrollo productivo, la nacionalización conlleva una reformulación de las relaciones entre el Estado boliviano y las empresas extranjeras y es enarbolada como una respuesta al neoliberalismo. En la política del sector de hidrocarburos se percibe con nitidez un rasgo del estilo de gestión gubernamental del MAS que consiste en la combinación de retórica radical con decisiones moderadas puesto que, pese a la toma simbólica de las instalaciones petroleras con presencia de

4. Hasta mediados de enero de 2008, ni el referéndum constitucional “de salida”, ni el referido a la revocatoria de mandato del presidente de la República y de los prefectos tenían fechas definidas pero se supone que se llevarán a cabo en el primer semestre de este año.

las Fuerzas Armadas, el decreto presidencial promulgado el 1 de mayo de 2006 no estableció la confiscación de inversiones sino una reformulación de los contratos con las empresas extranjeras estableciendo condiciones tributarias más favorables para el Estado boliviano<sup>5</sup>. El impacto económico de esta medida fue evidente y, adicionalmente, el gobierno negoció con Argentina y Brasil un incremento en los volúmenes y los precios del gas boliviano exportado a esos países generando mayores ingresos fiscales<sup>6</sup>. Si a eso sumamos la condonación de la deuda externa bilateral y multilateral<sup>7</sup>, las condiciones económicas se tornaron favorables para el país y se pusieron en evidencia en la balanza comercial<sup>8</sup>.

Sin embargo, un año después de la nacionalización su implementación se vio entorpecida por problemas en los trámites de aprobación congresal de los nuevos contratos con las empresas petroleras que pusieron al descubierto una serie de falencias jurídicas que motivaron un intenso debate parlamentario y críticas de diversos sectores, aparte de la renuncia de ejecutivos de la empresa estatal. Los cuestionamientos no afectaron el contenido de la medida pero demostraron la debilidad gubernamental en el manejo del sector que se tradujo en un descenso de las reservas de gas natural y la ausencia de nuevas inversiones directas que fueron remediadas a fines de 2007, sobre todo con la suscripción de nuevos acuerdos por la empresa estatal petrolera de Brasil.

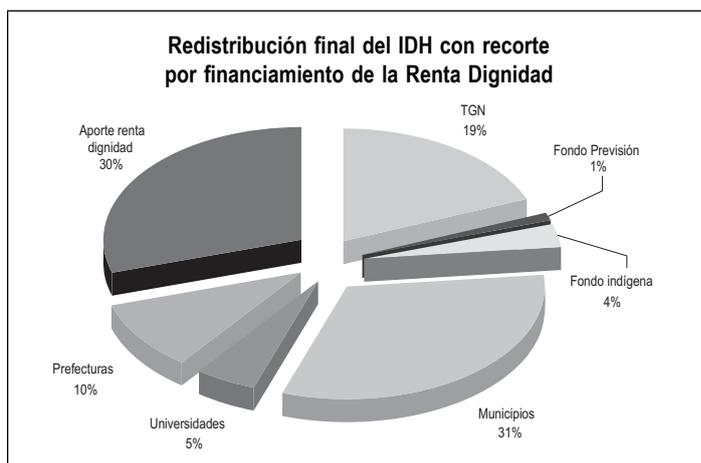
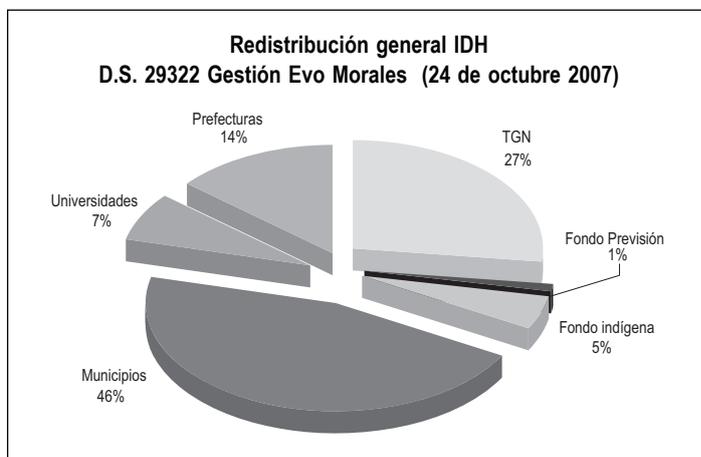
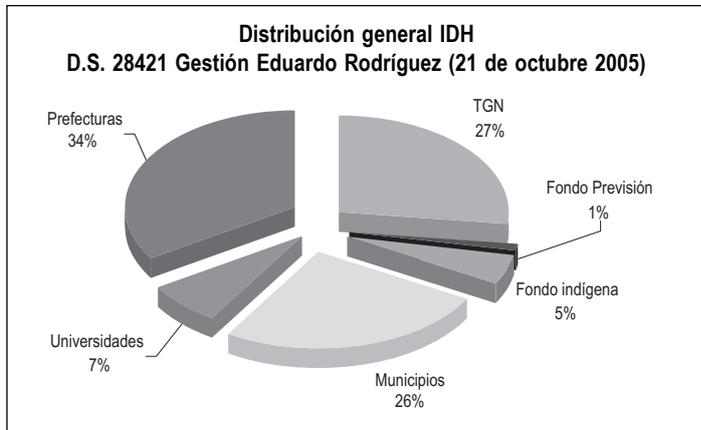
A la nacionalización de los hidrocarburos siguieron anuncios de actuar en ese sentido en relación a otros recursos naturales no renovables, empero, a pesar de su prédica nacionalista las intenciones del gobierno se encaminan a establecer condiciones tributarias más favorables para el Estado en las negociaciones con las empresas transnacionales, debido a la imposibilidad de efectuar importantes inversiones públicas en otros rubros, como la minería<sup>9</sup>.

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

En cuanto a la política laboral se aprobaron disposiciones dirigidas a eliminar la libre contratación y la flexibilización laboral –pilares del neoliberalismo– que provocó el debilitamiento de los sindicatos obreros desde la aplicación de un decreto presidencial en 1985. El decreto 28699, promulgado en mayo de 2006, deroga un par de artículos de aquella medida de los años ochenta y su objetivo de restituir los derechos laborales se reforzó con la promulgación de una Ley del Fuero Sindical. Este

- 
5. Los ingresos por impuestos se incrementaron de 6.904,7 en 2005 a 11.935,8 millones de dólares en 2006, según datos del Banco Central de Bolivia.
  6. Los ingresos por ventas se incrementaron de 618,2 en 2005 a 3.956,8 millones de dólares en 2006, según datos del Banco Central de Bolivia.
  7. Tomando en cuenta el saldo de la deuda externa al 31 de diciembre de 2005, Bolivia redujo su deuda con los organismos multilaterales en 38% y con los organismos bilaterales en 15%; mientras que la deuda global decreció en 36%. Finalmente, con la oficialización de las condonaciones comprometidas en 2006 y 2007 de la deuda bilateral y multilateral, Bolivia redujo su deuda en un monto que llega a representar alrededor de 1.900 millones de dólares, con lo cual la condonación total llega a un monto que representa alrededor del 75% del total de la deuda externa del país.
  8. En 1999, la balanza comercial era deficitaria en -704,0, en 2005 se revirtió hasta alcanzar 457,1 y, para 2006, las cifras favorables llegaron a 1.054,2 millones de dólares americanos. A esto se suma el incremento de las reservas internacionales que pasaron de 1.123,3 en 2004 a 4.113,6 millones de dólares americanos en julio de 2007, según datos del Banco Central de Bolivia.
  9. En octubre de 2006, el gobierno anunció la nacionalización del sector minero en respuesta a sangrientos enfrentamientos provocados por la disputa entre trabajadores de la empresa estatal del sector y cooperativistas mineros en torno a la explotación de un importante yacimiento de estaño cuyos precios están en alza en el mercado mundial. Este aviso se tradujo en el control estatal de una empresa de fundición de estaño que estaba a cargo de una empresa suiza argumentando incumplimiento de contrato. Con todo, la política en el sector minero se dirige a potenciar el sector estatal mediante el incremento de impuestos a la minería privada, medida de la cual estarían exentas las cooperativas mineras, importantes aliados electorales del MAS. Otro ejemplo es la suscripción de un contrato con una empresa de la India (con una inversión directa cercana a 2.500 millones de dólares americanos en el lapso de diez años) para la explotación de yacimientos de hierro en condiciones tributarias más flexibles a las definidas para el sector de hidrocarburos.

