



Revista de Ciencia Política

ISSN: 0716-1417

revcipol@puc.cl

Pontificia Universidad Católica de Chile  
Chile

UGGLA, FREDRIK

BOLIVIA: UN AÑO DE VIVIR PELIGROSAMENTE

Revista de Ciencia Política, vol. 29, núm. 2, 2009, pp. 247-273

Pontificia Universidad Católica de Chile

Santiago, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32414665002>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# BOLIVIA: UN AÑO DE VIVIR PELIGROSAMENTE

*Bolivia: A Year of Living Dangerously*

FREDRIK UGGLA

Departamento de Ciencia Política, Universidad de Uppsala (Suecia)

## RESUMEN

Durante 2008 Bolivia fue sacudida por conflictos políticos en el contexto de una institucionalidad cada vez más debilitada. Tanto el gobierno como la oposición hacían uso frecuente de acciones extra institucionales y en septiembre la masacre de una marcha de simpatizantes oficialistas en el departamento de Pando demostró la capacidad de violencia presente en la política del país. Sin embargo, durante el año el sistema político también mostró su capacidad para encontrar soluciones en el último momento. Ya en octubre, gobierno y oposición lograron un acuerdo sobre el tema que había estado en el fondo de los conflictos durante el año; la propuesta para una nueva constitución política. Eso permitió que Bolivia cerrara el año 2008 con más tranquilidad, aunque con una multitud de temas y conflictos todavía sin solucionar.

**Palabras clave:** Bolivia, conflicto político, protesta, referéndum, Constitución.

## ABSTRACT

*During 2008 Bolivia was shaken by political conflicts occurring in an increasingly deinstitutionalised context. Both government and opposition made frequent use of extra-institutional actions and in September, the massacre of a march of government supporters in the department of Pando showed the capacity for violence present in the system. Still, the year also saw the political system exhibit its capacity for finding solutions at the last moment. Already in October, government and opposition negotiated an agreement on the one issue which had been at the centre of the year's conflicts; the proposal for a new constitution. Eventually, the year 2008 ended with more calm, although a number of themes and conflicts loomed on the horizon.*

**Key words:** Bolivia, political conflict, protest, referendum, Constitution.

## I. COYUNTURA ECONÓMICA

A pesar de la turbulencia política, 2008 fue un año de bonanza económica para Bolivia. El PIB llegó a crecer más de seis por ciento, fundamentalmente debido a los buenos precios por las materias primas exportadas por el país.<sup>1</sup> Sin embargo, también se sufrió una tasa de inflación de casi doce por ciento durante el año. Igual que en otros países los precios de alimentos aumentaron más del promedio, y al no ser que el Instituto Nacional de Estadística hubiese cambiado de modo de cálculo en el mes de abril, podría incluso haber llegado a más.<sup>2</sup>

Durante el año el gobierno combinó posturas prudentes (el superávit fiscal llegó a 3,2 por ciento del PIB),<sup>3</sup> con medidas más radicales: Como ya era costumbre, el Presidente Evo Morales anunció nuevas nacionalizaciones durante su discurso del primero de mayo, esta vez con compras forzadas y expropiaciones de cuatro empresas en el sector de gas y petróleo, además de la compañía telefónica Entel.<sup>4</sup> Ello no obstante, aumentó la inversión extranjera directa en comparación con el año anterior, aunque la tasa sigue baja en comparación con lo recibido por países vecinos como Perú y Chile, y representa apenas un 60 por ciento del valor de las remesas de bolivianos viviendo en el exterior.<sup>5</sup>

Hasta finales del año, la crisis económica global llegó a sentirse en Bolivia, particularmente en el sector de minería cuando los precios de minerales disminuyeron rápidamente. La caída del precio del petróleo no llegó a afectar tanto a la economía del país, dado que los precios para la venta de gas a Brasil se cambian con cierto retraso. Sin embargo, y a pesar de que el gobierno durante los años previos había podido juntar reservas que servirían para contrarrestar los efectos de la recesión mundial, al cerrar 2008 se veía con preocupación la coyuntura económica para 2009.

## II. COYUNTURA SOCIAL

Bolivia sigue siendo uno de los países más pobres de América Latina. El PIB per cápita llega a sólo 1.650 USD.<sup>6</sup> Esa cifra esconde además grandes desigualdades en distribución. En 2007 CEPAL calculaba que 54 por ciento de los bolivianos vivían en pobreza. De ellos, más de la mitad (31 por ciento del total) vivían en condiciones de indigencia.<sup>7</sup> El

<sup>1</sup> Banco Central de Bolivia. 2008. *Memoria 2008: Resumen Ejecutivo*. La Paz: Banco Central de Bolivia, p. 20.

<sup>2</sup> La acción del INE fue cuestionada por la oposición que alegó que se trataba de esconder la verdadera inflación. (Por ejemplo, *La Razón*, 7 de mayo de 2008. "El INE ha cumplido las órdenes de los ministros").

<sup>3</sup> Banco Central de Bolivia. *Op. cit.*, p. 20.

<sup>4</sup> *La Razón*, 2 de mayo de 2008. "Evo nacionaliza 4 petroleras y Entel por decreto y compra".

<sup>5</sup> *La Prensa*, 22 de abril de 2009. "La Inversión Extranjera directa llegó a US\$ 633 millones, un 57% de las remesas".

<sup>6</sup> *La Prensa*, 25 de mayo de 2009. "El occidente lideró el crecimiento de la economía en 2008, el oriente se desacelera".

<sup>7</sup> Comisión Económica para América Latina (CEPAL). 2008. *Panorama Social de América Latina 2008*. Santiago: CEPAL, p. 81.

Programa Mundial de Alimentos calcula que hasta una cuarta parte de la población está desnutrida.<sup>8</sup>

Las medidas más salientes que ha aplicado el gobierno para combatir a la pobreza consisten en bonos o transferencias directas. Ellos son el Bono Juancito Pinto (creado en 2006), consistiendo en una transferencia anual de 200 bolivianos (equivalente a poco menos de 30 USD) a los niños escolares; y la Renta Dignidad (2007), que paga 2.400 bolivianos anuales a todos los mayores de 60 años. Este último bono ha sido una fuente de conflicto político dado que se paga con recursos que antes se destinaban a los gobiernos departamentales.<sup>9</sup>

No obstante las transferencias y otras reformas, las protestas sociales no mostraron signos de desaparecer. Durante el año destacaban las protestas de grupos como transportistas, mineros y comerciantes. En algunos casos, conflictos entre grupos por recursos naturales –particularmente en el área de minería– llevaría a enfrentamientos sangrientos.<sup>10</sup> Durante 2008 también persistían los linchamientos que se han convertido en un fenómeno común tanto en zonas urbanas como rurales. Dos casos en particular estremecieron la opinión pública durante el año: el linchamiento de tres policías acusados de pedir coimas en una localidad de Cochabamba en febrero<sup>11</sup> y un caso en Achacachi (La Paz), en noviembre, en que once supuestos ladrones fueron torturados en el estadio municipal antes de que dos de ellos fueran quemados vivos. El último caso tuvo particular resonancia, dado que Achacachi es la cuna de grupos aymaras radicales (los llamados “ponchos rojos”) y que el pueblo se resistió a que el hecho se esclareciera.<sup>12</sup>

### III. COYUNTURA INTERNACIONAL

El año 2008 vio un empeoramiento en las relaciones con los Estados Unidos, además de otras dificultades en el ámbito internacional. Las relaciones cercanas con Venezuela y Hugo Chávez se mantienen. Además, durante los conflictos políticos internos el gobierno recibió el apoyo de los demás países de la región.

En cuanto a las relaciones comerciales, 2008 fue un año problemático. Las negociaciones comerciales entre la Comunidad Andina y la Unión Europea fracasaron debido a las diferencias en visión económica entre Perú y Colombia a un lado, y Bolivia con Ecuador al otro. Esas diferencias llevaron a la Unión Europea a ofrecer negociaciones bilaterales a aquéllos, dejando a Bolivia y Ecuador de lado.<sup>13</sup> Al mismo tiempo, la permanencia de las preferencias arancelarias para exportar a Estados Unidos bajo el *Andean Trade Promotion*

<sup>8</sup> World Food Program, 2009. “Facts and Figures”. [En línea] <http://www.wfp.org/countries/Bolivia>, [Consulta 1 de junio de 2009]. A los problemas de vulnerabilidad social habría que añadir los daños causados por catástrofes naturales, particularmente las inundaciones que surgen por causa de los fenómenos El Niño y La Niña. Por tercer año consecutivo, Bolivia, y particularmente las tierras bajas de Beni, Santa Cruz y Pando, fue afectada en 2008. Se calcula que más de 120.000 familias fueron víctimas en 2008.

<sup>9</sup> Vea la discusión en nota 26.

<sup>10</sup> Por ej. *La Razón*, 14 de diciembre de 2008. “Enfrentamiento entre mineros deja 12 heridos”.

<sup>11</sup> *La Razón*, 27 de febrero de 2008. “Una turba tortura y asesina a tres policías en Cochabamba”.

<sup>12</sup> *La Prensa*, 20 de noviembre de 2008. “Achacachi se rebela y advierte que no permitirá procesos”.

<sup>13</sup> *Latin American Weekly Report*, 20 de noviembre de 2008. “Andean Community on its last legs”.

*and Drug Erradication Act* (APTDEA) se veían cada vez más precarias, especialmente después de que el gobierno declaró persona non grata al embajador de Estados Unidos en septiembre. Finalmente fueron suspendidas a mediados de diciembre.

Las dificultades con la Unión Europea y los Estados Unidos no se limitaron a la política comercial. Los ataques a Estados Unidos desde el gobierno fueron constantes durante el año. En septiembre, y alegando sus supuestas relaciones con los prefectos opositores, el gobierno ordenó la expulsión del embajador Philip Goldberg. Menos de dos meses después, el gobierno revocó el permiso del *Drug Enforcement Administration* de trabajar en el país, declarando que este organismo estatal estadounidense estaría involucrado en “espionaje político, financiando grupos delincuenciales para que atenten contra la vida de las autoridades y por qué no decir (del) Presidente”.<sup>14</sup>

Similarmente, y a pesar de que las relaciones con la Unión Europea nunca llegaron a ser tan malas como con los Estados Unidos, la directiva de migración aprobada por la UE en junio (que, entre otras disposiciones, incluía una que estipula que inmigrantes ilegales pueden ser detenidos durante seis o hasta 18 meses en ciertos casos) fue duramente denunciada por el gobierno como perjudicial para los derechos de los bolivianos residentes en Europa.

Entre los países vecinos, el diálogo con Chile sobre una agenda que incluye puntos como la posible exportación de gas, y –tema fundamental para Bolivia– un posible acceso al mar, siguió durante el año sin que se vislumbraran avances. En comparación, la relación con Perú fue más complicada. Una particular fuente de irritación fueron las diferencias respecto al posible acuerdo comercial CAN-UE, lo que llevó a fuertes intercambios de palabras entre los presidentes García y Morales.

