

ESTADO PLURINACIONAL Y DEMOCRACIA INTERCULTURAL EN BOLIVIA

ESTADO PLURINACIONAL E DEMOCRACIA INTERCULTURAL NA BOLÍVIA

PLURINATIONAL STATE AND INTERCULTURAL DEMOCRACY IN BOLIVIA

ETAT PLURINATIONAL ET DEMOCRATIE INTERCULTURELLE EN BOLIVIE

Fernando Mayorga^{*1}

¹Universidad Mayor de San Simón (UMSS), Cochabamba, Bolívia. E-mail: fermayorgau@gmail.com

RESUMEN

En 2009 entró en vigencia una nueva Constitución Política que define un modelo estatal inédito -Estado Plurinacional- que se caracteriza por el pluralismo jurídico, económico, lingüístico, cultural y político a partir del reconocimiento de derechos colectivos a los pueblos indígenas. En su faceta política, se expresa en el reconocimiento de la democracia comunitaria -formas de elección y selección de autoridades y representantes por medio de usos y costumbres indígenas- que se articula con la democracia representativa y la democracia directa y participativa. La combinación variable de reglas e instituciones de estas tres formas de democracia configuran la democracia intercultural. Ese modelo de Estado condensa el proyecto político del Movimiento al Socialismo (MAS), partido que domina la escena política desde hace una década con el liderazgo de Evo Morales, vencedor de tres elecciones consecutivas: 2005, 2009 y 2014. En este trabajo esbozamos los contornos del diseño político e institucional vigente desde la promulgación de la nueva Constitución Política en 2009 y las características del proceso político –denominado “proceso de cambio”– iniciado a fines de 2005 con la primera victoria electoral del MAS hace más de una década.

Palabras-clave: Democracia Intercultural; Estado Plurinacional; Evo Morales; Proceso de Cambio; MAS

RESUMO

Em 2009, entrou em vigência uma nova Constituição Política que define um modelo estatal inédito – Estado Plurinacional – que se caracteriza pelo pluralismo jurídico, econômico, lingüístico, cultural e político a partir do reconhecimento dos direitos coletivos dos povos indígenas. Em sua faceta política, expressa-se no reconhecimento da democracia comunitária – formas de eleição e seleção de autoridades e representantes por meio das práticas e costumes indígenas – que se articula com a democracia representativa e a democracia direta e participativa. A combinação variável de regulamentos e instituições dessas três primeiras formas de democracia configuram a democracia intercultural. Esse modelo de Estado condensa o projeto político do Movimento para o Socialismo (MAS), partido que domina a cena política boliviana há mais de uma década sob a liderança de Evo Morales, eleito em três eleições consecutivas (2005, 2009, 2014). Neste trabalho esboçamos os contornos do desenho político e institucional vigente desde a promulgação da nova constituição política em 2009, e as características do processo político – denominado “processo de mudança” - iniciado ao final de 2005 com a primeira vitória eleitoral do MAS, há mais de uma década.

Palavras-Chave: Democracia Intercultural; Estado Plurinacional; Evo Morales; Processo de Mudança; MAS

ABSTRACT

In 2009, a new Political Constitution came into effect which defines an unprecedented State model: the Plurinational State. This model is characterized by the juridic, economic, linguistic, cultural and political pluralism based on the acknowledgment of the collective rights of indigenous peoples. In its political side, it express the acknowledgment of the communitarian democracy – systems of election and selection that follow indigenous practices and customs – that is articulated with the direct and participative democracy. The variable combination of rules and institutions of these three kinds of democracy configures the intercultural democracy. This State model condenses the political project of the Movimiento al Socialismo (Movement for Socialism – MAS), a political party that has dominated the political scene in Bolivia for more than a decade under the leadership of Evo Morales, who won three consecutive elections: 2005, 2009, 2014. In this article, we sketch the outlines of the political and institutional configuration in effect since the promulgation of the new Political Constitution in 2009, and the characteristics of the political process – called “process of change” - started by the end of 2005 with the first electoral victory of the MAS, more than a decade ago.

Key words: Intercultural Democracy; Plurinational State; Evo Morales; Change Process; MAS

RÉSUMÉ

En 2009, une nouvelle Constitution Politique est entrée en vigueur en Bolivie. Elle définit un modèle étatique inédit – celui de l’État Plurinational – qui se caractérise par le pluralisme juridique, économique, linguistique, culturel et politique à partir de la reconnaissance de droits collectifs des peuples autochtones. Elle s’extériorise, du point de vue politique, par la reconnaissance de la démocratie communautaire – des manières d’élection et de sélection des autorités et des représentants par les usages et les coutumes des peuples autochtones – qui s’articule avec la démocratie représentative ainsi que la démocratie directe et participative. La combinaison variable des règles et des institutions de ces trois formes de démocratie représentent la démocratie interculturelle. Ce modèle d’État condense le projet politique du Mouvement pour le Socialisme (Movimiento al Socialismo -MAS), parti politique qui domine la scène politique depuis environ dix ans sous la conduite d’Evo Morales, vainqueur de trois élections consécutives : 2005, 2009 et 2014. Dans cet article, nous décrivons les contours du dessein politique et institutionnel existant depuis la promulgation de la nouvelle Constitution politique en 2009 et les caractéristiques du processus politique, dénommé « processus de changement », qui a débuté fin 2005 avec la première victoire électorale du MAS il y a plus de dix ans.