Gráfico 1  
**DISTRIBUCIÓN DEL IMPUESTO DIRECTO A LOS  
 HIDROCARBUOS SEGÚN DIFERENTES POLÍTICAS  
 DE GOBIERNO**



decreto fue presentado por el gobierno como el “fin de la libre contratación y la garantía para la estabilidad laboral” pero es cuestionado por su limitado carácter formal puesto que la misma disposición reconoce la vigencia de la Ley de Inversiones que permite la libre contratación, contradiciendo las consecuencias de una medida anunciada como la

recuperación de la estabilidad laboral en el sector público y privado.

En relación a la política tributaria un tema central está referido a la redistribución de los ingresos provenientes del Impuesto Directo a los Hidrocarburos que, desde el año 2005, era repartido entre el Tesoro General de la Nación, las prefecturas, los municipios, las universidades públicas y un fondo de apoyo a los pueblos indígenas. En octubre de 2007, el gobierno emitió un decreto modificando la asignación de esos recursos para beneficiar a los municipios en detrimento de las prefecturas. Adicionalmente, el gobierno alentó la aprobación de una ley (Renta Universal de Vejez) que establece el uso del treinta por ciento de esos recursos (de prefecturas, municipios, fondo indígena y TGN) al pago de una renta mensual a las personas de la tercera edad. Tanto el decreto como la ley son cuestionados por la oposición parlamentaria y los prefectos porque afecta los ingresos de las regiones que promueven su autonomía departamental, mientras que el gobierno arguye que los impuestos están destinados a beneficiar a los sectores sociales desprotegidos.

En esta medida se percibe la orientación de las políticas sociales implementadas por el gobierno del MAS que se enlazan con estrategias políticas y visiones acerca de la descentralización del Estado.

**Políticas sociales con sello popular**

En la implementación de políticas sociales resaltan varias iniciativas, algunas matizadas por la cooperación de los gobiernos de Venezuela y Cuba. Una de las primeras decisiones fue la aplicación de una tarifa diferenciada en el consumo de energía eléctrica –negociada con un consorcio privado transnacional que maneja el sector– a más de medio millón de hogares que se beneficiaron con una rebaja del 25%. Otra fue la aprobación de un incremento del 50% en el bono anual a los excombatientes de la guerra contra el Paraguay. La concesión de estas medidas

con sello popular marca la conducta gubernamental porque, desde el año 2006, se ha instaurado la entrega de un bono anual de 200 Bs. a los niños y niñas del ciclo primario de las escuelas públicas y está en proceso de aplicación la entrega, desde febrero de 2008, de una renta mensual de 200 Bs. para personas mayores de 60 años. En ambos casos, los recursos provienen de los impuestos generados por el sector hidrocarburífero y son presentados por el discurso gubernamental como ejemplo de la conexión entre nacionalización de los recursos naturales y equidad social.

Otras decisiones gubernamentales están destinadas a beneficiar a comunidades campesinas y pueblos indígenas a partir de privilegiar derechos colectivos. Por ejemplo, en el caso del acceso a la tierra, la modificación de la ley 1715, bajo el título de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, beneficiará a campesinos e indígenas con 20 millones de hectáreas concedidas a comunidades y no a título individual.

Otra faceta son las campañas en salud y educación que se despliegan con apoyo cubano y venezolano<sup>10</sup>. En el sector de salud se amplió la cobertura del seguro materno-infantil y está en curso la aprobación congresal de un seguro universal de salud. La campaña de alfabetización en una primera etapa llegó a más de 100.000 personas en zonas rurales y periurbanas con éxitos innegables en varias regiones que han sido declaradas “zonas libres de analfabetismo”, flagelo que pretende ser erradicado en el transcurso de 2008.

### **Política democrática y derechos humanos**

El tema de derechos humanos ha sufrido una mutación debido a la modificación de las relaciones entre el gobierno y los sectores sociales porque en el pasado esta problemática estaba vinculada a la denuncia de las acciones represivas desplegadas por los aparatos estatales y los organismos encargados de las denuncias, como la organización civil Asamblea Permanente de Derechos Humanos, se alineaban en la pugna sociedad vs. gobierno apoyando a los grupos movilizados.

En algunos conflictos en los que el gobierno acudió a la represión policial o se produjeron enfrentamientos entre civiles, las instituciones que actúan como garantes o mediadores –Iglesia católica, Defensor del Pueblo y Asamblea Permanente de los Derechos Humanos– no jugaron un papel decisivo. En otros casos, el gobierno actuó con displicencia y lentitud, o efectuando cálculos políticos sobre las consecuencias de un conflicto, sin asumir la responsabilidad sobre acontecimientos que provocaron la pérdida de vidas humanas. Precisamente este dato –más de una treintena de muertos en conflictos de diversa índole, con o sin represión policial– muestra el cambio en las condiciones discursivas para el tratamiento de este tema, puesto que la defensa de los derechos humanos no está vinculada directamente a la impugnación de las decisiones gubernamentales. Sin embargo, a medida que transcurre la gestión gubernamental se incrementan las denuncias sobre violaciones a los derechos humanos por parte de la Policía y la Fuerzas Armadas. También se percibe una modificación en las posturas de la Iglesia católica que, al principio, se limitaba a realizar llamados al diálogo y a la concertación y, luego, cuestionó al gobierno por convocar a los movimientos sociales como fuerza de apoyo por los riesgos de enfrentamientos entre civiles, cada vez más frecuentes.

Al margen de la conflictividad política, las violaciones a los derechos humanos mantienen niveles preocupantes en relación a aspectos vinculados a la seguridad ciudadana y al acceso a la justicia. Los linchamientos son frecuentes y, en algunos casos, justificados con argumentos de “justicia comunitaria” debilitando la vigencia de las normas legales y la prerrogativa estatal en la aplicación de justicia. Los bloqueos y las marchas violan los derechos de las personas ajenas al conflicto y las autoridades gubernamentales, en algunas circunstancias han promovido las movilizaciones o han pecado de omisión.

La agenda de gobierno se desplegó de manera paralela al proceso constituyente y en la propuesta de reforma estatal aprobada en la Asamblea

---

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

Constituyente –cuyos avatares analizamos en otro acápite– muestra otros ingredientes importantes que caracterizan la gestión gubernamental del MAS. Si las acciones del poder ejecutivo responden a una orientación nacionalista que pone el énfasis en el papel protagónico del Estado, el texto constitucional aprobado por el MAS y sus aliados en la Asamblea Constituyente está matizado por una postura indigenista que privilegia demandas e identidades étnicas y derechos colectivos que incluyen una propuesta de redistribución territorial del poder<sup>11</sup>. Esta tensión entre nacionalismo e indigenismo –entre agenda gubernamental y nuevo texto constitucional– se manifiesta en un contexto caracterizado por la debilidad del sistema de partidos.