Sin embargo, en momentos críticos, el gobierno de Bolivia recibió el apoyo explícito de los países vecinos y de los organismos regionales. En enero, por ejemplo, el secretario general de OEA, José Miguel Insulza, declaró su apoyo al gobierno y manifestó que el proyecto de Constitución a su modo de ver no tenía elementos no democráticos.<sup>15</sup> Durante la crisis en septiembre, a pocos días de la masacre en Pando, la flamante organización UNASUR se estrenó con una conferencia sobre Bolivia en Santiago de Chile que concluyó con un fuerte y unánime respaldo para el gobierno. La declaración final hizo notar que los presidentes “no reconocerán cualquier situación que implique un intento de golpe civil, la ruptura del orden institucional o que comprometa la integridad territorial de la República de Bolivia”.<sup>16</sup> Posteriormente, UNASUR destinó una misión investigadora a Pando.

La particular relación con Venezuela continuaba como en los años anteriores. Esa cercana relación entre los gobiernos de los dos países no sólo trajo beneficios económicos en donaciones para el gobierno boliviano y expresiones de solidaridad (pocos días después de la expulsión del embajador Goldberg de La Paz, Caracas tomó la misma medida), sino también declaraciones de Hugo Chávez que causaron debate en Bolivia. Lo más notable fue

<sup>14</sup> *La Razón*, 2 de noviembre de 2008. “Morales suspende las operaciones de la DEA en Bolivia”.

<sup>15</sup> *La Razón*, 25 de enero de 2008. “La OEA respalda el proceso que encabeza Evo Morales”.

<sup>16</sup> *La Razón*, 16 de septiembre de 2008. “UNASUR da fuerte respaldo a Evo y su plan de diálogo”.

después de los hechos en septiembre cuando Chávez cuestionó el actuar del comandante en jefe de las Fuerzas Armadas de Bolivia durante el conflicto, acusándolo de no obedecer las órdenes del gobierno.<sup>17</sup> Para la oposición, las diversas declaraciones de Chávez siempre dieron ocasión para cuestionar la naturaleza de las relaciones entre los dos países.

## IV. COYUNTURA POLÍTICA

### 1. Actores

El sistema partidario boliviano, que durante el período 1985-2003 se caracterizaba por un alto grado de estabilidad y acuerdos entre los integrantes, se está todavía reconfigurando después del derrumbe que sufrió a partir de los primeros años de esta década. No obstante, y a pesar de la importancia de actores sociales o regionales en la política, Bolivia sigue siendo un país marcado por la competencia partidaria. Durante una parte de 2008 los prefectos departamentales y los llamados comités cívicos llegaron a constituir la oposición más fuerte al gobierno. Pero los sucesos demostraron cuán efímero fue esa fuerza, y el gran acuerdo político del año –el compromiso constitucional en octubre– fue gestionado entre los partidos en el parlamento. De forma similar, aun cuando el oficialismo utilizaba con frecuencia la acción de sus aliados en los movimientos sociales para reforzar sus posiciones, el poder de decisión se mantenía en las cúpulas del partido de gobierno.

En términos muy generales, la vida partidaria pone al partido del gobierno, el Movimiento al Socialismo (MAS), frente a una oposición compuesta por tres partidos con representación parlamentaria: Podemos, Unidad Nacional (UN) y Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR). Existen también partidos regionales, entre los que destacan Alianza Social (Potosí) y Movimiento sin Miedo (La Paz). De ellos, el último está aliado con el MAS, y el primero pertenece a la oposición.

En esta última, Podemos es el grupo más importante. Sin embargo, Podemos, que técnicamente no es un partido sino una “agrupación ciudadana”,<sup>18</sup> padece de graves divisiones internas, consecuencias de su origen; fue formado por políticos de diferentes colores cuyo denominador común era perfilarse contra el MAS.

La falta de cohesión del mayor partido y la primacía de la táctica política de corto plazo por encima de consideraciones visionarias hacen difícil distinguir entre los partidos de la oposición en términos de posición ideológica. Sin embargo, se puede afirmar que Podemos y UN representan dos formas de oposición distintas; con aquello representando generalmente posiciones de derecha más intransigentes, y éste tratando de ocupar el centro político.

En comparación con los partidos de la oposición, el MAS ha demostrado una mayor solidez, a pesar de que su estructura interna no es muy desarrollada y que contiene una

<sup>17</sup> *La Razón*, 15 de septiembre de 2008. “Chávez acusa al Gral. Trigo de desobedecer a Morales”.

<sup>18</sup> Con el afán de ampliar la participación política y posiblemente para romper el monopolio de representación política de los partidos políticos, la “Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas” promulgada en 2004 confirió a estos dos grupos de actores la posibilidad de participar en elecciones. Los requisitos para registrar una agrupación ciudadana son menores que para un partido político.

Tabla 1: Hitos en la política de Bolivia durante 2008

Enero 7	Se inician negociaciones entre el gobierno y los prefectos sobre el proyecto a la nueva Constitución, las autonomías departamentales y la distribución de recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH). Fracasan rápidamente.
Febrero 28	En una conflictiva sesión el Congreso aprueba la ley que convoca a un referéndum constitucional y que prohíbe referéndums departamentales sobre Estatutos Autonómicos.
Marzo 7	La Corte Nacional Electoral declara que dejará sin efecto el llamado a referéndum constitucional y prohíbe la realización de los referéndums departamentales.
Mayo 4	El Departamento de Santa Cruz aprueba su Estatuto Autonómico en referéndum.
Mayo 8	De forma sorpresiva el Senado aprueba la ley convocando a un referéndum revocatorio sobre presidente, vicepresidente y prefectos.
Junio 1	Los Departamentos de Pando y Beni aprueban sus Estatutos Autonómicos en referéndums.
Junio 22	El Departamento de Tarija aprueba su Estatuto Autonómico en referéndum.
Junio 29	La oposición gana la elección de prefecto de Chuquisaca.
Agosto 10	El Referéndum revocatorio termina en triunfo para el Presidente Morales, quien queda confirmado por 67 por ciento de los votos. Sin embargo, los prefectos de la Media Luna también son confirmados.
Agosto y septiembre	Comienza un ciclo violento de manifestaciones, paros, tomas de instituciones públicas y ataques a policías y simpatizantes del gobierno en los departamentos de la Media Luna.
Agosto 28	Presidente Morales llama a referéndum constitucional mediante decreto.
Agosto 31	CONALDE llama a manifestaciones y “resistencia civil” contra el gobierno.
Septiembre 1	CNE declara sin efecto el decreto del Presidente Morales.
Septiembre 9	Gobierno expulsa al Embajador de Estados Unidos, Philip Goldberg.
Septiembre 11	Una marcha de simpatizantes del gobierno es atacado en el Departamento de Pando, termina en un masacre.
Septiembre 12	Gobierno declara Estado de Sitio en Pando y comienza a militarizar el departamento.
Septiembre 18	Se abren negociaciones entre el gobierno y los prefectos de la Media Luna.
Octubre 5	Concluyen las negociaciones entre prefectos y gobierno sin que se logre firmar un acuerdo.
Octubre 9	Comienzan negociaciones sobre el proyecto de nueva Constitución en el Parlamento.
Octubre 13	Parte la marcha de simpatizantes del gobierno desde Caracollo, exigiendo una ley convocando a un referéndum constitucional.
Octubre 20	La marcha entra a La Paz en un ambiente de fiesta, pero con amenazas de forzar la aprobación de una ley convocatoria.
Octubre 21	El Congreso aprueba el nuevo proyecto de Constitución Política del Estado, llamando a un referéndum para su aprobación el 25 de enero de 2009.
Noviembre 1	El gobierno expulsa a la DEA.
Diciembre 15	Vencen las preferencias arancelarias de ATPDEA.

amplia gama de ideologías y posiciones. De cierto modo, sigue siendo lo que indica su nombre extraoficial; el “instrumento político para la soberanía de los pueblos”, es decir, una representación política de diferentes movimientos sociales.<sup>19</sup> A principios del 2008 se anunció la creación de un órgano conjunto de los movimientos que forman la base orgánica del partido (organizaciones de campesinos, colonizadores, cocaleros e indígenas); la Coordinadora Nacional por el Cambio (CONALCAM). Ese ha sido el órgano encargado de coordinar movilizaciones en pro del gobierno, pero también de hacer periódicas evaluaciones del actuar de éste. A pesar de la importancia de esa estructura, está claro que el gobierno ha logrado un alto grado de autonomía frente a movimientos sociales. Por ejemplo, las quejas de los últimos frente a decisiones gubernamentales o ministros individuales son frecuentes, pero rara vez producen cambios.

MAS representa, entonces, una alianza cercana y hasta orgánica entre partido y movimientos sociales. La relación entre la oposición partidaria y lo que puede denominarse la oposición regional es más complicada. Esta es configurada principalmente por los prefectos (las máximas autoridades departamentales) opositores, particularmente de la llamada “Media Luna”, compuesta por los departamentos de Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija organizados en el llamado Consejo Nacional Democrático (CONALDE).<sup>20</sup> La oposición regional incluye además los comités cívicos en los departamentos opositores, organizaciones que agrupan a diversos intereses y sectores en su respectivo lugar. Como se verá en las siguientes páginas, el liderazgo en la oposición ha pasado entre los partidos y los prefectos, y la relación entre los dos bandos no siempre ha sido fácil, algo que el MAS ha sabido aprovechar, tornándose del uno al otro según las circunstancias y sin conferir protagonismo a ninguno.

## **2. El tema de la nueva Constitución Política del Estado**

El gran tema político de 2008, que servía de trasfondo para todos los conflictos políticos del año, era, sin lugar a duda, el proyecto de nueva Constitución Política del Estado. La Asamblea Constituyente que había sido inaugurada en 2006 terminó en caos durante 2007. A finales de ese año, disturbios en Sucre forzaron a una parte de los asambleístas a huir a Oruro, donde, en una sesión boicoteada por grandes partes de la oposición, aprobaron un proyecto de nueva Constitución.<sup>21</sup> Casi la totalidad de los acontecimientos políticos de 2008 pueden interpretarse como intentos de la oposición de obstruir y frenar la aprobación de ese documento o como intentos gubernamentales para lograr su aceptación.

Mientras que los rasgos fundamentales del sistema político (presidencialismo, Congreso bicameral) se mantenían, el proyecto de nueva Constitución aprobado en Oruro contenía también disposiciones que reflejaban en un alto grado diferentes posiciones ideológicas presentes en el MAS. Por ejemplo: aumentó la participación popular, estableciendo que

<sup>19</sup> Para lograr su registro, el IPSPP asumió la sigla de MAS de un partido extinto.

<sup>20</sup> Después de su elección en junio la prefecta de Chuquisaca, Sabina Cuéllar, participaría también en el CONALDE.