Mots-clés Démocratie interculturelle; État plurinational; Evo Morales; Processus de changement; MAS

En 2009 entró en vigencia una nueva Constitución Política que define un modelo estatal inédito – Estado Plurinacional – que se caracteriza por el pluralismo jurídico, económico, lingüístico, cultural y político a partir del reconocimiento de derechos colectivos a los pueblos indígenas. En su faceta política, se expresa en el reconocimiento de la democracia comunitaria -formas de elección y selección de autoridades y representantes por medio de usos y costumbres indígenas- que se articula con la democracia representativa y la democracia directa y participativa. La combinación variable de reglas e instituciones de estas tres formas de democracia configuran la democracia intercultural. Ese modelo de Estado condensa el proyecto político del Movimiento al Socialismo (MAS), partido que domina la escena política desde hace una década con el liderazgo de Evo Morales, vencedor de tres elecciones consecutivas: 2005, 2009 y 2014.

En este trabajo esbozamos los contornos del diseño político e institucional vigente desde la promulgación de la nueva Constitución Política en 2009 y las características del proceso político – denominado “proceso de cambio” – iniciado a fines de 2005 con la primera victoria electoral del MAS hace más de una década.

Una innovación política “a la boliviana”

Una evaluación general de los rasgos de la orientación política predominante permite señalar que el Estado Plurinacional presenta características de una matriz sociopolítica de tendencia estado-céntrica a la usanza de los regímenes latinoamericanos del siglo XX, empero con ingredientes novedosos. En las dos últimas décadas, las relaciones entre Estado y sociedad se han modificado de manera notable debido a las transformaciones sociales y culturales; asimismo por la inserción de los países latinoamericanos en la globalización que ha cambiado el papel del Estado sin modificar su importancia. Los cambios sucedidos exigen una interpretación renovada para definir el conjunto de procesos que se designa con la noción de “retorno del Estado”. En el caso boliviano, el Estado Plurinacional ocupa un lugar central en el “proceso de cambio” y define su orientación política como *neodesarrollismo indígena* (Fernando Calderón *dixit*).

El Estado es la entidad que representa el interés común al que se subordinan los intereses de los diferentes grupos sociales, incluidas las “naciones y pueblos indígenas originarios de campesinos” que son el sustento del Estado Plurinacional. El Estado juega un rol central en la solución de los retrasos y desigualdades económicos, políticos, territoriales y socioculturales mediante la aplicación de políticas distributivas y redistributivas. En ese sentido, los objetivos del Estado Plurinacional son convencionales y se refieren a fortalecer la soberanía y ampliar el mercado interno, a promover la inclusión política y la cohesión social, a resolver desafíos de integración territorial y de inserción política y económica en la globalización.

La política económica promueve un modelo heterodoxo que potencia la economía estatal y fortalece a los pequeños y medianos productores a partir de invertir los excedentes generados por la exportación de recursos naturales. La expansión del rol del Estado en la economía también responde a la aplicación de políticas sociales de tipo distributivo que son dirigidas a sectores populares y cuya continuidad y ampliación exigen el incremento de los ingresos fiscales a través de la promoción de la inversión extranjera y de la exportación de materias primas. En otros sectores, como la producción alimentaria, el gobierno optó por la colaboración pública privada puesto que ha suscrito un acuerdo con los empresarios de la agroindustria para la ampliación de la superficie de producción agrícola, con apoyo de la inversión pública en infraestructura, con

el objetivo de cumplir las necesidades del consumo interno, así como para incrementar la exportación de productos agrícolas.

En suma, el Estado adopta una postura heterodoxa que pretende combinar la perspectiva indígena y ecologista que postula el Vivir Bien como visión de desarrollo y la explotación intensiva de recursos naturales para la exportación, mientras se forjan proyectos de industrialización con inversión pública o empresas transnacionales. Sin duda, la perspectiva temporal será decisiva para examinar las posibilidades de la existencia de un punto de equilibrio entre ambas visiones bajo la égida estatal.

Un rasgo distintivo en la construcción del nuevo modelo político es la *democracia intercultural*, uno de los elementos específicos del proceso boliviano que lo distingue de las experiencias de Ecuador y Venezuela. Este modelo democrático se refiere a la combinación – variable y heterogénea – de reglas de democracia representativa, democracia participativa y democracia comunitaria; esta última se refiere a la utilización de los usos y costumbres de los pueblos indígenas en la elección de representantes y autoridades, así como en la formación de gobiernos autónomos indígenas.

La implementación de la *democracia intercultural* se inició en los comicios generales de 2009 y departamentales de 2010 con la elección de representantes indígenas en las asambleas legislativas, nacionales y departamentales. En primer lugar, se definió la presencia de diputados uninominales – correspondientes al 5% de la cámara – mediante escaños asignados a pueblos indígenas que eligieron a sus representantes en circunscripciones especiales.¹ Los candidatos fueron seleccionados por las organizaciones indígenas e inscritos en listas partidistas para ser elegidos mediante voto universal. El número de diputados y la modalidad de elección se mantuvieron en los comicios de 2014 pese a los reclamos de las organizaciones indígenas que demandaron un incremento de su bancada. En segundo término, los comicios subnacionales de 2010 conformaron las asambleas legislativas departamentales y la proporción de asambleístas indígenas osciló entre 5 y 15% según la diversidad étnica en cada región. En este caso, los pueblos indígenas utilizaron sus usos y costumbres (asamblea, rotación) para la designación o elección de representantes. Esos rasgos se reprodujeron en los comicios subnacionales de 2015.

Otro ámbito de expresión de la *democracia intercultural* es la *autonomía indígena* como diseño institucional de nuevos órganos de (auto) gobierno bajo reglas y prácticas consuetudinarias de las comunidades indígenas que, en el pasado, convivían con las normas formales. Las autonomías indígenas son el espacio político para la vigencia de la democracia comunitaria. Su materialización institucional es parsimoniosa y sigue dos rutas: referendo para la conversión de un municipio en autonomía indígena y trámite administrativo para el reconocimiento de territorios indígenas en autonomías territoriales con instancias de gobierno.