## 2. SISTEMA DE PARTIDOS

Los resultados electorales de diciembre de 2005 modificaron la composición del sistema de partidos de manera sustantiva. Los partidos tradicionales que dominaron la escena parlamentaria durante veinte años fueron marginados. Si en el pasado, ADN, MNR y MIR concentraron alrededor del 60% de la votación y de los escaños parlamentarios, en diciembre de 2005 solamente uno de esos partidos mantuvo su presencia con una reducida bancada. Este resultado tuvo como antecedente las elecciones generales de 2002 cuando surgieron nuevos partidos, como el MAS, Nueva Fuerza Republicana NFR y Movimiento Indígena Pachakuti MIP, que capturaron cerca de la mitad de la votación (Ver Cuadro 2). La presencia de estos partidos con discursos contestatarios al neoliberalismo y a la “democracia pactada” debilitaron la tendencia centripeta antaño predominante en el sistema de partidos y, desde entonces, la polarización en su seno alentó la crisis política que, entre 2003 y 2005, derivó en la renuncia de dos presidentes y en el adelantamiento de elecciones generales.

En 2005, el MAS se convirtió en el partido dominante merced a su votación mayoritaria, en cambio NFR y MIP desaparecieron de la escena

Cuadro 2  
ELECCIONES NACIONALES, 2002

Partido	Votación	Porcentaje
MNR	624.126	22.46%
MAS	581.884	20.94%
NFR	581.163	20.91%
MIR	453.375	16.32%
MIP	169.239	6.09%
UCS	153.210	5.51%
ADN	94.386	3.40%
LyJ	75.522	2.72%
PS	18.162	0.65%
MCC	17.405	0.63%
Condepa	10.336	0.37%
<b>Votos emitidos:</b>		<b>2'994.065</b>

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

parlamentaria y fueron sustituidos por nuevas fuerzas políticas que ocuparon el lugar de la oposición: la agrupación ciudadana Poder Democrático Social PODEMOS, un partido de nuevo cuño, Unidad Nacional UN, y el único sobreviviente del pasado, el Movimiento Nacionalista Revolucionario MNR (Ver Cuadro 3). El sistema de partidos, entonces, sufrió una mutación de fuerzas relevantes en dos ocasiones, en el lapso de media

Cuadro 3  
ELECCIONES NACIONALES, 2002

Partido	Votación	Porcentaje
MAS	1'544.374	53.74%
PODEMOS	821.745	28.59%
UN	224.090	7.79%
MNR	185.859	6.47%
MIP	61.948	2.16%
NFR	19.667	0.68%
FREPAB	8.737	0.30%
USTB	7.381	0.26%
<b>Votos emitidos:</b>		<b>3'102.417</b>

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

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

Cuadro 4  
**ELECCIONES GENERALES 2005**  
**DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS POR PARTIDOS, ALIANZAS, Y/O COALICIONES POLÍTICAS**

Partido	Senadores	Diputados plurinominales	Diputados uninominales	Total
UN	1	7	1	9
MAS	12	27	45	84
MNR	1	5	2	8
PODEMOS	13	21	22	56

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CNE Boletín estadístico. Unidad de análisis e investigación. Área de Educación Ciudadana. Noviembre 2006 Año II N° 5

década, y en la actualidad se encuentra en proceso de formación<sup>12</sup>.

En diciembre de 2005, el MAS venció con alrededor del 53% de la votación nacional, obtuvo victorias en cinco departamentos (La Paz, Oruro, Potosí, Chuquisaca y Cochabamba) y la mayor cantidad de diputados uninominales y plurinominales, sin embargo, ocupó el segundo lugar en el Senado, detrás de PODEMOS (Ver Cuadro 4).

La agrupación ciudadana PODEMOS postuló al ex presidente Jorge Quiroga, jefe de ADN y acompañante de fórmula de Hugo Bánzer, ante cuya renuncia por enfermedad asumió –a mediados de 2001, la presidencia de la República por sucesión constitucional. Junto con Quiroga, varios ex dirigentes de ADN formaron esta agrupación ciudadana que obtuvo el segundo lugar con cerca de 29% de los votos, venció en cuatro departamentos (Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija), obtuvo mayoría de senadores y tiene representantes parlamentarios de todas las regiones. Por su parte, Unidad Nacional UN, fundado hace pocos años, postuló al empresario Samuel Doria Medina –ex jefe nacional del MIR y ministro en los años noventa– y sacó alrededor del 8% de la votación, aunque la obtención de un curul en el senado le proporcionó un importante margen de acción parlamentaria. De manera similar, el MNR obtuvo un puesto en el senado y su votación bordeó el 7% (Ver Cuadro 3). Así, solamente dos fuerzas (MAS y PODEMOS) tienen presencia nacional pero, como veremos, sus características organizativas, capacidades de movilización y vínculos con sus bases electorales son disímiles.

La polarización caracteriza el funcionamiento del parlamento aunque los partidos de oposición no actúan como bloque compacto, hecho que se reproduce en la Asamblea Constituyente. Además, las interacciones partidistas son más complejas pese a que el número de partidos con representación parlamentaria es el menor de este período (por ejemplo, siete partidos parlamentarios en 1997-2002, y ocho en 2002-2005); en parte, debido a que los partidos también actuaron en un escenario paralelo, la Asamblea Constituyente, al que accedieron otras doce organizaciones menores, entre partidos locales y agrupaciones ciudadanas. Otro espacio de acción partidista es el ámbito regional, a partir de la elección de autoridades departamentales, aunque solamente cinco de nueve prefectos están vinculados a partidos con representación parlamentaria.

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

En agosto de 2006 se inauguró otro espacio político institucional con la instalación de la Asamblea Constituyente convocada para encarar la reforma total de la Constitución Política del Estado. Las elecciones para constituyentes se realizaron en julio de 2006 de manera simultánea con el referéndum sobre autonomías departamentales y, en ambos casos, el MAS obtuvo la victoria con mayoría absoluta poniendo en evidencia su conversión en la principal fuerza política del país (Ver Cuadros 5 y 6). Para este cónclave, dieciséis fuerzas, entre

12. La precariedad del sistema de partidos se expresa en la escasa trayectoria de los principales partidos: el MAS fue fundado en 1999, UN en 2004 y PODEMOS en 2005. Adicionalmente, en las elecciones de prefectos, la mayoría de los vencedores (tres del MAS, dos afines a PODEMOS) correspondieron a candidatos apoyados por partidos locales o agrupaciones ciudadanas sin presencia parlamentaria, sobre todo en los departamentos más importantes, como La Paz, Santa Cruz y Cochabamba.

Cuadro 5  
ELECCIONES  
ASAMBLEA CONSTITUYENTE, 2006

Partido	Votación	Porcentaje
ADN	18.905	0,72%
AYRA	12.667	0,49%
MAS	1.322.656	50,72%
MBL	27.658	1,06%
MIR-NM	39.983	1,53%
UCS	12.750	0,49%
UN	187.706	7,20%
MNR	59.239	2,27%
MNR-A3	101.753	3,90%
MNR-FRI	35.580	1,36%
PODEMOS	399.668	15,33%
AAI	23.342	0,90%
CN	93.248	3,58%
TRADEPA	37.684	1,45%
ASP	63.565	2,44%
CDC	4.247	0,16%
ALBA	1.645	0,06%
MAR	2.486	0,10%
MCSFA	3.992	0,15%
MIBOL	1.860	0,07%
AS	20.970	0,80%
MOP	12.309	0,47%
APB	57.906	2,22%
ASI	56.907	2,18%
MACA	8.903	0,34%
Válidos	2.607.638	83,22%
Blancos	417.399	13,32%
Nulos	108.565	3,46%
Emitidos	3.133.602	100,00%

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

partidos y agrupaciones ciudadanas, obtuvieron representantes, sin embargo, los cuatro partidos parlamentarios concentran más del 80% de los asientos: de un total de 255 constituyentes, el MAS cuenta con 137 asambleístas (53%), Podemos tiene 60 (23%), UN y MNR disponen de 8 asambleístas (3%), y las restantes fuerzas tienen entre 1 y 8 asientos, aunque la mayoría son afines al MAS (Ver Cuadro 7).