<sup>21</sup> Deheza, Grace Ivana. 2008. “Bolivia: ¿Es posible la construcción de un nuevo Estado? La Asamblea Constituyente y las Autonomías Departamentales”. *Revista de Ciencia Política* 28 (1): 61-79.

los miembros del Tribunal Supremo (Art. 183) y Tribunal Constitucional (Art. 199) se elegirían mediante sufragio universal e introduciendo una fuerte posición para el “control social” a través de las organizaciones de la sociedad civil (Art. 242); concedió un fuerte reconocimiento a las naciones originarias, acordando a sus idiomas (Art. 5) y a sus sistemas legales (Art. 180) el mismo estatus que al castellano y la justicia ordinaria; confirió al Estado un importante papel en la vida económica en el país (Art. 316); estableció un monopolio estatal en la posesión, producción y comercialización de los hidrocarburos (Art. 359); prohibió servicios privados en sistemas hídricos (Art. 373) y el latifundio (Art. 398), estableciendo un límite para la tenencia de tierra.<sup>22</sup>

Además, el proyecto contenía varias disposiciones que favorecerían directamente al partido del gobierno: estableció (Art. 147) que los diputados se elegirían por mayoría relativa en circunscripciones uninominales y el presidente mediante segunda vuelta, en el caso de que ningún candidato reuniera más de cincuenta por ciento o cuarenta por ciento, con una diferencia de diez puntos al próximo candidato<sup>23</sup> (Art. 167) y también permitió la reelección presidencial (por una sola vez, aunque mandatos adquiridos bajo la anterior Constitución no contarían, lo que permitiría al Presidente Morales presentarse dos veces más) (Art. 169).

Ese documento fue inaceptable para grandes partes de la oposición. Además de disposiciones como las anteriores se cuestionaron lo establecido respecto a la autonomía departamental y la facilidad con que se podría introducir reformas al documento (mediante mayoría absoluta en el Congreso y referéndum popular).

Algunas partes de la oposición no se limitaron a la crítica del documento, sino que pasaron a una estrategia más activa. En respuesta a un proyecto de Constitución que no contemplaba una autonomía departamental que respondía a sus aspiraciones, los cuatro departamentos de la Media Luna procedieron a una elaboración rapidísima de “Estatutos Autonómicos” que planteaban visiones de autonomía departamental mucho más extensas que el proyecto constitucional en lo que tenía que ver con el derecho de ingresos de recursos naturales, potestad legislativa departamental y competencias departamentales, entre otros temas.<sup>24</sup> Luego se siguió con la recolección de las firmas necesarias para su aprobación mediante referéndums departamentales.<sup>25</sup> Con esta base, los prefectos de Santa Cruz, Pando, Beni y Tarija llamaron a referéndums ratificatorios de estos estatutos a celebrarse en mayo y junio de 2008.

Ya en enero de 2008, se entabló una fracasada negociación entre gobierno y prefectos sobre los temas del proyecto constitucional, los estatutos autonómicos y la distribución

<sup>22</sup> Si ese límite estaría a las 5.000 o 10.000 hectáreas se determinaría mediante referéndum.

<sup>23</sup> Cabe recordar una particularidad constitucional boliviana, establecida en la Constitución de 1967. En el caso de que ningún candidato a la presidencia reuniera más de 50 por ciento de los votos, la elección entre los candidatos recaería en el Congreso.

<sup>24</sup> Chávez Reyes, Silvia y Carlos Börh Irahola. 2008. “¿Son compatibles los proyectos de Constitución y los de estatutos autonómicos?” En *Puentes para un diálogo democrático*. La Paz: FES-ILDIS y Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria. Pp. 9-68.

<sup>25</sup> *La Razón*, 16 de diciembre de 2007. “Santa Cruz se declara autónomo y va por firmas”.

de los ingresos del gas.<sup>26</sup> Cuando este intento no dio frutos –las posiciones de las partes resultaban imposibles de compatibilizar– el gobierno llevó la negociación al Parlamento, con una agenda enfocada en el proyecto constitucional. Cuando ese intento tampoco resultó, el gobierno entabló una tercera estrategia. En una tumultuosa sesión del Parlamento, el MAS aprobó el 28 de febrero de 2008 una ley llamando a un referéndum para aprobar la propuesta constitucional. Además la ley prohibió expresamente la realización de los referéndums departamentales sobre los Estatutos Autonómicos. Pero el proceso de su aprobación contenía varios vicios que incluían el cerco al Parlamento por parte de grupos leales al gobierno<sup>27</sup> y una semana después la Corte Nacional Electoral (CNE) emitió una resolución rechazando la realización tanto del referéndum constitucional como de los autonómicos.<sup>28</sup>

### 3. Un invierno de elecciones

A pesar de la negativa de la CNE, las cuatro cortes electorales departamentales de la Media Luna procedieron a la organización de los comicios para aprobar sus estatutos autonómicos, defendiendo su legalidad con el argumento de que los prefectos tenían facultad para llamar a referéndums departamentales sobre la base de recolección de firmas.<sup>29</sup> Efectivamente, los referéndums departamentales se llevaron a cabo en mayo y junio. Fue evidente la aprobación popular de los textos. Sin embargo, la posición de los simpatizantes del gobierno de boicotear hace que los resultados tengan que interpretarse con cautela. Si uno descuenta la abstención electoral, se puede decir que sólo alrededor de la mitad de los posibles electores apoyaron con sus votos los Estatutos Autonómicos.

Con los referéndums departamentales, la iniciativa política en la oposición parecía haber pasado definitivamente a la oposición regional. Pero poco después del referéndum en Santa Cruz, la situación cambió cuando sorpresivamente el Senado, controlado por la oposición partidaria, dio luz verde para celebrar un referéndum revocatorio para el presidente y los prefectos en agosto de 2008.

<sup>26</sup> Si hubo otro tema de tanta envergadura política como el constitucional fue el de la distribución de los ingresos de la venta de gas a Brasil y Argentina. Ya en 2006 el gobierno había renegociado los contratos de gas con las empresas productoras, y con el precio a altísimos niveles los ingresos aumentaron exponencialmente. Según la ley, la distribución de esas riquezas (el llamado IDH) se haría entre diferentes poderes y niveles según una fórmula preestablecida. Sin embargo, el gobierno había anunciado que recortaría los recursos de gas destinados a los departamentos para pagar la llamada Renta Dignidad para la gente mayor. Esta decisión desató una feroz reacción por parte de los prefectos que perduraría durante todo el año pero que finalmente no logró cambiar el hecho.

<sup>27</sup> *La Razón*, 29 de febrero de 2008. “Con un cerco de violencia, el MAS convoca a 2 referendos”.

<sup>28</sup> *La Razón*, 8 de marzo de 2008. “Exeni bloquea los referendos, pero 3 Cortes lo desconocen”.

<sup>29</sup> Por ej. Corte Departamental Electoral Santa Cruz, Resolución no. 001/2008, 14 de enero de 2008. Tal como indican sus nombres, los órganos electorales en Bolivia están organizados como cortes, y las resoluciones de las cortes departamentales pueden ser apeladas a la Corte Nacional. En este caso, sin embargo, las cuatro cortes departamentales hicieron caso omiso a la resolución de la Corte Nacional con el argumento de que éste estaba rebasando sus atribuciones. Tanto las cortes departamentales como la nacional son nombradas por autoridades nacionales: Un miembro de cada corte es nombrado por el presidente y los demás integrantes por el Congreso Nacional. Duran cuatro años en sus cargos.

La razón por la cual la oposición aprobó esa norma no está clara. Inicialmente, representantes de Podemos la presentaron como una iniciativa para desatar la situación política.<sup>30</sup> Posteriormente introdujeron el argumento que el llamado al referéndum revocatorio habría obstaculizado la posible convocatoria a otro referéndum para aprobar el proyecto constitucional del gobierno.<sup>31</sup> Otra interpretación sostiene que fue en primer lugar un intento del principal partido de la oposición de ganar espacio frente al creciente liderazgo que estarían adquiriendo los prefectos opositores.<sup>32</sup>

Efectivamente, los prefectos opositores, varios de los cuales temían ser revocados, inicialmente trataron de resistir la medida alegando su inconstitucionalidad y cuestionando la forma de determinar el resultado.<sup>33</sup> (La Constitución vigente en aquel momento no contemplaba el referéndum revocatorio explícitamente.) Sin embargo, terminaron aceptando la medida y la consulta se llevó a cabo en medio de fervientes campañas, críticas al costo de organizar la consulta, dudas sobre su eficiencia para solucionar la situación del país, y cuestionamientos sobre su legalidad.

De hecho, el referéndum revocatorio logró una participación amplísima que llegó al mismo nivel que los comicios de 2005 y 2006; 84 por ciento de los habilitados para votar. Los resultados también fueron de claras mayorías en la mayor parte de los casos. Últimamente, sólo dos prefectos (de La Paz y de Cochabamba) fueron revocados. Sobre todo el resultado fue un triunfo electoral para el gobierno. Aumentó significativamente su votación en comparación con su elección en 2005 (cuando había ganado 54 por ciento), y logró apoyo importante incluso en los departamentos controlados por la oposición. Pero, paradójicamente, también fue un éxito para sus principales opositores en aquel entonces; los prefectos de la Media Luna. Ellos fueron ratificados en su totalidad y con cifras que superaban su votación obtenida en 2005. Como ambas partes podían alegar un renovado y fortalecido mandato popular en base a la votación, la consulta sirvió entonces más para ahondar el conflicto que para solucionarlo.

#### **4. De las urnas a las calles**

Después del triunfo en el referéndum revocatorio se esperaba que el Presidente Morales hiciera otro intento de convocar a los referéndums constitucionales. Los movimientos sociales en la CONALCAM se lo pidieron<sup>34</sup> y, el 28 de agosto, el Presidente cumplió con las expectativas, emitiendo un decreto supremo para convocar al referéndum constitucional

<sup>30</sup> *La Razón*, 9 de mayo de 2008. “El voto dirá si Evo y los 9 prefectos se van o no”.

<sup>31</sup> Vea la entrevista a Jorge Quiroga en *La Razón*, 24 de agosto de 2008. “Si me tengo que enterrar para que no entierren al país, lo firmo tres veces”.

<sup>32</sup> Itinerario de la Coyuntura Política Boliviana (ICOBA). 2008. *Referéndum en Bolivia : La Política de la Incertidumbre*. La Paz: ICOBA, p. 19n.; Gray Molina, George. 2008. “Bolivia: A Long and Winding Road”. Manuscrito sin publicación.

<sup>33</sup> *La Razón*, 25 de junio de 2008. “El plan del Conalde no halla apoyo ni en las cortes locales”. Originalmente se estipulaba que los votos para revocar tenían que superar los votos positivos que había recibido el presidente y cada prefecto a su elección, lo que daría una ventaja para el presidente. Finalmente, sin embargo, la CNE decidió que se necesitaría por lo menos 50 por ciento para revocar una autoridad.

<sup>34</sup> *La Razón*, 24 de agosto de 2008. “El MAS acuerda con Evo dar curso a su CPE por decretos”.

para diciembre de 2008, junto con elecciones para ciertas autoridades locales y de reemplazo para los dos prefectos revocados.

