

Con-textos políticos

Conjeturas y debates de la
transición política boliviana
(2008-2010)



PROYECTO DE
FORTALECIMIENTO
DEMOCRÁTICO

El Proyecto de Fortalecimiento Democrático ejecutado por el PNUD-Bolivia con el apoyo de la Embajada de Suecia consideraron conveniente organizar un ciclo de encuentros interpartidarios de análisis político como respuesta a las múltiples posibilidades abiertas por el proceso político vivido en Bolivia.

Los objetivos fundamentales de este Ciclo de Conversatorios de Análisis Político fueron:

- Generar espacios de encuentro y deliberación para facilitar la socialización, ampliación y el acercamiento de las percepciones sobre el sistema político y la gobernabilidad democrática.
- Promover el análisis político de la coyuntura para fortalecer las capacidades de reflexión y diálogo político que permita identificar escenarios prospectivos de acción y concertación política.

Los Conversatorios convocaron a dirigentes políticos y destacados analistas nacionales y regionales quienes han contribuido al desarrollo del debate, la reflexión y la orientación de las decisiones políticas.



Con-textos políticos
Conjeturas y debates de la
transición política boliviana (2008 -2010)

Con-textos políticos
Conjeturas y debates de la transición política boliviana (2008-2010)

© Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD - Bolivia)

EQUIPO DE GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA/PNUD - Bolivia
Christian Jette, Coordinador

COORDINACIÓN GENERAL / Proyecto de Fortalecimiento Democrático
Carlos Camargo Chávez (PNUD)
Luis Alberto García Orellana (PNUD)
Fernando Luis García Yapur (PNUD)

TEXTOS DE:

Carlos Alarcón Mondonio – Diego Ayo Saucedo – Claudia Benavente Parada
Oscar G. Cámara Amaya – Carlos H. Cordero Carraffa – Roger Cortéz Hurtado
José Luis Exeni R. – Jorge Komadina Rimassa – Roberto Laserna
Jorge Lazarte Rojas – Pilar Lizárraga A. – Fernando Mayorga Ugarte
Gonzalo Mendieta Romero – Adolfo Mendoza Leigue – Ricardo Paz Ballivián
Gustavo Pedraza Mérida – Fernando Prado Salmón – Rafael Punte Calvo
Gonzalo Rojas Ortuste – Marcelo Silva Mollinedo – Pablo Stefanoni

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN: Adriana Berríos

EDICIÓN: Margarita Behoteguy
Gabriela Canedo Vásquez

Primera edición: octubre de 2011

ISBN: 978-99954-711-9-4

Depósito Legal: 4-1-1461-11

Impreso en Bolivia por PRISA Ltda.

Las ideas expresadas en los textos de la presente publicación son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no responden, necesariamente, a la línea de pensamiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio existente sin autorización explícita y escrita.

SIGLAS

| | |
|----------|---|
| ADN | Acción Democrática Nacionalista |
| APG | Asamblea del Pueblo Guaraní |
| AS | Alianza Social |
| CIDOB | Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia |
| CNE | Corte Nacional Electoral |
| COB | Central Obrera Boliviana |
| CONALDE | Consejo Nacional Democrático |
| CONAMAQ | Consejo de Ayllus y Marcas del Qullasuyu |
| CONDEPA | Conciencia de Patria |
| CPE | Constitución Política del Estado |
| CSUTCB | Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia |
| FFAA | Fuerzas Armadas |
| IDH | Impuesto Directo a los Hidrocarburos |
| IPSP-MAS | Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos – Movimiento Al Socialismo |
| MAS | Movimiento Al Socialismo |
| MIR | Movimiento de Izquierda Revolucionaria |
| MNR | Movimiento Nacionalista Revolucionario |
| NBI | Necesidades Básicas Insatisfechas |
| NFR | Nueva Fuerza Revolucionaria |
| ONG | Organización no Gubernamental |
| PODEMOS | Poder Democrático Social |
| PP-CN | Plan Progreso-Convergencia Nacional |
| PPB-CN | Plan Progreso para Bolivia - Convergencia Nacional |
| RET | Régimen Electoral Transitorio |
| UCS | Unión Cívica Solidaridad |
| UN | Unidad Nacional |
| UN-CP | Alianza por el Consenso y la Unidad Nacional |
| YPFB | Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos |

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| Presentación | 9 |
| Introducción | 11 |
| CONJETURAS SOBRE EL PACTO CONSTITUCIONAL | 19 |
| Referéndum “de salida” del proceso constituyente Gonzalo Rojas Ortuste | 21 |
| Escenarios políticos del pacto constitucional Fernando Prado Salmón | 27 |
| Ciclo constitutivo, proceso constituyente y alineamientos políticos Roger Cortéz Hurtado | 37 |
| EL ANDAMIAJE DE LA OPOSICIÓN POLÍTICA | 45 |
| Rol de la oposición: ¿de la gobernabilidad pactada a la gobernabilidad polarizada? Fernando Mayorga Ugarte | 47 |
| LA LEY DEL RÉGIMEN ELECTORAL DESDE LOS ANALISTAS | 57 |
| Análisis político sobre la coyuntura electoral Carlos Alarcón Mondonio | 59 |
| Los rostros de la Ley Electoral Transitoria Adolfo Mendoza Leigue | 67 |
| ELECCIONES DE 2009. DIVERSAS PERSPECTIVAS ANALÍTICAS | 75 |
| Contexto, situación y tendencias de las elecciones 2009 Carlos H. Cordero Carraffa | 77 |

| | |
|--|------------|
| Perspectivas políticas y estrategias de campaña en el proceso electoral de diciembre, 2009 | 95 |
| Jorge Komadina Rimassa | |
| El MAS-IPSP: las ambivalencias de la democracia corporativa | 105 |
| Pablo Stefanoni | |
| El proceso político-electoral. Estrategias, mensajes e interacciones de los frentes políticos principales | 113 |
| Gonzalo Mendieta Romero | |
| Bolivia entre elecciones, (muy poca) renovación democrática y plebiscitarismo | 127 |
| Gonzalo Rojas Ortuste | |
| MIRADAS A LAS ELECCIONES 2010 | 137 |
| Las elecciones de abril 2010 | 139 |
| Ricardo Paz Ballivián | |
| Tarija: reconfiguración de la estructura de poder de cara a las elecciones de abril de 2010 | 147 |
| Diego Ayo Saucedo | |
| Elecciones regionales y construcción del nuevo orden | 153 |
| Roger Cortéz Hurtado | |
| Balance de resultados electorales de abril de 2010 y reconfiguración de escenarios políticos | 165 |
| Gustavo Pedraza Mérida | |
| Balance preliminar de los resultados electorales de abril de 2010 | 181 |
| Claudia Benavente Parada | |

| | |
|--|------------|
| HORIZONTE DE LA LEY DEL RÉGIMEN ELECTORAL | 191 |
| Las nuevas reglas electorales para los órganos subnacionales Carlos H. Cordero Carraffa | 193 |
| ¿De la proporcionalidad al sistema de mayorías? Fernando Mayorga Ugarte | 209 |
| La proporcionalidad cada vez menos proporcional. Jorge Lazarte Rojas | 215 |
| Más allá de la proporcionalidad y la mayoría. Bases para una democracia intercultural José Luis Exeni R. | 227 |
| Edificando un Estado Plurinacional Oscar G. Cámara Amaya | 235 |
| ¿Hacia un sistema electoral mayoritario? Marcelo Silva Mollinedo | 247 |
| EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DE GOBIERNO | 251 |
| El cambio que no cambia Roberto Laserna | 253 |
| La construcción del Estado Plurinacional Comunitario: el gran desafío de la segunda gestión del gobierno de Evo Pilar Lizárraga A. | 259 |
| Las tres etapas del proceso de cambio Rafael Puente Calvo | 269 |
| PERFILES | 273 |

PRESENTACIÓN

Entre octubre de 2008 a abril de 2010, Bolivia vivió un intenso proceso político. Los acuerdos del Congreso Nacional en octubre de 2008 para sancionar una Ley de convocatoria de un referéndum de aprobación de la nueva Constitución Política del Estado (CPE), el asentimiento popular del texto constitucional mediante un Referéndum Nacional en enero de 2009, hasta la renovación de las autoridades nacionales y subnacionales acaecida en diciembre de 2009 y abril de 2010, marcan el periodo de transición estatal.

Como es lógico, el apretado proceso no ha estado al margen de situaciones de tensión, disputa y conflicto. La transición estatal permitió entrever viejas y nuevas tensiones que caracterizan a la construcción del Estado en Bolivia donde, posiblemente, la más visible fue la del proyecto de comunidad política que las bolivianas y bolivianos desean construir y afirmar. Tensión que arrastra consigo la configuración y reproducción de escenarios de polarización y desencuentro social y político que, en determinados momentos, han generado situaciones de riesgo y puesto en manifiesto la aún frágil institucionalidad y gobernabilidad democrática. Sin embargo, lo que hay que destacar es que a pesar de la intensidad de la disputa ideológica y política; esto es, el atrincheramiento de los actores claves en núcleos discursivos y de poder, la resolución de los mismos, en su gran mayoría, se ha realizado en atención y mediante los recursos institucionales de la democracia boliviana. En ese sentido, una de las experiencias vividas por la población es la profunda valoración de la democracia como la forma de gobierno que, desde el sentido común, debe preservarse como uno de los principales referentes normativos e institucionales de la edificación del nuevo Estado Plurinacional.

En esta línea, se ha desarrollado el análisis y el debate político que el Proyecto de Fortalecimiento Democrático de Organizaciones Políticas en Bolivia –ejecutado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-Bolivia) con el apoyo financiero de la Embajada de Suecia– y, a partir del año 2010, en alianza estratégica con la Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria (fBDM), promueve a través de la organización de espacios de encuentro multipartidarios con la presencia y participación de actores estratégicos del campo político y destacados intelectuales e investigadores sociales. De esta forma, el proyecto ha buscado la interacción e intercambio de criterios, visiones y lecturas del proceso y coyuntura política en cinco departamentos del país (La Paz, Santa Cruz, Cochabamba, Tarija y Chuquisaca) a lo largo del año 2009 hasta mediados de 2010, con el objeto de incentivar

procesos de cualificación de los debates y la ampliación de las percepciones políticas e ideológicas en función de la edificación de consensos normativos que permitan la mejor convivencia democrática y pacífica de las bolivianas y bolivianos.

Bolivia vive un momento constitutivo que configura un nuevo campo político donde, si bien se reproduce y reinventa un conjunto de arreglos institucionales muy propios de la tradición histórica del Estado republicano, también busca el reconocimiento e incorporación de representaciones simbólicas y dinámicas vinculadas a una diversidad de matrices de formación de las identidades sociales y colectivas. Por ello, Bolivia enfrenta el desafío de su refundación y, por ende, se encuentra en uno de los momentos más importantes de autocomprensión de su estructura básica de constitución socioestatal. Es el momento, quizá el mejor, para sentar las bases de una sociedad y Estado mucho más igualitario, democrático e integrador de su diversidad cultural que garantice a la población el acceso y goce de los derechos fundamentales. Sobre este aspecto, es importante recalcar una concepción que en la actualidad constituye un principio deseado y exigido por todas y todos: el garantizar a los miembros de la sociedad el acceso oportuno a los recursos y servicios que permitan el bienestar individual y colectivo. Ninguna comunidad política será viable si mantiene y reproduce altos índices de marginación, inequidad, desigualdad, exclusión y deterioro ambiental. Asimismo, ningún proyecto de construcción estatal tendrá éxito si no se propone atender adecuada y prioritariamente, mediante el establecimiento y el desarrollo de una estructura básica de organización institucional y de generación de políticas públicas, el logro del desarrollo humano.

En esta oportunidad, como parte de las iniciativas del PNUD-Bolivia para promover el debate y deliberación pública, a través de la presente publicación, ponemos a disposición del público los textos de análisis político del periodo de transición que aún vive Bolivia en el esfuerzo de constitución estatal. Los textos expresan diversas visiones de un conjunto de analistas, investigadores sociales e intelectuales que en función a los momentos específicos han sido convocados para participar en espacios de encuentro y deliberación con actores del campo político. A todos ellos, por este medio, expreso nuestro agradecimiento sincero.

Yoriko Yasukawa
Representante Residente del PNUD en Bolivia

INTRODUCCIÓN

Con-textos políticos. Conjeturas y debates de la transición boliviana (2008-2010) refleja las visiones y posiciones de diferentes especialistas y académicos que, en su momento, pusieron ciertos ejes de discusión sobre la mesa del debate alrededor de hitos que constituían el proceso político boliviano. El periodo que comprende los análisis realizados abarca desde el pacto constitucional dado en octubre de 2008, pasando por las elecciones de gobernadores y alcaldes en abril de 2010, el debate alrededor del nuevo régimen electoral, hasta un balance del primer año de la segunda gestión del gobierno de Evo Morales.

En este lapso se produjeron una serie de hechos que confluyeron en acuerdos, pactos y, sobre todo, en la concurrencia a las urnas por parte de la ciudadanía. El pacto de octubre de 2008 entre oficialismo y oposición desembocó en el referéndum constitucional y la aprobación de un nuevo texto. En diciembre de 2009, asistimos nuevamente a las urnas con el propósito de elegir a los mandatarios de la nación. En abril de 2010 se llevaron a cabo las elecciones de gobernadores y alcaldes, así como la discusión sobre la reforma electoral. Ninguno de estos hechos ha estado exento de confrontación y disputa; sin embargo, como veremos a lo largo de las siguientes páginas, las resoluciones se han dado por la vía democrática institucional: las urnas y/o la dinámica procedimental del sistema de gobierno.

Este escenario, marcado por la disputa del poder entre los actores políticos (expresada en la correlación de dos fuerzas: el MAS-IPSP como bloque gubernamental, y los comités cívicos y prefectos del oriente del país), estuvo acompañado, a su vez, por una confrontación de ideas que buscaron comprender y explicar lo acontecido y que, en su momento, se convirtieron en referentes de la opinión pública y nutrieron de información analítica para el despliegue de estrategias políticas.

Durante este periodo, seis grandes momentos políticos circunscribieron el análisis e interpretación de analistas e investigadores: 1) el pacto político constitucional; 2) el andamiaje de la oposición política; 3) la Ley Transitoria del Régimen Electoral; 4) las elecciones de diciembre de 2009 y abril de 2010; 5) la Reforma del Régimen Electoral y 6) el balance y evaluación del segundo gobierno de Evo Morales en su primer año. Alrededor de ello, se ensayaron un conjunto de ideas para dar cuenta del complejo proceso político boliviano.

Para el primer momento, se invitó a tres destacados investigadores para que, desde distintas lecturas, señalen las implicaciones políticas y sociales del pacto político constitucional. Gonzalo

Rojas Ortuste, en su artículo "Referéndum de 'salida' del proceso constituyente", señala que la propuesta de nueva CPE, pactada en octubre de 2008 por parte de los miembros del Congreso Nacional, ha restablecido la República y la nación boliviana, aunque con aspectos pendientes por resolver como la cuestión de las autonomías, tema fundamental y con alta prioridad en la agenda política. Asimismo, enfatiza en que la temática de la interculturalidad es otro de los grandes asuntos que debe decantarse del proyecto de la nueva CPE. Por su parte, Fernando Prado Salmón, en "Escenarios políticos del pacto constitucional", indica que el pacto constitucional entre el gobierno y la oposición política parlamentaria de octubre de 2008, que ha desembocado en el referéndum constitucional, ha abierto una serie de nuevos escenarios políticos de mediano plazo, entre los que destaca que el poder indígena-marxista del MAS-IPSP no tiene viabilidad, sino incorpora al oriente en su proyecto y que los movimientos cívico-regionales no tienen viabilidad nacional, sino asumen que son minoría. Finalmente, Roger Cortéz Hurtado, en el texto "Ciclo constitutivo, proceso constituyente y alineamientos políticos" hace una reflexión del ciclo constitutivo –entendido como el tiempo histórico correspondiente al agotamiento de un tipo de Estado y la proposición por implantar el proyecto de un nuevo Estado– que ha sido planteado e impulsado por sujetos sociales que cuestionan los intereses y poderes constituidos en la fase histórica previa.

Para reflexionar sobre el segundo momento, se invitó a Fernando Mayorga Ugarte para que efectúe un balance del andamiaje de la oposición política en el país. En su artículo "Rol de la oposición: ¿de la gobernabilidad pactada a la gobernabilidad polarizada?", el autor sostiene que pese a que en octubre de 2008 se dio un acuerdo congresal para viabilizar la convocatoria al referéndum constituyente, no se produjo un pacto constitucional porque el contenido de la CPE fue rechazado por las fuerzas opositoras en el referéndum de 2009 en los departamentos de la "media luna" (Santa Cruz, Beni, Tarija y Pando) que optaron por el "No". Rasgo fundamental de la oposición que selló su ubicación política y el despliegue de sus futuras acciones en el campo político, resaltando la carencia de una alternativa al proyecto "masista", puesto que sólo se centró en esgrimir un discurso genérico de defensa del "Estado de derecho" con base en el clivaje democracia/autoritarismo que no tuvo mucho efecto. En contrapartida, el partido de gobierno logró posicionar su discurso y estrategia política.

El análisis del tercer momento convocó a dos destacados investigadores y políticos para analizar los alcances, problemas y desafíos de la Ley Transitoria del Régimen Electoral. Carlos Alarcón Mondonio, en "Análisis político de la coyuntura electoral" señala dos incertidumbres como resultado de la coyuntura electoral: la primera, referida a la vigencia real y aceptación de las nuevas reglas por parte de los actores del sistema político y a la aguda polarización entre oficialismo y oposición; la segunda, alusiva a la realización pacífica y ordenada de los procesos electorales de diciembre 2009 y abril de 2010, que básicamente se refiere,

según su lectura, a la configuración tendenciosa de las circunscripciones electorales en la Cámara de Diputados, la ausencia de garantías adicionales para los procesos electorales, el proceso desordenado de implementación de las Autonomías, las ausencias de regulación sobre el padrón electoral, entre otros. A su vez, Adolfo Mendoza Leigue en “Los rostros de la Ley Electoral Transitoria”, destaca que el régimen electoral amplía los procedimientos de la democracia representativa mediante acciones afirmativas para mujeres y para pueblos indígenas originario campesinos considerados como minoría política, la ampliación de los derechos ciudadanos para las y los residentes en el exterior y la profundización de la democracia a escala departamental, regional y local. Asimismo, indica que este avance tiene su reverso conservador en la primacía de viejas lógicas representativas de la democracia pactada.

Para analizar sobre un momento crucial en el desenlace del proceso político boliviano, las elecciones de autoridades y representantes nacionales, departamentales y municipales, se invitó a un conjunto de investigadores a fin de que evalúen los resultados electorales y los escenarios de la configuración del campo político. Para ello, este momento se dividió en dos partes: las elecciones de Presidente y Vicepresidente del Estado Plurinacional de diciembre de 2009 y las elecciones departamentales y municipales de abril de 2010.

Las elecciones generales de 2009 fueron valoradas desde distintos puntos de vista. Carlos H. Cordero Carraffa, en “Contexto, situación y tendencias de las elecciones 2009”, resalta, como algo inédito en el país, el hecho de que las crisis políticas que amenazaban al sistema democrático se han canalizado y resuelto a través de elecciones para construir soluciones pacíficas a los problemas que enfrentan a partidos, regiones, grupos o movimiento sociales. Sin embargo, nos alerta sobre los obstáculos de las circunscripciones diferenciadas por cuestiones culturales y étnicas, dando lugar –de acuerdo a su lectura– a prácticas de exclusión y al surgimiento de reivindicaciones y discriminaciones de corte racista. A su turno, Jorge Komadina Rimassa, en “Perspectivas políticas y estrategias de campaña en el proceso electoral de diciembre, 2009”, señala que los resultados de las elecciones de diciembre de 2009 dan al MAS-IPSP el emplazamiento central del campo político-electoral ya que existe una diferencia sustantiva entre el MAS-IPSP y la oposición, que radica en que el partido de gobierno ha logrado unificar un campo político a través de la articulación discursiva y programática de los intereses de diversos grupos y movimientos sociales en una matriz ideológica “nacionalista” y anti-neoliberal. Asimismo, se ha dotado de una organización que actúa tanto en el campo electoral como en las calles. El MAS-IPSP ha ocupado el lugar central del campo político en Bolivia en tanto que las fuerzas de la oposición ocupan el lugar periférico: no han cesado de presionar y acosar al gobierno, pero no cuentan con recursos de poder para disputar el “centro”. Su espacio político es regional y sólo seducen a los

enclaves sociales habitados por las clases medias y alta. Por su parte, Pablo Stefanoni, en "El MAS-IPSP: las ambivalencias de la democracia corporativa", señala que el país enfrenta las elecciones presidenciales del 6 de diciembre de 2009 en un escenario por completo diferente del vivido durante los tres primeros años del gobierno de Evo Morales. Coincide con Komadina al señalar que la oposición se muestra carente de capacidad táctica y estratégica para enfrentar el proceso electoral y post electoral ya que el MAS-IPSP logró consolidar y fortalecer un nuevo bloque hegemónico. Además, añade un matiz importante a la lectura, señala que no se puede hablar de polarización cuando un candidato –en este caso Evo Morales– tiene más del 50% de la preferencia y el otro no llega ni al 20%. Más bien habría que hacer la distinción entre polarización y estrategias de polarización. Concluye aseverando que asistimos al agotamiento de la apuesta a la regionalización de la política (liderada por la elite cruceña) y a la recuperación de un escenario político nacional. Por último, Gonzalo Mendieta Romero, en "El proceso político-electoral. Estrategias, mensajes e interacciones de los frentes políticos principales", hace un balance de las posiciones y estrategias políticas y los ejes discursivos que los partidos desplegaron durante la campaña electoral. Gonzalo Rojas Ortuste, en "Bolivia entre elecciones, (muy poca) renovación democrática y plebiscitarismo" analiza el contexto post elecciones presidenciales 2009. Plantea que el uso recurrente de las urnas con una figura prominente se denomina "democracia plebiscitaria del líder". Rojas ve que el reforzamiento de la figura del líder por vías plebiscitarias tiene dificultades de continuidad, además es poco saludable para el ordenamiento democrático de una sociedad que ya ha abrazado el instrumento electoral.

Para efectuar un balance del proceso preelectoral de gobernadores de abril de 2010, cinco analistas proponen sus miradas particulares. Ricardo Paz Ballivián, en "Las elecciones de abril 2010", analiza las derivaciones político-institucionales de la reforma electoral que rige las elecciones de abril de 2010 para elegir autoridades del nivel sub nacional (departamentos y municipios). Vaticina las elecciones de abril de 2010 como la posibilidad de la configuración de un sistema político multipartidario en el ámbito departamental o, lo más probable, la conformación o inicio de un sistema de partido hegemónico parecido al que instauró el PRI en México durante setenta años. Diego Ayo Saucedo, en "Tarija: reconfiguración de la estructura de poder de cara a las elecciones de abril de 2010", realiza una caracterización de la estructura de poder en dicho departamento y uno de los elementos que destaca es que con las elecciones de gobernadores y alcaldes en Tarija, se logra, por primera vez, que el tejido social, no obstante su heterogeneidad, calce con la malla institucional existente y el sistema electoral. La democracia se expande, aunque Ayo apunta a que el gobernador deberá gobernar en base a pactos.

Roger Cortéz Hurtado, en "Elecciones regionales y construcción del nuevo orden", realiza una lectura peculiar de las elecciones regionales y la construcción del nuevo orden, pues señala que el MAS-IPSP ganó en las cifras, pero perdió desde el punto de vista de sus expectativas. Las elecciones de abril de 2010 por un lado, son fundamentales en la definición de los proyectos sociales que se han estado enfrentando en los últimos diez años y, por otro, la elección ha ido más allá de elegir gobernadores y alcaldes, pues nos hemos introducido en el centro de la construcción compleja de una renovada administración territorial del Estado. Gustavo Pedraza Mérida, en "Balance de resultados electorales de abril de 2010 y reconfiguración de escenarios políticos", sostiene un apunte importante: que el presidente Evo gana más que el MAS-IPSP, pues la ausencia de Evo Morales como candidato en la contienda electoral significó la disminución de su caudal electoral. A esto se suma que la derrota del MAS-IPSP en algunos municipios de La Paz, es fruto de fricciones internas y de errores en la forma de elección de sus candidatos. Con esto último coincide Claudia Benavente Parada en su artículo "Balance preliminar de los resultados electorales de abril de 2010, quien añade además que las elecciones nacionales y locales son de distinta naturaleza: en las nacionales prima el voto ideológico para dar paso al voto útil en la práctica a nivel departamental y municipal. Tanto Pedraza como Benavente rescatan el incremento de adhesiones que el MAS-IPSP tuvo en estas elecciones municipales respecto de las anteriores elecciones municipales de 2004. En lo que disienten es que el primero considera que el sistema de partidos y actores políticos de oposición será rearmado. En cambio, Benavente considera que no existen señales de una recomposición nacional con una visión de Estado alternativa, siendo el MSM quien esté ocupando el lugar de la oposición.

Nuevamente, en el quinto momento, nos detenemos, con más énfasis, en el horizonte de la reforma del Régimen Electoral ahora con una Ley definitiva. Carlos H. Cordero Carraffa, en "Las nuevas reglas electorales para los órganos subnacionales" realiza el análisis del Régimen Electoral, y concluye que esta norma y las reglas del juego están confeccionadas de un modo que tienden a favorecer las aspiraciones presidenciales para la reproducción del poder por la vía democrática. Es así que las medidas incorporadas en el Régimen Electoral, de acuerdo a su perspectiva, tienden a debilitar la institucionalidad legislativa y a potenciar la institución presidencial, pues sostiene que tiene un presidencialismo más rígido y concentrado en la figura y autoridad del Presidente del Estado. Fernando Mayorga Ugarte, en "¿De la proporcionalidad al sistema de mayorías?", analiza las derivaciones político-institucionales de la reforma electoral y su impacto en la edificación del Estado Plurinacional, la democracia y el sistema de partidos. Mayorga afirma que el sistema político no transita hacia un sistema mayoritario aunque existe un menoscabo del pluralismo político. La ratificación del sistema mixto es vital, sostiene el autor, porque la regla de mayorías en

circunscripciones uninominales favorece a las organizaciones políticas grandes y elimina las posibilidades de representación de las minorías, es así que menoscaba el pluralismo en la representación política. Sin embargo, la Ley del Régimen Electoral introdujo algunos cambios con consecuencias en el régimen político por medio de algunas pautas para transitar hacia un presidencialismo de mayoría. Ahora la importancia de la Ley del Régimen Electoral radica en aspectos de legitimidad, eficacia decisional, representatividad y, por tanto, gobernabilidad en la relación entre el Órgano Ejecutivo y Legislativo. Por último, Mayorga apuesta a que en un régimen democrático, la integración social no sólo requiere el reconocimiento institucional de la diversidad cultural, sino, también, la vigencia del pluralismo político. Éste debe estar garantizado por las reglas electorales. En este sentido, el autor apuesta a que la democracia debe ser intercultural.