En cuanto a la modalidad de conversión mediante referendos, en diciembre de 2009 se realizaron consultas electorales para la transformación de una docena de municipios en autonomías indígenas. Once entidades locales obtuvieron los votos necesarios para su conversión en autonomías indígenas pero solamente dos elaboraron sus estatutos – después de un largo proceso de deliberación y trámite institucional – y fueron sometidos a referendo aprobatorio en septiembre de 2015. Las urnas rechazaron una propuesta y aprobaron la creación de la primera Autonomía Indígena en Charagua, el municipio más extenso del país. Es otra manifestación de la *construcción minimalista* del Estado Plurinacional pero, sin duda, trata de un tema crucial en la definición del modelo de desarrollo puesto que las relaciones entre el

Estado y los pueblos indígenas se modificaron de manera sustantiva en el transcurso de la segunda gestión gubernamental de Evo Morales.

A partir de la promulgación de la Constitución Política, las demandas del movimiento indígena se transmutaron en instituciones, leyes y derechos. La ampliación del sistema de derechos con el reconocimiento de derechos colectivos implicó la creación de un nuevo sujeto jurídico presente de manera reiterativa en el texto constitucional: “naciones y pueblos indígena originarios campesinos”, al que definimos, didácticamente, como *sujeto plurinacional*. A nuestro juicio trata de una construcción discursiva/jurídica puesto que no existe colectividad que contenga esos cinco rasgos sociológicos, por ende, solamente el Estado tiene la prerrogativa de representar a dicho *sujeto plurinacional*.²

Los principales referentes del *sujeto plurinacional* son los pueblos indígenas y sus derechos colectivos son territoriales, por lo tanto, su ejercicio se define con relación al Estado. Esto implica que cada pueblo o comunidad debe establecer acuerdos con el Estado Plurinacional de manera particular y específica, un hecho que pone en cuestión la existencia del movimiento indígena como actor político, tal como sucedió en el caso del conflicto en torno a la construcción de una carretera en el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure (Tipnis), que puso en debate el tema de la autonomía indígena – como expresión de la vigencia de derechos colectivos – en contraste con el ejercicio de soberanía estatal y se resolvió mediante la realización de una consulta a las comunidades indígenas de la zona.

La coalición de gobierno: un instrumento político de los sindicatos

Un aspecto notable del proceso político boliviano es la lógica corporativa que caracteriza la coalición oficialista que comanda el MAS. Trata de una coalición de movimientos sociales con fuerte base organizativa de tipo sindical que, en los últimos años, se expandió y superó el núcleo de apoyo inicial concentrado en los campesinos e indígenas. Esta coalición es flexible y su composición depende del grado de atención del gobierno a las demandas e intereses de sus miembros y, en esa medida, tiene rasgos corporativos. La presencia de los actores sociales en la coalición es variable: su participación es sólida y estable cuando el gobierno canaliza sus demandas y se debilita cuando las decisiones gubernamentales no responden a sus intereses. Sin embargo, trata de un corporativismo de nuevo cuño porque existe una auto representación política de las organizaciones sociales con la presencia de dirigentes en cargos parlamentarios y de gobierno en todos los niveles de la gestión estatal. Hay tres círculos o anillos de apoyo popular al gobierno que depende de la relación entre demandas y decisiones. Un primer anillo está ocupado por las organizaciones de raigambre sindical que agrupan a campesinos, colonizadores y mujeres campesinas/indígenas (CSUTCB³, CSCIB⁴, CNMIOC-BS⁵) que son el grupo más estable de respaldo a la gestión gubernamental. Un segundo anillo está conformado por las organizaciones indígenas (agrupadas en Cidob⁶ y Conamaq⁷) y que, en diversos temas, como la promulgación de las normas electorales, cuestionaron al MAS y se alejaron circunstancialmente de la coalición de gobierno, sobre todo cuando se produjo el conflicto en torno al Tipnis. Un tercer anillo incluye a otros sectores sindicalizados como cooperativistas mineros, obreros, fabriles, trabajadores mineros asalariados, universitarios y jubilados que se agrupan en la Coordinadora Nacional por el Cambio (Conalcam) de manera circunstancial.

Un elemento destacable de la historia del sindicalismo campesino es su adscripción a la lucha por la democracia ante las dictaduras militares en los años ochenta, una decisión que fue la antesala de su apuesta a la participación electoral para la disputa del poder político con

candidatos propios, así como de su respaldo a las demandas por una reforma constitucional o la defensa de los recursos naturales. Es decir, el accionamiento sindical no se limitó al logro de reivindicaciones corporativas sino que éstas se combinaron con demandas de alta agregación como la democracia, la soberanía y la nacionalización proporcionando un cariz distinto al accionamiento corporativo. Este hecho no impide la existencia de conflictos de intereses entre los miembros de la coalición de gobierno, tal como sucede entre campesinos e indígenas que tienen distintas concepciones del uso del territorio, también entre cooperativas mineras y comunidades indígenas en cuanto a la explotación de los recursos naturales. En tal sentido, se puede hablar de una suerte de corporativismo de nuevo cuño que pretende conjugar, desde el Estado, intereses contrapuestos bajo el supuesto de que el Estado representa el interés general. Cuando prevalecen los intereses corporativos se puede decir que predomina el *polo neodesarrollista* respecto al *polo indígena* pero ambos dan pautas para la definición del modelo de desarrollo en busca de un punto de equilibrio entre esos polos, así como el proyecto de Estado Plurinacional oscila entre el nacionalismo e indigenismo.