Desde un comienzo, la oposición (tanto partidaria como regional) rechazó esta medida. A cuatro días de la convocatoria (el 1 de septiembre) recibieron el apoyo de la CNE que manifestó que en la ausencia de una ley no iba a organizar la consulta.<sup>35</sup> El gobierno primero rechazó esa declaración, aduciendo que, de todas formas, iba a realizar la consulta. Pero terminó cediendo y el Presidente Morales declaró que el gobierno buscaría aprobar una ley de convocatoria.<sup>36</sup>

Ya a pocos días del referéndum revocatorio se habían iniciado manifestaciones, paros y protestas contra el gobierno en los departamentos de la Media Luna. Con el intento del gobierno de llamar a un referéndum por decreto, esas acciones habían adquirido más fuerza. Sin embargo, la decisión de la CNE no hizo nada para calmar la situación. Al contrario, desde los últimos días de agosto, las protestas rápidamente se extendieron por los departamentos de la Media Luna; se atacó físicamente a simpatizantes del gobierno y policías; caminos y aeropuertos fueron cortados y tomados, y se ocuparon oficinas e instituciones estatales.<sup>37</sup> Hasta se llegó a agredir a miembros de las fuerzas armadas.<sup>38</sup> A pocos días, las protestas adquirieron otro tenor cuando se anunció que las instituciones ocupadas serían transferidas a las autoridades departamentales de acuerdo con lo establecido en sus Estatutos Autonómicos.<sup>39</sup> Al mismo tiempo, los ataques se dirigieron a organizaciones sociales percibidas como aliados del gobierno y se cometieron atentados contra los gasoductos hacia Brasil.

Los departamentos de la Media Luna parecían al borde de la anarquía y corrían rumores de una inminente militarización de Santa Cruz. Pero a pesar de los ataques, el gobierno optó por una posición de cautela, que en términos prácticos implicaba que no se tratará de reprimir las protestas aun cuando se dirigieron con saña a instituciones y personas. Sin embargo, al mismo tiempo que fuentes del gobierno descartaron cualquier acción por la policía o las fuerzas armadas, llamaron a sus bases en los movimientos sociales a movilizarse en contra de las protestas.<sup>40</sup>

La movilización de simpatizantes del gobierno para contrarrestar las protestas dio resultados, pero a un altísimo costo: El 11 de septiembre una marcha progubernamental dirigiéndose a Cobija, capital departamental de Pando, fue atacada con armas de fuego por personas vinculadas a la prefectura regional. Distintas versiones se han conocido sobre el número de muertos. El informe del Defensor del Pueblo sobre todo el proceso

<sup>35</sup> *La Prensa*, 2 de septiembre de 2008. “La CNE frena el decretazo de Evo y exige ley especial del Congreso”.

<sup>36</sup> *La Prensa*, 7 de septiembre 2008. “Evo envía al Congreso ley para ratificar la nueva Carta Magna”.

<sup>37</sup> Por ej., *La Prensa*, 30 de agosto de 2008. “Masistas, flagelados en Santa Cruz y hubo brotes violentos en el Chaco”; *La Prensa*, 5 de septiembre de 2008. “Seis entidades públicas caen en Pando y Tarija; Evo denuncia golpe”; *La Prensa*, 3 de septiembre de 2008. “Cívicos de Beni intentan tomar oficinas públicas y son reprimidos”.

<sup>38</sup> *La Razón*, 6 de septiembre de 2008. “Autonomistas acosan a los militares en cuatro regiones”.

<sup>39</sup> *La Prensa*, 10 de septiembre de 2008. “La violencia se desboca y civiles toman 22 entidades”.

<sup>40</sup> *La Prensa*, 10 de septiembre de 2008. “El Ejecutivo descarta estado de sitio y llama a movilización”.

(que incluye la siguiente toma militar de Pando) suma 19 muertos y 53 heridos, en su gran mayoría participantes en la marcha que fue objeto del ataque.<sup>41</sup>

El repudio nacional e internacional a la masacre de Porvenir significó la derrota definitiva de las protestas de la Media Luna (que ya mostraban signos de agotamiento). En los días siguientes, las fuerzas armadas entraron en Pando donde se impuso un estado de sitio y arrestaron al prefecto opositor, Leopoldo Fernández. Seguidamente, la UNASUR convocaría una reunión sobre la crisis en Bolivia, a la que rechazaron la participación de los prefectos opositores y en que manifestaron en términos claros su apoyo al gobierno.

Se pueden hacer diferentes interpretaciones de los hechos de agosto y septiembre de 2008. Mientras que los opositores defendían las tomas y protestas como una forma legítima de expresar su descontento o como “resistencia civil” frente a las maniobras gubernamentales supuestamente ilegales,<sup>42</sup> el gobierno denunció el proceso como un intento de “golpe cívico-prefectural”.<sup>43</sup> También se podría poner como hipótesis que la oposición buscaba con sus acciones provocar una reacción de represión del gobierno. Pero el gobierno, tal vez beneficiándose de sus experiencias en el movimiento de protestas durante el período 2000-2005, no se dejó provocar y limitó su actuar a hechos de alto simbolismo, principalmente con la expulsión del Philip Goldberg, embajador de Estados Unidos. Finalmente la masacre de Porvenir terminó con la posibilidad de que los opositores se presentaran a sí mismos como víctimas en lucha por la democracia, y permitió al gobierno recuperar la iniciativa política.

## 5. Un mes de negociaciones

La masacre en Porvenir y los hechos posteriores marcaron el fin de las protestas opositoras, y esto significó también el desmoronamiento de la estrategia de los prefectos de la Media Luna de hacer frente al gobierno. En las semanas siguientes se abrieron negociaciones entre el gobierno y los prefectos opositores bajo supervisión internacional en la ciudad de Cochabamba sobre una agenda que incluía el tema de los recursos del gas, los estatutos autonómicos y el proyecto de Constitución política.<sup>44</sup> A pesar de algunos acercamientos, esos intentos no prosperaron. Uno de los principales obstáculos para avanzar en la negociación fue que los prefectos opositores insistieron en abrir todo el proyecto constitucional para discusión, mientras que el gobierno dejó en claro que no iba a negociar concesiones más allá del tema de la autonomía departamental, rechazando la legitimidad de los prefectos para tratar el resto del texto.<sup>45</sup>

Cuando resultó imposible lograr un acuerdo con los prefectos opositores, el gobierno otra vez se turnó a la oposición partidaria, y entabló otro intento de negociación en el Parlamento

<sup>41</sup> Defensor del Pueblo. 2008. *Informe defensorial de los hechos de violencia suscitados en el mes de septiembre de 2008 en el departamento de Pando*. La Paz: Defensor del Pueblo.

<sup>42</sup> *La Prensa*, 20 de agosto de 2008. “La ‘media luna’ anuncia una resistencia civil contra Evo”.

<sup>43</sup> *La Prensa*, 10 de septiembre de 2008. “Santa Cruz estalla y Evo pierde control de dos departamentos”.

<sup>44</sup> *La Razón*, 17 de septiembre de 2008. “Por fin nace el acuerdo para dialogar y pacificar Bolivia”.

<sup>45</sup> *La Razón*, 26 de septiembre de 2008. “El acuerdo entre Evo y la media luna se traba por la CPE”.

liderado por el flamante ministro de Desarrollo Rural, Carlos Romero. A diferencia de los anteriores intentos, este proceso llegó a mostrar signos de avance.<sup>46</sup>

A esta altura, las protestas opositoras habían terminado, pero los simpatizantes del gobierno aumentaron sus actividades para dar fuerza al gobierno en la mesa de negociaciones. Ya desde antes del 11 de septiembre habían iniciado un cerco con cortes de rutas en torno a Santa Cruz que durante la negociación con los prefectos se extendió a través de los departamentos de la Media Luna. Cuando las negociaciones pasaron al parlamento, la CONALCAM proclamó una marcha hacia el Congreso para exigir el referéndum constitucional.<sup>47</sup> Entonces, el diálogo en el parlamento avanzó con un trasfondo de esa marcha que partió desde la localidad altiplánica de Caracollo el 13 de octubre.

Las negociaciones en el Congreso se llevaron a cabo en pequeños grupos de trabajo; a veces incluyendo menos de diez personas, entre los que destacaron Carlos Romero por el gobierno y el senador Carlos Börth, de Podemos, por la oposición.<sup>48</sup> Según el primero, las discusiones se centraron en torno a temas relacionados principalmente con la conformación del poder político; la reelección presidencial, la elección del parlamento, la forma de cambiar la Constitución, la integración del futuro organismo electoral y la composición de los tribunales supremos.<sup>49</sup> Además estaba en debate el límite a la tenencia de tierra y el reconocimiento de la justicia comunitaria.

No faltaron críticos que cuestionaron la manera en que el Parlamento asumía la competencia de la Asamblea Constituyente. Tales críticas vinieron principalmente de sectores del MAS, quienes plantearon que no se debía admitir cambios en el documento aprobado en Oruro.<sup>50</sup> Ello, no obstante, los negociadores de MAS y la oposición seguían trabajando en el parlamento en medio de acusaciones mutuas y en la sombra de la marcha que, con cada vez más participantes, avanzaba sobre La Paz.

Cuando faltaban pocos días para la llegada de la marcha, se sabía que el MAS buscaba juntar los votos de congresales disidentes de la oposición para poder convocar a un referéndum sobre el proyecto de Constitución sin necesitar negociar un acuerdo con la oposición. Pero, al mismo tiempo, el partido del gobierno también daba señales cada vez

<sup>46</sup> Sin embargo, el mismo Romero resaltaría luego los acercamientos respecto al tema de autonomía en la negociación con los prefectos como una base importante para la negociación en el parlamento. (Carlos Romero Bonifaz. 2009. “Bolivia: de la confrontación la pacto político”. En *Del conflicto al diálogo: Memorias del acuerdo constitucional*. La Paz: FES-ILDIS y Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria. Pp. 9-48, p. 28.)

<sup>47</sup> *La Razón*, 28 de septiembre de 2008. “El MAS anuncia la utilización de la fuerza para encaminar su CPE”.

<sup>48</sup> Al lado del ámbito parlamentario funcionó además una “mesa paralela” que reunía a parlamentarios del gobierno y de la oposición, además de algunos ministros y funcionarios del gobierno. Según uno de los integrantes de ese grupo extraoficial, su principal función era: “[C]oordinar, entre un pequeño grupo de personas, los criterios con los que debía ser conducido el escenario de concertación respectivo e intercambiar puntos de vista y planteamientos sobre los temas que enrarecían las conversaciones”. (Carlos Börth Irahola. 2009. “Cuarenta días que conmovieron a Bolivia y un pacto político forzado”. En *Del conflicto al diálogo: Memorias del acuerdo constitucional*. La Paz: FES-ILDIS y Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria. Pp. 49-105, p. 65).

<sup>49</sup> La importancia de aquel grupo parece entonces haber sido clave para la negociación.

<sup>50</sup> Romero. *Op. cit.*, p. 22.