Jorge Lazarte Rojas, en “La proporcionalidad cada vez menos proporcional”, analiza también las reglas del sistema electoral y señala que estamos en presencia del tránsito del sistema proporcional integral a un sistema mixto, con proporcionalidad restringida, que convive ahora con el sistema mayoritario. Este resultado no es compatible con lo que aplicó Bolivia desde 1997, y Lazarte considera que sólo es medianamente compatible con la Constitución actual cuya redacción ya establece que este modelo proporcional sólo sería válido para los escaños de diputados. La tendencia a que las minorías no sean tomadas en cuenta puede dar lugar a que al verse excluidas, adopten otros “métodos de lucha”.

Por su parte, José Luis Exeni R., en “Más allá de la proporcionalidad y la mayoría. Bases para una democracia intercultural”, señala que resulta fundamental insistir en que, a diferencia de anteriores procesos de reforma, la exploración acerca del horizonte de la nueva norma electoral en Bolivia no puede entenderse al margen del impulso de construcción de un nuevo modelo de Estado y, claro, de una concepción ampliada de democracia: la democracia intercultural. Asimismo, señala algunos puntos innovadores en la futura normativa electoral y plantea principios fundamentales que hacen a la esencia misma de un órgano público del nuevo Estado que son: plurinacionalidad, interculturalidad, complementariedad, integridad, equivalencia y participación y control social. Traza el horizonte de la demodiversidad centrada en la complementariedad de las tres formas de democracia: directa, participativa y comunitaria. Por último, señala algunos temas pendientes que deja la letra del nuevo texto constitucional.

Oscar G. Cámara Amaya, en “Edificando un Estado Plurinacional”, realiza un análisis político de la coyuntura, sus actores estratégicos, tomando como puntos referenciales la ruta electoral de diciembre 2009 y abril 2010, y la democracia y el sistema político. Todo esto con el propósito de responder por el horizonte de la reforma electoral.

En la misma línea que los otros analistas, Marcelo Silva Mollinedo en “¿Hacia un sistema electoral mayoritario?”, considera que las reglas y los componentes del sistema electoral boliviano deberían garantizar e incentivar la proporcionalidad. Revisar la fórmula de asignación de escaños (considerar la fórmula Sainte-Laguë), reducir las circunscripciones uninominales para equilibrar el número de los representantes plurinominales, modificar las barreras o umbrales electorales (bajar el porcentaje de votos que permiten el acceso a la representación), modificar la forma de las candidaturas, entre otros aspectos, deberían ser parte del debate del nuevo régimen electoral. En todo caso, sostiene que esto no bastará para garantizar el pluralismo político puesto que depende de la competencia, comportamiento y preferencias electorales.

Un último eje temático estuvo dirigido a analizar el “proceso de cambio”, una evaluación de la segunda gestión de gobierno en su primer año y escudriñar sus alcances. Es así que Roberto Laserna, en su texto “El cambio que no cambia”, cuestiona si el cambio del que tanto se habla tiene una correspondencia estructural. El autor va dando una serie de ejemplos en los que cuestiona el poco impacto socioeconómico de las medidas adoptadas. A su vez, Pilar Lizárraga A. se refiere, en “La construcción del Estado Plurinacional Comunitario: el gran desafío de la segunda gestión del gobierno de Evo”, al proceso de descolonización como uno de los desafíos centrales de la nueva construcción de estatalidad, el cual avanza hacia el desmontaje y la construcción de una nueva arquitectura institucional que refleje la pluralidad, y que contiene, asimismo, tensiones y contradicciones. La autora señala los conflictos que provinieron de las organizaciones, pero, sobre todo, se refiere a que es importante visualizar que el logro de la primera gestión del gobierno de Evo que se refleja en la constitucionalización de la agenda política de los pueblos, ahora tiene el desafío de comprender el avance de esta agenda en la implementación de la CPE y no disputar el proceso a las organizaciones. Por último, Rafael Puente Calvo, en su texto “Las tres etapas de proceso de cambio”, determina tres etapas: la primera, la del empate catastrófico; la segunda, el punto de bifurcación que comprende desde septiembre de 2008 a 2009 y la tercera, denominada como de “intoxicación” de poder caracterizada por el exceso de poder que facilita actitudes autoritarias y sectarias, reduce la participación social, y descalifica al adversario. En este contexto, Puente vislumbra que el único antídoto para contrarrestar este exceso de poder es el debate, el análisis y la formación política.

Este recorrido de ideas del contexto político en el país durante los últimos dos años, pone en evidencia la coexistencia de la dinámica política con el ámbito académico. Ambos, a su manera, se disputan un lugar o posicionamiento en el campo político, unos mediante la fijación del poder y, otros, aproximando evidencias y argumentos que afirman

y/o contraponen el accionar de los actores políticos. Sin embargo, un apunte general de las lecturas es la puesta en evidencia de la reconfiguración del campo político en la que operan procesos de transformación institucional, mandato de la aprobación del nuevo texto constitucional, desplazamientos de estrategias políticas y discursivas emergentes de las pulsiones que dan cuenta de nuestra configuración histórica y, finalmente, la ampliación de escenarios y emergencia de renovados actores políticos. En pocas palabras, un campo plural de tensiones y juego que reinventa a la democracia y a la política.

Alberto García Orellana
Fernando L. García Yapur
Proyecto de Fortalecimiento Democrático
PNUD-Bolivia



CONJETURAS SOBRE EL PACTO CONSTITUCIONAL

REFERÉNDUM “DE SALIDA” DEL PROCESO CONSTITUYENTE

Gonzalo Rojas Ortuste

Este breve texto se concentra en lo que se ha ganado luego del extenuante conflicto que se desató en el país desde el año 2000 y del que los sucesivos resultados electorales no fueron sino pausas y medición de fuerzas. Recién hoy tenemos en frente un cierto núcleo a partir del cual se puede proyectar una patria para todos, o continuar en el suicida ejercicio de pretender imponer una visión al otro u otros.

1. El Proyecto de nueva CPE: Restablece la república y nación boliviana. Complejo juego de autonomías. Horizonte intercultural

El pacto del 21 de octubre, mes emblemático de la historia contemporánea del país, ha mejorado notoriamente el texto de Oruro, que justamente por la visible ausencia de la oposición se le denominó desde allí como el “Proyecto del MAS”. Los más acervos críticos del proceso han sostenido que eso era fácil, su mejora, dados los excesos del oficialismo. El Presidente ha sostenido que esas exageraciones eran intencionales como una estrategia para luego alcanzar acuerdos. Ambas afirmaciones tienen su parte de verdad, pero aquí interesa destacar que se ha restablecido el carácter de república y el de nación boliviana. En anteriores oportunidades hemos calificado su ausencia como grueso error político, más allá de las subjetividades inevitables que cada uno de nosotros portamos.

Dejemos una nota de reconocimiento a los protagonistas de ambas partes que finalmente produjeron el acuerdo en un despliegue de virtud del político, que como Weber recordaba, es capaz de sobreponerse a las condiciones adversas oponiendo un “sin embargo” ante cada dificultad. No en vano entre los más visibles concertadores, hay gente ilustrada y con fuertes convicciones políticas cuyas trayectorias personales nos muestran que la política requiere hombres y mujeres con oficio, más que intransigentes. No puede dejar de anotarse que la presencia de observadores internacionales coadyuvó a la concertación al atestiguar que en estos procesos no hay “buenos” vs. “malos” sino actores con intereses diversos y a veces contrapuestos, que si son inteligentes pueden evitar perder ambos.

La forma república tiene un milenarismo ancestro democrático, y en el mundo moderno implica un avance civilizatorio digno de considerarse en esa dimensión, de diseño institucional protegido por definición contra las tentaciones autócratas en tanto su división de poderes y con participación ciudadana. La nación boliviana, por su lado, aparece ahora como “la nación de naciones”, cubriendo el déficit del excesivo entusiasmo nacionalitario –por el cual los grupos étnicos y pueblos indígenas, no obstante sus enormes diferencias sociológicas son ahora reputados de “naciones”– y para el conjunto de la comunidad política en su dimensión de calidez horizontal quedaba reducida a referencias solamente de estado, “el más frío de los monstruos fríos”, al decir de Nietzsche.

Dicho lo anterior, es preciso, sin embargo, señalar los temas pendientes del trabajo político por hacer más urgente. Sin duda la cuestión de las autonomías es uno de los temas que en la agenda política tiene alta prioridad. El Proyecto de CPE se refiere a una Ley Marco de Autonomías y Descentralización, que requerirá 2/3 de votos de la nueva Asamblea (Art. 271, II), donde se establecerá “términos y procedimientos” (Art. 280, II) para conformar ordenadamente las regiones y de modo general los entes autonómicos con capacidad legislativa, departamentos y municipios, respectivamente (Arts. 271: I, 277 y 283).

En el caso de la autonomía indígena, aunque se la define en tanto “autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígenas originario campesinos cuya población comparte...” (Art. 289) y este autogobierno “se ejercerá de acuerdo a sus normas, instituciones, autoridades y procedimientos, conforme a sus atribuciones y competencias, en armonía con la constitución y la ley” (Art. 290: I) no tiene explicitada su facultad legislativa y como son precisadas sus competencias es a través de intermediaciones y no de modo directo cual es el caso de las autonomías departamentales y municipales. La manera como lo hace es con referencia a los entes territoriales sobre los que se constituyen –dado que actualmente no existe– tal tipo de autonomía y son los “municipios y regiones” (Art. 291: I). La autonomía regional tendrá las competencias que “le sean transferidas o delegadas” (Art. 301) y, en ese ámbito de gobierno, la autonomía indígena “además de sus competencias, asumirá las de los municipios” según la Constitución y la Ley Marco mencionada (Art. 303), para finalmente enunciar las exclusivas (Art. 304). Este recorrido ilustra de alguna forma las dificultades para integrar una institucionalidad distinta a la de origen jurídico occidental, y no se trata de mala voluntad de quienes alcanzaron el acuerdo, sino que es inherente –creemos– al objeto mismo.

Antes de tratar la cuestión de la interculturalidad, que es eso lo que estamos refiriendo, hay que dejar consignada la cuestión de la equipotencia, es decir, la igualdad de rango y no subordinación de los entes territoriales autónomos (Art. 276). Entre los tres niveles de

gobierno ya es difícil, aunque posible, el trato del mismo rango constitucional. La autonomía regional, en la medida que recibe competencias por transferencia o delegación es menos susceptible de conflictos con los otros entes, pero si a la departamental y a la municipal le añadimos la indígena junto al gobierno nacional, tenemos cuatro niveles de gobierno, lo que sin duda tiene su complejidad e incluso complicación. Propondremos algo luego de revisar el siguiente tema.

La interculturalidad

Este es en verdad el otro gran tema que trae el proyecto de nueva CPE. El proyecto de Oruro incluso minimizaba este concepto en aras a un predominio indígena (Bonifaz y Ayo, 2008). El texto que hoy tenemos¹ prácticamente define a la interculturalidad como “el instrumento para la cohesión y la convivencia armónica y equilibrada entre todos los pueblos y naciones. La interculturalidad tendrá lugar con respeto a las diferencias y en igualdad de condiciones”. (Art. 98.I).

Se trata, en efecto, del desafío más importante que podría dar lugar a que la alta politización boliviana sea fértil y promisoria. Como en todas las grandes palabras ya hay una disputa, también en el ámbito académico, para fijar el significado de este concepto, pero lo que tenemos en el proyecto constitucional es un buen referente. No se trata de persistir en el proyecto del mestizaje –aunque tampoco negar ese largo proceso–, como tampoco de la exclusiva reivindicación de las culturas y pueblos en gran medida subordinados, ni mucho menos el revanchismo. Sí, en cambio, el diálogo democrático horizontal que pretende el trato entre iguales, pero sabe de las asimetrías y de ello no se deriva ni arrogancia ni venganza, sino proyecto común que no invisibiliza las diferencias y es capaz de enriquecerse de ellas mutuamente. Y no puede ser el mestizaje, porque aunque implica mezcla, por las condiciones históricas, se dio inevitablemente con claro predominio del mundo ibérico y ni siquiera el periodo republicano cambió drásticamente esa herencia, aunque los periodos de mayor cohesión, convivencia y democratización abonaron los cambios que hoy vivimos, mayormente en el siglo XX. Lo difícil, pero por eso mismo que invita a la creatividad y responsabilidad, es construir institucionalidad estatal capaz de proporcionar el ámbito para su desarrollo. La propuesta de nueva CPE, con razón, pone el énfasis en el campo de la educación y en particular de la educación superior. Implica ello desarrollo conceptual y deliberación

¹ El entrecomillado existía en la versión de Oruro, pero es el conjunto de todo el texto el que muestra su lugar y potencialidad.

que concite un paradigma para nuestra circunstancia, donde la presencia decisiva de los pueblos indígenas, más allá de la discusión de mayoría o minoría, son inexcusables en la conformación de la nación boliviana.

En el mundo occidental democrático, las soluciones han pasado por el diseño de “discriminación positiva” o “acción afirmativa”; es decir, por el tratamiento de minorías. En términos generales, de Bolivia en su conjunto, ese no es el caso; aunque sí lo sea en tierras bajas, digamos es la característica estructural de lo que se ha llamado la “media luna”.

La cuestión de la administración de la justicia. Es en este aspecto donde aparece con fuerza la especificidad boliviana de otros procesos autonómicos, por ejemplo, el español, que inspiró la propuesta cruceña y marcó la pauta de los departamentos que votaron a favor de las autonomías en 2006, que no la contempla. Los correspondientes artículos (190, 191 y 192) establecen los límites de la jurisdicción indígena originario campesina, que no podía sino ser la propia Constitución y expresamente el derecho a la vida, la defensa y los demás derechos y garantías. Además, se alude allí a una Ley de Deslinde Jurisdiccional que actuará como la Ley Marco para especificar adecuadamente los límites de cada jurisdicción, así como su coordinación y cooperación. En el plano del texto mismo, entonces, no parece haber problemas, pero el asunto toma alta sensibilidad en la opinión pública por la proliferación de acciones de hecho y linchamientos, que a título de “justicia comunitaria” justifican quienes cometen los ilícitos de ejercer justicia por mano propia.

2. Prospectiva de los pactos

Hay ciertas dudas sobre la legitimidad del pacto entre sectores extremos, no por minoritarios menos activos, sino al contrario, son éstos los que en momentos de conflicto llevan la voz cantante, y en verdad estamos saliendo recién de un largo y agotador proceso de confrontación.

Por ello es que los actores y protagonistas del meritorio acuerdo, ya en el filo de una ruptura que podía ser irreversible, deben continuar en el proceso de afianzar ese pacto para darle certidumbre y reconstituir la urdimbre social y simbólica que se ha afectado en forma considerable.

La duda fundada que debe disolverse por los actos mismos de que este gobierno se apega a las normas constitucionales es crucial, lo mismo que el evitar la descalificación del adversario por argumentos regionalistas o racistas, que no impiden el saludable y necesario

debate público donde, desde luego, seguirán las discrepancias, pero si éstas no son demasiado tozudas, podrán siempre ser influidas en el proceso mismo de la deliberación.

Entre la previsible aprobación del proyecto de nueva CPE y las elecciones generales de renovación de los poderes del Estado hay un año. El actual Congreso en funciones no podrá seguir legislando, pero debe fiscalizar al Ejecutivo y bien puede ir preparando proyectos de ley, como los que se han ido mencionando y otros que se deberá revisar ya en el seno de la Asamblea Legislativa en funciones desde 2010 para promulgarse en ese periodo constitucional.

Otro tema importante es el de los nombramientos que restituyan la institucionalidad propia de un Estado de Derecho. El de atender la recomposición de los miembros de la Corte Nacional Electoral es urgente, incluso para la agenda de distensión y salida exitosa del largo conflicto que el país enfrentó y las dimensiones de violencia no alcanzaron las que temíamos en parte debido al recurso electoral que, sin embargo, tiene límites.

Los otros nombramientos importantes son los destinados a restablecer el Tribunal Constitucional y de manera general los componentes de los cuerpos colegiados del Poder Judicial, Corte Suprema y Consejo de la Judicatura. Ha trascendido que parte de los acuerdos del 21 de octubre está constituido por no nombrar a los tribunales para evitar que en la eventualidad de ser consultados sobre los acuerdos mismos pudieran declararlos inconstitucionales. Si eso ocurriera, significaría que no está allí la gente capaz de entender que en las circunstancias lo que se concretó en acuerdos ese 21 de octubre, es mejor que continuar con la confrontación desgastante y cada vez más orillando a la violencia desnuda que hasta entonces tuvimos². Tampoco es excusa el hecho de que a futuro estos serán elegidos por votación popular. Unos miembros de las principales instituciones de este poder, reconocidos por los políticos, también podrán ser idóneos candidatos para la nueva forma de lograr titularidad en el Órgano Judicial. De nuevo, en el proceso de cambio, los elementos de continuidad son los que dan certidumbre y viabilizan los cambios.

La cuestión de la tierra es también otro potencial detonante, por ello debe manejarse con el máximo apego a la ley, máxime cuando en los acuerdos de octubre se cedió desde el oficialismo. Los mismos productores agropecuarios, incluidos los empresariales, debieran estar interesados de que los latifundistas no terminen instrumentalizándolos y por esa vía estigmatizando a todo el sector.

² La violencia en Pando ha mostrado los ribetes que puede alcanzar cuando unos disponen de armas de fuego y la disposición para la confrontación. Imaginar esto en cualquier otro departamento, todos de mayor densidad demográfica, es ya hablar, sin hipérbolo, de catástrofe.

Será un buen ejercicio de prudencia, virtud capital en la política, tener presente que los textos de Oruro y los llamados Estatutos departamentales, principalmente el cruceño y el beniano, fueron artificialmente desmesurados, por ello que no pueden ser referentes de lo que “verdaderamente” querían los actores enfrentados, sino parte de las estrategias maximalistas para luego ir cediendo en la negociación.

El texto que tenemos, naturalmente no satisface del todo a las partes: clara señal de que hubo concertación y que la política recuperó su espacio. Es tiempo de que se haga sostenible por democracia y no por demagogia.

Los clivajes étnico-cultural y regional, confrontados como han estado durante los últimos cinco o seis años son profundamente centrífugos y disruptivos; por ello, sin renunciar a las demandas legítimas y en el marco de la concertación alcanzada, que ya mostró no sólo lo indeseable de que una –cualquiera– se imponga sobre la otra, sino la imposibilidad de que ello pase. De los protagonistas políticos depende que la tregua pase a la sinergia de esfuerzos, lo que es posible entre gente que no se considera enemiga.

Bibliografía

Bonifaz M. Gustavo y Ayo S. Diego, *Asamblea Constituyente ¿hegemonía indígena o interculturalidad?* (La Paz: FES-ILDIS, 2008)

ESCENARIOS POLÍTICOS DEL PACTO CONSTITUCIONAL

Fernando Prado Salmón

Aunque puede no gustar a muchos, y por muchos motivos, lo concreto es que el pacto constitucional entre el gobierno y la oposición política parlamentaria que ha permitido la promulgación de una ley llamando a referéndum sobre el proyecto de Constitución ha abierto una serie de nuevos escenarios políticos en el país y movilizado a todos sus actores, nuevos y tradicionales.

Ante esta nueva coyuntura, es importante que los actores evalúen correctamente este nuevo contexto y no sigan cometiendo errores tan gruesos como los que se han venido cometiendo. La política merece que se la coloque en el nivel que le corresponde, es decir, como una de las ciencias más complejas y nobles que el hombre ha creado buscando su realización.

1. Enfoque conceptual

Al habérsenos sugerido el desarrollar un tema sobre los nuevos “escenarios políticos” creados con el pacto por el referéndum, es casi obvio que la metodología a adoptar será la de definir y dar vida a esos escenarios con actores, en nuestro caso con actores políticos que han jugado y juegan un rol importante en el pacto constitucional alcanzado (o que son sus detractores) y que, obviamente, esperan seguir jugando un rol importante a futuro, justamente en la coyuntura política que ellos mismos han ayudado a crear.

Tenemos pues, entonces, *los escenarios creados mediante el pacto*, *los actores* que han participado del mismo, (o que serán influenciados por el mismo) y *el discurso* del que cada uno de los actores es portador, discurso que en nuestro caso es su visión de país y proyecto político y sus estrategias en función de su ideología, sus valores y sus intereses concretos.

¿Cuáles son los escenarios que eventualmente se han abierto?, ¿cuáles son sus principales actores?, ¿cuál el posible rol de cada uno de ellos? Con este desenlace, ¿quiénes se considera que han avanzado en su proyecto y quienes han sufrido un retroceso? Y, por último, ¿qué se espera o qué espera cada uno a partir de este nuevo hito político? Esas son algunas de las preguntas que hemos tratado de responder.

2. Principales actores

Presentamos a continuación los que a manera de ejercicio consideramos como principales actores del proceso. Aclaramos que son actores *colectivos* centrales, conformados a su vez por un conjunto de actores cuyo accionar ha sido coordinado y compatibilizado, presentando un discurso, una visión y una estrategia que en gran parte son comunes. Ellos son:

- a. *Actores agrupados por un movimiento político (MAS)* como actor político que ha conformado gobierno gracias a una victoria electoral de apoyo mayoritario en el ámbito nacional. Es una coalición de movimientos sociales básicamente andinos, indígenas, campesinos, territoriales y sindicales, por una parte, cuadros de individualidades de clase media o pequeña burguesía urbana radicalizada de origen marxista en sus varias vertientes, dirigentes de la escuela sindical sobre todo trotskista y, por último, ideólogos del indigenismo, principalmente aymara, formados en las universidades de La Paz y El Alto.

Trabajan en función de un programa de gobierno que cuestiona al bloque hegemónico en el poder desde 1985, conformado por sectores empresariales y sus clases medias urbanas de apoyo. Sin embargo, su principal debilidad es no tener las capacidades para abarcar con su discurso todas las regiones del país, pues algunas de éstas, (la media luna) por su distinta formación económico-social, han mantenido sus propias estructuras de poder¹. Hablamos pues de un poder no homogéneo sobre el territorio, sino concentrado en determinadas zonas, las zonas andinas y subandinas. Es además un poder corporativo que puede presentar conflictos de interés entre sus componentes.

- b. *Partidos de estructura nacional*, como actores que se mueven en el ámbito de la política tradicional; es decir, la basada en una visión y estructura nacionales, cuadros profesionales, acceso al poder mediante lides electorales y en las posibilidades de lograr acuerdos que garanticen gobernabilidad, pero también acceso al poder o por lo menos sobrevivencia del partido como instrumento esencial y portador de un mensaje.

¹ Una elección, como mera consulta ciudadana no cambia de por sí las estructuras de poder, simplemente entrega el aparato estatal al vencedor, pero no desmonta automáticamente las relaciones de producción, las consecuentes estructuras de poder ni la superestructura jurídica.

Los acontecimientos políticos a partir del año 2000 deterioraron completamente su imagen, al no haber podido dar respuestas a los agravados problemas estructurales del país. El surgimiento del regionalismo que denuncia a los partidos nacionales como “centralistas” es otra causa de su profundo debilitamiento. El pacto político para la Constitución ha reflatado políticamente a sus actores de alcance nacional que han sido PODEMOS, el MNR, UN y el propio MAS.

- c. *Actores cívico regionales*, que son fruto de la heterogeneidad estructural del país², y adquieren protagonismo en regiones que no formaron parte o no fueron alcanzadas por los recursos que generaba el país minero, habiendo sido excluidos de los ciclos de la plata y sobre todo del estaño. Se trata de regiones que durante mucho tiempo estuvieron al margen de la vida económica del país, cuando éste era un exportador de minerales, que tuvieron escaso desarrollo industrial, bajas densidades poblacionales, casi inexistente infraestructura y escaso proceso de urbanización. Estos factores, entre otros, han hecho que estas sociedades encarnen proyectos regionales que reflejan su específica formación económico-social³. Algunos de ellos, como Tarija y Santa Cruz sufren transformaciones bruscas por la presencia de recursos naturales que sustituyen a la minería, convirtiéndose en regiones ricas y líderes de este grupo de regiones disconformes con el poder central andino tradicional.

Estas regiones, con las especificidades que hemos descrito, han generado actores y movimientos regionales genéricamente llamados “regionalistas” que han ido evolucionando de la reivindicación a la descentralización hasta la actual autonomía.

Los actores que conducen el discurso regional son los sectores empresariales, sectores “cívicos” que corresponden a la clase media profesional anclada en instituciones locales y desde hace un tiempo, el aparato prefectural, que proporciona recursos técnico administrativos y económicos al movimiento. Los grupos más radicales corresponden a los ligados con la propiedad de la tierra, tema muy sensible pues es la fuente originaria del poder de esas clases, y los grupos cívicos de clase media desligados de la actividad productiva y administrativa.

² Esta heterogeneidad estructural, con distintos nombres y enfoques y que ha generado el “regionalismo” boliviano, ha sido ampliamente sostenida, entre otros, por José Luis Roca, Isaac Sandoval y Fernando Calderón.

³ Entendemos por formación económico-social el resultado de la combinación de modos de producción con determinadas relaciones sociales.

El control hegemónico de este movimiento regional-departamental es tan amplio, sobre todo en Santa Cruz, que no ha permitido el surgir de otras voces, las cuales se acallan para no debilitar el frente interno contra el enemigo común.

Está claro que estos movimientos regionales se intensifican cuando el poder central desarrolla proyectos que amenazan las estructuras regionales de poder, y se suavizan cuando se comparte la misma visión de desarrollo.

3. Las tres distintas lógicas de poder

Antes de pasar al análisis de los posibles escenarios y de su distinto grado de incertidumbre, pensamos sea necesario tratar de entender las distintas lógicas que están detrás del accionar de los tres grupos de actores, grupos que de todas formas, recordemos, no son totalmente homogéneos.