El factor de unificación de esa coalición no es institucional sino carismático porque se concentra en la figura de Evo Morales. Una figura que sintetiza la cultura política boliviana porque su identidad indígena se conjuga con su quehacer campesino y su labor como dirigente sindical. Evo Morales, siendo presidente, no dejó de ejercer su papel de dirigente de las federaciones sindicales de campesinos productores de hoja de coca. Precisamente, la última apuesta política del MAS fue promover una reforma constitucional para viabilizar una nueva postulación presidencial de Evo Morales en 2019. Este intento fue rechazado en las urnas, sin embargo, las organizaciones sindicales insisten en la búsqueda de nuevas opciones legales para que su líder sea candidato en los próximos comicios generales.

Para entender ampliamente esta estrategia evaluamos las pautas de la política boliviana entre 2005 y 2016.

Proceso político decisional y cambios en la democracia

La derrota del oficialismo en el Referendo Constitucional del 21 de febrero de 2016 marca un momento de inflexión en el proceso político boliviano porque cierra un ciclo de victorias electorales del MAS iniciado en diciembre de 2005.

La primera gestión de Evo Morales (2006-2009) se destacó por la intensa polarización y el enorme grado de conflictividad social; la segunda gestión gubernamental del MAS (2010-2015) se caracterizó por el incremento de los conflictos sociales y por las crecientes dificultades del gobierno para hacer prevalecer sus decisiones en la aplicación de políticas públicas pese a disponer del control de las dos cámaras de la Asamblea Legislativa Plurinacional con mayoría calificada. La actual gestión de gobierno (2015-2020) parece discurrir bajo parámetros similares de poder político concentrado pero con límites impuestos por el accionamiento ciudadano, ya sea a través del voto, la opinión pública y la movilización callejera.

En general, el estilo de gobierno en la última década puede definirse como *decisionismo presidencial* debido al excluyente protagonismo de Evo Morales en la toma de decisiones gubernamentales. No utilizamos la noción convencional de decisionismo que consiste en un estilo personalista que contradice a la democracia porque niega el pluralismo, desdeña las leyes y prescinde de la institucionalidad. Es decir, en el caso boliviano, el decisionismo – paradójicamente – está limitado por el presidencialismo y sus reglas, a pesar de que el régimen

presidencialista no sufrió modificaciones sustantivas en la CPE, puesto que se mantuvieron sus características, excepto en lo relacionado con la legitimidad de origen del mandato. Así, la elección presidencial es directa, mediante voto ciudadano – en primera o segunda vuelta – y se eliminó la posibilidad, antes vigente, de una elección congresal indirecta cuando ningún candidato obtenía mayoría absoluta de votos. Es decir, se produjo un cambio del *presidencialismo de coalición*, como rasgo principal de la denominada “democracia pactada” vigente entre 1985 y 2003, a un *presidencialismo de mayoría*, en vigencia desde enero de 2006 – aunque con momentos de excepción, como se verá más adelante – merced a tres triunfos consecutivos de Evo Morales con mayoría absoluta. Supremacía electoral que no le sirvió para conseguir apoyo en las urnas en el referendo constitucional realizado en febrero de 2016 para modificar la CPE y viabilizar su postulación en los comicios generales de 2019.

La última victoria electoral de Evo Morales sucedió en octubre de 2014 y el MAS repitió su control de la Asamblea Legislativa Plurinacional con mayoría de dos tercios de escaños en ambas cámaras. De esa manera se delineó un *sistema de partido predominante* porque si bien existe competencia entre organizaciones políticas no existe competitividad. Este tipo de sistema de partido se caracteriza porque “se permite la existencia de partidos distintos del principal... como legales y legítimos – aunque no forzosamente eficaces – competidores del partido predominante. [Es] un sistema de más de un partido en el que la rotación no ocurre en la práctica... mientras su principal partido se vea constantemente apoyado por una mayoría ganadora ... de los votantes”.⁸

El MAS venció en tres elecciones generales consecutivas superando el umbral de la mayoría absoluta (54% en 2005, 64% en 2009 y 61% en 2014) y con una diferencia de 25, 38 y 37 puntos respecto a su principal contendiente, es decir, hubo competencia pero ninguna tienda política opositora tuvo capacidad para disputar su primacía electoral (ver [Cuadros 1, 2 y 3](#)).

Cuadro 1 Elecciones Generales 2005

Agrupación política	Votos	%	Representación parlamentaria	
			Diputados	Senadores
Movimiento al Socialismo MAS	1.544.374	53,74% 72		12
Poder Democrático Social PODEMOS	821.745	28,59% 43		13
Unidad Nacional UN	224.090	7,79% 8		1
Movimiento Nacionalista Revolucionario MNR	185.859	6,47% 7		1
Otras agrupaciones	97.733	3,40% -		-
Inscritos	3.671.152			
Votos válidos	3.102.417	84,5% 130		27

Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal Supremo Electoral.

Cuadro 2 Elecciones Generales 2009

Agrupación política	Votos	%	Representación parlamentaria	
			Diputados	Senadores
Movimiento al Socialismo MAS	2.943.209	64,22% 88		26
Convergencia Nacional CN	1.212.795	26,46% 37		10
Unidad Nacional UN	258.971	5,65% 3		-
Alianza Social AS	106.027	2,31% 2		-
Otras fuerzas	97.733	1,35% -		-
Inscritos	5,088,924			
Votos válidos	4,582,785	90% 130		36

Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal Supremo Electoral.