La existencia simultánea de dos arenas institucionales (parlamento y proceso constituyente) se convirtió en un factor que ahondó las diferencias entre oficialismo y oposición. Durante la mayor parte del tiempo de su funcionamiento, la Asamblea Constituyente se enfrascó en debates en torno

Cuadro 6  
REFERÉNDUM AUTONOMÍAS DEPARTAMENTALES, 2006  
CÓMPUTO NACIONAL

Respuesta	Votos Obtenidos	Porcentaje
Sí	1.237,312	42,41%
No	1.680,017	57,58%
Total votos validos	2,917,329	100%

Votos	Totales	Porcentaje
Válidos	2,917,329	92,96%
Blancos	117,368	3,74%
Nulos	103,627	3,30%
Emitidos	3.138,324	100%

	Cantidad	Porcentaje
Total Inscritos Habilitados	3.713,376	
Votos Computados	3.138,324	
Participación Total		84,51%

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

Cuadro 7  
NÚMERO DE ASAMBLEÍSTAS POR PARTIDO  
Y AGRUPACIÓN CIUDADANA, 2006

Sigla	Departamental	Uninomial	Total
AAI	0	1	1
APB	1	2	3
AS	1	5	6
AYRA	0	2	2
ASP	1	1	2
CN	2	3	5
MAS	18	119	137
MBL	1	7	8
MCSFA	0	1	1
MIR-NM	1	0	1
MNR	3	5	8
MNR-A3	1	1	2
MNR-FRI	1	7	8
MOP	1	2	3
PODEMOS	11	49	60
UN	3	5	8
<b>Total</b>	<b>45</b>	<b>210</b>	<b>255</b>

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

a las reglas de votación para aprobar los nuevos artículos del texto constitucional; discusión que se desplazó a las calles con la realización de movilizaciones, cabildos y enfrentamientos entre sectores sociales afines a uno y otro bando. Ante el fracaso

de las deliberaciones, la Asamblea Constituyente no pudo concluir su trabajo en el plazo previsto y los partidos parlamentarios impulsaron una amplia concertación para aprobar una ley que permitió la ampliación de sus sesiones por un período adicional de cuatro meses, hasta mediados de diciembre de 2007. Finalmente, se produjo la aprobación “en grande” de la nueva Constitución Política del Estado en medio de protestas y represión policial –con saldo de dos muertos– con el voto de la mayoría oficialista y sus aliados menores, y sin la presencia de las fuerzas de oposición que cuestionaron la legalidad y la legitimidad de esa sesión. Posteriormente, en un ambiente de polarización exacerbada se realizó la última sesión plenaria en similares condiciones para aprobar el texto constitucional en detalle en una acción organizada por el oficialismo, que optó por concluir la fase deliberativa de la Asamblea Constituyente y desplazar el conflicto a las urnas, es decir, a su aprobación o rechazo mediante referéndum<sup>13</sup>.

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

de oposición en el parlamento ni en la Asamblea Constituyente.

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

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

### **Rasgos y rutas del MAS**

Para evaluar el funcionamiento del actual sistema de partidos es preciso realizar una caracterización del MAS, de su trayectoria y su estilo de acción política. Fundado bajo el sostén de los sindicatos cocaleros, el MAS irrumpió en la arena parlamentaria en 1997 con cuatro curules en la cámara de Diputados. Se convirtió en la segunda fuerza electoral en los comicios de 2002 y en el princi-

---

13. En la aprobación “en detalle” se dejó en suspenso el texto de un artículo referido a la extensión de la propiedad agraria que debe resolverse mediante un referéndum “dirimidor”. Una vez realizada esta consulta, la Asamblea Constituyente debe proceder a completar el texto constitucional definitivo para proceder a la convocatoria de un referéndum “de salida”, es decir, para su aprobación o rechazo por parte de la ciudadanía. Esta situación abrió la posibilidad de realizar enmiendas al nuevo texto constitucional (bajo una idea genérica de “compatibilización” del texto constitucional y los estatutos autonómicos) a partir del diálogo iniciado en enero de 2008 entre el presidente de la República y los prefectos, acuerdo que deberá incluir a la oposición parlamentaria para asegurar su viabilidad.

pal partido de oposición durante el gobierno de Sánchez de Lozada hasta lograr la victoria con mayoría absoluta en las elecciones generales de diciembre de 2005. Su conversión en la principal fuerza política del país se explica no solamente por su imbricación con diversos movimientos sociales y sindicatos sino porque desplegó una política moderada en diversas coyunturas críticas; por ejemplo, en ocasión de la renuncia presidencial de Sánchez de Lozada, apoyando la sucesión constitucional en octubre de 2003; también en la realización de un referéndum sobre hidrocarburos en 2004, adoptando una posición legalista respecto a la nacionalización; y, finalmente, propiciando un acuerdo partidista en junio de 2005 para canalizar institucionalmente las demandas sociales, mediante la asamblea constituyente y el referéndum sobre autonomías, y para resolver la crisis política con el adelantamiento de elecciones generales. Esta postura centrista le permitió contar con el posterior apoyo del voto urbano y alcanzar la mayoría absoluta en los comicios de ese año.

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

En el ínterin se produjeron las elecciones generales de 1997 con la novedad de la inclusión de diputaciones uninominales (merced a una reforma constitucional aprobada en 1995) que permitió la

primera incursión de dirigentes de campesinos colonos en el parlamento. Bajo la sigla de Izquierda Unida, frente que obtuvo el 3,7% de la votación nacional, el sindicalismo campesino obtuvo cuatro diputaciones uninominales, destacándose el 70,3% de votos obtenidos por Evo Morales, la mayor votación obtenida por un candidato a diputado. La marcha ascendente del MAS dio un salto en 2002 con la obtención del segundo lugar con 20,9% y la posibilidad de que Evo Morales dispute la presidencia en la segunda vuelta congresal, logrando la mitad de sus diputados en circunscripciones uninominales. Con la crisis política como telón de fondo, las elecciones municipales de 2004 convirtieron al MAS en la primera fuerza política del país con 18.48% de los votos y con presencia en la mayoría de los trescientos municipios del país aunque sin victorias en las capitales de Departamento. Esta situación se revirtió en 2005 con la victoria masista en cinco de los nueve Departamentos con un apoyo notable en las ciudades que le permitió obtener casi dos tercios de las diputaciones uninominales en disputa. En suma, los espacios locales –municipios y circunscripciones uninominales– se convirtieron en ámbitos favorables para el crecimiento electoral del MAS debido a su imbricación con los sindicatos campesinos y organizaciones indígenas en las zonas rurales.