- a. *La lógica de los actores agrupados en el proyecto MAS*, quienes asumen que al haber sido ganadores de elecciones, y ser portadores de un programa de gobierno u oferta electoral, para poder cumplirlo, *deben pasar del poder formal al poder real*, de ahí que definan una amplia estrategia para pasar a controlar poco a poco todos los ganglios del poder, pues en cada uno de esos ganglios (Poder Judicial, Corte Electoral, Fiscalía, Tribunal Constitucional, etc.) que consideran construcciones del poder ya superado, es donde residirán los frenos al cumplimiento de su programa. Por tanto *la tónica de su estrategia será la de asumir efectivamente el poder*, para aplicar su programa de cambios, que saben tendrá muchas resistencias en los sectores tradicionalmente dominantes.
- b. *La lógica de los partidos de estructura nacional*, que por la crisis política pasaron a un segundo plano, es la *de recuperar su poder y protagonismo político*. Han descubierto que por más que se tenga evidentes coincidencias ideológicas y de clase con los emergentes movimientos regionales, en los hechos éstos han ocupado su espacio político, sustituyéndose a los partidos, a los que consideran “centralistas”.

Ante la fuerza del movimiento regional y la coincidencia ideológica con éstos, en una primera etapa los partidos políticos de oposición aceptaron subordinarse a esos movimientos, pero en el proceso se dieron cuenta que por ese camino iban a la segura

desaparición, además de que el país estaba perdiendo las herramientas básicas para hacer política en el ámbito nacional.

Esa toma de conciencia es la que explica las negociaciones que se inician con el MAS, negociaciones que los partidos, no obstante la gran discrepancia ideológica con el MAS, consideran que se manejan con la misma lógica y les devuelve la perdida centralidad en el proceso político. Por tanto *la lógica de su estrategia es la de recuperar el poder*, ser interlocutor del gobierno y acabar con su rol subalterno hacia las regiones.

Cabe reconocer que estos pasos dados por los partidos han tenido un alto costo político a nivel regional sobre todo para PODEMOS en Santa Cruz, que ha sido tildado de centralista y hasta traidor por los sectores más radicales de los movimientos regionales.

- c. *La lógica de los actores de los movimientos cívico regionales*, no sabemos si por decisión propia o por su escasa experiencia política, se mueve en una dimensión subjetiva y voluntarista que al margen de conseguir gran apoyo emocional de su población, no le ha permitido recoger muchos frutos políticos concretos, mostrando más bien una línea errática y hasta autodestructiva.

Apoyándose en un largo proceso de construcción de identidad y por tanto apelando al apoyo emocional de los pobladores hacia su región, la dirigencia regional logra su hegemonía creando un movimiento que, inicialmente, se declara no político, pero que en los hechos, al ser representativo de los sectores económicamente dominantes, entra en colisión con los programas redistributivos del gobierno del MAS. Esta situación convierte a estos movimientos en movimientos políticos de radical oposición al gobierno elegido, el cual, ellos estiman, no representa a los intereses de sus regiones, es decir de sus clases dirigentes, que son los conductores de esos movimientos.

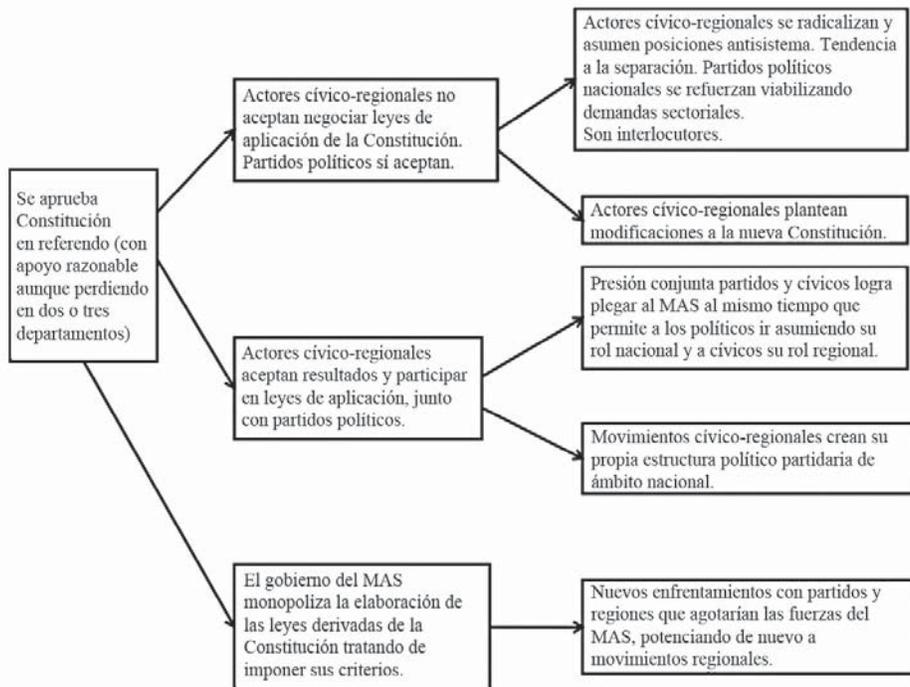
Por todo lo anterior, en los hechos, la lógica de estos movimientos regionales autónomos es de *preservación, conservación y ampliación de su propio poder regional*, frente al poder político nacional. Se presentan pues como movimientos políticamente conservadores, aunque apelan a la modernidad que implica una economía globalizada.

Estamos pues frente a tres lógicas: *la lógica de la conquista del poder*, (MAS) *la lógica de la recuperación del poder* (partidos políticos nacionales) y *la lógica de la preservación y conservación del poder* (movimientos autonómicos regionales).

4. Los posibles escenarios

La complejización de nuestras sociedades hace que los ejercicios prospectores sean cada vez más difíciles y tengan cada vez menos prestigio. Decía Paul Godet “el futuro ya no es lo que solía ser” para reflejar esta desazón cada vez más marcada frente al futuro.

Teniendo en mente estas limitaciones, ensayaremos un ejercicio de construcción de escenarios, muy simplificado, tomando en cuenta los actores que hemos considerado y muy pocas posibles trayectorias.



Este cuadro de escenarios y sus posibles trayectorias nos permite hacer las siguientes consideraciones:

- Partimos de la hipótesis de que la Constitución será aprobada en el referéndum; si no se acepta este criterio, entonces habría un escenario previo, que genera dos trayectorias, según se apruebe o no dicha Constitución.
- No creemos que la magnitud del porcentaje de aprobación pueda incidir en los sucesivos escenarios, dando por descontado que esa aprobación no se dará en las regiones opositoras.
- La actitud de los movimientos cívico-regionales después del referéndum es el factor determinante que plantea dos escenarios muy distintos, según ellos acaten los resultados y acepten participar en la formulación de las futuras leyes, sobre todo de la ley marco de autonomías, con los demás partidos políticos, en cuyo caso el país se orientaría hacia la estabilización política o si por el contrario optan por aislarse y negar validez a la nueva Constitución.
- Este último escenario, de movimientos regionales aislados que se resisten a reconocer la nueva Constitución es el más peligroso y abierto a la incertidumbre, pues esa situación crea el espacio para que los sectores más radicales del movimiento cívico-regional asuman roles de vanguardia y conduzcan acciones de hecho que muy fácilmente pueden deslizarse en planteamientos de independencia. Esta salida radical estaría promovida sobre todo por los sectores agropecuarios ligados a la tierra y los sectores cívicos radicalizados de clase media, no ligados a la estructura económico-productiva ni a los ambientes político-administrativos, pues ambos implican responsabilidades muy serias.
- Pero hay también la posibilidad de que primen los sectores autonomistas moderados, comprometidos de una u otra manera con las estructuras nacionales –ya sea la prefectura por temas de gobernabilidad, o productores, que requieren grados mínimos de estabilidad para producir. Estos actores, que no buscarían el enfrentamiento total, propondrían una estrategia que sería la continuación de la “autonomía al andar” y basados en los resquicios que la actual Constitución Política les permita.

- En todos los casos anteriores, se plantea como hipótesis que los partidos nacionales entrarán a la negociación de las leyes para implementar la Constitución, obteniendo así legitimidad y sobre todo pudiendo apoyar a los distintos sectores que necesitarán de instancias con las cuales hacer el cabildeo. Retornarían así al trabajo específico de los partidos nacionales en una democracia.
- Otra trayectoria, con menos posibilidades de darse, es que los movimientos cívico regionales acepten participar en la elaboración de las leyes, junto a los partidos políticos, conformando así un bloque que podría ser muy eficaz para frenar algunos planteamientos extremos del MAS, y obtener también algunas concesiones, como ha sucedido con el proyecto de Constitución.
- Por último, y es el escenario menos deseable, el MAS, fuerte de su triunfo, puede optar por elaborar sus propios proyectos y aplicar el rodillo parlamentario, en cuyo caso veríamos el recrudecimiento del enfrentamiento político, sobre todo con las regiones, hasta llegar al agotamiento de uno de los dos contendores.

5. El pacto constitucional

Como hemos podido ver haciendo un sencillo juego de escenarios, el Pacto Constitucional entre el gobierno y los partidos de oposición, lamentablemente sin la participación oficial de los movimientos cívico-regionales, es un importante hito que ha cambiado las cartas sobre la mesa y que ha abierto trayectorias, posibilidades y peligros nuevos, dependiendo de la capacidad de los actores el que se logre consolidar las trayectorias que más convengan al país, que son sin duda las que al mismo tiempo garanticen su sobrevivencia.

La tendencia debiera ser hacia la consolidación de partidos nacionales fuertes, con visión nacional y claros contenidos ideológicos, y partidos regionales que, más que oposición nacional, puedan velar por el desarrollo, la equidad y la justicia dentro de sus propias sociedades regionales, aliándose a unos u otros partidos nacionales por afinidad ideológica para poder influir en el ámbito nacional.

6. Los escenarios de mediano plazo

Para el mediano plazo, y pensando en los nuevos escenarios post-referéndum de la Constitución, presentamos dos escenarios, uno para el MAS y otro para los movimientos cívico-regionales:

- a. El poder indígena-marxista del MAS no tiene viabilidad si no incorpora al oriente en su proyecto, para ello tiene dos opciones: i) puede optar (aunque es un poco tarde) por atraer a las clases medias de las regiones hegemónicas por los sectores cívicos, ampliando así su bloque regional y dando espacio a los sectores progresistas de las clases medias, ii) o puede (y es lo más posible) preferir romper el frente interno acentuando la lucha de clases en las regiones, lo que implica apoyarse exclusivamente en los sectores campesinos, de barrios periurbanos y quizá sindicales. Hasta hoy parece que habría optado por esta segunda opción, que deja a las clases medias progresistas sin rol en el proceso.

- b. Los movimientos cívico-regionales no tienen viabilidad nacional mientras no asuman que son minoría, por las características de clase de sus dirigencias. Les quedan dos opciones: i) la separación del país, alternativa de muy baja factibilidad internacional, o ii) que sus clases dirigentes se propongan asumir democráticamente el poder político en el país, para lo cual deben revisar a fondo la conformación de su bloque de poder y de sus alianzas, además del contenido ideológico de su discurso, para hacerlo más inclusivo pero no en lo simbólico como ha sucedido hasta ahora, sino en lo real.

CICLO CONSTITUTIVO, PROCESO CONSTITUYENTE Y ALINEAMIENTOS POLÍTICOS

Roger Cortéz Hurtado

Lo esencial de la realidad política y social boliviana puede resumirse en la noción de que vivimos el desarrollo de un período constitutivo, dentro del cual se desenvuelve una crisis de Estado, superable en la medida que pueda concretizarse la reforma estatal bosquejada en la nueva Constitución Política.

Se denomina aquí ciclo constitutivo al tiempo histórico correspondiente al agotamiento de un tipo de Estado y la proposición y lucha por imponer el proyecto de un nuevo Estado, planteado e impulsado por sujetos sociales que cuestionan los intereses y poderes constituidos en la fase histórica previa¹.

La crisis estatal se concibe aquí como una falla general de la autoridad del Estado, sus aparatos y de las leyes para mantener el orden y para lograr un acatamiento relativamente constante y previsible de ambas. Esta crisis también provoca un fraccionamiento del poder estatal, colisión entre sus poderes y entre ellos y los emergentes poderes locales, y entre todos con las fracciones, sujetos, movimientos y organizaciones sociales que cuestionan, desacatan o invaden ámbitos de decisión habitualmente ejercidos por el Estado, a más de un incremento notable de la autonomía relativa de los aparatos de Estado².

¹ Estos ciclos abarcan varios años. En nuestra historia podemos reconocer tres. El primero, abierto con las rebeliones de Charcas y La Paz, en 1809, se extiende a través de la guerra de la Independencia y culmina con la autodeterminación y la creación del Estado boliviano. El segundo, se remonta a la crisis del Chaco y remata con la revolución nacional y la aplicación de su programa. El último, se inicia con la autonomía política e ideológica del movimiento campesino, consolidada a partir de 1979 y se prolonga hasta hoy.

² Se llama aquí autonomía relativa del Estado, a la capacidad que tiene éste para defender y preservar los intereses estratégicos del bloque en el poder, sin subordinarse necesariamente a sus intereses más inmediatos (Poulantzas N., 1985) Gracias a esta autonomía, a la que suele reconocerse como condición arbitral del Estado, se mantiene la credibilidad estatal, ya que le otorga la flexibilidad de salir a favor de clases y sujetos subalternos, contradiciendo a tal o cual fracción dominante, sin comprometer por ello su irrompible compromiso con el bloque en el poder. En situación de crisis de Estado, la autonomía relativa puede ampliarse extraordinariamente; mucho más, cuando esa crisis acompaña un recambio del bloque en el poder.

Tal crisis es cualitativamente diferente a los crónicos problemas propios de la debilidad institucional que caracterizan al Estado republicano desde su fundación, en tanto que a partir de un determinado momento se declara y desarrolla una situación en la que casi cualquier decisión estatal y las políticas públicas no se imponen automáticamente (“por imperio de la ley”), sino que se negocian y transan a través de la intervención directa de los sectores interesados.

Muchos autores entienden que dicha crisis se habría iniciado a partir del año 2000; aquí se asume que sus manifestaciones ya son detectables inclusive desde 1998. Las opiniones tampoco son unánimes respecto a su duración, porque mientras algunos entienden que ya se ha cerrado, en este trabajo se parte de la idea que se prolongará todo el tiempo que lleve consolidar³ la reforma del Estado que está en curso.

El período o ciclo constitutivo, la crisis de Estado y la insubordinación social configuran un cuadro propio de movimientos “tectónicos” de la sociedad boliviana, que inducen a contradicciones intensificadas, propias de situaciones en que se produce una reestructuración del Estado y la de sus relaciones con la sociedad. La resistencia de los viejos poderes ante el despliegue de los nuevos que están desplazándolos produce una crispación política casi ininterrumpida.

Cualquiera que sea la denominación que se prefiera dar a la situación vigente, es previsible que mientras se mantenga, la autoridad, credibilidad y eficacia de las instituciones y las normas estarán explícitamente condicionadas en su cumplimiento, de manera que no puede esperarse un comportamiento estatal mínimamente regular o “normal”, hasta que no desenlace la transición del viejo Estado al que pugna por reemplazarlo⁴.

Proceso constituyente e ingobernabilidad

La insubordinación social, ante instituciones y normas, que tiene una dilatada tradición entre los sectores populares se ha expandido a la práctica política de empresarios y movimientos

³ La consolidación no se refiere tanto a la conclusión formal del proceso constituyente, con la promulgación de una nueva CPE y de su concordancia legal, sino a la interiorización de ese nuevo andamiaje legal e institucional por parte de la ciudadanía y las dirigencias sociales y políticas.

⁴ Las características principales del nuevo Estado radican en su carácter intercultural (descrito en la CPE como Estado Plurinacional); autonómico (a escala departamental y con autonomías indígenas); encargado central de la gestión de los recursos naturales y sometido a un régimen de intensa participación y control social.

cívicos. Reaparece a finales del siglo XX fuerte, creciente y sostenida, después de un prolongado receso, durante el que, con excepciones más o menos marcadas, la estabilidad y una cuasi disciplina social se instalaron como forma de adhesión a la "proeza"⁵ de haber liquidado a ese monstruo mítico, que hasta ahora late como uno de los recuerdos más atemorizantes de la sociedad boliviana: la superinflación de los años 80.

La tétrica fantasía de su retorno, probablemente nacida de la pequeña burguesía urbana –aunque no sólo de ella– moldeó el alma nacional por casi un par de décadas, acunó el intento de construir un proyecto estatal propio de la alta burguesía nacida en el proceso de acumulación originaria de la época del capitalismo monopólico de Estado y acompasó la inclusión boliviana en la globalización, haciendo de nuestro país un auténtico laboratorio piloto donde se experimentaba, antes que en otros lugares y con una mayor radicalidad, el recetario proporcionado por la ideología neoliberal patrocinada por las metrópolis y los organismos financieros internacionales.

Durante el período del ajuste estructural y de las llamadas reformas de segunda generación, el imaginario neoconservador que se enseñoreó de casi toda América Latina, empapó el tejido social del país, como lo muestran los resultados electorales de 1989 a 2002, el reflujó organizativo, sindical y político y consagró algunas de las categorías de análisis y visiones cultivadas y propagandizadas por los sectores económicamente más poderosos y vinculados a la economía global.

La estabilidad macro-económica es el icono representativo de esa época, ratificando el enunciado hobbesiano de que las personas no sólo viven de pan, sino que necesitan certidumbre tanto como aquél.

Sin embargo, por debajo de la superficie modernizadora y políticamente aletargada y conformista de los años 90, se gestaba una nueva época de cuestionamiento y contestación radical, alejada de los mecanismos convencionales de representación política, pero capaz de utilizarlos en provecho propio, como ocurrió con la experiencia campesina e indígena de la Participación Popular.

A través de ella se produjo una "infiltración" de la estructura estatal, por la que sujetos sociales subalternos coparon puestos de mando municipal y presionaron por una creciente presencia en los Poderes Ejecutivo y Legislativo, mientras que se producía una readaptación de la participación y control social, por las que se superaba el rol legitimador establecido en

⁵ Tal "proeza" frenó en seco la inflación y se ejecutó pasando por alto el articulado de la CPE, aprovechando un sismo sociológico que barrió con la clase obrera y re-articuló a gran parte de los grupos sociales urbanos y apelando a la fuerza del estado, por medio de estados de sitios y otras medidas extraordinarias.

la normativa a ese control social para recuperar una experiencia, tan rica como frustrante, de asedio estatal.

Lo nuevo de la situación presente –y seguramente de la que se avecina– es que se ha comprobado que también las elites tradicionales pueden desarrollar un alto nivel de insubordinación para resistir las modificaciones institucionales y legales que contravienen sus intereses. Entre agosto y septiembre de 2008, esos grupos apostaron por una ofensiva general regionalizada que desacató al Órgano Ejecutivo Nacional (OEN) y se propuso imponer un modelo de administración territorial autonómico extremo, que suponía serias limitaciones para las instancias gubernativas nacionales.

Este plan resultó frustrado, a partir de las cotas de violencia que alcanzó y que lo condujeron a un aislamiento interno e internacional, que ha culminado con la aprobación de una nueva CPE en enero de 2009.

Evolución del proceso constituyente

Un pacto político ha abierto espacio a que, finalmente, pueda votarse un proyecto de CPE, detuvo el *in crescendo* de violencia que caracterizó gran parte de 2008 y marcó una vía de solución con la convocatoria a elecciones anticipadas, pero no ha resuelto el vacío de hegemonía, ni ha consolidado un pacto social, porque persiste la pugna sobre temas clave que son el motor del proceso constituyente, como es el de la propiedad y uso de la tierra, o las visiones contrapuestas sobre el nuevo diseño institucional del Estado, o el modo de desarrollo⁶.

La reforma del Estado tiene por delante muchos espacios tormentosos que sobrellevar, donde las confrontaciones políticas y sociales pondrán nuevas y a veces formidables pruebas a la construcción nacional y al sistema democrático.

El avance extremadamente accidentado del proceso constituyente, entendido como la trayectoria que va desde que se formula explícitamente la demanda de un rediseño estatal hasta que se adoptan los cambios legales e institucionales que lo caracterizan⁷, ha logrado salvar algunos de sus más escabrosos trechos por medio de pactos precarios entre los oponentes sociales y políticos o de convocatorias electorales, incluyendo elecciones y

⁶ El modo de desarrollo, el cambio de patrón de acumulación o una transformación productiva pueden quedar postergadas por mucho tiempo, ya que no figuran en la lista de prioridades del gobierno, que en lo económico parece encontrarse satisfecho con un viraje de "modelo" liberalizante a modelo intervencionista.

⁷ El inicio del proceso constituyente es la Marcha Indígena de 1990, a partir de la cual empieza a proclamarse la necesidad de una Asamblea Constituyente y podrá considerarse vigente durante el lapso en el cual se materialice la nueva arquitectura del Estado.

referendos. Pero, también ha ocurrido, en otras oportunidades, que ciertos resultados hayan incrementado la tensión o, inclusive, detonado verdaderas explosiones⁸.

El nuevo sistema de representación política

Uno de los rasgos de la situación actual que incrementa los niveles de tensión se origina en la recomposición del sistema de representación política que se presenta de 2002 en adelante, año en el que se verifica el acelerado colapso de las representaciones partidarias que monopolizaron la mediación política de 1978 en adelante.

Lo más importante de las modificaciones que experimenta el sistema de representación es el desplazamiento de su centro de gravedad desde el nodo partidario que estuvo vigente entre 1979 a 2002 hacia otro tipo de organizaciones de mediación política, sin que eso suponga un retorno al esquema previo en el cual la COB y las FFAA prevalecían. Ahora destacan los comités cívicos⁹, las organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y medios masivos de difusión, cuyo papel es notablemente significativo en lo que hace a la emisión ideológica. Como en otras realidades, no puede descartarse que los partidos (caracterizados aquí como organizaciones de mediación política monopolizadas por profesionales políticos especializados) recuperen espacio en el sistema, pero seguramente será más difícil.

Es indispensable investigar y profundizar la reflexión sobre esta nueva composición del sistema de representación política nacional, para no caer en el error, o trampa, de quienes pretenden descalificar la calidad de la democracia boliviana por el relativo declive del protagonismo partidario.

La existencia de las principales condiciones de un régimen democrático es incuestionable en nuestro país y esa cualidad no varía por las intenciones que puedan tener tales o cuales fracciones opositoras o gobernantes, ni por el hecho de que la representación y delegación política prevalezca entre profesionales políticos no especializados (como los dirigentes corporativos o sindicales que copan la conducción de las organizaciones sociales, o los ejecutivos o periodistas de los medios masivos de difusión). El dicho de que “no existe democracia sin partidos” es una frase notablemente huera y denuncia una pereza intelectual superlativa.

⁸ La elección del actual Presidente tuvo un inicial efecto de aplacamiento de tensiones; lo contrario ocurrió con los referendos autonómicos de 2007 y el referendo revocatorio que otorgó 67% de respaldo al Primer Mandatario precedió los choques más violentos de los últimos años.

⁹ Cuya incursión en el sistema de mediación política se había visto en décadas anteriores, pero que luego se opacó parcialmente en la época del resplandor partidario.

Se necesita igual o mayor concentración en el momento de entender las características actuales del gobernante Instrumento de la Soberanía de los Pueblos (IPSP-MAS), que todavía sigue siendo una coalición de dirigentes de las organizaciones sociales¹⁰ y círculos de agitación y propaganda, más que un partido en el sentido estricto del término.

La gran ventaja que cuenta el IPSP-MAS, en comparación con las otras organizaciones de mediación política protagonistas del nuevo sistema de representación es que en su seno se mueven y cohabitan libremente profesionales políticos especializados con los otros, mientras que en las cámaras empresariales, sindicatos, representaciones étnicas, medios difusivos y cualquier otra organización social se suele ver mal, a veces inclusive vetar, la participación de políticos profesionales especializados.

La caída electoral de los cinco partidos (MNR, ADN, MIR, UCS, NFR) que componían la canasta donde se capturaba más del 70% de la votación popular, fue dispareja al comparar uno con otro partido, pero al final llegó a ser unánimemente catastrófica para todos ellos.

Las agrupaciones ciudadanas en las que se refugiaron saldos de aquellos nucleamientos consiguieron, en algún caso, capturar algún residuo de lealtad electoralmente interesante, pero aún cuando desvirtuaron la intención original con que se crearon tales agrupaciones (que era dar cabida a través de las agrupaciones y “pueblos” a expresiones no profesionalizadas de la política) tampoco llegaron al extremo de convertirlas en la vía de salvación de una forma organizativa tan lastimada como la de los partidos.

El Congreso Nacional fue el espacio que preservó mejor a los residuos partidarios¹¹, aún cuando la coalición más amplia, PODEMOS, se fue astillando y perdiendo cuerpo y cohesión en plazos muy cortos, cosa que hace muy difícil –no imposible– que recupere la importancia electoral que tuvo en 2006¹².

¹⁰ El mayor trabajo teórico pendiente es la distinción entre Movimientos y Organizaciones Sociales. Adscribo a la noción de que los Movimientos son expresiones de lucha, frecuente, aunque no obligatoriamente, de composición clasista heterogénea, aglutinadas en torno a reivindicaciones, o plataformas reivindicativas que surgen y se desarrollan en situaciones de crisis del sistema de representación. De allí que son esencialmente efímeros y de baja estructuración orgánica. Por el contrario, las organizaciones sociales son estructuras fuertemente referenciadas en las clases sociales, o grupos económicos relevantes, que defienden intereses generalmente homogéneos, por medio de representaciones jerárquicas y estables.

¹¹ Con toda propiedad puede decirse que, además, el Parlamento fue un espacio copado íntegramente por las formas partidarias (francas o escondidas bajo otro tipo de personería jurídica), donde no tuvieron la menor cabida ni “agrupaciones” y mucho menos “pueblos”. Este último tipo de Organizaciones de Mediación Política tuvieron en cambio un espacio mucho mayor en la Asamblea Constituyente.

¹² Aún cuando descendió del 28 al 15%, entre la elección nacional y la de asambleístas, tuvo un incuestionable y fuerte segundo lugar en la Asamblea. Allí su jefatura empezó a perder control sobre las pugnas internas entre bloques regionales. La caída se aceleró cuando entregó sus votos a favor del referendo revocatorio (supuestamente para minimizar el ascenso de la oposición no partidaria) y ahora último por la realización de elecciones adelantadas.