Cuadro 3 Elecciones Generales 2014

Agrupación política	Votos	%	Representación Parlamentaria	
			Diputados	Senadores
Movimiento al Socialismo MAS	3.053.846	61,04% 86		25
Unidad Demócrata UD (Alianza entre UN y Demócratas)	1.225,095	24,49% 33		9
Partido Demócrata Cristiano PDC	453.647	9,07% 11		2
Movimiento Sin Miedo MSM	135.885	2,72% -		-
Partido Verde de Bolivia PVB	134.792	2,69% -		-
Inscritos	5,973.901			
Votos válidos	5,003.265	84% 130		36

Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal Supremo Electoral.

Ahora bien, la reproducción del poderío electoral del MAS en 2014 se produjo de manera paralela al inicio de la recesión económica en América Latina debido a la disminución del precio en el petróleo y en las exportaciones. El crecimiento económico de los años previos permitió la aplicación de una política redistributiva a partir del fortalecimiento del Estado que incrementó su presencia en el manejo del excedente económico. En el transcurso de 2015 y 2016 se ratificó la desaceleración económica en América Latina y, políticamente, se produjeron algunos hechos políticos que tuvieron repercusión regional, como el arribo a la presidencia de Mauricio Macri en Argentina – después de diez años de gobierno bajo el mando de Néstor y Cristina Kirchner –

, la victoria de la oposición en las elecciones legislativas de Venezuela y la destitución de la presidenta Dilma Rousseff en Brasil mediante un amañado juicio congresal. La derrota y/o debilitamiento de figuras políticas que formaron parte del denominado “giro a la izquierda” en la región – y eran aliados de Evo Morales – implica la existencia de un contexto internacional menos favorable para el gobierno del MAS.

El cambio en el mapa político latinoamericano y la necesidad de enfrentar las consecuencias negativas de la reducción en el crecimiento económico de la región impulsaron la decisión del MAS para promover una reforma constitucional dirigida a buscar la permanencia de Evo Morales en el poder mediante su habilitación como candidato presidencial. Tenía a su favor una sólida popularidad como presidente asociada a la implantación del MAS como la única organización política con presencia nacional. En 2014, la reelección del binomio presidencial estuvo precedida de un fallo del Tribunal Constitucional que dio curso a una ley interpretativa aprobada por la Asamblea Legislativa Plurinacional. En este caso, el único camino era la reforma parcial de la CPE mediante un referendo como una institución de la democracia directa.

Ese conjunto de elementos permite contemplar los intereses y demandas del MAS como actor político relevante. Para evaluar la estrategia de un actor político es necesario distinguir entre metas generales, particulares y personales.⁹ Las metas generales tienen que ver con intereses “universales” o “nacionales” que comparten la generalidad de los actores de la sociedad y se traducen en demandas de alta agregación que son, supuestamente, articuladas, representadas y canalizadas por el (partido de) gobierno – en nombre de Estado – y por el líder que conduce al gobierno. Es evidente que el lazo directo entre el “proceso de cambio” y el liderazgo carismático de Evo Morales puede definirse como una meta general que depende de un actor individual.

Las metas particulares corresponden a intereses grupales; en primer lugar a los intereses del partido de gobierno, sus dirigentes y militantes, puesto que el desempeño gubernamental en la atención de las demandas sociales implica reproducir y afirmar los lazos entre el gobierno y sus seguidores con base en un programa cuyo cumplimiento exige la permanencia del partido en el manejo del poder. Sin duda, la Agenda Patriótica del Bicentenario 2025 se transformó en una meta general, un programa gubernamental bajo la égida de un círculo de ministros cercanos al presidente y un círculo de dirigentes de organizaciones sociales que accedieron a espacios de poder, constituyéndose en un grupo multiforme sino con intereses particulares.¹⁰

A las metas generales – nacionales – y particulares – partidistas o corporativas – se suman las metas personales – del líder –, en este caso se trataba de la reforma constitucional para habilitar la postulación presidencial de Evo Morales en 2019 que, según sus declaraciones, era una demanda de sus seguidores. El liderazgo carismático, afianzado e incrementado con los éxitos en la política exterior respecto a la reivindicación marítima, era un incentivo específico adicional para aceptar las decisiones de las organizaciones sociales bajo el supuesto sindical del acatamiento a la decisión de “las bases” o de la utilización de la retórica del movimiento zapatista mexicano: “mandar obedeciendo”.

En suma, la estrategia del gobierno estaba dirigida a ampliar su interpelación política hacia el votante medio, que no comparte las metas particulares del partido de gobierno pero puede alinearse con las metas nacionales o generales impulsadas desde el Estado o con la convocatoria del líder carismático. Como resulta obvio es difícil encontrar puntos de equilibrio entre intereses generales, particulares y personales y esto tiene consecuencias en las estrategias esbozadas por los actores políticos. Esta perspectiva permite desechar una lectura enfocada en la denominada

“voluntad política” de los actores y se concentra en la complejidad del proceso político decisonal.

Estilo decisonal y distribución del poder político

Precisamente, el estilo decisonal del gobierno de Evo Morales no es un hecho irrelevante porque se sustenta en la concentración de recursos de poder institucionales en el MAS. La persistencia del presidencialismo como régimen de gobierno y el control oficialista de la Asamblea Legislativa Plurinacional implica que el proceso político decisonal está centrado en un actor relevante que es presidente del Estado, así como del partido de gobierno y de las organizaciones sindicales que constituyen su principal base de apoyo político. La condensación de roles en la figura de Evo Morales refleja la complejidad de su estilo de conducción gubernamental, puesto que en los tres casos ejerce su condición de líder sin delegar funciones.