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

El MAS no se limita a reconocer el protagonismo de los movimientos sociales –interpelados como agentes del cambio y como referentes de su labor gubernamental– sino que se enlaza de manera orgánica con estas organizaciones. En esa medida, el MAS dirige una suerte de coalición de actores sociales y políticos que se aglutinan bajo el liderazgo de Evo Morales, convertido en el factor de unificación simbólica y de conducción

práctica<sup>14</sup>. Pero se trata de una “coalición inestable” conformada por diversos movimientos sociales que son base de apoyo orgánico y permanente (como los campesinos cocaleros y más de una docena de sectores sociales). También participan otros grupos sociales que son circunstancialmente aliados del partido de gobierno, como los cooperativistas mineros y las juntas de vecinos y, finalmente, varias organizaciones indígenas –que forman el denominado Pacto de Unidad<sup>15</sup>– que actúan alternativamente como adeptos o grupos de presión, algo que aconteció particularmente en la Asamblea Constituyente.

Esta variedad de lazos pone en evidencia el carácter de “coalición inestable” que caracteriza el agrupamiento de movimientos sociales en torno al partido de gobierno. En la medida que las demandas de un actor social son canalizadas por el MAS se produce un vínculo fuerte y su participación en la coalición se torna estable. En cambio, si se origina una disyunción entre demanda y decisión gubernamental, el lazo del movimiento social con el MAS se debilita –o rompe momentáneamente– y con ello su presencia en la coalición. Si bien el MAS opera como pivote de esta coalición, su relación con las organizaciones sociales no reproduce las fórmulas convencionales de cooptación gubernamental, aunque ciertos segmentos –como los campesinos cocaleros– son movilizados para secundar las acciones gubernamentales. En otras circunstancias, el discurso masista insiste en la autonomía de los movimientos sociales e, incluso, da señales de cierta

subordinación cuando consulta sus decisiones en asambleas sindicales o en actos públicos organizados como sesiones de evaluación de la gestión gubernamental a la usanza del informe presidencial que se presenta anualmente al parlamento.

Algo similar puede señalarse respecto a la oposición, con la diferencia que en este campo no existe ningún actor que juegue un rol de articulación de las distintas fuerzas. PODEMOS, UN y MNR son sus expresiones políticas en el parlamento –y en la Asamblea Constituyente– pero actúan de manera divergente, más aún predomina una sorda competencia entre PODEMOS y UN, cuyos jefes son potenciales rivales de Evo Morales en el futuro<sup>16</sup>. El accionar opositor no se circunscribe a los espacios políticos porque el movimiento cívico regional es un actor social con capacidad para influir en las decisiones gubernamentales y en el decurso del proceso constituyente mediante acciones de hecho (paros cívicos) que no son coordinadas con los partidos de oposición. A esto se suma la presencia de algunos prefectos opositores que se enfrentan al gobierno de manera individual o colegiada, dependiendo de los temas en juego y en alianzas variables con los comités cívicos de sus regiones. Este conjunto de actores no actúa de manera coincidente sino de modo episódico y, generalmente, de manera reactiva a las iniciativas gubernamentales. Sin embargo, hacia fines de 2007, la oposición parlamentaria y cívico–regional coincidieron en torno a la impugnación del nuevo texto constitucional a partir de esgrimir un discurso

---

14. Nacido en una comunidad aymara en el departamento de Oruro y emigrado a la zona de producción de hoja de coca a principios de la década de los ochenta, Evo Morales es el jefe del MAS desde su fundación en 1999. En junio de 2002 fue elegido parlamentario con el mayor porcentaje de votos obtenidos por un diputado uninominal y alcanzó el segundo lugar como candidato presidencial. Su incursión en la arena parlamentaria se produjo en 1997, siendo elegido diputado uninominal como parte de la bancada del frente Izquierda Unida, sigla que fue utilizada por los sindicatos de productores de hoja de coca para incursionar en la escena política y obtener cuatro curules. Es el principal dirigente de las federaciones sindicales de campesinos productores de hoja de coca de la región tropical de Cochabamba, iniciando su carrera sindical como secretario de deportes en 1981 hasta asumir el cargo de secretario ejecutivo en 1988, siendo reelecto hasta la fecha pese a los debates internos respecto a su doble condición de dirigente sindical y jefe político, y ahora, presidente de la República.

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

16. Jorge Quiroga, jefe de PODEMOS, esgrime un discurso opositor centrado en la crítica a las relaciones entre Evo Morales y Hugo Chávez y su cuestionamiento a la presencia venezolana concebida como “injerencia en asuntos internos”. Samuel Doria Medina, líder de UN, consiguió un asiento en la Asamblea Constituyente y fue uno de los impulsores de la concertación en su seno. Se trata de la adopción de rutas distintas en el afán de liderar la oposición, aunque ninguno cuenta con el respaldo del movimiento cívico regional de los departamentos que demandan autonomía.

de defensa del “Estado de Derecho” que le permite disputar el sentido de la democracia que estaba fuertemente articulado al discurso participacionista e incluyente del MAS.

### Hacia una caracterización del MAS

El MAS no solamente aparece como un actor estratégico decisivo sino, también, como la fuerza política que ocupa el centro de la arena discursiva donde se dirimen las posiciones de los movimientos sociales y de los partidos de oposición. ¿De dónde surge esta capacidad para ordenar el espacio de discursividad e incidir en el proceso político y en el curso del proceso constituyente?

Esta capacidad proviene de la combinación de dos elementos que ordenan la práctica política del MAS (y probablemente del conjunto de actores políticos): incertidumbre estratégica y flexibilidad táctica. En el primer caso, se trata de la ausencia de un proyecto político elaborado de manera programática como oferta electoral que, luego, se traduce en agenda gubernamental. El arribo de Evo Morales a la presidencia de la República fue tan sorpresivo como su victoria por mayoría absoluta y la conversión del MAS en la única fuerza política con presencia nacional y arraigo popular. De esta manera, el MAS dispone de un amplio margen de flexibilidad táctica y su proyecto político se va delineando en el transcurso de la gestión gubernamental en función de las condiciones políticas. Este rasgo, por ejemplo, se manifestó en el cariz que adoptó la nacionalización de los hidrocarburos –sin confiscación ni expropiación– o en el desplazamiento de la propuesta de interculturalidad hacia el pluralismo nacional en la Asamblea Constituyente.<sup>17</sup>

Así, el estilo de acción política que caracteriza al MAS –en particular a Evo Morales– es la combinación de retórica radical con decisiones moderadas. El discurso masista ordena y domina el espacio político porque el manejo de una retórica radical evita la posibilidad de la enunciación de críticas desde la izquierda o del indigenismo excluyente

–para mencionar un extremo– y las decisiones moderadas desbaratan los cuestionamientos de la derecha o el neoliberalismo –para citar el otro extremo–. Es decir, el MAS termina ocupando el “centro” aunque, con el transcurso del tiempo su radicalismo discursivo alimentó la polarización política creando condiciones desfavorables para la concertación en torno a las medidas gubernamentales y a su propuesta de reforma constitucional. El resultado de este comportamiento tuvo consecuencias en la calidad de la democracia.

### 3. CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

Para evaluar la calidad de la democracia consideramos dos aspectos. Por un lado, la eficacia del voto ciudadano y sus consecuencias en las pautas de legitimidad política y en el proceso decisional. Por otro, la dinámica partidista en la arena parlamentaria y en el proceso constituyente que fluctúa entre el desacuerdo reiterado y la concertación circunstancial, entre la polarización ideológica y el cálculo instrumental.

A pesar de la crisis política vivida entre 2003 y 2005, o como consecuencia de ella, el comportamiento electoral de la sociedad boliviana es sobresaliente si consideramos que la concurrencia a las urnas fue superior al ochenta por ciento del padrón electoral tanto en los comicios generales de 2005 como en la elección de constituyentes, a mediados de 2006. Adicionalmente, el voto ciudadano se ha ampliado a la elección de prefectos y a la conformación de la Asamblea Constituyente, convocada por primera vez para encarar una reforma total de la Constitución Política del Estado.