Pese a todo, fue en los “corrillos” parlamentarios de oposición donde se articularon las salidas políticas de octubre de 2008 para la aprobación de una nueva CPE y para realizar las elecciones nacionales de finales de 2009.

Allá donde fracasaron las más fuertes y estructuradas expresiones opositoras, que son los bloques cívico-empresariales, las disminuidas bancadas, o mejor fracciones de ellas, pactaron con grupos parlamentarios del oficialismo, cuando la acumulación de tensiones parecía empujar la reproducción ampliada de choques violentos.

Es en el Parlamento, no en las sesiones de encuentro entre el Poder Ejecutivo y los prefectos, donde se ha viabilizado la convocatoria a elecciones nacionales adelantadas para diciembre de 2009 y elección de autoridades departamentales y municipales, lo que ha vuelto a disparar un clima de campaña y de reactivación de choques políticos.

La asincronía entre las movilizaciones opositoras y el comportamiento de los partidos contrarios al gobierno es lo que mejor permite observar esa especie de “desdoblamiento” que le ha permitido al (IPSP-MAS), imponerse sobre sus contrarios, inclusive en las peores circunstancias.

Escenario electoral

Para llegar a las elecciones de diciembre de 2009 y abril de 2010 se tendrá que superar retos mucho mayores que el ya difícil compromiso de contar con un nuevo padrón.

La fuerza gobernante tiene como principales problemas, suavizar el impacto que han producido los escándalos de corrupción¹³ y la suma de actitudes sectarias e intemperantes ostentadas por algunos de sus representantes y fuerzas allegadas; esto, sin descontar la inquietud que le provoca cualquier alargamiento de plazos que pudiese permitir que los efectos de la crisis global (global porque afecta al planeta, a las finanzas, a la economía, a la producción de alimentos y energía, al cambio climático y al desbalance ecológico) se manifiesten más agudamente en el país.

Pero, aún cuando ninguno de estos problemas amenace su predominio electoral¹⁴, los retos próximos pueden ser mucho mayores que conservarse a la cabeza del Ejecutivo. El más

¹³ En especial –pero no únicamente– las evidencias que se acumularon en contra del segundo jerarca del Movimiento al Socialismo, nombrado como presidente ejecutivo de la estatal petrolera YPF. El escándalo explotó a raíz del asesinato de un ejecutivo de una empresa contratista de YPF, quien portaba cerca de medio millón de dólares para el pago de un soborno.

¹⁴ Actualmente es tan grande que casi puede descartarse que la oposición pueda aspirar a disputar el gobierno, siendo que su aspiración sería sobrepasar el 33% de representación en el Órgano Legislativo, para reiterar la situación actual y frenar que el IPSP-MAS controle todos los órganos estatales.

cercano es que al haber entendido de forma deficitaria que la autonomía departamental es uno de los motores del proceso constituyente, tiende a entender mal que el proceso electoral es uno solo en dos partes, porque el desarrollo del nuevo Estado requiere de equilibrios ya no solamente entre los órganos centrales, sino con los poderes regionalizados.

A mayor plazo pesará cada vez más el haber abdicado de una política que impulse la transformación productiva, lo que conducirá con facilidad a inflar un modelo capitalista monopólico de Estado que procreará a una burguesía burocrática, más débil y vulnerable que sus versiones previas. Adicionalmente, sus errores y limitaciones de gestión incrementarán los riesgos económicos y la posibilidad de malograr oportunidades extraordinarias en ese campo.

La oposición tiene, por su parte, que enfrentar su dualidad que hace que su base social se encuentre más próxima a su rama corporativa, cívico-empresarial que es la más inexperta en la técnica y etiqueta de la política y la que menos entiende que un proyecto estatal emergente no se combate con reformas parciales (como puede ser la administración territorial), ni acudiendo a consignas de la guerra fría para apenas disimular su anhelo de regresar a la vigencia del antiguo régimen.

Su recelo y resentimiento con la rama política disminuye su capacidad de enhebrar una interpelación que llegue al conjunto del país y estrecha su vigencia a determinados reductos regionales que, de momento, pueden ampliarse o reducirse, sin alcanzar el umbral mínimo de eficacia nacional.

La oposición "política" (más bien partidaria) entiende mucho mejor los orígenes y el sentido de los cambios, pero la acumulación de desprestigio que lastra a sus exponentes más conocidos continuará achicando su espacio de participación. El costo de ese repliegue es un incremento relativo de las posibilidades de que proliferen choques violentos, a los que son igualmente propensos los adversarios políticos que tienen copada la escena política.

Bibliografía

Poulantzas N., *Poder Político y Clases Sociales en el Capitalismo* (México: Siglo XXI, 1985)
pp. 387-396



EL ANDAMIAJE DE LA OPOSICIÓN POLÍTICA

ROL DE LA OPOSICIÓN: ¿DE LA GOBERNABILIDAD PACTADA A LA GOBERNABILIDAD POLARIZADA?

Fernando Mayorga Ugarte

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

Previamente, es necesario aclarar que el uso genérico del término “la oposición” es meramente convencional puesto que se trata de un (sub)campo político donde se ubican las tres fuerzas parlamentarias –con relaciones de cooperación solamente en la cámara alta porque su convergencia se traduce en ganancia para todos o en derrota para el rival común y con divisiones en el caso de PODEMOS–, cinco prefectos –antes del revocatorio eran siete–

vinculados a comités cívicos, algunos con iniciativa propia o definiendo el accionar de las autoridades departamentales (Santa Cruz y Sucre) y todos articulados en el CONALDE, una nueva modalidad organizativa y de movilización. La disyunción y, en algunas circunstancias, la contraposición entre estos segmentos opositores se manifestó de manera patente en el proceso del referéndum revocatorio y puso en evidencia la ausencia de una estrategia común durante la gestión gubernamental del MAS.

Crisis política y acuerdos parlamentarios

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

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

RET– de implementación de la CPE. De esta manera, el proceso decisional volvió a depender, en cierta medida, del accionar del sistema de partidos, pese a que en los últimos años había visto disminuida su centralidad en el sistema político.

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

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

de refrendar el apoyo de un electorado que demostró su fidelidad en por lo menos cuatro eventos electorales (elección prefectural, referéndum autonómico, aprobación de estatutos, ratificación de mandato y referéndum constitucional) y que, en el proceso que culminará en diciembre de 2009, será la base electoral a ser disputada por las candidaturas rivales de Evo Morales.

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

En esas circunstancias, la culminación del proceso constituyente se encauzó a través de un acuerdo parlamentario entre oficialismo y oposición que permitió la convocatoria a referéndum constitucional después de la modificación de varios artículos del proyecto aprobado por la Asamblea Constituyente. La fase post-constituyente se inició y continuó bajo pautas similares aunque la presión de actores externos disminuyó porque el proceso político decisional retornó al espacio parlamentario. De esta manera, el Parlamento, bajo el signo de gobierno dividido, se convirtió en el ámbito decisorio donde se gestó un acuerdo que incluyó las demandas del oficialismo (aprobación de la ley de convocatoria al referéndum constituyente) y de la oposición (modificación del proyecto de CPE), pero su accionar estuvo sometido a varias presiones. Por una parte, la movilización de sectores sociales en apoyo al gobierno para incidir en la conducta de la oposición parlamentaria con el riesgo de cortar el curso de las negociaciones; por otra parte, el constreñimiento institucional

derivado de las reglas de aprobación de la ley de convocatoria que favorecían el accionar de la oposición parlamentaria merced a la necesidad de dos tercios de votos congresales y, finalmente, la presencia de observadores internacionales que apoyaban soluciones concertadas y constreñían la conducta gubernamental hacia la legalidad democrática. Un elemento adicional, pero decisivo, fue la iniciativa presidencial de proponer que se reconociera su siguiente mandato como el segundo, en caso de ser reelecto en 2009, eliminando el último cuestionamiento de la oposición al proyecto de nueva CPE y viabilizando los acuerdos alcanzados en las tratativas con los prefectos y con los parlamentarios en torno a varios artículos del proyecto de CPE.

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

Un balance de la ley electoral y la CPE

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

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

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

Existen otros mecanismos que impiden el control del Poder Legislativo por una bancada oficialista porque se mantiene la regla de dos tercios para la designación de autoridades estatales y la aprobación de leyes, sobre todo aquellas referidas a la reforma constitucional

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

Las nuevas pautas de la gobernabilidad democrática

A partir de los criterios mencionados, es posible esbozar un futuro cuadro similar al vivido en los últimos tres años, pero en el marco de un proceso de reinstitucionalización por efecto de la implementación de la CPE.

Es decir, la gobernabilidad democrática debe ser forjada en un contexto institucional de probable gobierno dividido, y aunque la oposición no controle una de las cámaras legislativas, la regla de dos tercios seguirá otorgando protagonismo a la minoría parlamentaria (si detenta el tercio necesario).

A eso hay que sumar que la división vertical de poderes está consagrada en la CPE, además ampliada y complejizada con las autonomías departamentales, municipales e indígenas con igual rango constitucional, a lo que debe sumarse el efecto disolvente que puede tener el referéndum por autonomía regional del Chaco tarijeño incorporado en la ley electoral transitoria.

El centro de la discursividad política

Aparte de la culminación del proceso constituyente y la conformación de un nuevo escenario político institucional, una mutación importante se produjo en el espacio de interdiscursividad porque el proyecto/discurso del MAS terminó ocupando el centro del espectro político. Hace cinco años este espacio estaba dividido entre la “agenda de octubre” (nacionalización y asamblea constituyente) y la “agenda de enero” (autonomías departamentales y elección de

prefectos), pero en el transcurso del tiempo estas demandas se han materializado, además, fueron articuladas al proyecto masista. Es factible utilizar la figura de una herradura que tiene en sus extremos al nacionalismo y al indigenismo, y en medio de ese campo de fuerzas se “mueven” todos los discursos políticos. La nacionalización de los hidrocarburos no tiene detractores a pesar de la ineficiencia y la corrupción en YPFB y es improbable un retorno de posiciones anti-estatales en el corto plazo. Más aún, el nacionalismo como razón de estado, más allá de su carácter “plurinacional”, se ha fortalecido ante la eventual existencia de planes separatistas provocando un alineamiento de todos los discursos políticos a la convencional comprensión de la soberanía nacional como unidad estatal.

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

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

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

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

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



LA LEY TRANSITORIA DEL RÉGIMEN ELECTORAL

ANÁLISIS POLÍTICO SOBRE LA COYUNTURA ELECTORAL

Carlos Alarcón Mondonio

1. Incertidumbre sobre la vigencia real y aceptación de las reglas básicas del sistema político

El proceso deliberativo de la Asamblea Constituyente estuvo caracterizado por una aguda polarización entre fuerzas políticas y sociales del oficialismo y la oposición en cuanto a la aprobación o rechazo de la nueva Constitución. Una vez vigente la Constitución, a partir del 7 de febrero de 2009, esta polarización se traslada al escenario de su implementación y desarrollo o, dicho de otra manera, al afianzamiento y consolidación del nuevo texto constitucional.

Por una parte están las fuerzas políticas y sociales del oficialismo que pretenden avanzar con prisa y sin pausa en la implementación y desarrollo de la nueva Constitución, en el menor tiempo posible y asumiendo el costo de la violación de distintos preceptos que retrasan el proceso de su aplicación, cuyo punto institucional de no retorno es la conformación de los primeros órganos Ejecutivo y Legislativo del Estado Plurinacional (elecciones del 6 de diciembre de 2009). Por otro lado se encuentran las fuerzas políticas y sociales de la oposición representadas principalmente por los prefectos de Santa Cruz, Tarija, Beni y Chuquisaca y una cantidad importante de diputados y senadores del Congreso Nacional (especialmente de este último órgano) que pretenden obstruir o evitar el afianzamiento y la consolidación de la nueva Constitución, a través del impulso paralelo y desconectado del proceso de vigencia y aplicación de los Estatutos Autonómicos de Santa Cruz, Tarija y Beni.

Con excepción de la Prefecta de Chuquisaca, que en un primer momento abiertamente se pronunció por el desacato a la nueva Constitución, los demás prefectos de oposición no expresaron manifiestamente su intención de desacato, pero adoptaron actitudes de omisión o reticencia en la adecuación de los Estatutos Autonómicos a la nueva Constitución. Hacen referencia a estos Estatutos como si fueran normas autónomas, paralelas y desvinculadas del nuevo texto constitucional.

La resistencia de la oposición a la nueva Constitución es un desafío muy complejo y difícil de alcanzar. Su participación en los procesos electorales de diciembre 2009 y abril

2010 conllevaría una inequívoca aceptación de las reglas de juego de la nueva Constitución y su abstención la probabilidad de una victoria electoral contundente del oficialismo que concentre todo el poder político en sus manos. En una estrategia de obstrucción a estos procesos electorales, a la oposición no le faltarían razones (en una combinación de pretextos y motivos justificados) para cuestionar su realización: falta de confiabilidad en el padrón electoral y en el voto en el exterior; régimen electoral transitorio violatorio de la Constitución y de los Estatutos Autonómicos y con reglas tendenciosamente establecidas para beneficiar al oficialismo.

Frente a esta resistencia de la oposición, el oficialismo pretende implementar de manera inconstitucional, anticipada y desordenada las autonomías en los departamentos que optaron por el NO, la conformación de algunas regiones en Tarija, Chuquisaca y Santa Cruz y de municipios indígena originario campesinos, incorporando normas sobre estas materias en el régimen electoral de transición. Con estas acciones demostraría que la vigencia de las autonomías de la nueva Constitución no depende de la decisión de los prefectos de oposición, sino de la actitud de otros actores departamentales y municipales involucrados en esta temática e introduciría un incentivo importante para que estas autoridades de oposición –por temor a quedarse rezagados en la agenda autonómica con relación a otros sectores que antes rechazaban la autonomía– se allanen a implementar el régimen de las autonomías del nuevo texto constitucional.

Sin descartar un escenario poco probable de extrema polarización y conflictividad que fuerce a los actores políticos del oficialismo y la oposición a optar por salidas de violencia y vías de hecho para resolver la crisis política antes de los procesos electorales de diciembre 2009 y abril 2010, desde una perspectiva más optimista en cuanto a un ámbito de concertación entre los actores enfrentados, por los costos políticos que tendrían que asumir en la hipótesis contraria, existen dos escenarios posibles para una futura compatibilización de las agendas constitucional y autonómica:

- a. La postergación del proceso hasta después de las elecciones de diciembre 2009 y abril 2010, con el objetivo de que la recomposición de las fuerzas políticas del oficialismo y oposición en el ámbito nacional, departamental y municipal, permita contar con un panorama más claro en cuanto a los alcances y contenidos de esta compatibilización (que dependiendo de los resultados puede incluir desde una conformación idónea para las dos partes del órgano de control constitucional, acuerdos sustantivos en el tratamiento de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización hasta una exigencia de reforma sustancial inmediata de la nueva Constitución).

- b. La anticipación del proceso a las elecciones de diciembre de 2009. Se reconoce a las Asambleas Autonómicas que redactaron los Estatutos Autonómicos de Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando como los órganos habilitados para su adecuación a la nueva Constitución y se habilita al actual Tribunal Constitucional, previa designación concertada en el Congreso Nacional de los miembros que le faltan, para el control constitucional de los estatutos adecuados.

La opción b) permitiría alcanzar un resultado de relativa certeza y estabilidad en cuanto a la realización pacífica, ordenada y efectiva de los procesos electorales de diciembre 2009 y abril 2010.

2. Incertidumbre sobre la realización pacífica y ordenada de los procesos electorales de diciembre 2009 y abril 2010

La Ley sobre el Régimen Electoral de Transición aprobada con media sanción en la Cámara de Diputados, que responde a la propuesta presentada por el gobierno, en lugar de contribuir a un escenario de concertación para la implementación y desarrollo de la nueva Constitución, contiene elementos negativos que contribuyen a agudizar la polarización y enfrentamiento entre las fuerzas políticas y sociales contrapuestas. En términos generales, se puede afirmar que es una ley tendenciosamente dirigida a beneficiar al oficialismo en las próximas elecciones; no incluye garantías adicionales para el juego limpio en los procesos electorales; incorpora contenidos que distorsionan un proceso ordenado y planificado de implementación de las autonomías en los niveles subnacionales de gobierno y administración; establece plazos políticos y no técnicos para el registro y empadronamiento de bolivianos residentes en el exterior; y no contempla el establecimiento de un nuevo Padrón Electoral o la depuración del existente.

2.1. Configuración tendenciosa de las circunscripciones electorales en la Cámara de Diputados

Las catorce circunscripciones especiales indígena originario campesinas están configuradas dentro de la mitad de las circunscripciones que en cada departamento corresponden a las diputaciones plurinominales. Los diputados de estas circunscripciones en lugar de elegirse como los diputados plurinominales con el sistema proporcional de la lista encabezada por los candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia del Estado se eligen como los diputados

uninominales por el sistema de simple mayoría. En estas circunscripciones únicamente están habilitados para ser candidatos los ciudadanos acreditados por la CIDOB, CONAMAQ y la CSUTCB.

En el cálculo del gobierno, el saldo final de la distribución de estas diputaciones es favorable a sus intereses. Si por el sistema proporcional las diputaciones plurinominales necesariamente tienen que ser distribuidas entre dos o más organizaciones políticas es mejor reducir su número convirtiendo algunas de ellas en especiales bajo la lógica de funcionamiento de las uninominales y con los candados suficientes que garanticen que la totalidad de los catorce diputados especiales serán del Movimiento al Socialismo a través de sus organizaciones sindicales aliadas. Si las circunscripciones especiales indígenas en esencia son uninominales y no plurinominales, deberían formar parte de la mitad de diputaciones uninominales que corresponden en cada departamento y no de la mitad de las plurinominales.

Esta forma de configurar las circunscripciones especiales indígenas presenta contradicciones evidentes con la nueva Constitución: i) el número total de diputados ya no responde a la mitad de uninominales y plurinominales en cada departamento; ii) los especiales que forman parte de los plurinominales no se eligen como éstos, sino como uninominales; iii) la discriminación de ciudadanos que residen dentro de la circunscripción especial y que están arbitrariamente inhabilitados para ser candidatos por su origen étnico o no haber sido acreditados por la CIDOB, CONAMAQ o CSUTCB; y iv) la desnaturalización de la libertad y amplitud del voto universal de los electores indígenas de la circunscripción especial que podrían optar por otras alternativas a las tendenciosamente limitadas que se les presentan.

2.2. Ausencia de garantías adicionales para los procesos electorales

No incluye garantías adicionales consideradas como necesarias por las experiencias vividas en los últimos procesos referendarios, a diferencia de otros proyectos de ley como los de la Corte Nacional Electoral y de PODEMOS.

La nulidad del voto coaccionado y de las actas de escrutinio fraudulentas; la prohibición a los servidores públicos de cualquier jerarquía constitucional, con sanción eficaz, de realizar entrega pública de obras, bienes o proyectos días antes del acto de votación; sanciones eficaces para las organizaciones políticas que cometan infracciones contra el régimen de campaña y propaganda electoral; apoyo de la fuerza pública militar y policial a los delegados y candidatos que por hechos de violencia de grupos rivales se encuentran impedidos de realizar libremente actos de proselitismo. Éstas son algunas garantías adicionales que han sido

recomendadas por organismos de observación electoral y que mejorarían sustancialmente el desarrollo de los procesos electorales.

Para incorporar estas garantías no es necesario esperar a la sanción del régimen electoral permanente porque no existe ninguna disposición de la nueva Constitución que impida su inmediato tratamiento legislativo.

2.3. Proceso anticipado y desordenado de implementación de las autonomías

Convoca en el mes de julio a dos referendos simultáneos en los departamentos que optaron por el no: i) para ingresar al régimen autonómico y ii) aprobar sus Estatutos Autonómicos.

Según la nueva Constitución para que se aprueben en referendo los estatutos de estos departamentos se requieren dos condiciones: i) redacción por los órganos legalmente competentes y ii) control constitucional. Los órganos competentes son las asambleas departamentales elegidas mediante el voto popular en las elecciones de abril de 2010 y el control constitucional requiere el funcionamiento regular del Tribunal Constitucional a través de la designación de los miembros que faltan en el actual órgano de control constitucional o de la instalación del nuevo Tribunal Constitucional Plurinacional.

Convoca en el mes de julio a referendos para la conformación de regiones autónomas en los departamentos de Santa Cruz, Tarija y Chuquisaca.

Según la nueva Constitución es la Ley Marco de Autonomías y Descentralización a cargo de la Asamblea Legislativa Plurinacional la norma que establece un proceso planificado y ordenado de conformación de autonomías regionales y sus competencias son atribuidas por dos tercios de votos de los miembros del órgano deliberativo departamental.

Convoca en el mes de julio a referendos para la conformación de autonomías municipales indígena originario campesinas.

Según la nueva Constitución, la ley establece requisitos mínimos de población y otros diferenciados para la constitución de autonomías indígena originario campesinas. Si esta autonomía afecta límites distritales se requiere acuerdo con el gobierno municipal para una nueva delimitación distrital y si afecta límites municipales requiere la aprobación de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

2.4. Plazos políticos para el registro y empadronamiento de bolivianos residentes en el exterior

Para las elecciones del 6 de diciembre de 2009 establece un período entre el 1 de mayo y el 30 de septiembre para el registro de ciudadanos residentes en el exterior en los países y ciudades que determine la Corte Nacional Electoral.

La Corte Nacional Electoral ya ha hecho conocer su posición institucional en el sentido de que este es un plazo político que no responde a las necesidades y exigencias técnicas en esta materia.

La Corte Nacional Electoral ha diseñado un proceso de tres fases para llevar a cabo este registro. La primera consiste en planificación y estudios técnicos de cuyo resultado recién se podrá tener una estimación razonable sobre el tiempo mínimo necesario para realizar adecuadamente este trabajo.

Con la insistencia del gobierno en que voten en las elecciones de diciembre ciudadanos residentes en el exterior, a través de un proceso de registro apresuradamente llevado a cabo, acrecientan las sospechas de fraude y manipulación que están presentes en algunos sectores cuantitativamente significativos de la población residente en el país.

2.5. Ausencias de regulación sobre el padrón electoral

No incluye provisiones sobre la conformación de un nuevo padrón electoral biométrico o auditorías y otros mecanismos de depuración del actual.

Por las reiteradas denuncias vertidas en medios de comunicación social, el actual padrón electoral está bajo sospecha en algunos sectores de la población boliviana, percepción que se irá incrementando a medida que se aproxime la fecha de las elecciones, elemento que puede ser altamente perjudicial para la deslegitimación de estos procesos electorales.

Una importante corriente de opinión en el país considera necesaria la conformación de un nuevo padrón electoral biométrico que otorgue todas las seguridades del caso para la realización de estos procesos electorales y si esto no es posible para las elecciones de diciembre 2009 y abril 2010 una auditoría y depuración a fondo del actual que cruce sus datos con los del Registro Civil y la Policía Nacional.

Conclusiones

- La aguda polarización política no ha concluido con la vigencia de la nueva Constitución, se ha desplazado al escenario de su implementación y desarrollo. Siguen separadas y contrapuestas las agendas constitucional y autonómica con relación a los departamentos del oriente y sur del país, especialmente en sectores urbanos de población.

No existe una clara y contundente aceptación de las nuevas reglas de juego por todos los actores políticos y sociales del país.

- El oficialismo pretende una aplicación anticipada y desordenada de la nueva Constitución y la oposición la rechaza de manera abierta en algunos casos y encubierta en otros.
- La instalación de los primeros órganos del nuevo Estado Plurinacional como consecuencia de la elección del 6 de diciembre de 2009 constituye el punto institucional de no retorno del afianzamiento y consolidación de la nueva Constitución.
- Las elecciones generales de diciembre 2009 y departamentales y municipales de abril de 2010 no están al margen o fuera del escenario de esta aguda polarización política; por el contrario, se convierten en un elemento adicional de la disputa política en torno de las agendas constitucional y autonómica.
- La anticipación de la vigencia de los estatutos autonómicos en los departamentos de Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando, antes de la realización de las elecciones de diciembre 2009, podría contribuir a un escenario de concertación entre los actores políticos y sociales que dé como resultado la aceptación franca e incondicional de las nuevas reglas básicas de juego y la realización de los próximos procesos electorales en condiciones de paz, orden y tranquilidad.

La Ley sobre el Régimen Electoral Transitorio (RET) aprobada con media sanción en la Cámara de Diputados, por sus contenidos sesgados y negativos, en lugar de contribuir a un escenario de concertación entre los actores políticos y sociales enfrentados aumenta las condiciones para su confrontación y polarización.

- Una iniciativa de naturaleza predominantemente institucionalista como la presentada por la Corte Nacional Electoral al Congreso Nacional puede contribuir a generar un espacio positivo para el restablecimiento de una base mínima de confianza entre los actores políticos y sociales enfrentados, acompañada para los próximos comicios de acciones claras y contundentes con relación a la creación de un nuevo padrón electoral o a la depuración efectiva del existente.

LOS ROSTROS DE LA LEY ELECTORAL TRANSITORIA

Adolfo Mendoza Leigue

Introducción

Este breve análisis de la Ley 4021 del Régimen Electoral Transitorio tiene como eje la consideración de dos rostros: el rostro ciudadano y el rostro de la democracia pactada reciclada.

El primero imprime sus huellas en las conquistas ciudadanas que, desde la arena de las acciones colectivas, nos marca los recorridos de una manera específica de entender el proceso de cambio: la ampliación de la democracia y su reinención. El segundo rostro nos muestra el modo en que el sistema de partidos en crisis se ha reciclado, pero esta vez en condiciones distintas, ya que ante el debilitamiento de los partidos tradicionales, los pactos se realizan con la única fuerza legítima del viejo sistema de partidos. Esta fuerza política actúa como bisagra entre las conquistas ciudadanas y su necesidad de expresar el primado de la lógica partidaria en la reconfiguración de la democracia.

1. Ampliación de procedimientos de representación

En general, la Ley 4021 del Régimen Electoral Transitorio incorpora algunos de los avances constitucionales sobre el sistema democrático. Era poco probable que estos avances dejen de ser considerados por los congresistas del viejo sistema político boliviano y, si se consagran en la ley, es porque son mecanismos relacionados con la agenda política proveniente de la sociedad civil boliviana desde principios del año 2000. Son parte de la reinención política ciudadana que impacta en la reconfiguración del campo de la política. Y esta reinención sella el nombre del sentido de cambio: la ampliación de ciudadanía y la posibilidad de articulación de distintas posiciones discursivas.