Este hecho explica por qué no existe un mecanismo recurrente para tomar decisiones; también explica la ausencia de un modelo de gestión de conflictos en el accionamiento del gobierno; lo que resalta es la presencia dominante de la figura presidencial que expresa la dependencia del MAS y sus aliados respecto a la voluntad del líder. Es decir, los costos negativos o las dificultades que enfrentaron algunas decisiones gubernamentales en determinadas situaciones de conflicto (por ejemplo, el “gasolinazo” de finales de 2010 o el conflicto por el Tipnis en septiembre de 2012) pusieron en evidencia que las decisiones presidenciales no respondían a un cálculo racional convencional de medios/fines, tampoco a un mero pragmatismo dirigido a preservar su popularidad. No es casual que en ese período las encuestas dieron cifras negativas sobre la imagen presidencial. Así es posible llegar a una conclusión paradójica: para fortalecer su legitimidad y viabilizar su plan de reelección en los comicios de 2014, Evo Morales debió adecuar sus decisiones personales a demandas corporativas e intereses grupales.

No obstante, en ese lapso de tiempo también se produjo el lanzamiento de la nueva estrategia diplomática dirigida a resolver la reivindicación marítima: en marzo de 2011 se hizo el anuncio de la demanda contra Chile y en marzo de 2013 se presentó la demanda a la Corte Internacional de Justicia de La Haya. Es decir, el MAS optó por combinar una demanda de alta agregación (la demanda marítima) que obtuvo apoyo irrestricto de todos los sectores sociales, incluidas varias organizaciones y personalidades de la oposición, con el cumplimiento de los objetivos – generales – del “proceso de cambio”, la satisfacción de los intereses – particulares – de los dirigentes del partido y de las organizaciones sindicales y la realización de las necesidades – individuales – del líder como encarnación del “proceso de cambio”.

Un proceso que exige ser evaluado desde una perspectiva distinta a partir de la *distribución vertical y horizontal del poder* que refleja la diversidad del reparto de las preferencias electorales a favor del MAS.

La compleja distribución del poder en el “proceso de cambio”

Para evaluar rigurosamente el contexto político e institucional del referendo constitucional es necesario esbozar el inédito campo político que surge desde la primera victoria electoral de Evo Morales en diciembre de 2005. Precisamente, un rasgo novedoso del “proceso de cambio” es la configuración coetánea de un complejo escenario político debido a la combinación de dos

lógicas de distribución de los recursos institucionales de poder que inciden en el proceso político decisonal, o sea, en el estilo de conducción del gobierno.

A la convencional *distribución horizontal del poder* que define las relaciones entre el poder ejecutivo y el parlamento se sumó – desde 2005 – una *distribución vertical del poder* que establece el nexo entre el presidente y las autoridades políticas departamentales (alcaldes). Antes de 2005, únicamente la dimensión horizontal definía la distribución del poder porque se limitaba al ámbito parlamentario y se resolvía bajo el fantasma de la ingobernabilidad incentivando la formación de coaliciones partidistas mayoritarias (la “democracia pactada” vigente entre 1985 y 2002) en respaldo del presidente. Ahora bien, la elección de alcaldes mediante voto popular en diciembre de 2005 sentó las bases de una *división vertical de poderes* que, con la implementación de las autonomías departamentales desde 2010, se institucionalizó como un rasgo central del Estado Plurinacional. Es decir, la primera vez que – desde la transición democrática en 1982 – se eligió de manera directa a un presidente porque obtuvo más del 50% de la votación, paralelamente se realizaron comicios departamentales para elegir alcaldes bajo pautas de legitimidad electoral y, por ende, con capacidad para interpelar al gobierno central, al presidente.

A partir de esa complejización de la distribución del poder desde finales de 2005 se analizan los efectos políticos de los resultados de los comicios nacionales y subnacionales contemplando las tres gestiones gubernamentales de Evo Morales. La comparación de los resultados de las elecciones generales y los comicios subnacionales (en el nivel departamental) refleja una tendencia general: el MAS obtiene más del 50% en elecciones generales y menos del 50% en comicios subnacionales (en el nivel departamental), denotando que existe un grado de autonomía de acción en el ejercicio de ciudadanía política en una importante franja del electorado. Esta diferencia no aporta elementos para dilucidar los rasgos de la capacidad hegemónica del MAS, puesto que trata de desempeño electoral en escenarios diversos y en coyunturas críticas que inciden en las opciones de voto.

En suma, la consideración de ambas dimensiones – distribución horizontal y vertical del poder – permite evaluar las condiciones para la gobernabilidad democrática en sus dos acepciones: como estabilidad política en el proceso decisonal y como capacidad de gestión para resolver demandas. En esa medida nos interesa destacar la nueva configuración del campo político comparando las características de la *distribución del poder* en el transcurso de las tres gestiones de Evo Morales (ver [Cuadro 4](#) y [Gráfico 1](#)).