<sup>50</sup> *La Razón*, 30 de septiembre de 2008. “Las alas radicales impiden acordar cambios a la CPE”.

más claras de que estaba dispuesto a ceder en puntos de mucha importancia. Cuando la marcha ya estaba en El Alto, la ciudad que limita con La Paz, se dio la noticia que se estaba negociando el tema de reelección presidencial, y particularmente la posibilidad de que Evo Morales se presentara en dos elecciones siguientes.<sup>51</sup> Al día siguiente, el 20 de octubre, la marcha entró en La Paz en un ambiente de fiesta que sin embargo estaba mezclada con amenazas de que los marchistas iban a cerrar el Congreso o hacerlo sesionar en medio de la plaza principal de La Paz si es que no les presentara un acuerdo.<sup>52</sup> Según algunas versiones, el Presidente Morales tuvo que intervenir personalmente para calmar a los grupos más radicales, pidiéndoles un poco más de paciencia.<sup>53</sup>

Con miles de marchistas ya instalados frente al Congreso, se comunicó finalmente que había acuerdo entre el MAS y los opositores, y después de una última maratónica sesión de unas 18 horas, el último de los más de 400 artículos fue aprobado al mediodía el 21 de octubre. Poco más de una hora después, el Presidente Morales promulgó la ley llamando a un referéndum constitucional para enero de 2009.

A pesar de la insistencia del MAS de que los cambios no alteraban el sentido general del proyecto de Constitución, los cambios introducidos en el texto eran substanciales y afectaron a casi una cuarta parte de los artículos. Entre las concesiones más importantes estaban: la introducción de proporcionalidad en la elección de diputados mediante adición de escaños plurinominales; el fortalecimiento de la autonomía departamental; el debilitamiento del mecanismo de “control social”; el establecimiento que la limitación sobre la tenencia de tierra no tuviera valor retroactivo; el requerimiento de una mayoría de dos tercios para que el parlamento hiciera futuras reformas a la Constitución; finalmente, y de gran importancia para llegar al acuerdo final, el MAS acordó sacar la provisión que permitía al Presidente Morales presentarse para dos reelecciones presidenciales consecutivas. No obstante, en muchas áreas (como regulación del sistema de derecho tradicional y el futuro sistema electoral) el texto no estableció reglas claras, sino estipulaba que esas se definirían a través de leyes futuras. De esta forma, muchos de los conflictos temáticos permanecerían en la agenda.

El acuerdo constitucional concluyó un ciclo político altamente conflictivo que databa de la presentación del proyecto por una nueva Constitución en noviembre del año anterior, o incluso desde la instalación de la Asamblea Constituyente en 2006. Representaba un consenso prácticamente inédito en la política boliviana reciente. Las razones por el inesperado éxito fueron varias.<sup>54</sup> Habían observadores y veedores presentes de diferentes organismos e instituciones, lo que puede haber forzado a las partes a proseguir la discusión.<sup>55</sup> A eso

<sup>51</sup> *La Razón*, 20 de octubre de 2008. “La permanencia de Evo en el poder se negocia en el diálogo”.

<sup>52</sup> *La Razón*, 21 de octubre de 2008. “La oposición trabajó bajo presiones del oficialismo”.

<sup>53</sup> *La Razón*, 22 de octubre de 2008, “La aprobación de la norma fue celebrada con abrazos y llanto”.

<sup>54</sup> Mayorga, Fernando. 2008. “Escenarios Políticos del Pacto Constitucional”. Manuscrito sin publicación, diciembre.

<sup>55</sup> Observadores de la Unión Europea, la OEA, las Naciones Unidas, entre otros, habían ido acompañando el proceso de negociación desde los encuentros entre gobierno y prefectos en septiembre, y la decisión de invitarlos fue uno de los primeros acuerdos entre las partes. (*La Razón*, 17 de septiembre de 2008. “Por fin nace el acuerdo para dialogar y pacificar Bolivia”).

hay que añadir la marcha que se acercaba de forma implacable a La Paz. Es posible que esa medida diseñada para presionar a la oposición de algún modo implicó también una presión para el gobierno por lograr un acuerdo para cuando los manifestantes arribaran. El hecho de que el oficialismo cediera en un punto clave –la posible doble reelección de Evo Morales– al último minuto indica que se sentía forzado a llegar a un acuerdo.

Había entonces presión sobre ambas partes; el MAS sabía que necesitaba los votos de la oposición, mientras que la oposición estaba debilitada por el triunfo gubernamental en el referéndum revocatorio de agosto y la derrota de la oposición regional en septiembre. La importancia de ese último factor fue expresada por el vicepresidente Álvaro García Linera cuando, en un seminario poco después, hizo un análisis del proceso. Enfatizando la necesidad de primero aplastar a la oposición con el estado de sitio en Pando y las manifestaciones de simpatizantes oficialistas en Santa Cruz antes de poder negociar con ella, resumió los meses pasados en la frase “Para que pudiéramos hablar como Habermas, primero tuvo que cantar Hobbes”.<sup>56</sup>

A eso hay que añadir el comentario de uno de los principales negociadores por parte de PODEMOS en el proceso, Carlos Börth, quien resalta el sentimiento de urgencia de un acuerdo político que había cundido en ambos bandos después de que la masacre en Pando había demostrado qué podría ocurrir en su ausencia.<sup>57</sup>

En el momento, parecía que la política boliviana había dado un paso en adelante, dejando atrás los conflictos y la violencia de los meses pasados. No fue así sin embargo. Dentro de pocas semanas, grandes partes de la oposición que había acordado el texto constitucional estaban haciendo campaña en su contra y de ambos bandos siguieron los ataques mutuos. Además, no faltaban voces dentro del partido del gobierno que alegaban que el acuerdo constitucional era solamente transitorio y que después de ganar las futuras elecciones, iban a revocar las concesiones.<sup>58</sup> El acuerdo constitucional cerró un tema de contención, pero evidentemente no logró cambiar por completo la forma de hacer política.

## V. EL AÑO ELECTORAL

Cabe notar que se ha generalizado en la política boliviana un fuerte discurso plebiscitario, en que se opone la decisión del “soberano” (los electores) a los procesos políticos institucionalizados.<sup>59</sup> En ese sentido, los referéndums se han convertido en instrumentos

<sup>56</sup> Notas del autor del seminario “Poder y Cambio en Bolivia”. Museo Etnográfico, 27 de noviembre de 2008.

<sup>57</sup> Börth. *Op. cit.*, p. 58. Börth también da cuenta de las diferencias que habían dentro de Podemos respecto al diálogo, y nota que importantes sectores de la principal agrupación opositora no querían un acuerdo (p. 60, n. 23).

<sup>58</sup> *La Razón*, 25 de noviembre de 2008. “Román Loayza anuncia que cambiarán la CPE”.

<sup>59</sup> Por ejemplo, García Linera, Álvaro. 2008. “Empate catastrófico y punto de bifurcación”. *Crítica y Emancipación* 1 (1): 23-33; *La Razón*, 29 de agosto de 2008. “Morales convocó a tres actos eleccionarios para fin de año”; *La Razón*, 27 de abril de 2008. “No podremos negociar la autonomía”. Cabe notar que el referéndum es una institución nueva en Bolivia, en tiempos modernos fue aplicado por primera vez en 2004. La Ley de Referéndum (no. 2769) establece el referéndum vinculante a tres niveles: nacional, departamental y municipal, y estipula la convocatoria al referéndum por tres posibles vías: por decreto, ley aprobada por dos tercios de los miembros del Congreso o por iniciativa popular, si es que se lograra recolectar un número de firmas que va desde el seis

que permiten a los actores políticos escaparse de los procedimientos establecidos por la norma legal o constitucional. El resultado final, sin embargo, llega a ser la continuación de la dualidad política entre política institucionalizada y extraconstitucional que ha caracterizado a Bolivia desde el inicio de la República, y que continúa afectando a la estabilidad política del país.<sup>60</sup>

Durante 2008, se celebraron cuatro referéndums departamentales sobre la aprobación de los Estatutos Autonómicos respectivos, y el referéndum revocatorio para presidente, vicepresidente, y ocho de los nueve prefectos (la prefecta de Chuquisaca había sido elegida recién en junio, por lo tanto no fue sujeta al referéndum revocatorio).

Los resultados de los referéndums departamentales pueden verse en Tabla 2. Tal como se ha comentado más arriba los resultados se prestaban para diferentes interpretaciones. Mientras los partidarios de la autonomía electoral resaltaron la fuerte votación para el “Sí”, el gobierno y sus simpatizantes indicaron la alta tasa de ausentismo como evidencia del rechazo a la medida.

El referéndum revocatorio presentó dos preguntas al electorado: sobre sus opiniones sobre el presidente/vicepresidente y el prefecto de su departamento.<sup>61</sup> Los resultados

Tabla 2: Resultados en los referéndums departamentales sobre Estatutos Autonómicos, porcentajes

	Participación electoral	Porcentaje de votos por el Sí	Porcentaje de votos por el No	Porcentaje de votos blancos y nulos	Porcentaje de votantes por el Sí entre todo el electorado
Santa Cruz	62,1	85,6	14,4	3,9	53,2
Pando	54,7	82,0	18,0	4,4	44,8
Beni	64,7	79,5	20,5	4,5	51,5
Tarija	61,8	78,8	21,2	5,8	48,6

Fuentes: *La Razón*, 7 de junio de 2008. “Beni y Pando confirman la victoria del Sí”; *La Razón*, 26 de junio de 2008. “El Sí ganó en Tarija con el 78,78%”; *La Razón*, 10 de mayo de 2008. “El Sí ganó con el 85,6% en la consulta de Santa Cruz”.

por ciento del padrón para un referéndum nacional hasta un 10 por ciento para un referéndum municipal. En los casos nacionales y departamentales, la convocatoria al referéndum es potestad del Congreso Nacional una vez que la Corte Electoral haya comprobado la validez de la recolección de firmas. Sin embargo, la ley establece también que una vez elegido un gobierno departamental por votación popular, podrá también convocar a consultas departamentales. Para efectuar los llamados a los referéndums departamentales en mayo y junio, los prefectos arguyeron que ellos, que habían sido elegidos directamente, podían asumir la función que la ley confiere a un futuro gobierno departamental.

<sup>60</sup> Whitehead, Laurence. 2001. “The Emergence of Democracy in Bolivia”. En *Towards Democratic Viability: The Bolivian Experience*, editado por J. Crabtree and L. Whitehead. Basingstoke: Palgrave. pp. 21-40.; Dunkerley, James. 2007. “Evo Morales, the ‘Two Boliviás’ and the Third Bolivian Revolution”. *Journal of Latin American Studies* 39 (1): 133-166.

<sup>61</sup> “¿Usted está de acuerdo con la continuidad del proceso de cambio liderizado por el Presidente Evo Morales Ayma y el Vicepresidente Álvaro García Linera?” y “¿Usted está de acuerdo con la continuidad de las políticas, las acciones y la gestión del Prefecto del Departamento?” (La última pregunta no se puso en Chuquisaca).

se pueden ver en Tabla 3. Como se puede ver, los votantes confirmaron con altísimas tasas de votación a los protagonistas en el conflicto político; el presidente y los prefectos de la Media Luna. En ese sentido, el referéndum no logró constituirse en solución para el conflicto. Sin embargo, dos prefectos fueron revocados, ambos con filiación de la oposición, lo que permitió que el gobierno nombrara prefectos interinos para los departamentos de La Paz y Cochabamba; dos de los más importantes del país en términos de población.