Ese es el carácter, en la Ley 4021, de la nueva distribución de escaños para la Asamblea Legislativa Plurinacional: las acciones afirmativas para mujeres y para pueblos indígena originario campesinos considerados como minoría política, la ampliación de los derechos ciudadanos para las y los residentes en el exterior y la profundización de la democracia a escala departamental, regional y local.

Sin embargo, la posibilidad de articulación tiene todavía como horizonte de acción la continuidad del proceso constituyente. Un paso fue la aprobación de la Constitución Política del Estado. Con ella, diversos actores –y desde distintas posiciones discursivas– iniciaron una lectura distinta del ejercicio de la democracia. Cada vez son menores las voces que rechazan la Constitución, mostrando una internalización –relativa– de sus principios, tanto en la vida cotidiana como en la esfera pública. Ese hecho ya es un efecto de construcción de hegemonía, entendida como la emergencia de un nuevo sentido común. Pero este proceso, al no resolver la conducción política con claridad –lo cual también está en juego en las elecciones de diciembre de 2009 y abril de 2010–, no termina de resolver la unidad discursiva o eje articulador alrededor del cual se plasma la hegemonía.

En ese sentido, amerita preguntarse por los elementos directos (existen otros que nos remiten al texto constitucional) que están en juego en el régimen electoral transitorio. Veamos.

1.1. Distribución de escaños en la Asamblea Legislativa Plurinacional

Pese a los problemas que causa la definición constitucional de una Asamblea Legislativa Plurinacional conformada por 130 escaños en la Cámara de Diputados y 36 escaños en el Senado, la variación fundamental respecto de las reglas de juego en la anterior Constitución está en la conformación del Senado. Por dos razones: mayor cantidad de escaños y nuevo sistema de conversión de votos.

Los cuatro escaños asignados para cada departamento atenúan la escasa participación que las minorías departamentales tenían en la Cámara del Senado. Los actores políticos que aprobaron la Ley 4021 no pudieron soslayar este avance.

El resultado es un tanto obvio, ya que las fuerzas políticas mayoritarias no serán las únicas representadas en el Senado. Pero, ante la tendencia de subvalorar la representación de las mayorías, recurriendo a un procedimiento técnicamente muy cuestionable parecido al establecido para la elección de asambleístas constitucionales, el sistema proporcional de divisores naturales da poco margen para introducir nuevas distorsiones en la distribución de escaños en el Senado.

En efecto, el aumento de escaños por departamento y la distribución proporcional aseguran el respeto a las mayorías y la participación de las minorías. Con ello, es probable que accedan al Senado minorías departamentales que antes no tenían cabida, lo cual favorece a ensanchar el pluralismo democrático combinando preferencias nacionales con departamentales.

Se trata de una auténtica metamorfosis de la representación que, sin abandonar los límites constitucionales (130 escaños en Diputados), abre la posibilidad de redibujar la presencia de las regiones (escaños en Senado y escaños plurinominales) y las características de los escaños uninominales, ya que abre las puertas para contar con un nuevo mapa de las circunscripciones electorales, no sólo territorialmente, sino –internamente– mediante la aplicación de reglas que traslapen criterios de democracia representativa tradicional con otros que son propios de la democracia deliberativa (léase participativa en la Constitución) y de la democracia directa (léase comunitaria).

1.2. Acción afirmativa de género

El Art. 9 de la Ley 4021 fue aprobado en medio de una tensa discusión que parecía reducirse a las cuatro paredes del hemiciclo parlamentario. Sin embargo, es parte de las luchas ciudadanas que tejieron laboriosamente un conjunto de derechos que alcanzaron su articulación en la Constitución Política del Estado.

No es casual que la perspectiva de género se haya presentado nitidamente en la propuesta final del Pacto de Unidad, documento que fue la base para la nueva Constitución. En esa propuesta se evidencia una articulación entre diversos componentes de la “representación justa”, entre los que destaca el principio de paridad y alternancia. Aunque el Art. 9 de la Ley 4021 traduce fundamentalmente el procedimiento –alternancia– antes que el principio –paridad–, significa un logro frente a decisiones anteriores en las reglas de juego electoral.

Por extraño que parezca, especialmente a las visiones conservadoras que deambulan como zombis por todo el campo de la política, la problemática de género ha introducido definitivamente a la política del reconocimiento y de la diferencia en el escenario de las luchas hegemónicas. Quienes rechacen este componente se arriesgan a quedar fuera de esa lucha, por los sentidos que imprime al debate sobre los derechos individuales y colectivos, a la problemática de la igualdad y de las oportunidades políticas. No es el espacio para desarrollar este aspecto, pero baste mencionar que muchos de los asuntos tradicionalmente anclados en la esfera privada han saltado al espacio público, entre ellos –de modo central– las definiciones en torno a la violencia simbólica.

1.3. Acción afirmativa indígena originaria campesina

Las circunscripciones especiales indígenas para la Asamblea Legislativa Plurinacional y los mecanismos para la conformación de las Asambleas Departamentales serán lo único

propiamente plurinacional en el régimen electoral transitorio. En el mismo sentido del proceso de articulación discursivo constituyente, en la aprobación de la ley ya no pudo obviarse la existencia de escaños para los pueblos indígenas considerados como minorías en el país; más por el impacto de la agenda política de la acción colectiva que por decisión del cuerpo legislativo.

En la Ley 4021 se dibuja un bosquejo preliminar de los lugares en los que amerita incorporar la acción afirmativa indígena. Estos lugares son la Asamblea Legislativa Plurinacional, las Asambleas Departamentales y, por definición constitucional, los Concejos Municipales.

La noción de minoría indígena no hace referencia a tres “mayorías nacionales” (los que no se identifican como pertenecientes a algún pueblo indígena y los que se autoidentifican como quechuas y aimaras), lo cual reduce la discusión para el caso de pueblos indígenas que no podrían tener representación sin la presencia de una acción afirmativa.

Es el liberalismo comunitarista el que informa esta discusión, además de las luchas subalternas que durante tres décadas se dejaron guiar por la política del reconocimiento multicultural. Aunque –claro está– con una variación importante: mientras entre las décadas de los 70 y los 90, su construcción de sentido giraba alrededor de la inclusión ciudadana, durante los últimos años mutó hacia la reconstrucción de la problemática de la ciudadanía.

1.4. Voto en el exterior

La ampliación de la democracia implica el ensanchamiento del sujeto ciudadano. En realidad, se trata de distintas posiciones de sujeto ciudadano o ciudadanía plural, en las que cada identidad ciudadana acepta lo común que nos une sin negar la legitimidad del derecho a la diferencia y donde la diferencia no niega lo común que nos une como identidad política. Una de esas posiciones de sujeto es la que se evidencia con el voto de residentes en el exterior.

Así como las otras posiciones de sujeto ciudadano plural –por un lado mujeres e indígenas y, por otro, ejercicio ciudadano territorializado a partir de las autonomías– el voto de las y los residentes en el exterior, además de expresar los alcances de la acción colectiva, manifiesta un nuevo sentido común de la representación discutido en la academia y en los diseños constitucionales a escala mundial. Es una suerte de nuevo movimiento general de la historia democrática.

Este movimiento está expresando la diáspora de la representación –los migrantes– que obliga a los Estados a enfrentar con nuevas reglas el racismo con distancia de las políticas migratorias. Una política que se debate entre el conservadurismo neocolonial y el multiculturalismo, olvidando entremedio el liberalismo político clásico y su impacto para la conformación de los Estados Nación.

1.5. Profundización de la democracia a escala departamental, regional y local

Otra dislocación básica del sistema de representación formal proviene de la organización territorial del Estado, cuyo centro motor son las autonomías municipales, las indígenas originario campesinas, las regionales y las departamentales. El diseño plural de las autonomías previsto en la Constitución se expresa en la Ley 4021 en la posibilidad de elegir autoridades de gobierno subnacionales. Aunque la lógica de la descentralización convive con la del autogobierno, no corresponde sólo a un régimen electoral transitorio resolver el diseño de las autonomías. Sin embargo, las formas de elección diferenciada de autoridades subnacionales es otro aspecto que la ley no podía obviar. Por ello, la formación de gobiernos departamental, regional, municipal e indígena, no tiene en la ley una regla de juego electoral homogénea, salvo aquellas previsiones que garanticen cierta coherencia general.

2. Límites del procedimiento de representación

El reverso de ese panorama es el primado de las viejas lógicas representativas sobre las nuevas que no terminan de visibilizarse en toda su magnitud en la Ley 4021. El paraguas de ese escenario es la pervivencia de la democracia pactada.

Su impacto se caracteriza por los límites que impone a varios de los avances constitucionales sobre el sistema democrático boliviano y que se cristaliza en: a) una visión restringida de la forma de gobierno democrático participativo, representativo y comunitario, establecido en el Art. 11 de la Constitución; b) la distribución de escaños en la Asamblea Legislativa Plurinacional; c) los límites que impone al principio de paridad y alternancia de género; d) la restricción para la conformación de Circunscripciones Especiales Indígenas; e) límites al avance de la democracia a escala departamental, regional y local.

2.1. Forma de gobierno democrático participativo, representativo y comunitario

En el Art. 11 de la Constitución se señala diversas formas de ejercicio de la democracia (directa y participativa, representativa y comunitaria). Pese a que en varios pasajes del Régimen Electoral Transitorio se hace referencia a esta definición constitucional, el Art. 5 de la Ley 4021 reduce el alcance de las formas de ejercicio de la democracia para la elección de autoridades al sufragio individual. La historia de las elecciones tiene mayor riqueza que la del sufragio individual formal con el depósito del voto en un ánfora. Ni siquiera la noción de un ciudadano igual a un voto puede reducirse solamente al procedimiento representativo formal. Esto es posible cuando la única forma de mediación es el partido político. Y ese es el elemento que se supone válido en la Ley 4021, precisamente por la necesidad del sistema de partidos en crisis para ejercer un control sobre la conformación de los órganos del Estado. Este aspecto se expresa en toda su magnitud cuando cruzamos las formas de ejercicio de la democracia con los logros ciudadanos desde la perspectiva de género, indígena y regional. En el caso del procedimiento de la alternancia de género –pues la paridad tiene un alcance restringido en la Ley– se evidencia el primado de las listas partidarias. En el caso de las circunscripciones especiales indígenas se traslada esa lógica en la postulación de candidaturas vía partido político. En el caso de la conformación de los gobiernos autónomos, el eje de la mediación son también los partidos políticos.

2.2. Distribución de escaños para la Asamblea Legislativa Plurinacional

Si bien en la distribución de escaños para la Asamblea Legislativa Plurinacional es fundamental la figura del partido político, las decisiones asumidas por los parlamentarios en la aprobación de la Ley 4021, postergan varios asuntos que se deberían encarar con total seriedad. Ese es el caso de la distribución de los escaños por departamento. El hecho de optar por la misma regla de juego que permitió la elección del actual Congreso Nacional, no tiene su explicación en los problemas que podría evidentemente causar una nueva distribución, en la que algunos departamentos ganarían y otros perderían. El control de las bancadas y la cantidad posible de puestos en la Asamblea Legislativa Plurinacional, es lo que marca esa decisión.

2.3. Principio de paridad y alternancia de género

El centro de la alternancia es la lista de candidaturas. En ningún caso se asegura, como correspondería siendo coherentes con el principio de la paridad, la distribución de escaños “en igualdad de condiciones” para mujeres y varones. Lo cual es obvio si partimos de la peregrina idea de que el partido político es el único capaz de traducir la representación. Y no es que se deseche esta forma de mediación, sino que –en la búsqueda de “la representación justa”– se debe incorporar mecanismos de control a los partidos para que no se burle el espíritu de la Constitución. La Ley 4021 hace lo contrario: el partido es el que controla los alcances de la representación.

2.4. Circunscripciones Especiales Indígenas

Contrariamente a la definición constitucional que reconoce el derecho a la libre determinación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, la Ley establece la determinación de las candidaturas vía sistema de partidos. Si somos fieles al derecho de la libre determinación, entonces los pueblos indígenas considerados como minorías deberían decidir, con base en sus normas y procedimientos propios, sus candidatos y formas de ejercicio de la democracia. El hecho de optar por el control partidario en las listas de candidatas y candidatos, reduce notablemente un derecho constitucional y su logro que nos permite hablar de la ampliación de la democracia.

El otro aspecto verdaderamente cuestionable es la cantidad de circunscripciones especiales indígenas. Los siete escaños definidos en la Ley 4021, sólo pueden defenderse a partir de la necesidad de un control por parte de los actores tradicionales de la política. Esa cantidad –y lo que es peor, su definición– no se sostienen ni siquiera técnicamente.

2.5. Democracia a escala departamental, regional y local

En el juego de la subalternización de la democracia a una forma reciclada de democracia pactada, llama la atención el precario “interés” en la conformación de los gobiernos locales. Mientras en el caso departamental se aprobaron reglas con cierto detalle –en todo caso discutible–, en la conformación de los gobiernos locales municipales las reglas no han variado respecto de lo establecido con anterioridad a la aprobación de la nueva Constitución.

Sin embargo, no se trata de un olvido, sino de una decisión que traslada o posterga la ampliación de la democracia al resultado que muestre la nueva correlación de fuerzas que emerja de la elección de assembleístas legislativos plurinacionales y a la manera en que se resuelva la elección de autoridades departamentales.



**ELECCIONES DE 2009.
DIVERSAS PERSPECTIVAS ANALÍTICAS**

CONTEXTO, SITUACIÓN Y TENDENCIAS DE LAS ELECCIONES 2009

Carlos H. Cordero Carraffa

La reforma de la Constitución Política del Estado, en enero de 2009, es el punto culminante de un proceso político y social que tiene sus antecedentes tanto en las movilizaciones indígenas y sindicales de la década de los años 90 del siglo XX y los primeros años del siglo XXI, como en las reformas político-constitucionales producidas en 1994 y 2004. La presión ejercida por los movimientos sociales y la política en las calles, agregada a los acuerdos políticos institucionales, reformas legales y procesos electorales, son los hechos que luego permiten profundas transformaciones en el Estado.

A partir de la realización del Referéndum Constitucional de enero 2009 y la correspondiente promulgación “como Ley fundamental del nuevo Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, descentralizado y con autonomías”¹, se cierra un accidentado capítulo de la historia reciente del país², marcado por la crisis y el conflicto político, para dar lugar a un nuevo momento que de ninguna manera será de paz social o paz política, sino de continuidad del conflicto y la crisis, pero de un sentido diferente.

Antes de la serie de reformas constitucionales llevadas a cabo en los años 1994, 2004 y 2009, la presión política desde la sociedad sobre las instituciones estatales se caracterizaba por buscar cambios en los ámbitos social, económico y político; pero luego de efectuadas dichas reformas normativas, las demandas, tensiones y dificultades del nuevo tiempo político, el cual comenzará después de las elecciones de diciembre 2009, serán producto de complejos procesos de reordenamiento de la estructura Estatal y con los inevitables impactos en la sociedad.

Luego del referéndum, si un desafío monumental enfrenta el conjunto de la sociedad boliviana, es pasar a la acción o implementación de lo que se halla dispuesto en el texto jurídico. En otros términos, transformar las realidades sociales, políticas e institucionales del país, intentando aplicar los principios, conceptos y mandatos establecidos en la nueva

¹ Párrafo final con el que se promulga y publica en la Gaceta Oficial, el texto constitucional 2009.

² A principios de los años 90, se produjo una marcha campesina de las tierras altas hacia la sede de gobierno, movilización que bajo el lema, “tierra y territorio”, demandaba una urgente reforma constitucional, movilización social que se considera la primera señal de crisis de la democracia y detonante de futuras reformas en la Constitución Política del Estado.

Constitución Política. Este proceso de reordenamiento institucional podría realizarse en un contexto de conflicto social y político, pues todo proceso de transformación institucional tiende a generar, en la ciudadanía, dos tipos de sentimientos y actitudes, en algunos casos anhelo y esperanza, en otros, temor, incertidumbre y resistencia al cambio.

La aplicación del nuevo texto constitucional exige como primer tema de agenda, la recomposición de la estructura y distribución del poder político. Por tanto, el primer paso luego del Referéndum Constitucional es la realización de elecciones. Producida la recomposición del poder, prosigue la reconfiguración y reorganización del orden estatal. El siguiente aforismo podría resumir todo lo anterior: nueva Constitución, nuevo gobierno, nuevo Estado.

2009, año de referéndum y elecciones

De principio a fin, el 2009 se presenta como un año de intensa actividad política, campañas electorales y elecciones. Aprobada la nueva Constitución Política el 25 de enero de 2009, meses después, el 6 de diciembre se espera la realización de elecciones generales para renovar el Parlamento y elegir un nuevo binomio presidencial para el periodo constitucional 2010-2015. Un tiempo político difícil y lleno de tensiones fue el año precedente al 2009, tiempo en el cual se produjeron inéditos eventos electorales como los cuatro referéndums departamentales (Pando, Tarija, Beni y Santa Cruz) para la aprobación de Estatutos Autonómicos y el Referéndum Revocatorio del Mandato presidencial y prefectural.

Como nunca antes en la historia política del país, las dificultades que derivan en crisis políticas que colocan en estado de tensión extrema al sistema democrático, se han canalizado y resuelto, en este tiempo, a través de elecciones, para de este modo intentar desbloquear la política y construir soluciones pacíficas a los problemas que enfrentan a partidos, regiones, grupos o movimientos sociales.

Confirmación de lo anterior es la realización en el 2004 de elecciones para renovar 327 gobiernos municipales; en el 2005 elecciones generales para renovar el gobierno nacional y elegir a nueve prefectos; en el 2006 elecciones para conformar la Asamblea Constituyente; en el 2008 elecciones para el Referéndum Revocatorio de mandato, en el mismo año cuatro referéndums regionales no reconocidos por el Estado ni por el gobierno; en el 2009, Referéndum Constitucional y para finales del mismo año, elecciones generales para renovar el

poder público; en el 2010, se prevé elecciones para renovar nueve autoridades prefecturales y 334 autoridades ejecutivas municipales, además de conformar nueve asambleas legislativas departamentales y 334 concejos deliberantes y legislativos de gobiernos locales.

Política y propaganda

El proceso de reforma estatal, vía reforma de la constitución, tiene a tres actores clave: el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y los movimientos sociales. En primer lugar tenemos al Ejecutivo, integrado por el presidente, ministros y toda la administración pública (burocracia, fuerzas armadas, policía, etc.), en quienes se concentra circunstancialmente la voluntad estatal y gubernamental partidaria. En el mismo nivel, pero con menos recursos institucionales, tenemos al Poder Legislativo integrado por dos Cámaras Legislativas y partidos políticos tanto oficialista como de oposición. Ambos, Ejecutivo-Legislativo, tienen una legalidad similar, pues surgen de procesos electorales, en el mismo día y según iguales procedimientos democráticos. En un nivel distinto, pero no menos importante, se encuentra la multiplicidad de organizaciones de la sociedad identificadas como movimientos sociales, quienes no forman parte del circuito tradicional de gestión, participación y representación democrática. Estos tres actores políticos conforman una especie de triángulo de relaciones de poder y conflicto, en cuyo centro se encuentra el conjunto de la diversidad social, multicultural y territorial, identificada como la sociedad boliviana.

A partir de la década de los 90, las principales normas y reformas estatales, se logran como resultado de la conflictiva relación entre el Ejecutivo y Legislativo. Por ejemplo, la convocatoria a elecciones para conformar la Asamblea Constituyente (2006), el texto definitivo de la CPE (2008), la convocatoria al Referéndum Constitucional (2009), así como el texto denominado Régimen Electoral Transitorio (2009), para mencionar cuatro normas esenciales en el proceso de reconfiguración estatal, las cuales se forjaron (elaboración, sanción y promulgación), en el marco de la difícil relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, descrita anteriormente.

En democracia, en una situación institucional definida como normal, las leyes de la República deberían ser diseñadas por el Poder Legislativo, en el marco de sus específicas atribuciones y competencias. En la actualidad, en la democracia de las últimas décadas, las normas son el resultado de complejos procesos de negociación en los ámbitos del Poder Legislativo, a partir de propuestas que concibe, elabora y remite el Poder Ejecutivo. Quién para ser exitoso en la negociación recurre de manera sistemática a la movilización social, presión psicológica, presión mediática y acciones de hecho que ejercen los movimientos sociales sobre los integrantes del cuerpo legislativo.

Si bien la Constitución, tanto la de 1967, como la vigente de 2009, dispone que el Ejecutivo posee entre sus competencias constitucionales reconocidas a la iniciativa legislativa, la tradición, la cultura política y la propia normativa nos dicen que dicha iniciativa debe llevarse a cabo respetando la independencia de poderes, así como la necesaria coordinación entre ellos. En todos los casos mencionados anteriormente, el Ejecutivo tomó a su cargo la iniciativa legislativa, remitiendo proyectos de ley a la Cámara de Diputados o directamente a la Presidencia del Congreso para su aprobación. Al mismo tiempo, cerró toda posibilidad de ceder en sus posiciones y lograr acuerdos partidarios, activando a los movimientos sociales para que ellos ejerzan –desde la sociedad– la presión necesaria sobre el Congreso-partidos políticos y lograr de este modo la forzada aprobación de las leyes.

Todo el proceso descrito de iniciativa legal, trámite legislativo, aprobación legislativa bajo presión de la política en las calles protagonizada por los movimientos sociales y eventualmente de pueblos indígena originario campesinos, normalmente es acompañado de una intensa campaña en medios de comunicación estatales y privados, campaña mediática en la que participa activamente el Ejecutivo, así como distintos voceros de gobierno, creando el clima de opinión pública favorable y necesario a las iniciativas gubernamentales. Las campañas de comunicación preparan el terreno de la opinión pública y prosiguen con más fuerza luego de aprobada la norma, con el propósito reforzar el éxito político obtenido o justificar los ajustes realizados en la norma. En este sentido, actores políticos y comunicación política, han sostenido una intensa relación de enorme influencia y también de alta conflictividad, en el curso de los acontecimientos y procesos de reforma política.

En las elecciones generales 2009, se renovará un 80% de los representantes que conformarán la Asamblea Legislativa Plurinacional y es altamente probable que se ratifique el mandato del actual binomio presidencial.

La renovación parcial de personas en los poderes públicos no significa o no trae consigo el cambio de conductas y formas de relacionamiento entre poderes. Por tanto, se podría inferir que la conflictividad entre poderes, así como la participación de aliados estratégicos para ejercer presión sobre las instituciones y apurar soluciones a temas conflictivos o aprobar leyes necesarias para hacer realidad lo que dispone la nueva CPE, será igual o mayor que en el pasado.

Nuevas formas de participación social y política

La primera parte de la nueva Constitución Política, trata en general de las bases fundamentales del Estado. El Capítulo Tercero, en los Arts. 11 y 12, establece las nuevas características del sistema de gobierno que regiría en el país. En este sentido, la nueva forma de gobierno democrático tendría cuatro dimensiones o niveles: directa, participativa, representativa y comunitaria.

La forma democrática representativa, la cual se ejerce a través del sufragio universal, es hasta el presente el procedimiento más conocido y utilizado. La forma de democracia directa y participativa es una de las novedades que tiene el texto. Ratifica el mecanismo del referéndum y la iniciativa legislativa ciudadana; instituye la revocatoria del mandato de las autoridades electas, la asamblea constituyente, el cabildo y la consulta previa. Finalmente, el texto constitucional incorpora la democracia comunitaria, la cual se expresa por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

La novedad radica en elevar a rango constitucional los usos y costumbres de las comunidades indígenas al mismo nivel de formas universales de participación política. Tanto el sufragio como el referéndum, a manera de ejemplo, son mecanismos que se aplican a todos los ciudadanos, en cualquier punto cardinal del territorio, sujetos eso sí, a determinados requisitos, pero sin ninguna limitación o exclusión. En cambio, los usos y costumbres, propios de una comunidad, son exclusivos de dicho grupo humano. Si aceptamos la existencia de 36 lenguas y nacionalidades, ubicadas en distintos ámbitos territoriales (reconocidos por el texto constitucional) y mediante el reconocimiento político de la democracia comunitaria (usos y costumbres de estos pueblos), se estaría dotando de argumentos a estas 36 naciones, para comenzar la construcción de micro estados, al interior del Estado boliviano.

Derechos políticos

El texto constitucional 2009 señala, en el Art. 26, que todos los ciudadanos(as) tienen derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, de manera directa o por medio de sus representantes. De igual manera, prevé que dicha participación pueda ser individual o colectiva, pero en todo caso, debe ser equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres.

Por tanto, el Art. 26 ratifica al viejo, liberal y archiconocido sufragio universal, igual, directo, individual, secreto, libre, obligatorio, escrutado públicamente como uno de los mecanismos principales de la participación política. A este procedimiento del sufragio, vigente desde la década de los 50, del siglo pasado, se agrega “la elección, designación y nominación directa de los representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, mediante normas y procedimientos propios” (Parágrafo II, Inciso 4, CPE 2009).

En los ámbitos de representación como el Congreso de la República³, conformado por las dos Cámaras Legislativas, Senado y Diputados, se conformarán exclusivamente mediante la utilización del sufragio universal. En las futuras Asambleas Legislativas Departamentales, que se organizarán a partir de las elecciones de abril 2010, se incorporan los usos y costumbres para la elección de representantes departamentales. Finalmente, en la elección y configuración de los gobiernos municipales (alcaldes y concejos) se retoma el sufragio universal, directo igual y secreto, sin intervención de los usos y costumbres. El Régimen Electoral Transitorio⁴ aborda y regula los siguientes aspectos:

- *Alcance legal*, por el cual regula el procedimiento, desarrollo, vigilancia y control electoral para conformar la Asamblea Legislativa Plurinacional; elección de Presidente, Vicepresidente, autoridades departamentales y referéndums autonómicos en las elecciones del 6 de diciembre 2009, y en las elecciones del 4 de abril de 2010, elección de asambleístas departamentales y autoridades municipales (Art. 2, RET).
- *Sufragio y escrutinio*. El sufragio constituye la base del régimen democrático, participativo, representativo y comunitario, el cual se ejerce a partir de los 18 años cumplidos, mediante el sufragio universal, directo, individual, secreto, libre y obligatorio, en el escrutinio público y definitivo (Art. 5, RET).
- *Ciudadanía*. La cual consiste en concurrir como elector o elegible y en el derecho a ejercer funciones públicas sin otro requisito que la idoneidad (Art. 6, RET).
- *Electores*. Son electores todos los bolivianos mayores de 18 años, que se encuentren dentro del territorio nacional y los que se encuentren en el exterior, todos los cuales deben estar inscritos en el Padrón Electoral (biométrico) y estar habilitados para votar (Art. 7, RET).