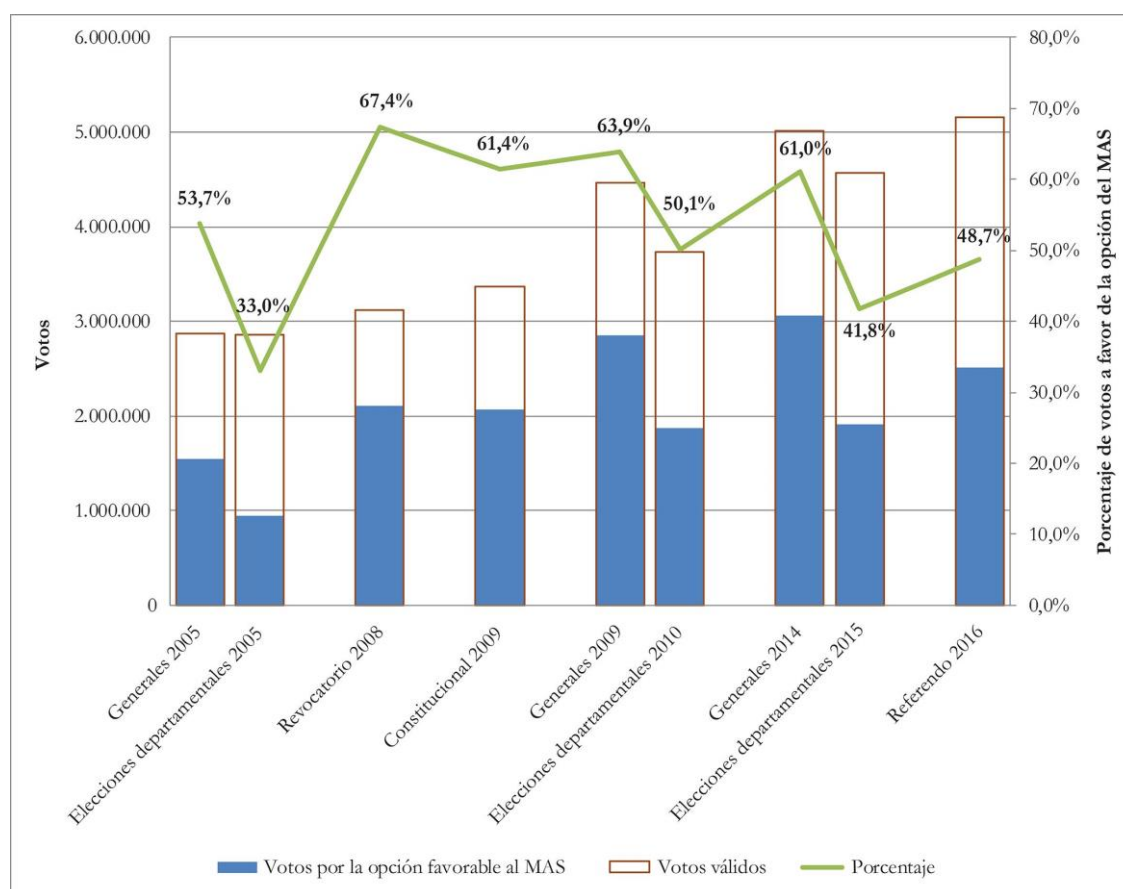
Cuadro 4 División vertical de Poderes Evolución del Voto a Favor del MAS (2005-2016)

Comicios electorales o referendos	Votos por la opción favorable al MAS	Votos válidos	Porcentaje
Elecciones generales 2005	1.544.374	2.873.801	53,7%
Elecciones alcaldes 2005	942.913	2860216	33,0%
Referendo revocatorio 2008. Votos para ratificar a Evo Morales y Álvaro García	2103872	3120909	67,4%
Referendo Constitucional 2009. Votos por el Sí	2.064.417	3.360.592	61,4%
Elecciones generales 2009.	2.851.996	4.462.411	63,9%

Comicios electorales o referendos	Votos por la opción favorable al MAS	Votos válidos	Porcentaje
Elecciones subnacionales 2010	1870652	3.734.157	50,1%
Elecciones generales 2014	3057618	5011388	61,0%
Elecciones subnacionales 2015	1.909.314	4.568.976	41,8%
Referendo constitucional 2016 Votos por el Sí.	2506562	5151610	48,7%

Todos los resultados fueron calculados en el ámbito nacional (sin voto en el exterior).

Fuente: elaboración propia con datos CNE y TSE.



Fuente: elaboración propia con datos CNE y TSE

Gráfico 1 Evolución del Voto a Favor del MAS (2005-2016)

La primera gestión de Evo Morales (2006-2010) se caracterizó por una intensa polarización política que se expresó institucionalmente en la coexistencia de dos figuras complejas: *gobierno dividido* en la dimensión horizontal de la distribución del poder y *pugna de poderes* en la dimensión vertical. En el primer caso, el Senado estuvo controlado por fuerzas de oposición y, en el segundo caso, se conformó una coalición mayoritaria de alcaldes hostiles al presidente. Esa pugna concluyó en 2008 con la realización de un referendo por revocatoria de mandato de las autoridades políticas. Evo Morales fue ratificado con 67% de votos, dos alcaldes perdieron su mandato y disminuyó la intensidad en la pugna vertical de poderes. La oposición parlamentaria utilizó su capacidad de veto en la cámara alta y condicionó la aprobación de la

convocatoria al referendo ratificatorio de la CPE a la modificación de varios artículos del texto original. De esta manera la crisis política y su resolución institucional dependieron de una compleja distribución del poder político.

En cambio, en la segunda gestión (2010-2015), el MAS controló ambas dimensiones de la distribución del poder porque obtuvo mayoría calificada de dos tercios en la Asamblea Legislativa Plurinacional y logró el control de la mayoría de las gobernaciones departamentales. Fue una fase de despliegue de la capacidad hegemónica del proyecto del MAS bajo un gobierno que concentró el poder de manera inédita. Se fortaleció el decisionismo presidencial porque se debilitaron los controles de tipo multipartidario (por la carencia de pluralismo en el órgano legislativo) y de carácter contra mayoritario (debido a la subordinación de otros órganos del Estado al ejecutivo). También se añadió el centralismo por la precariedad de los flamantes gobiernos departamentales y la lentitud en la elaboración de estatutos autonómicos.