Otro aspecto importante de señalar es que el Presidente Morales logró un alto grado de apoyo incluso en los cuatro departamentos de la Media Luna (Beni, Pando, Santa Cruz y Tarija), como demuestra la Tabla 4. Como se ve, en ninguno de los departamentos del país el presidente ganó menos de 40 por ciento de votación. Estos resultados matizan la imagen común de un conflicto entre oriente y occidente de Bolivia.

Además los resultados permiten otro comentario significativo para el futuro: mientras el presidente y su partido mantengan su alto grado de popularidad en los departamentos altiplánicos (principalmente La Paz, que en esta votación contribuyó una tercera parte

Tabla 3: Resultados del Referéndum Revocatorio

	Votos por Confirmar	Votos por Revocar	Votos Blancos	Votos Nulos	Participación Total
Nacional (presidente y vicepresidente)	2.103.872 (67,41%)	1.017.037 (32,59%)	134.098 (3,98%)	115.973 (3,44%)	3.370.980 (83,28%)
Beni (prefecto)	64.866 (64,25%)	36.091 (35,75%)	8.425 (7,46%)	3.573 (3,16%)	112.955 (75,93%)
Cochabamba (prefecto)	195.290 (35,19%)	359.602 (64,81%)	30.635 (5,00%)	26.612 (4,35%)	612.139 (85,96%)
La Paz (prefecto)	364.214 (35,48%)	662.259 (64,52%)	56.923 (5,07%)	38.875 (3,46%)	1.122.271 (88,33%)
Oruro (prefecto)	84.447 (50,85%)	81.620 (49,15%)	9.655 (5,33%)	5.534 (3,05%)	181.256 (87,01%)
Pando (prefecto)	14.841 (56,21%)	11.564 (43,79%)	1.305 (4,61%)	593 (2,10%)	28.303 (83,75%)
Potosí (prefecto)	171.629 (79,08%)	45.390 (20,92%)	14.038 (5,90%)	6.719 (2,83%)	237.776 (84,42%)
Santa Cruz (prefecto)	451.191 (66,43%)	228.041 (33,57%)	40.807 (5,47%)	25.435 (3,41%)	745.474 (75,92%)
Tarija (prefecto)	78.170 (58,06%)	56.474 (41,94%)	10.487 (6,95%)	5.804 (3,85%)	150.935 (79,80%)

Fuente: Corte Nacional Electoral, 2008, "Referéndum revocatorio 2008", [En línea] <http://www.cne.org.bo/> [Consulta 30 de mayo de 2009].

Tabla 4: Resultados del Referéndum Revocatorio a nivel departamental. Departamentos con prefectos opositores en negritas.

	Aprobación prefecto	Aprobación Presidente y Vicepresidente
<b>Santa Cruz</b>	<b>66,43</b>	<b>40,75</b>
Beni	64,25	43,72
Tarija	58,06	49,83
Pando	56,21	52,50
Cochabamba	35,19	70,90
Oruro	50,85	82,99
<b>La Paz</b>	<b>35,48</b>	<b>83,27</b>
Potosí	79,08	84,87

Fuente: Corte Nacional Electoral. 2009. “Referéndum revocatorio 2008”. [En línea] <http://www.cne.org.bo/> [Consulta 30 de mayo de 2009].

de los votantes) será muy difícil para la oposición derrotarlos en las urnas. Es decir, una oposición nacional no puede basarse exclusivamente en los departamentos de la Media Luna.<sup>62</sup>

Finalmente, se celebró una elección departamental en Chuquisaca donde está ubicada la capital formal de Bolivia; Sucre. La cuestión de la capitalidad había sido un detonante para el fracaso de la Asamblea Constituyente en 2007,<sup>63</sup> y Chuquisaca continuaba en un conflicto que en términos gruesos oponía los habitantes de Sucre, antagónicos al gobierno, a la zona rural, donde el MAS conservaba su apoyo. Después de la huida del prefecto del MAS a finales de 2007, la situación había sido confusa, con el llamado Comité Interinstitucional liderando el sector de oposición. En mayo de 2008, enfrentamientos entre los dos grupos llevaron a un incidente en que simpatizantes del MAS fueron atacados y públicamente humillados en la plaza principal de Sucre en un episodio que no carecía de un fuerte significado racista.<sup>64</sup>

No obstante, la candidata a prefecto del Comité Interinstitucional fue Sabina Cuéllar, de origen quechua y humilde, y con una trayectoria como miembro de la Asamblea Constituyente para el MAS. Es probable que con esa selección, la oposición departamental tratara de presentar una candidata aceptable también para la zona rural. Sin embargo,

<sup>62</sup> Encuestas de opinión confirman la estabilidad del apoyo para el Presidente Morales. Según una (hecha en las cuatro mayores ciudades de Bolivia), la aprobación popular del presidente oscilaba entre 54 y 62 por ciento durante el año 2008, llegando a su nivel más alto en noviembre, después del acuerdo sobre la nueva Constitución. (Ipsos APOYO. 2009. Informe de Opinión Bolivia. Manuscrito sin publicación. Mayo, p. 8). La misma encuesta demuestra también la debilidad de la oposición. Durante el año su aprobación variaba entre 27 y 16 por ciento de los entrevistados con una tendencia decreciente (*Ibid.*, p. 56).

<sup>63</sup> Deheza. *Op. cit.*

<sup>64</sup> Ver por ejemplo el informe especial en *La Prensa*, 24 de mayo de 2009. “24 de mayo; El día que la intolerancia se apoderó de Sucre”.

el resultado de las elecciones en junio demostró la división del departamento. Frente al 52 por ciento de votos por Cuéllar, el candidato del MAS sacó 44%.<sup>65</sup>

## VI. INSTITUCIONES EN LA POLÍTICA BOLIVIANA

### Poder Ejecutivo

A pesar de ser el gobierno más duradero de la historia política reciente de Bolivia, los cambios de ministros han sido permanentes durante todo el gobierno del MAS. Durante 2008 hubo grandes reorganizaciones del gobierno en enero y septiembre, además de varios cambios de ministros individuales. Esos cambios y la composición del gabinete se detallan en Tabla 5.

Tal como se puede apreciar en la tabla, los ministros pueden dividirse en dos grupos. Hay un núcleo de ministros que no han cambiado desde el inicio del gobierno en 2006; Choquehuanca, Quintana, Arce, entre otros. En los demás ministerios, los titulares han cambiado con frecuencia. De algún modo, esa distribución refleja lo que se sabe de la operación del Poder Ejecutivo. Por ejemplo, María Teresa Zegada y sus colaboradores han usado la metáfora de diferentes círculos de poder que rodean al presidente.<sup>66</sup> En el primer círculo estarán entonces los ministros antes mencionados además de determinadas personalidades del Poder Legislativo y movimientos sociales. Los integrantes gozan de la confianza del presidente, y le permiten construir puentes hacia otros sectores e instituciones (por ejemplo, se suele afirmar que el ministro Quintana tiende un puente hacia el mundo militar al que antes pertenecía).<sup>67</sup> En un segundo círculo se encuentran personalidades que tienen conocimientos técnicos o que deben sus posiciones a la coyuntura política. Por lo tanto, no tienen la misma cercanía al presidente, y sus posiciones son mucho más fluctuantes. En consecuencia se trata de un sistema en el cual el poder emana del propio presidente. A pesar del recurrente comentario popular que el entorno ministerial hubiese logrado controlar y limitar al Presidente Morales, lo más probable es que la posición del presidente sea muy fuerte en el gabinete.

La composición del gabinete amerita algunos comentarios. Primero, es notable que los movimientos sociales, a pesar de ser los fundamentos del MAS, tienen una participación limitada. El número de ministros que vienen de ese ámbito no pasará cinco, y es menor que los que vienen del mundo de las ONGs o del ámbito académico. Además, y tal como nota Zegada y sus coautores, aquellas personalidades (que incluyen Torrico y Delgadillo, por ejemplo) participan a título personal más que como representantes de su movimiento.<sup>68</sup> También es probable que el número de ministros con trayectoria en los movimientos sociales

<sup>65</sup> Corte Nacional Electoral. 2008. "Elección de Prefecto Chuquisaca 2008". [En línea] <http://www.cne.org.bo/resultadospref08/wfrmresultados2008.aspx> [Consulta 1 de junio de 2009].

<sup>66</sup> Zegada, María Teresa, Yuri Tórrez y Gloria Cámaras. 2008. *Movimientos sociales en tiempos de poder*. La Paz: Plural Editores, p. 59ff.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 59.

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 55.

Tabla 5: Composición del gabinete en 2008. Estrellitas marcan a personas que siguen en su puesto desde el inicio del gobierno del MAS en 2006.

Presidente	Evo Morales Ayma*
Vicepresidente	Álvaro García Linera*
Ministerio de la Presidencia	Juan Ramón Quintana*
Ministerio de Gobierno	Alfredo Rada Vélez
Ministerio de Defensa Nacional	Walker San Miguel Rodríguez*
Ministerio de Hacienda	Luis Alberto Arce Catacora*
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	David Choquehuanca*
Ministerio de Justicia	Celima Torrico Rojas
Ministerio de Trabajo	Walter Delgadillo Terceros
Ministerio de Minería y Metalurgia	Luis Alberto Echazú
Ministerio de Agua	1. Walter Valda (hasta 1 de abril) 2. René Gonzalo Orellana
Ministerio de Planificación del Desarrollo	1. Gabriel Loza Tellería (hasta 23 de enero) 2. Graciela Toro Ibáñez (hasta 9 de septiembre) 3. Carlos Villegas Quiroga
Ministerio de Desarrollo Económico y Microempresa	1. Celinda Sosa Lunda (hasta 23 de enero) 2. Javier Hurtado M. (hasta 9 de septiembre) 3. Susana Rivero Guzmán
Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda	1. José Kinn Franco (hasta 23 de enero) 2. Óscar Coca Antezana
Ministerio de Hidrocarburos y Energía	1. Carlos Villegas Quiroga (hasta 9 de septiembre) 2. Saúl Ávalos
Ministerio de Educación	1. Magdalena Cajás (hasta 7 de noviembre) 2. Roberto Aguilar Gómez
Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente	1. Susana Rivero Guzmán (hasta 9 de septiembre) 2. Carlos Romero
Ministro de Salud	1. Nila Heredia Miranda (hasta 23 de enero) 2. Walter Selum Rivero (hasta 9 de septiembre) 3. Ramiro Tapia

haya disminuido desde 2006.<sup>69</sup> A este hecho se puede añadir la permanencia en el cargo de muchos ministros a pesar de que su renuncia ha sido pedida reiteradas veces por los movimientos sociales oficialistas. Con eso, la evidencia parece indicar que el gobierno hasta el momento ha logrado mantener su autonomía frente a los movimientos sociales que constituyen su base.

## 1. Poder Legislativo

El Congreso de Bolivia es bicameral. El sistema de elección de la Cámara de Diputados es mixto, con setenta de los miembros elegidos por simple mayoría en circunscripciones uninominales, y sesenta en circunscripciones plurinominales bajo un principio de proporcionalidad entre el total de diputados.<sup>70</sup> En el Senado, cada departamento elige tres miembros, de los cuales dos corresponden a la fórmula ganadora, y uno a la primera mayoría. La composición actual del Congreso se presenta en Tabla 6.