³ En el futuro inmediato se denominará Asamblea Legislativa Plurinacional.

⁴ El Régimen electoral aludido se debatió y aprobó según la lógica política descrita de presión social y negociación institucional, en el mes de abril de 2009, 60 días después de aprobado el texto constitucional.

- *Elegibilidad y postulación.* Son elegibles todos los ciudadanos residentes en el país que cumplan con los requisitos establecidos en la CPE y el Régimen Electoral Transitorio. Pueden ser postulados por los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas, o cualquier organización de las naciones o pueblos indígena originario campesinos (Art. 8, RET).
- *Igualdad de oportunidades entre varones y mujeres.* Se establecen en la postulación de candidatos(as), mecanismos de igualdad, paridad y equidad entre género (Art. 9, RET).
- *Nominación y postulación de candidatos indígenas.* La nominación para competir por cargos electivos se realizará de acuerdo a normas y procedimientos propios de las diversas nacionalidades y pueblos indígena originario campesinos (Art. 9, RET).
- *Organización territorial.* Se ratifica que la organización del territorio está compuesta por departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos (Art. 11, RET).
- *Padrón Electoral.* Se establece un nuevo Padrón Electoral denominado Biométrico que comprende huellas dactilares, fotografía digital y firma, además de los datos referidos a la identidad de la persona (Art. 19, RET).
- *Elección de autoridades departamentales y municipales.* Convoca a elecciones de autoridades departamentales (prefectos, asambleístas departamentales) y municipales (alcaldes, concejos municipales), para el domingo 4 de abril de 2010 (Art. 26, RET).
- *Elección de Presidente.* Se ratifican los procedimientos democráticos como el sufragio universal y la fórmula del 40/10 como mayoría absoluta, así como la segunda vuelta electoral (Art. 28, RET).
- *Elección de la Asamblea Legislativa Plurinacional.* Se ratifica el incremento del número de miembros del Senado y aplicación de fórmula proporcional (serie de números divisores naturales o sistema D'Hondt), además de la creación de circunscripciones especiales indígenas (Art. 30, RET).
- *Papeleta de sufragio.* Estará diseñada y conformada por dos campos horizontales. En la franja superior se votará por los candidatos(as) a la presidencia, vicepresidencia,

senadores y diputados plurinominales. En la franja inferior se votará por los candidatos a diputados por circunscripción uninominal o de la circunscripción especial indígena originaria campesina (Art. 37, RET).

- *Asignación de escaños plurinominales.* Se ratifica el procedimiento conocido como de la serie de números divisores naturales (Art. 38, RET).
- *Voto en el exterior.* Los bolivianos residentes en el exterior tienen derecho a participar en las elecciones a la presidencia y vicepresidencia del Estado (Art. 27, CPE y Art. 43 a 50, RET).
- *Padrón Electoral único interno y externo.* Se establece que la CNE empadronará a ciudadanos residentes en el exterior, hasta un máximo de 6% del Padrón Electoral Nacional y en ningún caso un solo país podrá concentrar más del 50% del registro (Art. 47, RET).
- *Papeleta de sufragio.* Se introduce como una novedad, la incorporación en la papeleta del nombre del candidato a Vicepresidente de la República, junto con la del candidato a Presidente (Art. 54, RET).
- *Elección de los gobiernos departamentales y locales.* Se establecen requisitos para la elección de autoridades departamentales y municipales (Arts. 63 a 70, RET).

Asamblea Legislativa Plurinacional

La segunda parte de la Constitución 2009 corresponde a la Estructura y Organización Funcional del Estado, cuyo primer Título se refiere a la composición y atribuciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional, y el Segundo Título al Procedimiento Legislativo.

Uno de los hechos más interesantes que cabe destacar de los 20 artículos referidos al diseño y funcionamiento de la entidad legislativa, artículos 145 a 164, es que la totalidad de los representantes que conforman la Cámara de Diputados y Senadores son elegidos mediante votación universal, directa y secreta. Por otra parte, se conserva en la forma de representación y elección a los diputados uninominales y plurinominales en una proporción cercana al 50%, para cada segmento de representación; luego, se conserva en 130 el número total de miembros de la Cámara de Diputados.

Las novedades de mayor relevancia introducidas en la Constitución se refieren al cambio de nombre de la entidad legislativa, de Congreso de la República o Congreso Nacional por Asamblea Legislativa Plurinacional; la ampliación en el número de miembros de la Cámara de Senadores de 27 a 36, con lo que el número total de miembros de la Asamblea se eleva de 157 a 166; la eliminación rentada de los asambleístas suplentes; la sustitución del viejo como sencillo procedimiento de mayorías y minorías en la asignación de senadores, que consistía en otorgar dos escaños a la primera mayoría y un escaño a la segunda mayoría, sustituida en la actualidad por la fórmula matemática (proporcional) conocida como serie de números divisores naturales o método D'Hondt (1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, etc.). Y finalmente, la creación de circunscripciones denominadas especiales indígenas.

Las modificaciones señaladas generan nuevos problemas en el funcionamiento de la entidad legislativa, por ejemplo, la ratificación del número de integrantes de la Cámara de Diputados en 130 miembros, lo cual coloca una dura e incómoda restricción a la demanda legítima de algunos departamentos quienes solicitan un mayor número de representantes de departamento en función a su intenso como sostenido crecimiento poblacional. Otro asunto conflictivo es la creación de circunscripciones especiales indígenas, sobre la base de mantener el número de miembros de la Cámara de Diputados en 130, lo cual lleva a la difícil situación de que estos espacios de representación de carácter étnico, necesariamente obligan a eliminar algunos escaños plurinominales en beneficio de creación de cargos y circunscripciones denominadas especiales indígenas.

El problema más que de diseño territorial de las nuevas circunscripciones es la peligrosa emergencia de circunscripciones diferenciadas por cuestiones culturales y étnicas, dando lugar a prácticas de exclusión y al surgimiento de reivindicaciones y discriminaciones de corte racista. Estas innecesarias diferencias étnico-culturales, luego se trasladarán y se harán odiosamente evidentes en la Asamblea Legislativa Plurinacional, donde existirán diputados elegidos en circunscripciones uninominales urbanas y rurales no indígenas; diputados elegidos en los departamentos denominados diputados plurinominales y ahora, diputados elegidos en circunscripciones indígena originario campesinos, lo cual dará lugar a crear inmediatamente una bancada indígena originario campesina, sentimientos étnicos, reivindicaciones culturales y étnico-políticas, que terminarán por tensionar y perturbar la unidad nacional, la unidad estatal y el sentimiento de identidad y pertenencia a una entidad superior como es la nación boliviana.

La representación nacional y departamental

Para una mejor comprensión de la estructura y organización de la representación política en el nivel nacional (Órgano Ejecutivo y Legislativo) y en el nivel departamental, se puede observar en los siguientes cuadros los rasgos más destacados de ambos espacios de representación, en un estudio comparativo respecto del modelo que fenece y el modelo que emerge producto de la nueva Constitución Política del Estado y del Régimen Electoral Transitorio.

Cuadro 1: Modelo de representación Ejecutivo-Legislativo 1997-2009

| CARGOS | Nº | CIRCUNS. | FÓRMULA | LISTAS |
|---|----|----------------------|---|---------------------------|
| PRESIDENTE VICEPRESIDENTE | 1 | Nacional | Mayoría absoluta 50% + 1 | Listas unipersonales |
| DIPUTADOS UNINOMINALES | 70 | 70 Uninominales | Mayoría simple Un voto + gana | Listas unipersonales |
| DIPUTADOS PLURINOMINALES | 60 | 9 Departamentales | D'Hondt Serie de números naturales (1,2,3,4,5,6,7 etc) | Listas pluripersonales |
| SENADORES CIRCUNSCRIPCIÓN DEPARTAMENTAL | 27 | 9 Departamentales | Mayorías y minorías 2 x 1 | Listas pluripersonales |

Elaboración propia.

La elección presidencial desde el siglo XIX, se realizaba a través del mecanismo de la mayoría absoluta. En caso de que ninguna candidatura lograba dicha mayoría de votos en la elección popular, se recurría a la elección del presidente en el Congreso de la República, entre los tres candidatos más votados. Por efecto de la reforma Constitucional 2004, se redujo las opciones de elección a los dos candidatos más votados.

Desde las reformas constitucionales de 1994, aplicables a la elección 1997, se incorporó en nuestra estructura de representación las circunscripciones uninominales. Hasta ese momento sólo existían las circunscripciones departamentales y la forma de elección de los

diputados se efectuaba mediante listas y a través de fórmulas proporcionales del tipo de los cocientes (cociente simple, cifra repartidora o doble cociente, según las elecciones generales realizadas). En las elecciones de 1997 se diseñan y eligen 68 diputados en circunscripciones uninominales por el mecanismo de la simple mayoría de votos. Por tanto, el número de diputados plurinominales, los cuales se elegían en listas de partidos, disminuye de 130 a tan sólo 62. Estos cargos se siguen eligiendo mediante fórmulas proporcionales pero a través de fórmulas del tipo de los divisores (serie de números divisores impares: 1,3,5,7,9, etc., para las elecciones de 1993; y finalmente, la serie de números divisores naturales: 1,2,3,4,5,6,7,8,9, etc., para las elecciones 1997 en adelante).

En las elecciones de 2005, se produce una segunda modificación en el número de escaños uninominales y se llega a lo que señala el cuadro: 70 uninominales y 60 escaños plurinominales distribuidos estos últimos escaños en número variable entre los departamentos.

La Cámara de Senadores, como se advierte, conserva su número de 27, durante más de 70 años, desde 1938 hasta las reformas de 2009. A partir de éstas, sube a 36 representantes. También cambia la fórmula de asignación de escaños, del procedimiento conocido como formador de mayorías o de mayorías y minorías, a otra fórmula universalmente identificada como fórmula D'Hondt.

Cuadro 2: Modelo de representación Ejecutivo-Legislativo 2009- ¿?

| CARGOS | Nº | CIRCUNS. | FÓRMULA |
|----------------------------------|----|----------------------|--|
| PRESIDENTE VICEPRESIDENTE | 1 | Nacional | 50% + 1 40% - 10% 2da., vuelta electoral |
| DIPUTADOS UNINOMINALES | 70 | 70 Uninominales | Mayoría simple Un voto + gana |
| CIRCUNSCRIPCIONES ESPECIALES | 7 | 7 Departamentales | Mayoría simple Un voto + gana |
| CIRCUNSCRIPCION DEPARTAMENTAL | 53 | 9 Departamentales | D'Hondt |
| CIRCUNSCRIPCION DEPARTAMENTAL | 36 | 9 Departamentales | D'Hondt |

Elaboración propia

Por efecto de la última reforma constitucional en la elección del presidente se modifica el concepto de mayoría absoluta, se rebaja al 40% de los votos para la primera mayoría y una distancia de al menos 10% de los votos en relación con la segunda opción. Si ninguna de estas posibilidades se produjera en la elección popular, se procede recién con el mecanismo de la segunda vuelta electoral.

Se crean siete circunscripciones especiales indígenas, las cuales se disminuyen del número de diputados plurinominales. Por lo tanto, estos últimos disminuyen desde los 60 que se elegían anteriormente a 53. En las circunscripciones uninominales se continúa eligiendo a los diputados a través de la mayoría simple de votos y en las circunscripciones plurinominales, se prosigue con la fórmula de los números divisores naturales.

Por otra parte, se incrementa el número de miembros de la Cámara de Senadores de 27 a 36. También se cambia la forma de asignación de mayorías del sistema 2 x 1, al sistema de representación proporcional de la serie de números divisores naturales.

Cuadro 3: Modelo de representación Ejecutivo-Legislativo 1997-2009

| DPTO. | ESCAÑOS POR DPTO. | ESCAÑOS PLURIS. | CIRC. ESP. | ESCAÑOS UNIS. |
|--------------|-------------------|-----------------|------------|---------------|
| La Paz | 29 | 13 | 1 | 15 |
| Santa Cruz | 25 | 11 | 1 | 13 |
| Cochabamba | 19 | 8 | 1 | 10 |
| Potosí | 14 | 6 | - | 8 |
| Chuquisaca | 11 | 5 | - | 6 |
| Oruro | 9 | 3 | 1 | 5 |
| Tarija | 9 | 3 | 1 | 5 |
| Beni | 9 | 3 | 1 | 5 |
| Pando | 5 | 1 | 1 | 3 |
| TOTAL | 130 | 53 | 7 | 70 |

Elaboración propia

El cuadro 1 nos muestra la composición y distribución de escaños en el nivel departamental. Esta distribución de escaños por departamento se logró luego de arduas negociaciones para las elecciones 2005. En dicha ocasión el departamento de Santa Cruz obtuvo tres (3) nuevos escaños y subió de 22 a 25; Cochabamba también incrementó sus diputados en un (1) escaño y los departamentos de La Paz, Oruro y Potosí, resignaron 2, 1 y 1, escaños respectivamente. Los escaños que unos departamentos ganan, otros los pierden.

Por efecto de la reforma constitucional y reforma del Código Electoral, siete departamentos disminuyen el número de sus escaños plurinominales y dan lugar a la creación de circunscripciones especiales indígenas. Los únicos departamentos que no modifican el número de escaños plurinominales son Potosí y Chuquisaca. Todas las circunscripciones uninominales, incluidas las circunscripciones especiales indígenas se eligen por el procedimiento de la mayoría simple y los escaños en las circunscripciones plurinominales a través del procedimiento de la serie de números divisores naturales.

Elecciones 2009: situación y tendencias

De acuerdo con el contexto normativo e institucional descrito, en diciembre de 2009 se llevan a cabo elecciones generales para la elección de Presidente, Vicepresidente, 130 diputados y 36 senadores. Se han presentado ocho candidaturas con sus respectivas listas partidarias para la conformación del Poder Legislativo.



Las encuestas de opinión están exponiendo las siguientes tendencias:

- a. El binomio presidencial gana las elecciones. Sin embargo, la intención de voto está por debajo de los resultados históricos del año 2005 (53,7%, del total de votos válidos), lo

cual lleva a calificar los resultados de diciembre como una victoria con sabor a derrota. Todas las encuestas señalan que a pesar de los esfuerzos y de la intensidad de la campaña del partido oficialista, el presidente y su gobierno tienden a disminuir su intención de votos a favor. Luego de las elecciones 2005 y del 53%, el Presidente obtuvo un importante crecimiento con el Referéndum Revocatorio del mandato donde obtuvo un 67% de los votos, seguidamente logró otra victoria en el Referéndum Constitucional con el 61% de la votación nacional. Por tanto, las encuestas le asignan al Presidente 57, 54, 47 o inclusive 44% de la intención del voto ciudadano. El desgaste es evidente;

- b. La distancia entre el binomio presidencial y el segundo en la preferencia electoral (Reyes Villa/Fernández) es suficiente para inhibir la posibilidad de una segunda vuelta electoral. La distancia que existe en puntos electorales entre las dos candidaturas bordea el 20 ó 30% de la votación;
- c. Consecuencia de lo anterior, el ganador logra mayorías relativas en ambas Cámaras, pero no logra la mayoría calificada de los dos tercios (2/3), en ninguna de las Cámaras ni en la Asamblea Legislativa Plurinacional. Sin embargo, para hacer precisiones sobre la composición política del Senado y de la Cámara de Diputados se tiene que aguardar el desempeño electoral tanto del partido que obtenga la mayoría de votos como de los partidos de oposición, en cada departamento. No se puede aplicar un criterio uniforme para todos los departamentos pues estos varían en el número de electores y en la cantidad de votos por partido. Se debe realizar nueve ejercicios matemáticos para la asignación de senadores e igual número de ejercicios para la asignación de diputados departamentales denominados plurinominales. Los denominadores comunes son los cuatro escaños por departamento y la fórmula matemática conocida como de la serie de números divisores naturales o D'Hondt;
- d. Polarización. Existe una tendencia hacia la ratificación de la polarización del sistema de partidos, donde existe un polo que concentra una importante intención de votos y otro de oposición, con menor apoyo partidario. Un tercero, al parecer ubicado en el justo medio entre ambos polos, pero con un menor porcentaje de votos.
- e. Concentración. En dos partidos políticos, el MAS y el de oposición, PPB-CN, se concentra el 75% de los votos. En tres partidos políticos se concentra casi el 90% de la votación.

La consecuencia es la conformación de un sistema de partidos pluripartidista limitado, con fuertes tendencias al bipartidismo.

- f. Es evidente también la fragmentación del voto en el ámbito de la oposición política. El reparto de votos entre los partidos no oficialistas contribuye a inhibir la segunda vuelta electoral y facilita un mejor desempeño del binomio presidencial en varios departamentos. Lo cual confirma que, en las actuales circunstancias, la fragmentación o ausencia de un candidato único de oposición aleja la posibilidad de la segunda vuelta y permite el mejor desempeño electoral del presidente.
- g. El partido ganador de las elecciones, logra mayorías relativas en ambas Cámaras, pero podría conseguir los escaños necesarios mediante cooptación, chantaje, transfugio.
- h. Se debe realizar cinco contabilidades de los votos emitidos. Existirán cinco resultados porcentuales diferentes. La composición de las Cámaras y del Congreso variará según estos resultados.
- i. En la actualidad, en los meses previos a la realización de elecciones, existe paz social, estabilidad económica y conflictividad bajo control.
- j. Existe la percepción ciudadana de la existencia de un Estado y gobierno fuertes.
- k. En el futuro, luego de realización de elecciones, se prevé baja gobernabilidad en el funcionamiento del sistema político, alta resistencia y conflictividad en ascenso o cada vez más intensa y mayores hechos conflictivos. Por ejemplo, Reforma Constitucional.
- l. El proceso electoral, las campañas y los resultados electorales promueven el fortalecimiento de las regiones, movimientos sociales, PIOCS, organizaciones políticas no partidarias.
- m. Elecciones sin pausa. Una vez realizadas las elecciones generales, se produce un rápido ingreso a un nuevo proceso electoral: elección de gobiernos intermedios y gobiernos municipales.
- n. Alta politización de los temas e intereses de la sociedad y postergación de la agenda pública de otros temas como el económico.

- o. En el tiempo que resta de campaña, sin abandonar el concepto o los temas de campaña que cada partido intente fijar en la mente de los ciudadanos, el binomio presidencial realizará todos los esfuerzos para frenar la tendencia a la baja. La oposición, sin perder el eje ni el sentido definido en sus respectivas estrategias, intentará acentuar la polarización entre ellos y con el binomio presidencial. El crecimiento de la oposición sólo puede darse a partir de la pérdida de votos en el oficialismo y en la migración de la intención del voto, entre los partidos de oposición. En política, como en la física, nada se crea, nada se destruye, todo se transforma. Lo que ganan algunos partidos siempre es a costa de lo que otros pierden. Finalmente, los indecisos que en todas las encuestas se encuentran en un 10 a 15%, como promedio, mejorarán las posibilidades de la oposición antes que del gobierno.

Historia de la representación nacional: caso Tarija

El departamento de Tarija, para las elecciones generales realizadas en los años 1978 y 1979, eligió a ocho diputados en cada ocasión; para las elecciones de 1980, eligió a nueve representantes. Para los comicios de 2009, casi 30 años después, Tarija elegirá el mismo número de representantes a dicha Cámara de Diputados, esto es, sólo nueve de 130. El censo de 1976 señalaba que en Tarija se encontraban 187.204 habitantes y el censo de 1992, determinó que hubo un incremento poblacional y que sus residentes llegaron a 291.407; finalmente el censo de 2001, indica que la población de Tarija llega a 391.226 habitantes.

De una elección a otra, entre 1979 y 1980, Tarija incrementó su representación política en un escaño y a lo largo de tres décadas dicha representación política se conserva sin modificaciones. Del censo de 1976 a 2001, se verifica la duplicación de población ubicada en Tarija y sin embargo, la representación política no se incrementa. Luego de la reforma constitucional de 1994, cuyos efectos en la representación se hicieron efectivos para la elección general de 1997, el Congreso de la República, mediante ley, efectuó una primera redistribución de escaños entre departamentos. El segundo ajuste en la representación departamental se produjo de manera previa a la elección de 2005. En ambas ocasiones algunos departamentos lograron incrementar el número de sus escaños y otros, en cambio, tuvieron que resignar representación política. Tarija durante tres décadas no mejoró ni perdió escaños en la Cámara de Diputados.

El errático comportamiento de la representación política departamental, donde algunos ganan, otros pierden y pocos conservan sus escaños durante treinta años, mientras la población en general y por departamentos tiene un crecimiento sostenido, es un asunto que

debe cambiar. La solución es realizar una reforma constitucional y romper el equivocado cerrojo por el cual la representación en la Cámara de Diputados se congela en 130 escaños. Esta reforma constitucional debe esperar la realización de un nuevo censo en el 2011. Una vez que se conozca el crecimiento de la población en cada uno de los departamentos, se debería producir la necesaria reasignación de escaños departamentales sobre la base de la representación política que ya dispone cada uno de ellos, tratando de otorgar a cada región escaños en función de su crecimiento poblacional y de un criterio de compensación.

Tarija, por efecto del régimen electoral transitorio, debe ceder un escaño plurinominal a favor de la circunscripción especial indígena. Por tanto, existirán en esta región del país, prácticamente seis circunscripciones uninominales y tres plurinominales. En las elecciones 2005, de los cinco escaños uninominales, cuatro fueron obtenidos por PODEMOS y uno por el MAS. Para las próximas elecciones generales, existen altas probabilidades de que el MAS mejore su rendimiento electoral, favorecido por la creación de la circunscripción especial, donde se elegirá un representante de los pueblos indígena originario campesinos.

Como es posible advertir, las modificaciones en las reglas electorales y en la representación política, en todo tiempo y gobierno, se efectúan bajo cálculos políticos, persiguiendo ventajas en desmedro de otros competidores. Las siete circunscripciones especiales de reciente creación no escapan a estos intereses y cálculos políticos.

PERSPECTIVAS POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS DE CAMPAÑA EN EL PROCESO ELECTORAL DE DICIEMBRE, 2009

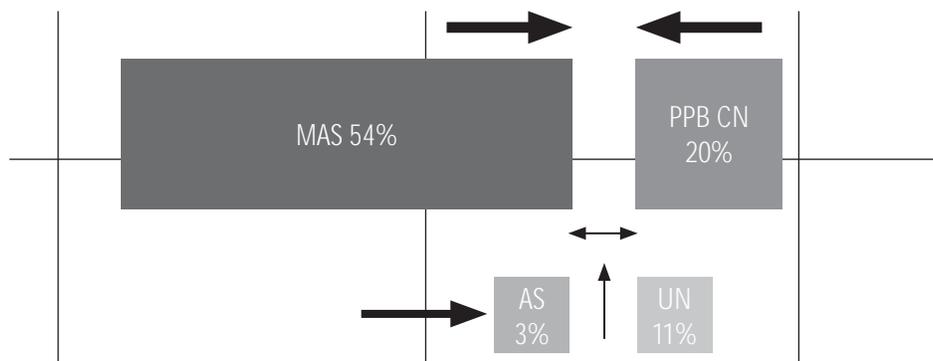
Jorge Komadina Rimassa

La ambición de este trabajo es proporcionar herramientas analíticas y empíricas para evaluar las principales implicaciones del proceso político electoral de diciembre de 2009, y para ello se han privilegiado los siguientes temas: la reconfiguración del campo político, los alcances del “voto duro”, las estrategias de campaña y, finalmente, los ejes discursivos de la campaña. Se espera que la discusión de estas problemáticas permita identificar las tendencias y los futuros escenarios de la coyuntura política.

1. El campo político electoral: ¿Polarización o hegemonía?

Veamos en primer lugar un diagrama elaborado sobre la base de una reciente encuesta de intención política¹:

Diagrama de las fuerzas electorales, 2009



Fuente: IPSOS, 29.09.2009

¹ Los porcentajes mencionados provienen del informe sobre intención de voto elaborado por la empresa IPSOS Apoyo, Opinión y Mercado y publicado en fecha 29 de septiembre de 2009. Por lo demás estos datos coinciden en sus líneas generales con encuestas aplicadas por otras empresas.

El campo político electoral está tensionado entre polos opuestos: las posiciones entre los actores se organizan en función de las distancias y proximidades respecto a ellos, es decir, el campo de poder se configura de manera relacional y topológica.

Así, una primera lectura de las relaciones de fuerza y de los datos electorales presentados en el diagrama (que de hecho coinciden con los resultados producidos recientemente por otras encuestas de intención de voto) permite establecer algunas constataciones parciales, que servirán posteriormente como insumos del análisis:

- a. El Movimiento Al Socialismo (MAS) ocupa el emplazamiento central del campo político-electoral, lo que no quiere decir que su ideología y su posición política sean de "centro".
- b. La diferencia electoral entre el MAS y las candidaturas de la oposición es del orden del 34, 43 y 51 %, respectivamente; es decir, ellas ocupan un lugar secundario –periférico– en relación con el emplazamiento central.
- c. La oposición no presenta un candidato único; está representada por varias fuerzas entre las cuales sobresale la alianza electoral PPB-CN que postula la fórmula Manfred Reyes Villa-Leopoldo Fernández. Entre ambos "polos" (MAS y PPB CN) se ha establecido una relación de antagonismo radical, pero los dos frentes que le siguen en votación, Unidad Nacional y Alianza Social, ocupan una posición diferente porque pretenden diferenciarse de ambos polos para ocupar el vacío (el centro) que existe entre ellos.
- d. Existe una dura competencia entre los frentes de la oposición por representar a su modo a las fuerzas sociales contrarias al gobierno: Manfred Reyes parece haber ganado la "cabeza" de la oposición.
- e. Es poco probable que estas tendencias puedan revertirse en los dos meses que quedan de campaña, aunque la intención de voto puede aumentar o disminuir relativamente en función de las estrategias de campaña.

Ahora bien, estos datos sólo pueden ser explicados satisfactoriamente considerando el conjunto del actual proceso político y social; no constituyen una suerte de variable independiente que puede ser fácilmente manipulada. Desde la investidura del presidente Evo Morales, en enero de 2006, hasta el referéndum de enero de 2009, el campo político se caracterizó por el marcado antagonismo entre dos bloques políticos, el Movimiento Al Socialismo y la "oposición" (que incluyó a los prefectos opositores, los comités cívicos y a los partidos políticos, particularmente a PODEMOS). El término "polarización" proveyó una metáfora muy persuasiva para comprender esa coyuntura, y que alude al "campo de fuerzas" (un concepto de la física), es decir, a un espacio tensionado en torno a dos polos magnéticos que se repelen mutuamente y atraen al mismo tiempo a las partículas situadas entre ambos. Entre uno y otro polo sólo existe el vacío. El campo político boliviano se aproximó bastante a esa imagen, puesto que todas las fuerzas que en él intervienen fueron atraídas en algún momento por dos poderosos centros magnéticos.