Por su parte, la concentración de la mayoría de votos en un candidato fue una manifestación del rechazo a la elección presidencial mediante acuerdos parlamentarios y la conformación de coaliciones de gobierno. Al evitarse la mediación congresal se apostó al fortalecimiento de la legitimidad de la figura presidencial a través de la elección directa cuestionando la lógica de pactos partidistas que había derivado en cuoteo de

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

espacios de poder y reparto de incentivos selectivos entre los socios de las distintas coaliciones. Una consecuencia de este resultado electoral es la aceptación generalizada de la eliminación del “presidencialismo parlamentarizado o híbrido” sustentado en el actual Art. 90 constitucional que establece la realización de la segunda vuelta mediante votación congresal si no hay candidato vencedor con mayoría absoluta. La segunda vuelta en las urnas –entre las dos fórmulas más votadas– fue una de las pocas reformas que tuvo consenso en el debate constituyente y se enlazó con la adopción de la revocatoria del mandato presidencial mediante plebiscito e, inclusive, con la incorporación de la reelección presidencial inmediata en el nuevo texto constitucional<sup>18</sup>. En suma, desde hace un par años, la legitimidad política está vinculada a la eficacia del voto ciudadano y, secundariamente, a los acuerdos partidistas.

En cuanto al proceso político decisorio resaltan las transformaciones incorporadas en la reforma constitucional de 2004 con la inclusión de mecanismos de democracia participativa como el referéndum, la iniciativa legislativa ciudadana y la asamblea constituyente. Desde entonces, el proceso decisorio ya no se circunscribe a las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo y el voto ciudadano ha definido la orientación de las políticas estatales en temas cruciales como los hidrocarburos y la descentralización política. Las demandas sociales, antes vehiculadas mediante la protesta callejera, se encauzaron hacia procedimientos institucionales que ampliaron la participación ciudadana a través del voto.

### **Modo de gobierno**

En el transcurso de dos años de gestión gubernamental bajo el mando de Evo Morales, las relaciones entre oficialismo y oposición estuvieron marcadas por el antagonismo, aunque se establecieron algunos

acuerdos circunstanciales. Un hecho decisivo se produjo al inicio del segundo año de gestión porque, en enero de 2007, la cámara de Senadores pasó al control de la oposición originando una inédita figura de “gobierno dividido”. También se exacerbaron las divergencias entre el gobierno central y la mayoría de los prefectos poniendo de manifiesto una situación de división vertical de poderes “de facto”. Paralelamente, el escenario constituyente fue un espacio de reproducción de los impasses políticos a pesar que se realizaron esfuerzos de concertación en torno a la continuidad de la Asamblea Constituyente y, en las últimas semanas de octubre de 2007, respecto al contenido de la reforma constitucional en un esfuerzo que congregó a asambleístas y parlamentarios de los principales partidos pero que fracasó debido a las presiones cívico-regionales y al abandono de las negociaciones por parte de PODEMOS, la principal fuerza de oposición en el parlamento y la Asamblea Constituyente. Estos tres escenarios convergieron durante el año 2007 y su coexistencia simultánea complicó la actuación de los actores políticos y precipitó una situación de crisis política cuyo desenlace es incierto.

### **Gobierno dividido**

El gobierno del MAS inició su gestión en enero de 2006 presidiendo las dos cámaras.<sup>19</sup> En la cámara de Diputados, el MAS dispone de mayoría absoluta (72 de 130 parlamentarios), empero, en la de Senadores, PODEMOS tiene 13 curules y el MAS cuenta con 12 representantes, siendo decisivos los votos de MNR y UN, cada uno con 1 senador. Esta situación se tradujo en la alternancia entre oficialismo y oposición para presidir ese órgano puesto que en el primer año de gestión la presidencia fue cedida al MAS por el peso de su victoria electoral. En cambio, desde enero de 2007, la presidencia pasó a manos de UN con el apoyo de PODEMOS provocando una figura de “gobierno dividido”.

---

18. El tema de la reelección presidencial fue un elemento central en las estrategias partidistas aunque no llegó a ser motivo de negociación en los intentos de conciliar posiciones en la Asamblea Constituyente. El MAS planteaba una figura de reelección inmediata e indefinida, mientras que la actual constitución establece la reelección por una sola vez y después de un período constitucional. La oposición concebía la propuesta masista como una réplica de la reforma constitucional impulsada por Chávez en Venezuela y expresión de los afanes “totalitaristas” de Evo Morales. Casualmente, la derrota de Chávez en el referéndum sobre la reforma constitucional, en noviembre de 2007, coincidió con el debate constituyente boliviano y la propuesta de reelección indefinida de Evo Morales fue desechada por el MAS.

19. La cámara de Senadores está compuesta por 27 legisladores (3 senadores por cada uno de los 9 departamentos, uno por mayoría y el restante por minoría) y la cámara de Diputados por 130 representantes (70 diputados electos en circunscripciones uninominales y 60 plurinominales, elegidos en nueve circunscripciones departamentales).

Esta circunstancia originó que desde el Senado la oposición incida sobre las decisiones gubernamentales, como ocurrió con la observación a contratos de inversión en la minería y la suscripción de nuevos contratos petroleros, la demora en el tratamiento de varias leyes aprobadas por la cámara de Diputados (en relación a salud, vivienda, lucha anticorrupción) o la decisión de solicitar al poder Ejecutivo que formule una protesta contra el gobierno venezolano por las reiteradas declaraciones del presidente Hugo Chávez sobre asuntos internos del país.

Ante esta situación, el MAS optó porque el Vicepresidente asuma la presidencia de ese órgano—algo que en el pasado era un hecho excepcional—para dirigir las sesiones y controlar la agenda de debate. O bien, que el presidente de la República advierta con la emisión de decretos presidenciales si el Senado no aprueba sus iniciativas. A las amenazas de acudir al expediente del decreto en caso de retraso en el tratamiento y aprobación de algunas leyes se sumó la advertencia de que los ministros no comparecerían a las interpelaciones convocadas por los senadores. También se produjo la convocatoria a movilizaciones callejeras para presionar al Senado.

Estas disputas entre el poder Ejecutivo y el Senado se agudizaron con la apertura de otro frente de conflicto cuando, a fines de octubre de 2007, el gobierno promovió la aprobación de una ley que establece un recorte de recursos a las prefecturas para destinarlos al pago de una renta mensual a personas de la tercera edad. Esta norma fue aprobada por la cámara de Diputados y modificada por el Senado, pero su tratamiento definitivo en sesión de congreso culminó con la aprobación del proyecto del poder Ejecutivo bajo la presión de sectores sociales movilizados por el partido de gobierno.

Este esquema de “gobierno dividido” tiende a reproducirse en el actual período legislativo puesto que, a principios de 2008, la presidencia del Senado pasó a manos de PODEMOS, principal fuerza opositora.

#### División vertical de poderes

Como vimos, los resultados electorales de diciembre de 2005 produjeron un cuadro político novedoso y conflictivo porque si bien Evo Morales obtuvo

mayoría absoluta en los comicios presidenciales, en la elección simultánea de prefectos en seis de los nueve Departamentos vencieron candidatos ajenos o rivales del MAS incorporando novedosos desafíos de gobernabilidad para la relación entre gobierno central y algunas regiones, sobre todo en aquellas que apostaron al “sí” en las autonomías departamentales: Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija. En La Paz y Cochabamba, distritos donde el MAS obtuvo mayoría absoluta en las elecciones presidenciales, los prefectos vencieron a la cabeza de fuerzas regionales. Si bien algunos prefectos responden a una línea partidista (dos al MAS y dos a PODEMOS), casi todos actúan de manera relativamente independiente respecto a los partidos y prestan mayor atención a la presión de los sectores sociales de sus regiones.