La tercera gestión del MAS, iniciada en enero de 2015, presenta una combinación original en la distribución del poder. En la *dimensión horizontal*, merced a los resultados de octubre de 2014, se reprodujo la mayoría calificada oficialista en la Asamblea Legislativa Plurinacional y, en marzo de 2015, los comicios subnacionales forjaron una interesante distribución de poder en la *dimensión vertical* debido a la victoria de candidatos opositores en un tercio de las gobernaciones y la mayoría de las alcaldías en los centros urbanos. Es decir, no se repitió la polarización conflictiva que marcó el inicio del “proceso de cambio”, tampoco se reiteró la supremacía oficialista de la segunda gestión del gobierno de Evo Morales. Ahora bien, los resultados de los comicios subnacionales de 2015 configuraron escenarios políticos pluralistas más proclives a la interacción política y a la colaboración intergubernamental porque las autoridades tienen intereses comunes vinculados a la consecución de logros en su gestión y planes de potenciamiento de su liderazgo local para transitar a la arena nacional, puesto que el campo opositor es un campo disperso y fragmentado y no existe fuerza política con posibilidades de aglutinar a sus diversas expresiones partidistas o personales. Esta posibilidad de colaboración intergubernamental encaja en las necesidades de la realización de la Agenda Patriótica del Bicentenario 2025 porque puede incentivar acuerdos entre el gobierno central y gobernadores opositores, incluyendo a los alcaldes ajenos o adversarios al MAS que vencieron en la mayoría de los centros urbanos del país. En todo caso será crucial el curso de la recomposición de las fuerzas opositoras en el parlamento puesto que, en comparación al anterior período legislativo, se produjeron cambios en su composición: Movimiento Sin Miedo (MSM) fue desplazado por el Partido Demócrata Cristiano (PDC), se mantiene – desde 2005 – la presencia parlamentaria de Unidad Nacional (UN) e ingresa una nueva agrupación: Movimiento Democrático Social (Demócratas). Estas dos organizaciones formaron el frente electoral Unidad Demócrata (UD) pero actúan de manera divergente. Es decir, si se considera la *dimensión horizontal* se percibe una menor fragmentación en el campo opositor, además las tres fuerzas con representación parlamentaria tienen afinidad ideológica; un rasgo que no se repite en la dimensión vertical de la distribución del poder político porque existe una constelación de gobernadores y alcaldes opositores que tienen diversas filiaciones y posturas respecto al MAS.

Sin duda, la amenaza externa provocada por la desaceleración económica internacional, la estabilidad política asentada en la mayoría calificada parlamentaria que detenta el MAS y la dispersión de fuerzas en el campo opositor son los elementos que caracterizan el “proceso de cambio” después de una década de vigencia.

NOTAS

¹ Son siete diputados y corresponden a los pueblos indígenas de tierras bajas que son considerados “minoritarios”. Por eso se eligen en circunscripciones especiales que no tienen como requisito la continuidad territorial.

² Otro elemento destacado de la democracia boliviana es la creciente participación política de las mujeres. En 2009, con la vigencia de la nueva Constitución, la presencia de mujeres en la Asamblea Legislativa, en las elecciones de 2014, alcanzó a 50% en el Senado y a 50,7% en la cámara de Diputados. De esta manera se cumple la norma constitucional que establece la paridad y alternancia de género entre mujeres y hombres.

³ La Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, creada en 1979, es la máxima entidad campesina con organizaciones departamentales, regionales, provinciales, centrales, subcentrales y sindicatos en todo el territorio.

⁴ La Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia está constituida por 24 federaciones regionales y departamentales que representan a más de un millón de miembros. También están afiliados comerciantes y algunas organizaciones son exclusivamente de mujeres. El término “comunidades interculturales” sustituye al de “colonizadores” y pretende dar cuenta de su identidad indígena y campesina.

⁵ La Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia Bartolina Sisa se fundó en 1980 y es una organización con presencia nacional que conjuga la identidad indígena y de género. Sus dirigentes han presidido la Asamblea Constituyente y ocupan cargos de dirección en el MAS.

⁶ El Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qollasuyo (Conamaq) se creó en la región andina en 1997 y agrupa a las comunidades aymaras y quechuas que constituyen una mayoría poblacional.

⁷ La Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (Cidob) representa a los indígenas de tierras bajas y, desde fines de los años ochenta, agrupa alrededor de treinta pueblos de escasa población y que habitan en los llanos y la amazonia.

⁸ Giovanni Sartori, *Partidos y sistema de partidos*, Alianza Universidad, Madrid, 1992, p. 249.

⁹ Adam Przeworski, “Política y administración” en *Política y gestión pública*, CLAD/FCE, Buenos Aires, 2004.

¹⁰ Las denuncias de la Contraloría General del Estado sobre casos de corrupción en el Fondo Indígena que afectaron a varios dirigentes de las organizaciones campesinas e indígenas vinculadas al MAS demuestran la utilización de metas generales para fines particulares e individuales.

* Conferência proferida em 26/10/2016 durante o 40º Encontro Anual da Anpocs, em Caxambu – MG, Brasil.

Fuente: MAYORGA, Fernando. ESTADO PLURINACIONAL Y DEMOCRACIA INTERCULTURAL EN BOLIVIA. *Rev. bras. Ci. Soc.* [online]. 2017, vol.32, n.94 [cited 2017-07-31], e329401.

Available from: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092017000200301&lng=en&nrm=iso>. Epub Apr 06, 2017. ISSN 1806-9053. <http://dx.doi.org/10.17666/329401/2017>.