Pues bien, esta lógica de polarización parece haberse atenuado en la actual coyuntura electoral porque, primero, el MAS ha logrado derrotar políticamente a la oposición no sólo en el terreno electoral (véanse los resultados de las elecciones nacionales de 2005, las elecciones de assembleístas en 2006, el referéndum revocatorio en 2008 y el referéndum constitucional en 2009), sino también en los terrenos de la movilización social y, sobre todo, en el ámbito discursivo y simbólico. Segundo, la oposición se encuentra en un momento de dispersión política e ideológica. Ha dejado de ser un bloque y se ha convertido en un archipiélago de liderazgos, organizaciones y sensibilidades políticas. Es decir, los polos no tienen la misma fuerza, uno de ellos se ha fortalecido a expensas del otro.

La diferencia sustantiva entre ambos polos radica en que el MAS ha logrado unificar un campo político a través de la articulación discursiva y programática de los intereses de diversos grupos y movimientos sociales en una matriz ideológica nacionalista y anti-neoliberal, se ha dotado asimismo de una organización que actúa cómodamente tanto en el campo electoral como en las "calles", cuenta con una estrategia de poder y con un incuestionable caudillo. Por el contrario, la oposición no ha logrado unificar su campo, carece de una dirección política que ensamble coherentemente los diversos intereses de los grupos que lo apoyen, carece de una organización y de un liderazgo único, además que se encuentra en un momento de profunda crisis intelectual y moral, sus acciones han sido reactivas y meramente defensivas.

El MAS, en suma, ha ocupado el centro (el lugar central) del campo político en Bolivia y ha controlado eficazmente los recursos estratégicos de poder: poder social, poder simbólico, organización, medios de comunicación, capacidad de coerción y relaciones internacionales. Las fuerzas de la oposición ocupan un lugar periférico: no han cesado de presionar y acosar

al gobierno, pero no cuentan con recursos de poder para disputar el “centro”, su espacio político es regional y sólo pueden seducir a los enclaves sociales habitados por las clases medias y alta.

2. Algunas hipótesis sobre el “voto duro”

La novedad más significativa de los procesos electorales realizados entre diciembre de 2005 y enero de 2009, y que sin duda gravitará de manera decisiva en las elecciones de diciembre de 2009, es el llamado “voto duro” del MAS, denominado también “voto comunitario” e incluso “voto cautivo”. Interesa pues detenerse brevemente en este fenómeno, puesto que constituye la clave del poder electoral del MAS, a pesar de que la oposición también controla cierto caudal de votos “duros”, reactivos a Evo Morales.

Inicialmente se podría definir este hecho desde un punto de vista cuantitativo: el “voto duro” es aquel que logra las preferencias de más del 65 o 70% de los votantes en una circunscripción electoral. Pero además es un voto de “lealtad”, que reproduce un patrón de comportamiento electoral más allá de los vaivenes y episodios políticos. Sería pues lo contrario al llamado “voto volátil”, que caracterizó el comportamiento electoral durante el período neoliberal (1985-2000). De hecho, desde el 2005, el MAS ha logrado resultados inéditos en los departamentos de Oruro, Potosí, La Paz y Cochabamba, particularmente en zonas rurales y El Alto, en los procesos electorales mencionados. Otra de las propiedades del “voto duro” es su impermeabilidad respecto a las interpelaciones discursivas de otros partidos a tal punto que ha sido denominado también como “voto cautivo”; sea como fuere, resulta evidente que los partidos de oposición no pueden disputar los bolsones electorales del MAS, particularmente aquellos que se encuentran en las zonas rurales y El Alto. Finalmente, se trataría de un voto que se ha expandido a costa del “voto duro” de las fuerzas opositoras.

A partir de esas constataciones es posible formular algunas hipótesis preliminares y provisionarias para comprender las implicaciones sociales, políticas y culturales de este fenómeno. Veamos.

- a. Deriva de un proceso de identificación simbólica entre los sectores campesinos e indígenas, urbanos y rurales, con el líder del MAS. Se diferencia nitidamente de las dinámicas de agregación de intereses individuales, propios de las democracias representativas que presuponen la primacía del individuo, e implica sobre todo la construcción de fronteras identitarias entre Nosotros y Ellos; el MAS ciertamente no inventó esas fronteras, pero ha logrado activarlas y visibilizarlas.

- b. Funciona a través de organizaciones sociales (particularmente el sindicato campesino, forma primordial de la sociedad civil en Bolivia) que organizan y controlan la decisión colectiva que se traduce después en el voto individual. Supone pues un sistema de castigos y recompensas, pero ello no implica que sea una decisión impuesta desde afuera puesto que su funcionamiento es percibido como un acto colectivo de autodeterminación.
- c. Descansa en la estructura social y étnico-cultural de la sociedad boliviana y en los habitus políticos de las poblaciones campesinas e indígenas.

3. Estrategias políticas y electorales

Pero la polarización no es sólo una imagen o un concepto que permite la cognición de las luchas en el campo político boliviano; es también una estrategia política cuyo propósito es trazar las fronteras entre “amigos y enemigos”.

El éxito político del MAS (tanto en las elecciones como en la gestión de gobierno) proviene de una estrategia de polarización que consiste en diferenciarse nítidamente de los adversarios –los partidos tradicionales neoliberales– para cohesionar a sus propias fuerzas: es la presencia de “otro constitutivo” la que permite compactar y unificar el movimiento político. Sin embargo, en la campaña 2009 se puede percibir una inflexión táctica: el MAS ha introducido en sus listas algunos candidatos emblemáticos de las clases medias (Ana María Romero en La Paz y Adolfo Mendoza en Cochabamba, por ejemplo) con los cuales se intenta interpelar a estos sectores; asimismo, su discurso electoral habla de “incluir” a estos sectores sociales en el proceso de cambio.

Es interesante constatar que la respuesta del PPB CN a la polarización masista ha consistido en plantear aún más polarización. Esta radicalización de los sectores opositores, a través de la candidatura vicepresidencial de Leopoldo Fernández, ha tenido un doble propósito: comprometer el apoyo de los prefectos opositores a la candidatura de Manfred Reyes Villa y presentar un discurso de oposición radical para atraer el apoyo de los indecisos y los moderados, debilitando así las chances electorales de Samuel Doria Medina, el principal adversario de Manfred Reyes Villa.

Cuadro 1: Estrategias político/electorales: Elecciones 2009

| | Estrategias | Arenas |
|--------|---|--|
| MAS | Polarización Interpelar a las clases medias Acciones de gobierno Ganar Pando y Tarija y fortalecer enclaves en Santa Cruz y Beni | Redes sociales rurales y urbanas Mass Media (TV, gigantografías, etc.) Radios comunitarias |
| PPB CN | Ganar el liderazgo de la oposición Polarización Ganar en Santa Cruz y Pando | Mass Media Redes de clases medias y sectores empresariales |
| UN | Ocupar el centro Discurso alternativo orientado al sector productivo | Mass Media Sectores productivos |
| AS | Ocupar el centro Discurso de concertación e izquierda democrática | Enclaves sociales en Potosí y Chuquisaca que disputan el voto del MAS Mass Media |

Elaboración propia

Al contrario, como puede leerse en el cuadro 1, tanto AS como UN han evitado, por ahora, entrar al juego de la polarización y en consecuencia intentan ocupar el espacio intermedio (vacío) entre los polos. Samuel Doria Medina ha elaborado un discurso alternativo al MAS basado en la generación de empleos productivos y en el manejo eficiente de la economía, discurso que privilegia la escena mediática, sobre todo televisiva; no obstante, se ha abstenido de fijar de modo nitido posiciones políticas fuertes respecto al actual gobierno, hecho que incide en la contundencia y eficacia de ese programa. René Joaquino sigue la misma estrategia: rehuir la polarización con un discurso de “re-conciliación nacional” basado en el “diálogo inter-civilizatorio” y que quiere diferenciarse del resto de las candidaturas opositoras (sobre todo de UN y PPB CN) por sus contornos y perfiles de izquierda democrática.

4. Estrategias políticas y electorales

En el siguiente cuadro se han sistematizado algunos de los tropos discursivos más relevantes de los actores que concurren a la elección de diciembre; aunque no se trata de un ordenamiento exhaustivo, permite identificar los nudos de interpelación tanto en el plano político-institucional como en los terrenos económico y social.

Cuadro 2: Ejes discursivos de la campaña 2009

| | Ámbito político-jurídico | Economía | Temas sociales | Recursos naturales |
|-----------|---|--|---|---|
| MAS | Aplicación de la nueva CPE Estado Plurinacional y Autónomo | Nueva matriz productiva de economía mixta | Política de bonos | Industrialización de hidrocarburos, minerales y alimentos |
| PPB CN | Seguridad jurídica Estado de derecho Transparencia y acceso a la información Fortalecimiento de las autonomías | Modelo de economía mixta Formalizar la actividad informal | Seguridad ciudadana | Exportación |
| UN | Fortalecer instituciones públicas Autonomías productivas | Generación de empleo productivo Producción orgánica de alimentos Crear mercados Ampliar la clase media Exportación del gas | Educación para la producción y el empleo Acceso gratuito a medicamentos Seguridad ciudadana | Industrialización del gas Nuevas energías |
| AS | Complementariedad de civilizaciones Estado de derecho | Economía de reciprocidad e intercambio capitalista | Desarrollo del capital humano | Industrialización de hidrocarburos y minerales |

Elaboración propia

Pues bien, el cuadro resulta sugerente porque permite defender la hipótesis de un predominio del MAS en el terreno ideológico, en tanto que las fuerzas opositoras ocupan un lugar subsidiario en la enunciación de discursos no sólo por su creatividad, sino también por la poca credibilidad del sujeto que las enuncia. Así, desde la “agenda de octubre” de 2003, el proceso político ha situado algunos tópicos en el centro de la discursividad política boliviana como la nacionalización, la industrialización de los recursos naturales, la economía mixta, la democracia directa y participativa, la política redistributiva y la temática indígena, entre los más significativos. Aunque estas demandas provienen originalmente de los movimientos sociales, con la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado (CPE) se han convertido en una macro política pública y se han “filtrado” hacia los discursos opositores, hecho que puede ser leído como un proceso de hegemonía, ellos son actualmente la condición de ejercicio de la política en Bolivia.

En el siguiente diagrama se puede advertir la centralidad del discurso gubernamental respecto a los temas planteados por la oposición.

Diagrama del campo discursivo



Es importante destacar que el discurso del MAS forma un sistema fuertemente articulado, mientras que en la oposición (o más bien en las “oposiciones”) sólo se fijan temáticas aisladas, particularmente la defensa del “Estado de Derecho”, la seguridad jurídica y la autonomía. Esta última demanda se convirtió en los últimos años en una suerte de “condensador ideológico” que articuló diversos intereses y permitió interpelar eficazmente a muchos grupos sociales en Santa Cruz, Pando, Beni y Tarija. No obstante, el MAS no sólo se “apropió” del discurso de la autonomía (al que rechazó virulentamente en 2006 y 2007), sino que transformó significativamente sus contenidos y alcances al sobreponerlo con las autonomías indígenas y regionales. Esta circulación narrativa puede también ser leída como un proceso hegemónico en virtud al cual un gobierno fuerte articula en su programa las demandas de grupos sociales opositores.

5. Escenarios electorales

Las herramientas analíticas y argumentativas propuestas pueden ser leídas en distintas direcciones. De hecho se espera que los participantes del Conversatorio puedan apropiarse de ellas, son objetos de interpretación. Desde nuestro punto de vista, sin embargo, el proceso electoral 2009 encara tres escenarios que son enunciados abajo, conforme a sus posibilidades de realización:

- a. El MAS obtiene una votación igual y superior al 60% de la votación nacional, su victoria en casi todos los departamentos (en algunos de ellos obtiene cuatro senadores) le permite controlar los dos tercios del Senado y de los votos plurinominales de la Cámara de Diputados.
- b. El MAS gana la elección con mayoría absoluta, pero no logra controlar los dos tercios del Senado. La oposición gana en Santa Cruz, Pando, Beni y Tarija.
- c. Segunda vuelta electoral. Un último comentario: la lucha electoral de diciembre de 2009 influirá decisivamente en la configuración del campo político post-constituyente, pero será necesario esperar hasta las elecciones de abril de 2010 (prefectos, asambleas departamentales, alcaldes y concejos municipales) para dibujar por completo el mapa del poder en Bolivia.

EL MAS-IPSP: LAS AMBIVALENCIAS DE LA DEMOCRACIA CORPORATIVA

Pablo Stefanoni

Bolivia enfrenta las elecciones presidenciales del 6 de diciembre en un escenario por completo diferente del vivido durante los tres primeros años del gobierno de Evo Morales. El denominado “empate catastrófico” parece cosa del pasado, la oposición se muestra carente de capacidad táctica y estratégica para enfrentar el proceso electoral y post electoral (por lo general sus acciones son defensivas) mientras que el gobierno no sólo logró consolidarse en el poder –es probablemente el primer “gobierno fuerte” después de la primera gestión de Sánchez de Lozada (1993-1997)– sino fortalecer un nuevo bloque hegemónico; es decir, un liderazgo intelectual y moral sobre la sociedad, y sobre el actual proceso de “reinvención de la nación” que vive Bolivia. No parece casual que la encuesta encargada por la revista *Poder y Placer* (agosto, 2009) sobre cuál es el líder democrático más popular de Bolivia haya arrojado un interesante resultado: Morales es rescatado por la mayoría como el mejor gobernante, mientras que Paz Estenssoro –que marcó la historia boliviana durante medio siglo– es reivindicado por los opositores (quizá recordando su etapa tardía neoliberal y no su rol dirigente en la Revolución Nacional del 52). Pero lo que me interesa destacar aquí es el rol de “líder nacional” alcanzado por Morales, y gigantesca la desvalorización a la que son sometidos, retrospectivamente, el resto de los presidentes democráticos, lo que explica en gran medida la excepcional luna de miel, en términos de moderación de las demandas sociales que vive el mandatario.

Por ello no debería sorprender que los intentos de reducción de daños predominen por sobre una estrategia efectiva de disputa por el poder. Pese a que Morales lleva casi cuatro años al frente del Poder Ejecutivo, el desprestigio de la clase política tradicional –y la fuerza político-simbólica del mensaje y la propia figura del “Presidente indígena”– impregna de tal forma a la sociedad boliviana que a tres meses de las elecciones, el Presidente muestra una extraordinaria credibilidad a la hora de dividir el campo político entre lo nuevo (él mismo y el MAS) y lo viejo (el conjunto de la “oposición neoliberal y neocolonial”), con inconmensurables réditos políticos¹.

¹ Es enorme la capacidad de Morales para revestir de “revolucionarias”, “postcoloniales” e “inéditas”, medidas moderadas, incluso desde un punto de vista “socialdemócrata”, como: bonos sociales, programa “Evo cumple” o entrega de obras. Un caso es la renta Dignidad, continuidad “olvidada” del Bonosol de Sánchez de Lozada.

Demás está decir, empero, que la elección de Manfred Reyes Villa y Leopoldo Fernández facilita al extremo esta estrategia, pero no es menos cierto que la oposición moderada – encarnada por Samuel Doria Medina y René Joaquino– no logra despegar: Doria Medina mantiene su apoyo histórico (en torno al 10%) y Joaquino –según las encuestas y la percepción social– no logra mover el amperímetro de los termómetros preelectorales; posiblemente debido a la realidad de la constatación del asesor del presidente brasileño, Marco Aurelio García, de que en...

...Bolivia tanto el gobierno como la oposición actúan como si estuvieran frente a una revolución (sea para defenderla o para resistirla) cuando, en realidad, el país está inmerso en un proceso de reformas; por otra parte –y aquí la opinión ya es mía– bastante moderadas en varios sentidos (política macroeconómica, reformas impositivas o más bien ausencia de ellas, minería, etc.).

No obstante, los analistas de clase media, generalizando sus propios deseos y percepciones, afirman que la gente está cansada de las disputas políticas. Por el contrario, el mensaje gubernamental de utilizar las elecciones de diciembre para acabar con “los neoliberales” tiene un importante calado popular –el propio gobierno, necesitado del “enemigo al acecho” se encarga de mantener viva la necesidad de luchar contra la “derecha recalcitrante”, estimulando el “voto entierro” (del neoliberalismo), al decir de Idón Chivi. No obstante, es moneda corriente que varios analistas sugieran dogmáticamente la conveniencia para los candidatos de mantenerse en el centro político, lo que posiblemente sea bastante útil para un candidato europeo pero no resulta evidente en el caso de un postulante del “extremo occidente” sudamericano en el actual momento político-social, donde abundan los discursos refundacionales.

Baste recordar todas las recomendaciones, en la campaña de 2005, para que Evo Morales buscara a un empresario cruceño como candidato o de que se moderara para captar al centro (además de las especulaciones sobre que René Joaquino sería el “candidato esponja” por ubicarse, justamente, en el centro político, lo que le daba supuestamente capacidad para “robar” votos a izquierda y derecha). Por el contrario, hoy (y en 2005) la opción más exitosa de la derecha es la más radical de sus variantes.

Con todo, no parece ser muy ajustado a la realidad decir –como se hace a menudo en los medios– que el país está polarizado, cuando un candidato tiene más del 50% de las preferencias, según todas las encuestas, y el otro no llega al 20%. Quizás resulte útil diferenciar entre polarización y estrategias de polarización. No es nada nuevo en la lucha política –y los regímenes nacional-populares usaron con eficacia esa estrategia– que

polarizar convenientemente el campo político (encontrar un enemigo que cohesione las propias fuerzas) puede ser extraordinariamente productivo en términos de construcción de hegemonía y mayorías electorales –incluso de largo aliento, como lo demuestra Hugo Chávez en Venezuela.

Apelando a esta estrategia, el gobierno logró derrotar a la oposición en tres terrenos centrales:

- a. Sucesión de victorias electorales –en un *in crescendo* que tuvo su punto máximo en el revocatorio de 2008–. El voto afirmativo en bastiones de la “media luna” desestabilizó la idea de “empate”; lo que fue reforzado con la victoria del Sí a la nueva CPE.
- b. Derrota opositora en el terreno de la movilización social, a lo que se suma traspies como la toma de instituciones y el absurdo affaire Rózsa Flores.
- c. Derrota en el terreno político-discursivo (construcción de sentidos) donde el nacionalismo-popular (atravesado por una cierta etnificación no excluyente de la política) demostró una enorme productividad en términos político-identitarios.

En este marco, asistimos al agotamiento de la apuesta a la regionalización de la política (liderada por la elite cruceña) y a la recuperación de un escenario político nacional. El hecho de que el CONALDE no haya logrado consensuar el apoyo a un candidato mostró sus limitaciones a la hora de pasar a la arena política. Al tiempo que la debilidad nacional de la oposición activó, prematuramente, la pelea por la sucesión en los niveles regionales; especialmente en Santa Cruz, cuya elite política-empresarial se encuentra embarcada en un profundo proceso de faccionalismo que debilita a la oposición nacional (ver, por ejemplo, la polémica por la invitación de Evo Morales a la EXPOCRUZ y las acusaciones cruzadas con el comité cívico).

Así, hoy observamos un escenario político-electoral que, luego de la implosión del sistema de partidos de la democracia pactada, está constituido por un partido hegemónico *sui géneris* (estrictamente, una confederación flexible de organizaciones sindicales, con su núcleo duro en el área rural) (Moira Suazo, 2008) –el único con efectiva presencia nacional–, un frente opositor (Plan Progreso para Bolivia) –unido débilmente por un proyecto de resistencia conservadora al actual gobierno, que es posible que no sobreviva unido en los próximos años– y un débil centro político, expresado por Unidad Nacional, que, a diferencia de PPB, ha logrado estructurar un proyecto programático bajo el liderazgo de Samuel Doria Medina.

¿Cabeza o corazón?... ¿o ambos?

En el escenario descrito no parece acertada la división que Gonzalo Mendieta realiza entre consignas destinadas al corazón y consignas destinadas a la cabeza, atribuyendo al MAS apelaciones (casi) exclusivamente emocionales, al Plan Progreso racionales (apelación a la racionalidad democrática) y emotivas (miedo al gobierno) y a Unidad Nacional pura racionalidad (“un mensaje destinado a recobrar la racionalidad perdida por la política”). Más allá de preguntarnos, “¿perdida cuándo?”, –lo que podría decir mucho sobre la apuesta ideológica de ese comentario– no cuesta percibir que gran parte del apoyo a Evo Morales, especialmente entre los sectores más pobres y tradicionalmente excluidos, es bien racional (además de ser perfectamente emotiva). Es verdad que parte del éxito macroeconómico del gobierno proviene de los elevados precios internacionales de las materias primas de antes de la crisis internacional –que sin embargo no hundió los precios como se esperaba– pero no es menos cierto que no resulta difícil que el gobierno convierta en un capital propio el hecho de pagar puntualmente los salarios estatales (lo cual no era precisamente la regla durante gran parte de la historia boliviana reciente) o poner en marcha una serie de programas redistributivos masivos (por modestos que puedan parecer). Para una familia campesina-indígena cuyos niños cobran el bono Juancito Pinto y sus mayores cobran la Renta Dignidad, que de pronto tienen acceso a un médico cubano, y cuya población fue beneficiada con alguna obra del plan “Evo cumple” –más allá de los juicios de valor, la eficiencia y el impacto estructural de estas iniciativas– es posible que el apoyo al gobierno tenga bastante de racionalidad, sobre todo si comparan su situación con gestiones anteriores².

Y si a ello se añade una identificación étnica-cultural con Evo Morales, la ecuación es aún más redonda. La fórmula “Ahora somos todos Presidentes”, que suele usar Evo Morales, es más que una expresión de demagogia electoral. Como señala Carlos Augusto Montenegro, del instituto IBOPE, “cuando Lula entró en la carroza de la reina de Inglaterra, este pueblo entero, el Nordeste entero, entró con él”. Y efectos similares se viven en Bolivia con el “primer presidente indígena”: la capacidad de creación de mística quedó exclusivamente del lado del oficialismo: ni la propuesta economicista de Unidad Nacional (productos orgánicos, país productivo) ni el programa “anti-autoritario” del PP (con la escasa credibilidad del republicanismo de Leopoldo Fernández, a quien no por nada sus seguidores llaman el “cacique”) aparecen con capacidad para competir con Evo Morales, quien logra que cada uno

² La oposición tiene un problema nuclear: cualquier encuesta indica, por ejemplo, que el empleo es una prioridad, pero –con todas las falencias achacables al gobierno– la sensación general es que la oposición lo haría peor.

de sus discursos en la Bolivia profunda con nueva las fibras más íntimas de sus interlocutores, en el marco de un poderoso proceso de reversión de estigmas.

Pero gran parte de la oposición (incluyendo a políticos, analistas, periodistas, etc.), al igual que en Venezuela –y con resultados catastróficos similares–, no son capaces de percibir la “democratización paradójica” (Dominique Colas, 1998) que suscitaron históricamente, y suscitan hoy, los movimientos nacional-populares continentales. Si la consigna más eficiente de los gobiernos del “giro a la izquierda” sudamericano es “Ahora hay Patria para todos” –en sus diferentes variantes– es porque las mayorías nacionales de esos países no se sentían precisamente parte del selecto grupo de ciudadanos³. Además, las críticas al autoritarismo “populista” suelen carecer de la virtud de una comparación honesta con las prácticas de los gobiernos “liberal-democráticos” precedentes.

Es verdad que en el discurso oficial predomina la lógica “amigo/enemigo” (expresado en el clivaje pueblo/oligarquía), propia de la tradición nacional-popular latinoamericana hegemónica en el partido de gobierno, y no es raro escuchar llamados a “aplantar a los separatistas”, o percibir dificultades para remplazar la desinstitucionalización neoliberal por nuevas instituciones, u observar políticas que, como la migración de campesinos a Pando, combinan sensatos objetivos de construir Estado en esta tierra de nadie, en manos de todo tipo de mafias, con más cuestionables intentos de alterar el padrón electoral con un uso bastante instrumental de las bases sindicales. Pero todo ello está lejos de la “revolución igualitaria”, el socialismo o la pérdida de libertades cívicas que no deja dormir a los liberales. Sólo un dato: ningún medio fue censurado ni mucho menos clausurado. Además, la derecha quiere olvidar que el neoliberalismo se aplicó en Bolivia a fuerza de decretazos presidenciales y estados de sitio, algo bastante alejado del “consensualismo” que reclaman ahora que perdieron el poder. Paradójicamente, son ciertos liberales y ciertos indianistas quienes toman al pie de la letra el discurso oficial, mientras que la mayoría de las bases del MAS combina dosis variables de pragmatismo e ideología (con la laxitud que permite el nacionalismo popular) en busca de ocupar cargos en el Estado (el llamado peguismo).

Como señala Marc Saint-Upéry (2008), “la falta total de rigor de los analistas conservadores y liberales en el uso de pseudo conceptos como ‘autoritarismo’ o ‘populismo autoritario’ contribuye a la pérdida de credibilidad de las derechas en Venezuela, en Bolivia o en Ecuador (e incluso en Brasil, donde algunos líderes conservadores no vacilan en hablar de ‘dictadura sindical’ o control totalitario del Partido de los Trabajadores sobre el aparato

³ Sobre ciudadanía y “comunidades imaginadas” en países postcoloniales ver: Partha Chatterjee, 2008.

estatal). Lo más lamentable –agrega– es que la denuncia histórica de carencias democráticas imaginarias acaba por deslegitimar las críticas de las carencias democráticas reales, (que también las hay, y a veces muy serias)". De hecho, existe una tensión entre preocupaciones democráticas perfectamente legítimas de sectores acomodados y el rechazo racista y clasista al "repugnante Otro" que invade los espacios públicos con el apoyo de las autoridades. Hoy el "capital social" de las elites bolivianas ya no se valida en el club de tenis, el club hípico o el de golf, ni en los cafés fashion de La Paz o en las fiestas exclusivas, lo que redundó en una impresionante pérdida de "seguridad ontológica"⁴ de quienes manejaron el poder. En efecto, el silenciamiento que hoy padece gran parte de la oposición en el espacio público no es muy diferente al que padeció la izquierda en los años 90, no por casualidad se acuñó el término "pensamiento único", sin que nadie hablara más que metafóricamente de la "dictadura neoliberal".