Las bancadas partidarias son relativamente coherentes. Sin embargo, hay disidentes de ambos lados. De la nebulosa estructura de Podemos varios congresales se han alejado puntualmente para votar con el MAS. Y durante las cruciales negociaciones constitucionales en octubre, por ejemplo, dos senadores y dos diputados del partido del gobierno anunciaron que no apoyarían a la posición de su partido si tratara de forzar la aprobación de la ley para convocar a un referéndum constitucional.<sup>71</sup> El hecho de que dos (Guido Guardia y Gerald Ortiz) de los doce senadores elegidos por el MAS se hayan alejado de forma permanente de esa contienda, contribuye a la debilidad de ese partido en la Cámara Alta y fortalece la posibilidad de la oposición de utilizar al Senado como un freno a los proyectos del gobierno.

Tabla 6: Composición del Congreso (NB: No se toman en cuenta los disidentes de cada partido)

	Cámara de Diputados	Senado
MAS	72	12
Podemos	43	13
UN	8	1
MNR	7	1
	130	27
(Preside Edmundo Novillo, MAS)		(Preside José Villavicencio, UN hasta 18 de enero, luego Óscar Ortiz, Podemos)

<sup>69</sup> La representación femenina en el gabinete también sufrió. Durante 2008, el número de ministras disminuyó de cinco a dos.

<sup>70</sup> Singer, Matthew M.. 2007. "The presidential and parliamentary elections in Bolivia, December 2005". *Electoral Studies* 26 (1): 200-205.

<sup>71</sup> *La Razón*, 16 de octubre de 2008. "Los disidentes oficialistas complican el plan masista".

También el hecho que la oposición controle el Senado y la Cámara de Diputados esté en manos del partido del gobierno, ha puesto serios obstáculos a la labor parlamentaria. En algunos casos, eso ha llevado a que el MAS haya hecho varias maniobras que irían desde presión extraparlamentaria (manifestaciones y protestas) hasta trampas para destrozar la situación.<sup>72</sup> Además de las dificultades para legislar, la situación ha afectado negativamente a los nombramientos que corresponden al Congreso. Con muy pocas excepciones, no se ha logrado hacer nombramientos durante el año, lo que no sólo ha generado acusaciones mutuas entre gobierno y oposición, sino que también ha contribuido a la desinstitucionalización de la política boliviana como se discutirá en los párrafos siguientes.

## 2. Relaciones entre los Poderes del Estado

Un hecho saliente en la política boliviana durante 2008 era cómo el conflicto político se gestionaba entre diferentes poderes y niveles del mismo Estado: El gobierno arremetió contra el Senado donde la oposición trata de obstaculizar sus proyectos de ley; los prefectos departamentales se constituyeron durante gran parte del año en los más importantes opositores al gobierno. El conflicto hasta amenazaba de quebrar determinadas instituciones, como la Corte Nacional Electoral. Otras, como el Tribunal Constitucional, estaban en suspeso por falta de quórum, por culpa de otros poderes.<sup>73</sup>

La ausencia del Tribunal Constitucional es un hecho altamente significativo para entender la política de Bolivia durante 2008. La falta de un tribunal capaz de establecer reglas claras para la vida política hacía que gran parte de los actores en pugna se sintieran con libertad en tomar acciones políticas que transcendían lo legal y lo constitucional. Por cierto, en la ausencia del Tribunal, otras instituciones –más notablemente la Corte Nacional Electoral– trataron de hacer valer las reglas de la política, aunque no siempre con éxito, como se veía en el caso de los referéndums departamentales.

Sin embargo, la desinstitucionalización llegaba más allá del Tribunal Constitucional. A finales de 2008, instituciones como la Contraloría General de la República, la Fiscalía General y el Defensor del Pueblo estaban liderados por interinos. En la Corte Nacional Electoral el Consejo de la Judicatura y la Corte Suprema de Justicia habían cargos sin nombrar, lo que ponía a estas instituciones al borde del colapso por falta de quórum.<sup>74</sup> Con todo, el debilitamiento de varias de las instituciones que pudieran haber servido como árbitros o amortiguadores agudizó el conflicto, y llevó la política a una situación

<sup>72</sup> Datos anecdóticos afirman que durante la aprobación de la ley llamando a un referéndum constitucional en febrero, el vicepresidente habría llamado a senadores opositores a una reunión en sus oficinas a un par de cuadras del Congreso. Mientras que estaban allá, el partido del gobierno habría aprovechado su ausencia para aprobar la ley.

<sup>73</sup> El Tribunal Constitucional quedó sin quórum ya a finales de 2007 después de que tres de sus cinco integrantes habían renunciado. (Deheza. *Op. cit.*, p. 77). Hasta el momento el Congreso no ha logrado cumplir con su atribución de nombrar los puestos acéfalos.

<sup>74</sup> A la debilidad de esas instituciones se podría añadir otra tendencia preocupante; los ataques a los medios de comunicación y a periodistas. Durante el año un periodista fue asesinado y hubo varios heridos durante su labor. El gobierno, que llegó a finales del año a nombrar a la prensa (junto a la iglesia católica) su peor enemigo, ha tenido relaciones tensas con ella, llevando al Presidente Morales a declarar en diciembre que en el futuro hablaría solamente con periodistas extranjeros.

desinstitucionalizada en la que cada actor se permitió hacer sus propias interpretaciones de la ley y de la Constitución.<sup>75</sup>

## VII. EL FUNCIONAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN BOLIVIA

Más allá de los acontecimientos en 2008, se puede notar un par de tendencias generales. En primer lugar, cabe notar la mezcla de acciones institucionalizadas y extraínstitucionales que tanto el gobierno como la oposición empleaban. Quizás el mejor ejemplo fue el actuar del partido del gobierno durante las diferentes negociaciones con la oposición, donde su participación en la negociación se veía acompañada por marchas y manifestaciones para dar fuerza a sus posiciones. Pero el fenómeno no estaba limitado al MAS; la oposición pasó de una acción institucional (el referéndum revocatorio) en agosto a emplear tomas y protestas callejeras semanas después. Con todo, Bolivia seguía siendo un país profundamente marcado por la protesta como instrumento político. Datos de LAPOP sobre Bolivia 2008 demostraron que era el país latinoamericano donde más protestas se hacían; casi un 30 por ciento de los entrevistados decían haber participado en protestas durante el año.<sup>76</sup>

La presencia e importancia de la protesta (sea en forma de manifestación, toma o bloqueo) y la mezcla táctica entre acciones institucionales y extraínstitucionales tiene sus raíces históricas en Bolivia.<sup>77</sup> Se pueden avanzar diferentes explicaciones para su persistencia, incluyendo un alto grado de aceptación de la protesta como instrumento legítimo de expresión política, la fuerza movilizadora de las organizaciones sociales cuya arma política principal es la protesta, el poder disruptivo de la protesta en un país de infraestructura subdesarrollada o hasta la afinidad entre la protesta y los ritos carnavalescos que en Bolivia tienen un fuerte arraigo popular.<sup>78</sup> Más allá de las posibles explicaciones, lo que hay que notar es que en el actual período, cuando poderes del estado se enfrentan, la combinación de acciones institucionales y extraínstitucionales toman una particular importancia, dado que el uso de éstos se promueve desde los mismos poderes estatales en pugna.

En segundo lugar, sin embargo, encuestas de opinión añaden importantes matices a la imagen pintada en las páginas anteriores. Es cierto que datos de la encuesta LAPOP demuestran que los bolivianos tienen los niveles de tolerancia más bajos en América Latina y que el nivel de apoyo al derecho y a la participación también es bajo en una

<sup>75</sup> Además, esa situación no estaba limitada a los actores políticos. Durante el año se dieron en varias oportunidades que actores sociales tomaban la ley en sus propias manos con un alto grado de impunidad, como sucedió en los frecuentes linchamientos.

<sup>76</sup> Moreno, Daniel E., Mitchell Seligson, Eduardo Córdova, Vivian Schwarz, Gonzalo Vargas y Miguel Villarroel. 2008. *Cultura política de la democracia en Bolivia, 2008*. La Paz: Ciudadanía, p. 156.

<sup>77</sup> Cf. Whitehead. *Op. cit.*

<sup>78</sup> Por ej. Nash, Jude. 2001. "Cultural Resistance and Class Consciousness in Bolivian Tin-Mining Communities". En *Power and Popular Protest (Updated and Expanded Edition)*. Editado por S. Eckstein. Berkeley: University of California Press. Pp. 182-202. Vea también John Crabtree. 2005. *Patterns of Protest: Politics and Social Movements in Bolivia*. London. The Latin American Bureau.

comparación regional.<sup>79</sup> Pero al mismo tiempo, la percepción de legitimidad de las instituciones políticas está relativamente alta. Y casi tres cuartos de los encuestados manifiestan su apoyo a la democracia por encima de otros posibles sistemas de gobierno.<sup>80</sup> Es importante también notar que los encuestados que apoyan a la división del país representan una pequeña y decreciente minoría (menos de cinco por ciento).<sup>81</sup> Similarmente, otras encuestas muestran cómo los encuestados generalmente expresan su repudio frente a los conflictos políticos y apoyan fuertemente a la búsqueda de soluciones negociadas.

Es probable que esas actitudes formen parte de la explicación de por qué –a pesar de los permanentes conflictos, la desinstitucionalización y el frecuente uso de instrumentos extraconstitucionales o hasta ilegales por parte de las élites políticas– el sistema logra sobrevivir y llegar, siempre al último momento, a los acuerdos necesarios para evitar un caos o algo peor. Como demuestra la reacción a la masacre en Pando, la ciudadanía boliviana generalmente rechaza la violencia política y puede cobrar un altísimo precio político a quien llegue a ser asociado con su promoción. Allí estará entonces una razón de por qué, a pesar de los conflictos y enfrentamientos, la mayor parte de los temores y aprensiones presentes durante el año no llegaron a concretarse. Más que una muestra típica del conflicto político boliviano de 2008, la masacre de Pando parece ser una muy lamentable excepción.

A esto, finalmente, hay que añadir el evidente apoyo popular mayoritario de que goza el gobierno del Presidente Morales, lo que fue demostrado tanto en el referéndum revocatorio como en las encuestas de opinión. Según una encuesta de la empresa Ipsis APOYO el gobierno cerró 2008 su tercer año de gestión con un 50 por ciento de aprobación, muy por encima de los 19 de la oposición.<sup>82</sup> Las cifras de apoyo para Evo Morales personalmente estaban aún más altas (vea nota 62).