Estos resultados han complicado las relaciones entre el oficialismo y la oposición porque expresan una parcial “división vertical de poderes”, un rasgo inédito del sistema político boliviano. Este carácter “parcial” se expresa en la elección de prefectos sin la previa creación de gobiernos subnacionales bajo un régimen de autonomías departamentales, tema que debía ser resuelto en la Asamblea Constituyente. Sin embargo, en el nuevo texto constitucional se reconocen otros tres niveles de autonomía territorial (municipal, regional e indígena) con rango similar a las autonomías departamentales. Ante este hecho, la oposición regional, en los cuatro Departamentos en los que venció el “sí” en el referéndum, procedió a aprobar sus propias normas (“estatutos autonómicos”) que contradicen la propuesta oficialista de Constitución, generándose un cuadro de mutuas acusaciones de ilegalidad e ilegitimidad que desembocaron en una crisis política, cuyos antecedentes son descritos a continuación.

#### La oposición regional

A fines de noviembre de 2006 se conformó una Junta Autonómica compuesta por prefectos y dirigentes cívicos de los cuatro Departamentos que apostaron al “sí” en el referéndum—con el concurso adicional del prefecto de Cochabamba—y desplegaron una serie de acciones de protesta con el objetivo de exigir a la Asamblea Constituyente el respeto a los resultados de la consulta popular y advirtiendo con desacato si el nuevo texto constitucional no incluía un régimen sobre autonomías

departamentales de acuerdo a sus expectativas. La exacerbación de estas diferencias provocó, en enero de 2007, graves conflictos en la capital del Departamento de Cochabamba con enfrentamientos entre miles de personas –de los sectores medios urbanos y de campesinos productores de hoja de coca– con un saldo de tres muertos y centenas de heridos, denotando la emergencia de nuevos elementos en la conflictividad política, tales como el enfrentamiento físico entre civiles y la exacerbación de las diferencias identitarias.<sup>20</sup> Posteriormente, a raíz de la pugna entre el poder Ejecutivo y el Senado en torno a un intento de enjuiciamiento a los miembros del Tribunal Constitucional el discurso opositor enarboló la consigna de defensa del “estado de derecho” y este bloque pasó a denominarse Junta Democrática para disputar al MAS el sentido de la democracia, hasta entonces asociado a la “revolución democrática y cultural” promovida por el partido de gobierno.

En este bloque opositor resalta el papel de los comités cívicos que expresan una modalidad organizativa que congrega instituciones regionales –con mayor presencia de entidades urbanas y sectores medios, como los gremios empresariales y profesionales– y vehicula las demandas departamentales al gobierno central; en algunos departamentos –como Santa Cruz– es la entidad de mayor capacidad de convocatoria y fue la promotora del referéndum sobre autonomías departamentales.

Más adelante, esta junta se propuso conformar un Consejo Nacional Democrático bajo el mando de un órgano colegiado constituido por prefectos y presidentes de comités cívicos y con la participación de otras organizaciones sociales. De esta manera, de manera sucesiva, el abanico de temas abordados por este movimiento opositor se fue ampliando: la demanda de autonomía se emparentó a la defensa de la fórmula de votación en la Asamblea Constituyente, luego al cuestionamiento a los afanes “totalitaristas” del gobierno y a la defensa del “Estado de Derecho” y, finalmente, debido al afán gubernamental de reducir los ingresos de los impuestos petroleros destinados a las regiones, a la “defensa de la soberanía, la unidad, la estabilidad

económica y la democracia”, en alusión a diversos tópicos, incluida la crítica a la “injerencia” del gobierno de Venezuela.

Esta pugna o “división vertical de poderes” entre prefectos opositores y el presidente de la República expresa, pues, una territorialización del conflicto político que se traduce en una confrontación regional entre Departamentos que respaldan al MAS y los que son rivales de Evo Morales. En cierta medida, la querrela por la distribución de los recursos provenientes de los impuestos por hidrocarburos respondió a la decisión del partido de gobierno para menguar el poder de los prefectos de las regiones opositoras poniendo en evidencia las previsiones oficialistas ante un futuro esquema institucional de “división vertical de poderes” que otorgue mayor potestad a los gobiernos departamentales. Sin embargo, esta decisión y la aprobación oficialista de la nueva Constitución, en diciembre de 2007, provocaron graves protestas regionales y ante esta situación Evo Morales planteó la convocatoria a un referéndum sobre revocatoria de mandato del presidente de la República y de los prefectos, pese a que esta institución no está reconocida en la actual Constitución Política del Estado. En otras palabras, el MAS pretende trasladar a las urnas la disputa entre el poder Ejecutivo y las autoridades departamentales en un intento de cerrar un frente de conflicto. Y lo hizo de manera paralela a la aprobación de su propuesta de nuevo texto constitucional en la Asamblea Constituyente, como analizamos a continuación.

### **La Asamblea Constituyente en su laberinto**

La Asamblea Constituyente se convirtió en otro escenario de manifestación de la polarización política, aunque con una presión adicional proveniente de la acción de movimientos sociales de diversa índole que incidieron en las decisiones de los partidos. Así acontece con el movimiento campesino e indígena en relación al MAS y el movimiento cívico regional respecto a la oposición; presiones que, aunadas a la debilidad del sistema de partidos, condujeron a un virtual fracaso de la

---

20. Entre las razones de este trágico episodio se encuentra la movilización de sindicatos campesinos afines al gobierno solicitando la renuncia del prefecto opositor y la pretensión de esta autoridad de promover la convocatoria a un nuevo referéndum autonómico en el Departamento de Cochabamba, donde el “No” había vencido de manera contundente en julio de 2006.

Asamblea Constituyente como proceso/escenario de la reforma estatal bajo pautas de concertación y pacto político.

De manera general, se distinguen cuatro etapas en el proceso constituyente inaugurado en agosto de 2006.

- a) La primera etapa, entre agosto y diciembre de 2006, se caracterizó por la discusión en torno al carácter originario o derivado de la Asamblea Constituyente y sobre la fórmula de votación para aprobar los artículos del nuevo texto constitucional. Pese a que la ley de convocatoria explicitaba estos aspectos, el oficialismo pretendió otorgar atribuciones plenipotenciarias a la Asamblea Constituyente y aplicar la regla de mayoría absoluta en detrimento de la regla de “dos tercios” que estaba establecida en la ley de convocatoria de ese cónclave. Este impasse derivó en una fractura entre oficialismo y oposición y el conflicto se trasladó a espacios no institucionales con paros cívicos, huelgas de hambre e, inclusive, graves enfrentamientos entre civiles. El resultado fue el mantenimiento de los términos de la convocatoria.
- b) La segunda etapa transcurre durante el primer cuatrimestre de 2007 con el trabajo en comisiones que arrojó un resultado nada despreciable de coincidencias en más de la mitad de los temas en cuestión. Sin embargo, se produjo un resultado negativo en las comisiones consideradas de mayor importancia porque se aprobaron dos documentos: uno por mayoría (oficialista) y otro por minoría (oposición), susceptibles de ser debatidos y votados en plenaria. En una comisión crucial que trabajó sobre “visión de país” –en la cual se definió el tipo de Estado– el MAS optó por una maniobra para eliminar el documento de la oposición apoyando un documento por minoría con un contenido análogo a la propuesta oficialista acerca del Estado Plurinacional. Asimismo, en la comisión decisiva que trabajó el tema de descentralización y autonomías no se produjo ningún intercambio de criterios y las propuestas –disímiles– del MAS y PODEMOS fueron remitidas a sesiones plenarias. Sin embargo, las divergencias adquirieron contornos más complejos debido a la aparición de un tema imprevisto: la discusión de la sede de los poderes ejecutivo y legislativo, una disputa

centenaria entre La Paz –sede de gobierno– y Sucre –capital de la República–. Ante la postura del MAS de aprobar un tipo de Estado Plurinacional privilegiando los derechos colectivos de los pueblos indígenas y oponiendo autonomías indígenas a las autonomías departamentales, la oposición optó por apoyar la demanda de traslado de los poderes ejecutivo y legislativo a Sucre. La fórmula utilizada fue la inclusión de este tema en los informes por minoría en varias comisiones y la respuesta del MAS fue contundente porque en La Paz el partido de gobierno movilizó más de un millón de personas para rechazar el traslado de los poderes bajo la consigna: “la sede no se mueve”. La reacción en Sucre fue conminar a la Asamblea Constituyente a tratar el tema mediante movilizaciones y actos de presión que impidieron la realización de las sesiones plenarias. Es decir, un tema secundario adquirió otro temperamento con el apoyo de la bancada opositora hasta convertirse en el principal escollo para la continuidad de la Asamblea Constituyente.

- c) Un tercer momento tiene que ver con un acierto y un error en el crucial mes de agosto, el último del año concedido a la Asamblea Constituyente para culminar su tarea. El acierto estuvo referido a la ampliación de sus sesiones mediante un acuerdo que involucró a los partidos con representación parlamentaria que, como vimos, son mayoría en el escenario constituyente. Este acuerdo permitió ampliar las deliberaciones de la Asamblea Constituyente por cuatro meses adicionales e incluyó una serie de acuerdos que mostraban concesiones mutuas entre el oficialismo y oposición. Por ejemplo, a cambio de la revisión de la votación en la comisión sobre “visión de país” –que permitiría la aprobación del documento de PODEMOS como texto por minoría– se incorporó la figura de referéndum “dirimidor” en los artículos que no alcancen los dos tercios para su aprobación. Es decir, las principales fuerzas cedieron en sus posiciones para viabilizar la continuación de la Asamblea Constituyente. Sin embargo, en la primera sesión plenaria, a mediados de agosto, el MAS utilizó su mayoría para aprobar una resolución que eliminaba el tratamiento del tema del traslado de poderes a Sucre. Las cosas volvieron a fojas cero y se inició un asedio al lugar de

sesiones de la Asamblea Constituyente por parte de diversos sectores ciudadanos impulsados por autoridades locales y dirigentes cívicos de Sucre en una escalada de protestas que, hasta fines de noviembre, impidieron la realización de sesiones plenarias.

En el ínterin, durante el mes de octubre de 2007, se produjo el segundo intento de concertación partidista que presentó varias novedades por la metodología y los resultados. Se organizó un “consejo político suprapartidario” bajo el auspicio de la Vicepresidencia de la República con la participación de las 16 fuerzas constituyentes que encaró la tarea de conciliar posiciones en torno a los principales temas de controversia. Pese a la negativa de PODEMOS para estampar su firma en los acuerdos, estos llegaron a buen término en relación al tipo de Estado, la propiedad de los recursos naturales, la organización de los poderes del Estado, las formas de propiedad y el régimen de autonomías. Sobresalió en este afán concertador el desplazamiento hacia el “centro” por parte del MAS dejando de lado varias propuestas maximalistas, tales como la redistribución territorial del poder, la creación de un cuarto poder (“poder social plurinacional”) con prerrogativas sobre los otros tres poderes del Estado, el reconocimiento de derecho propietario a los pueblos indígenas sobre los recursos naturales y la conformación del órgano legislativo con cuotas étnicas, entre otros. Respecto al tema crucial de las autonomías, siguiendo una directriz formulada de manera pública por Evo Morales, se acordó reconocer cuatro tipos de autonomía: municipal, departamental, regional e indígena, circunscribiendo esta última al ámbito municipal y definiendo que las autonomías regionales serían aprobadas por los futuros gobiernos departamentales.

Es importante resaltar la participación de las otras dos fuerzas de oposición (MNR y UN) para la viabilización de este acuerdo. Sin embargo, el último punto del acuerdo suscrito por este consejo político, referido al traslado de poderes, no respondió las expectativas de los dirigentes de Sucre que rechazaron la propuesta que contemplaba el traslado a esa ciudad del órgano electoral como cuarto poder, la apertura de nuevas instituciones estatales, la realización de varias sesiones congresales e inversiones

para infraestructura vial y aeroportuaria, entre otros. Este rechazo provocó la disolución del “consejo suprapartidario” y el MAS optó por concluir las deliberaciones en la Asamblea Constituyente utilizando su mayoría absoluta para aprobar el nuevo texto constitucional.

- d) Finalmente, a fines de noviembre de 2007 se llevó a cabo una sesión plenaria de la Asamblea Constituyente en un recinto militar y con la sola presencia de la bancada oficialista y sus aliados que procedieron a aprobar el nuevo texto constitucional “en grande”, en medio de protestas y represión que provocaron la muerte de dos personas. Posteriormente, en diciembre se llevó a cabo la última sesión plenaria, en otra ciudad, y la mayoría oficialista aprobó en “detalle” la nueva Constitución Política del Estado, caracterizada por la oposición como “la constitución del MAS” y cuestionada en su legalidad y legitimidad. De esta manera, el MAS intentó culminar el proceso constituyente y “cerrar” ese escenario para trasladar su tratamiento a las urnas, puesto que, en el primer semestre de 2008, debe procederse a la realización de un referéndum “de salida” para aprobar o rechazar la nueva Constitución Política del Estado.

## A MANERA DE COLOFON

En suma, si durante el año 2007 convergieron los conflictos políticos derivados de la coexistencia de “gobierno dividido”, división vertical de poderes y Asamblea Constituyente; en su tramo final, el MAS optó por reducir esa complejidad del sistema político: por una parte, mediante la culminación de las deliberaciones en la Asamblea Constituyente y la aprobación de un texto constitucional que debe ser refrendado o rechazado en un referéndum “de salida”, y por otra parte, a través del planteamiento de una convocatoria a referéndum revocatorio para dirimir las pugnas entre el presidente de la República y los prefectos derivadas de la “división vertical de poderes”. Con esas decisiones se pretende encauzar el decurso del proceso político al sistema de partidos puesto que el tenor legal de las correspondientes convocatorias a los referendos debe definirse en el parlamento, donde se mantiene la figura de “gobierno dividido” debido al control opositor del Senado.

En este marco, a principios de enero de 2008, surgió la posibilidad de una concertación entre oficialismo y oposición merced al inicio de un diálogo entre el presidente de la República y los prefectos para resolver las controversias en torno a la distribución de los impuestos petroleros y evaluar la posibilidad de modificar el nuevo texto constitucional y los estatutos autonómicos, cuya concordancia permitiría restituir la legitimidad del proceso de reforma estatal. E inclusive suspender el tratamiento de la ley que debe regir la convo-

catoria al referéndum revocatorio. Obviamente, el derrotero de un posible acuerdo entre gobierno y prefectos dependerá de la concertación política en el parlamento, es decir, de la dinámica entre oficialismo y oposición en el seno del sistema de partidos. Otra vez la incertidumbre se convierte en moneda corriente del proceso político boliviano que se debate entre el cambio, promovido por el gobierno de Evo Morales, y la crisis política resultante de la ausencia de una concertación entre las diversas fuerzas políticas.