## VIII. CONCLUSIONES

Bolivia está actualmente viviendo un proceso de cambio cuyo origen data del estallido de la llamada “Guerra del Agua” en Cochabamba en 2000 y de las protestas que sacudieron al país durante los siguientes cinco años. Desde que Evo Morales –uno de los líderes de aquellas protestas– asumió la presidencia en enero de 2006, el tenor del conflicto ha cambiado. Si en su comienzo se enfrentaban movimientos sociales en la sociedad civil al *establishment* político, el conflicto ahora se desarrolla dentro del Estado. Ya son poderes e instituciones del Estado que pugnan; Senado contra Cámara de Diputados, gobierno nacional contra prefectos departamentales. Paradójicamente, esa interiorización del conflicto en el Estado ha llevado a una desinstitucionalización; prefectos y ministros alientan protestas callejeras y autoridades públicas hacen caso

<sup>79</sup> Moreno *et al. Op. cit.*, p. 18ff.

<sup>80</sup> *Ibid.*, pp. 16 y 22.

<sup>81</sup> *Ibid.*, p. 132.

<sup>82</sup> Ipsis APOYO. *Op. cit.*, p. 54ff.

omiso de los fallos de las pocas instancias que quedan para velar por la legalidad y la constitucionalidad.

En tal situación, los conflictos amenazan de desbordar por completo el sistema. Pero aun cuando el colapso ha parecido inminente, el sistema político boliviano también ha mostrado su capacidad de encontrar soluciones que aunque temporarias y precarias han logrado postergar la catástrofe anunciada. Por cierto que 2009 probablemente será otro año difícil. Quedan varios temas pendientes, como la ley electoral, la distribución de los ingresos del gas, la suspensión de muchas instituciones y dos comicios a celebrarse en enero y diciembre. Además se dan desfavorables condiciones económicas. Sin embargo, el hecho de que el sistema político haya logrado salir de 2008 sin estar herido de muerte inspira confianza en su futura viabilidad.

## REFERENCIAS

- Banco Central de Bolivia. 2008. *Memoria 2008: Resumen Ejecutivo*. La Paz: Banco Central de Bolivia.
- Börth Irahola, Carlos. 2009. "Cuarenta días que conmovieron a Bolivia y un pacto político forzado". En *Del conflicto al diálogo: Memorias del acuerdo constitucional*. La Paz: FES-ILDIS y Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria, 49-105.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL). 2008. *Panorama Social de América Latina 2008*. Santiago: CEPAL.
- Chávez Reyes, Silvia y Carlos Börth Irahola. 2008. "¿Son compatibles los proyectos de Constitución y los de estatutos autonómicos?". En *Puentes para un diálogo democrático*. La Paz: FES-ILDIS y Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria, 9-68.
- Corte Departamental Electoral Santa Cruz, Resolución no. 001/2008, 14 de enero de 2008.
- Corte Nacional Electoral. 2008. "Elección de Prefecto Chuquisaca 2008". [En línea] <<http://www.cne.org.bo/ResultadosPref08/WfrmResultados2008.aspx>> [Consulta: 1 de junio de 2009].
- \_\_\_\_\_. 2009. "Referéndum revocatorio 2008". [En línea] <<http://www.cne.org.bo/>> [Consulta 30 de mayo de 2009].
- Crabtree, John. 2005. *Patterns of Protest: Politics and Social Movements in Bolivia*. London: Latin American Bureau.
- Defensor del Pueblo. 2008. *Informe defensorial de los hechos de violencia suscitados en el mes de septiembre de 2008 en el Departamento de Pando*. La Paz: Defensor del Pueblo.
- Deheza, Grace Ivana. 2008. "Bolivia: ¿Es posible la construcción de un nuevo Estado? La Asamblea Constituyente y las Autonomías Departamentales". *Revista de Ciencia Política* 28 (1): 61-79.
- Dunkerley, James. 2007. "Evo Morales, the 'Two Bolivias' and the Third Bolivian Revolution". *Journal of Latin American Studies* 39 (1): 133-166.
- García Linera, Álvaro. 2008. "Empate catastrófico y punto de bifurcación". *Crítica y Emancipación* 1 (1): 23-33.
- Gray Molina, George. 2008. "Bolivia: A Long and Winding Road". Manuscrito sin publicación.
- Ipsis APOYO. 2009. "Informe de Opinión Bolivia". Manuscrito sin publicación. Mayo.
- Itinerario de la Coyuntura Política Boliviana (ICOBA). 2008. *Referéndum en Bolivia: La Política de la Incertidumbre*. La Paz: ICOBA.
- La Prensa*, 24 de mayo de 2009. "24 de mayo; El día que la intolerancia se apoderó de Sucre".
- La Prensa*, 20 de agosto de 2008. "La 'media luna' anuncia una resistencia civil contra Evo".
- La Prensa*, 30 de agosto de 2008. "Masistas flagelados en Santa Cruz y hubo brotes violentos en el Chaco".
- La Prensa*, 2 de septiembre de 2008. "La CNE frena el decretazo de Evo y exige ley especial del Congreso".

*La Prensa*, 3 de septiembre de 2008. "Cívicos de Beni intentan tomar oficinas públicas y son reprimidos".

*La Prensa*, 5 de septiembre de 2008. "Seis entidades públicas caen en Pando y Tarija; Evo denuncia golpe".

*La Prensa*, 7 de septiembre 2008. "Evo envía al Congreso ley para ratificar la nueva Carta Magna".

*La Prensa*, 10 de septiembre de 2008. "Santa Cruz estalla y Evo pierde control de dos departamentos".

*La Prensa*, 10 de septiembre de 2008. "La violencia se desboca y civiles toman 22 entidades".

*La Prensa*, 10 de septiembre de 2008. "El Ejecutivo descarta estado de sitio y llama a movilización."

*La Prensa*, 20 de noviembre de 2008. "Achacachi se rebela y advierte que no permitirá procesos".

*La Prensa*, 22 de abril de 2009. "La Inversión Extranjera directa llegó a US\$ 633 millones, un 57% de las remesas".

*La Prensa*, 25 de mayo de 2009. "El occidente lideró el crecimiento de la economía en 2008, el oriente se desacelera".

*La Razón*, 25 de enero de 2008. "La OEA respalda el proceso que encabeza Evo Morales".

*La Razón*, 27 de febrero de 2008. "Una turba tortura y asesina a tres policías en Cochabamba".

*La Razón*, 29 de febrero de 2008. "Con un cerco de violencia, el MAS convoca a 2 referendos".

*La Razón*, 8 de marzo de 2008. "Exeni bloquea los referendos, pero 3 Cortes lo desconocen".

*La Razón*, 27 de abril de 2008. "No podremos negociar la autonomía".

*La Razón*, 2 de mayo de 2008. "Evo nacionaliza 4 petroleras y Entel por decreto y compra".

*La Razón*, 7 de mayo de 2008. "El INE ha cumplido las órdenes de los ministros".

*La Razón*, 9 de mayo de 2008. "El voto dirá si Evo y los 9 prefectos se van o no".

*La Razón*, 10 de mayo de 2008. "El Sí ganó con el 85,6% en la consulta de Santa Cruz".

*La Razón*, 7 de junio de 2008. "Beni y Pando confirman la victoria del Sí".

*La Razón*, 25 de junio de 2008. "El plan del Conalde no halla apoyo ni en las cortes locales".

*La Razón*, 26 de junio de 2008. "El Sí ganó en Tarija con el 78,78%".

*La Razón*, 24 de agosto de 2008. "Si me tengo que enterrar para que no entierren al país, lo firmo tres veces".

*La Razón*, 24 de agosto de 2008. "El MAS acuerda con Evo dar curso a su CPE por decretos".

*La Razón*, 29 de agosto de 2008. "Morales convocó a tres actos eleccionarios para fin de año".

*La Razón*, 6 de septiembre de 2008. "Autonomistas acosan a los militares en cuatro regiones".

*La Razón*, 15 de septiembre de 2008. "Chávez acusa al Gral. Trigo de desobedecer a Morales".

*La Razón*, 16 de septiembre de 2008. "UNASUR da fuerte respaldo a Evo y su plan de diálogo".

*La Razón*, 17 de septiembre de 2008. "Por fin nace el acuerdo para dialogar y pacificar Bolivia".

*La Razón*, 26 de septiembre de 2008. "El acuerdo entre Evo y la media luna se traba por la CPE".

*La Razón*, 28 de septiembre de 2008. "El MAS anuncia la utilización de la fuerza para encaminar su CPE".

*La Razón*, 30 de septiembre de 2008. "Las alas radicales impiden acordar cambios a la CPE".

*La Razón*, 16 de octubre de 2008. "Los disidentes oficialistas complican el plan masista".

*La Razón*, 20 de octubre de 2008. "La permanencia de Evo en el poder se negocia en el diálogo".

*La Razón*, 21 de octubre de 2008. "La oposición trabajó bajo presiones del oficialismo".

*La Razón*, 22 de octubre de 2008. "La aprobación de la norma fue celebrada con abrazos y llanto".

*La Razón*, 2 de noviembre de 2008. "Morales suspende las operaciones de la DEA en Bolivia".

*La Razón*, 25 de noviembre de 2008. "Román Loayza anuncia que cambiarán la CPE".

*La Razón*, 14 de diciembre de 2008. "Enfrentamiento entre mineros deja 12 heridos".

*La Razón*, 16 de diciembre de 2007. "Santa Cruz se declara autónomo y va por firmas".

*Latin American Weekly Report*, 20 de noviembre de 2008. "Andean Community on its last legs".

Mayorga, Fernando. 2008. "Escenarios Políticos del Pacto Constitucional". Manuscrito sin publicación. Diciembre.

Moreno, Daniel E., Mitchell Seligson, Eduardo Córdova, Vivian Schwarz, Gonzalo Vargas y Miguel Villarroel. 2008. *Cultura política de la democracia en Bolivia*, 2008. La Paz: Ciudadanía.

Nash, Jude. 2001. "Cultural Resistance and Class Consciousness in Bolivian Tin-Mining Communities". In *Power and Popular Protest (Updated and Expanded Edition)*. Editado por S. Eckstein. Berkeley: University of California Press, 182-202.

- Romero Bonifaz, Carlos. 2009. "Bolivia: de la confrontación al pacto político". En *Del conflicto al diálogo: Memorias del acuerdo constitucional*. La Paz: FES-ILDIS y Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria, 9-48.
- Singer, Matthew M. 2007. "The presidential and parliamentary elections in Bolivia, December 2005". *Electoral Studies* 26 (1): 200-205.
- Whitehead, Laurence. 2001. "The Emergence of Democracy in Bolivia". En *Towards Democratic Viability: The Bolivian Experience*. Editado por J. Crabtree and L. Whitehead. Basingstoke: Palgrave, 21-40.
- World Food Program. 2009. "Facts and Figures". [En línea] <<http://www.wfp.org/countries/Bolivia>> [Consulta 1 de junio de 2009].
- Zegada, María Teresa, Yuri Tórrez y Gloria Cámara. 2008. *Movimientos sociales en tiempos de poder*. La Paz: Plural Editores.

**Fredrik Uggla** es catedrático agregado (*docent*) en la Universidad de Uppsala de Suecia. Sus intereses incluyen política comparada, participación política y reformas institucionales. Artículos suyos han aparecido en *Comparative Political Studies*, *Journal of Latin American Studies*, *Latin American Politics and Society*, entre otros.

[E-mail: fredrik.uggla@statsvet.uu.se]