"Entronque histórico"

¿Pero qué escenario político se abre con las elecciones de diciembre próximo? Sin tradiciones re-eleccionarias (el último, Víctor Paz Estenssoro, fue derrocado de inmediato, en 1964, luego de su reelección) Bolivia vivirá posiblemente no sólo un nuevo mandato consecutivo de Evo Morales, sino –según las primeras encuestas– la posibilidad, por primera vez, desde la Revolución del 52, de que un partido controle la mayoría en ambas cámaras. Con la voluntad, explicitada a diario por el partido de gobierno, de llegar a los dos tercios de los diputados (es sabido que el MAS no es precisamente hábil para lograr coaliciones con otras fuerzas, como lo demostró en la Asamblea Constituyente). El famoso "entronque histórico con el 52" no lo hizo el MIR, sino el MAS, "comprando" también el proyecto (ilusión) desarrollista y de "un poquito de diversificación económica".

En efecto, el programa del MAS para las elecciones presidenciales del 6 de diciembre de 2009 propone, como eje, la industrialización del país en cinco años –una suerte de Plan Quinquenal– (incluyendo una serie de fábricas estatales e incluso la puesta en órbita del satélite de comunicaciones "Tupak Katari"). Pero ello se enfrenta al histórico problema boliviano: el desfase entre la prédica industrialista y la realidad rentista (Molina, 2009), fuente del sentimiento de constante frustración nacional debido, en parte, a la tradicional debilidad del Estado –incapaz de manejar eficientemente la economía nacionalizada– y a su matriz prebendal. Además del predominio –vinculado a esa mentalidad rentista– de una

⁴ Tomo este término de Maristella Svampa.

visión ingenua del desarrollo, asociado a la extracción de esos recursos, pero incapaz de dar vida al complejo educativo-científico-tecnológico necesario para plasmar esos objetivos desarrollistas. Imaginario que impide, a la postre, transitar otras vías no desarrollistas, que por el momento, no salen de la retórica “pachamámica”, como el sumaj qamaña, o vivir bien en lugar del “vivir mejor” occidental-liberal.

Pero la vuelta acrítica al capitalismo de Estado (con un componente indígena periférico, expresado en una moderada dosis de multiculturalidad) lleva consigo, también como riesgo real, una vuelta a las prácticas que consideraban al Estado un botín, fuente de ascenso social “popular” (CONDEPA está ahí para recordarnos esos devenires). La lógica de campaña permanente, la tentación de asalto plebeyo al Estado, y la sobreestimación de la “democracia directa” –a veces más imaginada que real, pero proclive a legitimar liderazgos decisionistas de los más diversos⁵– por sobre la “democracia liberal”, además de la *langue de bois* comunitarista y la sobreactuación ideológica, dificulta sobremanera –y lo hemos visto en estos casi cuatro años– la construcción de una institucionalidad post-neoliberal. Y abre el riesgo –tan conocido por los bolivianos: la refundación permanente del país. Y el hecho de ser el país donde todo siempre cambia y nunca cambia nada.

Bibliografía

Colas, Dominique, *Le Léninisme. Philosophie et sociologie politiques du léninisme* (Paris: P.U.F. 1982, augmentée de l'ouvrage de 1982, «Quadrige», PUF, 1998)

Chatterjee, Partha, *La nación en tiempo heterogéneo* (Buenos Aires: Siglo Veintiuno-Clacso coediciones, 2008)

Molina, Fernando, *El pensamiento boliviano sobre los recursos naturales* (La Paz: Pulso, 2009)

Saint-Upéry, Marc “¿Hay patria para todos? Ambivalencia de lo público y de la ‘emergencia plebeya’ en los nuevos gobiernos progresistas” *Íconos*. Revista de Ciencias Sociales, Número 32, (Quito: Flacso, sede académica Ecuador, septiembre de 2008), pp. 75-87

Suazo, Moira, *La ruralización de la política* (La Paz: Fundación Friedrich Ebert Stiftung, 2008)

⁵ Ahí está el ejemplo de Libia, donde el pueblo gobierna “directamente” y Muamar Kadafi es simplemente un “guía”.

EL PROCESO POLÍTICO-ELECTORAL

ESTRATEGIAS, MENSAJES E INTERACCIONES DE LOS FRENTE POLÍTICOS PRINCIPALES

Gonzalo Mendieta Romero

Introducción

Este resumen se basa en percepciones personales sobre la información política disponible. No pretende ser más que una exposición honesta de lo que veo en la política de estos días de elecciones. Ha sido escrito antes de que la campaña electoral se inicie por lo que no se ha nutrido de la dinámica y los cambios que puedan ocurrir.

Aunque en el país se privilegia el examen por tendencias o por rasgos cualitativos, no hay que olvidar que la política, a diferencia de la historia o de la sociología, se centra en la acción, que es impredecible.

Las tendencias sociales pueden pintar escenarios, pero las decisiones y acciones de los actores estratégicos contribuyen a la resolución situacional y a la construcción de escenarios que incluso pueden definir. Así, no hay triunfo ni derrota inevitable, aunque haya tendencias claras.

Ninguna de las tres candidaturas principales responde a un interés corporativo o personal puro, pese a lo que sostengan sus detractores. En ellas hay ideas y valores, aunque no siempre portadores ideales de los mismos.

La construcción de un nuevo orden legítimo parece estar aún lejos, si se considera el posicionamiento de las principales candidaturas y de las fuerzas que las arrastran.

El carácter emotivo y una construcción lenta del centro político (que UN y AS representan, pero en el que UN parece no creer del todo tácticamente) señalan que la tensión polarizada, independientemente de una correlación de fuerzas notoriamente favorable al gobierno, seguirán siendo la nota esencial del proceso electoral. El pensamiento político no debería

concentrarse sólo en lo que el país desea, sino en lo que necesita. Para eso se requiere de responsabilidad política y probidad intelectual.

En estas páginas se hace un análisis de los actores, sus propuestas, mensajes, estrategias y objetivos¹.

1. Actores

El análisis de los actores estratégicos de esta carrera electoral es útil para ver su ámbito de decisiones y deducir sus motivaciones políticas más evidentes.

Son actores estratégicos en esta elección sólo los candidatos que aparecen en las encuestas en los tres primeros lugares, pues su actuación determina el sentido de la competencia, a diferencia de lo que ocurre con las cinco candidaturas restantes.

Aunque la historia personal y política no explica totalmente las decisiones políticas (están también otros condicionantes, como la circunstancia, los objetivos, el entorno, etc.), puede sin duda ser de ayuda.

Las principales fuerzas son sólo tres, pues los cálculos y encuestas, con lo que puedan variar, muestran que sólo habrá cuatro fuerzas parlamentarias. No hay, en términos políticos, entonces, más que cuatro fuerzas. Tres de las cuales definen el tablero estratégico y una trabaja para el futuro.

El conocimiento público de los candidatos que las encuestas recuentan permite además inferir que sólo tres de ellos tienen un margen de conocimiento suficiente para encarar esta campaña con relativo éxito. En el caso del líder de AS, René Joaquino, sorprenden sus bajos índices de conocimiento nacional, lo que indica que su labor debería concentrarse en exponer su figura para poder competir en igualdad de condiciones en el futuro.

1.1. Evo Morales

El presidente Morales parece tener fe en la expresión espontánea de las organizaciones sociales y está condicionado por ellas, sea por convicción o por aquilatación de su poder. La lista de candidatos, así lo revela con un reemplazo casi total de los operadores parlamentarios del MAS consagrados en el anterior período constitucional. La necesidad de mostrar que el MAS no se desprende de la sociedad (que en estas circunstancias es vista como fuente de

¹ Las ideas aquí contenidas son también eco de la revisión de algunos textos. Entre los principales: *Partidos y Sistemas de Partidos* de Giovanni Sartori y *Ensayo sobre la Libertad* de Raymond Aron.

lo “bueno”) parece clara, incluso dejando de lado necesidades más concretas como las de administración (política o gerencial).

La inclusión de figuras de clase media, en la misma línea, busca incorporar el prestigio del poder moral ganado fuera del Estado para que se haga efectivo en poder estatal. Las inclusiones de los probables futuros presidentes de ambas Cámaras (H. Arce y Romero de Campero) sí denotan un interés lateral por la gestión legislativa, pero quizá es la principal motivación sólo en el caso de la nominación del Dr. Arce como primer candidato plurinominal por La Paz. La ausencia de otros intelectuales y la primacía de los operadores políticos, en las listas del MAS en Santa Cruz, por ejemplo (quizá con la visible excepción de Gabriela Montaña), revelan también el peso que el Presidente asigna a quienes pueden movilizar y tener poder en las calles.

1.2. MAS

Se discute si hay un sistema de partidos o si los partidos han muerto. La polarización devela que hay sí un grado de faccionalismo mayor que el de organizaciones propiamente dichas. Si se juzga por su grado de cohesión ideológica, su organización, su presencia nacional, se podría decir que el MAS es el que más se acerca a conformar un partido de masas. Su estructura es, sin embargo, débil, pues proviene de una formación aluvional, en la que han convergido muchos sindicatos y organizaciones sociales, como ideólogos de la izquierda tradicional y del indigenismo. Es obvio que su poder no es distinguible del que tiene el presidente Morales, lo que lo hace menos potente e independiente.

1.3. Manfred Reyes Villa

El capitán Manfred Reyes Villa se ha caracterizado por representar una oposición dura. Al interior del CONALDE, incluso exhibió posturas más radicales que sus colegas prefectos. Se recordará que fue el único que mantuvo su rechazo al referéndum revocatorio, lo que en ese momento le valió el aislamiento, pero hoy le ha servido incluso para recolectar apoyos, como los del Prefecto del Beni o los del propio ex Prefecto de Pando.

Manfred, entonces, ocupa la posición que tuvo Jorge Quiroga en 2005, pero con un cariz incluso menos conciliador. No por nada la oposición dura se ha unido en torno a Reyes Villa, lo que es como una crítica silente de las limitaciones y errores del ex presidente Quiroga.

Manfred Reyes Villa ha logrado reafirmar su papel de líder de la oposición radical en pocas semanas y conducir una resurrección política que pocos adivinaban. Su sistema de

alianzas, por ejemplo, también ha logrado reunir a la mayor parte del archipiélago en que se ha convertido la “media luna”, descartando las viejas mediaciones partidarias (es sintomático, por ejemplo, que el senador Walter Guiteras, quien participó en las primeras reuniones para la conformación de un frente único opositor, no esté más en las lides). Fiel a su papel de duro, Manfred ha trabado alianzas con quienes regionalmente puedan revitalizar la otrora eficaz oposición al gobierno del MAS. Incluso liderazgos moderados, como el de Germán Antelo, aparecen sin voz propia en un concierto en que predominan los radicales. La cara dura de este líder opositor, le permite tener un lenguaje más puramente político, alejado de los preciosismos de una propuesta de gestión.

1.4. PP-CN

Partido (¿?) aluvional² por antonomasia, es la expresión de lo que resta de la oposición regional dura contra el gobierno. Con la sola excepción de la división cruceña (expresada en la candidatura de Ortiz y Antonio Franco con UN, pero también en la proclamada neutralidad del prefecto Costas), ha logrado articular a la oposición crítica con los devaneos pactistas de la oposición parlamentaria (PODEMOS y UN). Su carácter confederacional, empero, podría reproducir lo que fue el mal de dispersión que afectó a PODEMOS en el anterior periodo constitucional, restándole eficacia. En última instancia, no queda claro si todos los componentes del PP comparten miradas estratégicas y si sus intereses individuales o grupales permanecerán coincidentes a lo largo de una muy probable ruta opositora de cinco años.

1.5. Samuel Doria Medina

Samuel Doria Medina es empresario y eso se advierte tanto en su sistema de trabajo, en su propaganda anticipada, como en su propia toma de posición frente a la política. Si para PP-CN, en uso de la caricatura, Doria Medina es alguien que está en política para defender sus intereses (lo que paradójicamente había sido en el país una detracción tradicionalmente usada por la izquierda), él mismo busca hacer de su identidad empresarial un elemento que lo distinga positivamente. Su martilleo con el trabajo, la economía y la producción van con su marca personal. Así, si Manfred es el opositor inquebrantable, Samuel pretende ser transpolítico y nutrirse del agotamiento que la competencia polarizada va dejando en

² La expresión es de Giovanni Sartori. Es afortunada porque refleja la unión heterogénea y sedimentada de varios elementos unidos por una corriente adversa.

el país. No obstante, su espíritu pragmático, afecto a los resultados, le ha hecho trocar moderadamente la creación de un centro político mediador por alianzas que le permitan competir con el PP-CN. Si esto es un reflejo de lo que ya le ocurrió el 2005 o una apuesta mejor calculada, no se puede saber en la fecha en que estas líneas se escriben.

1.6. UN

Si se considera a UN por la disciplina parlamentaria, sus resultados no son diferentes que los que tuvo PODEMOS, aunque su composición parecía más homogénea y subordinada a la figura de su líder.

La alianza reciente con la agrupación Consenso Popular de Oscar Ortiz, puede agregarle algún voto en Santa Cruz, pero sin duda a costa de una menor integración ideológica y estratégica. La pregunta que podría hacerse sobre la futura bancada parlamentaria del PP-CN es pertinente también aquí: ¿Las bancadas opositoras serán tales o tan solo brigadas departamentales? ¿Cómo se garantiza la acción parlamentaria concertada de una oposición minoritaria y aluvional?

2. Diagnósticos y presupuestos visibles

La narrativa de cada una de las principales fuerzas parte de supuestos distintos, que son los que encarrilan su propuesta electoral. Examinemos los tres casos:

2.1. MAS

Su diagnóstico parece descansar en la presunción de que el país aún se debate en el hastío causado por el sistema de partidos que estalló el 2003. Si a eso se le suma la política redistribuidora del presidente Morales, el MAS también supone (y quiere) que el país quiere una propuesta con énfasis igualitario. Aún antes del inicio de la campaña, el MAS destaca la inclusión indígena, la atención a los pobres, como ejes de su discurso, con algunos ribetes destinados a no dejar en blanco temas de campaña que podrían ser apropiados por candidaturas rivales (el caso de la creación de trabajo).

El diagnóstico del MAS dice que el país precisa de conducción unívoca y si acaso hegemónica, y que el bienestar y la igualdad le pueden permitir ciertas medidas de fuerza, como las que en momentos de tensión ha tomado en los pasados años. El país, así, estaría en disposición todavía para un cambio intenso, dirigido desde el Estado que busque modificar

aspectos esenciales de la sociedad, como la discriminación, pero también como el modelo propietario de gran empresa, del que el MAS recela.

Hay un esencialismo, entonces, que condice con la posición ideológica del MAS, que es que hay ciertos aspectos del modelo republicano (o, más técnicamente de la república aristocrática) que impregnan al resto de la construcción institucional y social, que provocan que el país deba ser reformado en sus raíces.

La desconfianza en la gran empresa se vuelve apego a los pequeños propietarios, quienes es probable que sean su base más pujante. Una cara de este apego es su fe en la burocracia estatal como medio de impedir la construcción de intereses particulares a partir de la prédica del interés general. La sociedad es santa, pero también los dirigentes con conciencia, dice el MAS casi explícitamente. Es una visión, entonces, más bien romántica de la construcción del proyecto estatal.

Un supuesto clave es su necesidad de mantener la adhesión de los movimientos sociales, lo que a veces parece una prisión para el propio régimen, si se ven las quejas recientes del gobierno respecto de la conducta de cocaleros en el Isiboro Sécore o de los indígenas en el norte de La Paz. El MAS también ha mostrado que su estrategia clasista y étnica puede tener eco sin necesidad de ser tributario de la estrategia regional en que la oposición se debate en distintos grados.

2.2. PP-CN

Así como el MAS apuesta a que el “país de la necesidad” puede ser indulgente con el carácter autocrático que el gobierno suele ejercer, PP presume que en el país es el miedo el sentimiento que gobierna a la base electoral opositora. El miedo a un gobierno autocrático, pero también a sus tintes izquierdistas y a lo que se ve como extensión del modelo venezolano.

A diferencia del MAS, el PP no tiene una clase con identidad de sentidos e ideas que lo respalde (el desconcierto estratégico de las fuerzas empresariales e intelectuales tradicionales es palmario), sino probablemente porciones del electorado con ansiedades e incertidumbres comunes sobre su destino y el del país en un nuevo gobierno del MAS. Éste es el pivote del análisis del PP.

La experiencia política del PP y su propensión a la política dura, entonces, le permiten la claridad para explotar al máximo en su mensaje este diagnóstico del miedo y la incertidumbre como articuladores del voto opositor.

También, en cuanto al aprendizaje, está la figura de Jorge Quiroga como líder de la misma porción electoral que Manfred pretende hoy gobernar. La mirada de este frente a las

conductas de PODEMOS y, sobre todo, a sus magros resultados electorales, pueden servir de pie para endurecer su faz opositora, a fin de no incurrir en los mismos errores.

Como parte del diagnóstico del miedo, subyace a la posición del PP la idea de que hay una construcción autoritaria en camino con la cual no caben pactos, sino enfrentamiento. El PP puede verse, entonces, como el espejo de lo que el MAS fue en su papel opositor por principio al sistema de partidos anterior.

Otro presupuesto esencial de esta candidatura es que hay la necesidad de conceder al poder regional (Jimena Costa, ligada inicialmente a personalidades del PP, suele mencionarlo como la "regionalización de la política") del que se han nutrido sus listas parlamentarias, ante el desplome de los partidos nacionales.

2.3. UN

Si se juzga por las nominaciones vicepresidenciales de UN en 2005 y en 2009, se puede detectar que en este partido, a diferencia de la visión de política pura del PP condimentada con regionalismos, predomina una imagen regional de la política, en que la necesidad de trascender la base occidental de su líder puede incluso comprometerse, a cambio de su presencia en el oriente. La experiencia de 2005 no fue auspiciosa en este camino, pero el 2009 se ha ratificado. En términos de la historia contemporánea se podría sostener que el "trauma CONDEPA" o más cercanamente el "trauma Mesa", con su duelo con el poder regional cruceño, habita en las decisiones electorales de UN.

Por otra parte, este partido también apuesta a que el cansancio de la población con la lucha política, debiera ir desplazando crecientes votos hacia una opción de reconciliación o que prometa redefinir el problema nacional. Si para el MAS el problema es de promoción de la igualdad en varios frentes, el del UN sería el de la promoción de la riqueza y de la abdicación de la política.

3. Limitaciones, ventajas y estrategias

3.1. Las candidaturas principales, consideradas individualmente

El examen de cuáles son las limitaciones políticas en que las distintas fuerzas se debaten, pero también de sus ventajas y estrategias es imprescindible.

Está, en principio, la propuesta por lo que se carece, a la que tributan el MAS y UN. El MAS, con su confesión, expresada en la candidatura de Ana María Romero de Campero, de

que también es visto como una facción, si bien mayoritaria, divorciada de los sectores no inclinados a votar por esa opción.

La propuesta por lo que se carece, entonces, es una forma de expandir la base electoral, pero también de revelar las debilidades conscientes. Esto, a su vez, implica una limitación política que es propia de la necesidad de ganar elecciones (por oposición al escenario que se plantea en un gobierno revolucionario típico, mayoritario, pero sin origen electoral) y de acrecentar el propio electorado. Esa limitación causa la necesidad de “aguar” el discurso duro, construir coaliciones precarias y a veces incongruentes, conceder y moderar el discurso. El MAS, no obstante, no ha cedido al clamor regional tan en boga en la oposición y, privilegiando su discurso igualitario, parece haber logrado más bases que con una preocupación geográfica como la que embarga en distintos tonos a la oposición.

En el caso de UN, la propuesta por aquello de que se carece, pasa por la presencia regional cruceña, pero también, en los últimos días, por intentar ampliar su base opositora. Esto, en buenas cuentas implica un paso fuera del centro. La propuesta por lo que se carece puede, en este caso, tener consecuencias imprevistas, en la medida en que la base electoral “popular” del candidato de UN rechace su esquema de alianzas y el salto a la base opositora pueda ser repelido por PP.

UN corre el riesgo de, en el intento de competir por la base dura opositora, perforar su acumulación de centro, de mediación, trabajada con singular esfuerzo y mérito en los últimos años. La formación de coaliciones no es sencilla y puede implicar a veces la pérdida de una clientela sin conquistar la otra ambicionada.

El MAS, por su parte, intenta preservar aquel electorado que no es parte de su núcleo duro (que reside principalmente en las nociones clasistas, sindicales e indigenistas) pero que le tendió la mano en 2005. La figura vicepresidencial (demacrada por propio esfuerzo frente a su electorado de clase media) ha debido, en esa estrategia, ser reforzada por otras adicionales.

La fortaleza del partido oficialista es que la ambigüedad del discurso igualitario, que puede ir desde quienes ven en esto una forma de calmar su conciencia hasta quienes ven en el MAS sólo el inicio de la vía revolucionaria clásica de izquierda, le permite albergar a muchos bajo un discurso profundamente sentimental, que nubla las diferencias intelectuales –por lo menos en la campaña– a cambio de la sensación de estar apoyando la opción “justa”.

El MAS tiene, por su parte, la ventaja de que puede hacer uso, velado o no, de los recursos estatales. La carga publicitaria gubernamental es tremenda y sirve directamente para impulsar la candidatura oficial. Además, estratégicamente, estas elecciones, al igual que las de 2005, todavía se centran en la figura presidencial (entre quienes quieren que se mantenga en el poder y quienes no), dando con eso una posición central a la dupla oficialista.

UN tiene la ventaja, que debería ser incluso independencia, de disponer de recursos propios para la campaña. En principio, eso se ha traducido en la difusión de su mensaje electoral antes de que la contienda se inicie. En principio, esta ventaja (junto a una nada desdeñable base electoral de partida, que podría rondar el 8%) le ha permitido al candidato de UN ser el único sobreviviente de la pléyade de aspirantes a líderes del bloque opositor y es probable que podría incluso serle útil para sobrevivir los desmembramientos que el PP pueda promover en el seno de UN-CP.

Para el MAS, la imposibilidad de traducir su masivo apoyo en poder efectivo proviene de la limitación intrínseca de la vía electoral de tomar el poder, que como vimos, importa hacer compromisos y transacciones para ampliar la base electoral. Así, la necesidad de contar con un padrón nuevo, inicialmente resistida por el MAS, no pudo ser, sin embargo, rebatida por éste, pues la legitimidad, una noción básica de condiciones leales electorales es imprescindible. Esta limitación política es de tal índole que puede, con el tiempo, implicar la adaptación del MAS, calmados sus ardores revolucionarios por la prosaica administración del poder, a un sistema democrático plural menos precario que el que se vive estos días. Los medios, se sabe, no son ajenos a los fines y, normalmente, tienen la capacidad de transformarlos.

En el PP, la ausencia de financiamiento visible propio implica una debilidad, así como la identidad confederativa y de aluvión de su candidatura. Todo esto implica un margen menor de maniobra que el de las otras dos candidaturas principales. Por otra parte, aunque el bloque opositor duro no es desdeñable, mantenerlo seguro importa renunciar al electorado indeciso o al de centro. El PP parece destinado a reforzar su discurso duro y la acción consiguiente, incluso en su eventual papel opositor una vez instalado el nuevo gobierno.

Una de las tareas principales, fuera de las de urgencia electorales, que el PP debe emprender es la de diseño de su estrategia opositora, que podría ser perforada por el MAS con los mismo métodos con que exitosamente combatió a la oposición parlamentaria en el periodo constitucional que termina: cooptación, intimidación, etc.

El PP es una opción típica de resistencia y, por eso, su mirada estratégica está nublada por la inmediatez. En la medida en que trata de mantener su base dura controlada, debe renunciar a su ampliación y a disputarle al MAS su propio electorado, sin parte del cual ningún esquema de gobierno distinto al MAS será viable.

La ausencia de visión común puede, en menor grado, corroer también a UN (como consecuencia de sus alianzas tácticas) y al MAS (por efecto de sus intentos de ampliación de base electoral, sobre todo una vez concluidas las elecciones).

La clave de esta elección es emotiva. No se ve intentos de dar información, ni demandas serias sobre ella, que no pasen del intento voluntarista de los medios de divulgar los programas

de gobierno. Eso también indica que no existen incentivos para mejorar la propuesta o pensar el proyecto, lo que causa que el país se estanque en la disputa táctica y de poder.

La sobreoferta opositora: “detendremos al oficialismo”, y la oficialista: “transformaremos el país, consolidaremos la revolución”, alimenta a los sectores duros y no contribuye al diálogo ni a que ambos sectores políticos puedan escuchar los mensajes de que son portadores.

En el fondo, ambas partes sólo intentan deslegitimarse mutuamente, pero no contribuir al esclarecimiento de lo que el país necesita, incluso con el riesgo de que sus proyectos sean endebles estratégicamente.

Uno se pregunta si es posible un país sin atender la demanda de mayor igualdad o de uno en que la iniciativa privada o las libertades estén restringidas a cambio de igualdad. Los políticos, con la sobreoferta, quedan prisioneros de lo que proclaman y se hacen poco moldeables para la construcción de un proyecto, que es imposible en el marco de las tensiones que se viven.

El MAS es una mezcla de poder suave o inspirador (resumido en su clamor igualitario, que ha conquistado al país) y de poder duro (expresado en las acciones de gobierno contra la oposición o la prensa, en su conquista o control del poder público por medios no institucionales. Ejemplos: contraloría, tribunal constitucional, corte suprema).

El PP es una promesa de poder duro (oposición sin cuartel) pero también de poder suave (defensa de libertades y de la democracia, que atiende el miedo de su electorado natural).

UN es, por ahora, sólo una muestra de poder suave, que busca persuadir acerca de la futilidad de la disputa política y de la necesidad de construcción del país. En esta medida, UN tiene un potencial pedagógico del que parece desconfiar, sobre todo a raíz de la competencia opositora que representa el PP.

3.2. Interacciones

Como vivimos en un sistema de partidos competitivo plural (que excede el bipartidismo) polarizado, las acciones de unos y los discursos de otros interactúan y se influyen.

La dupla del PP fue la causa del alineamiento de UN con parte del poder cruceño. Y la consigna implícita del voto útil, a través de la cual PP busca afectar a UN, ha sido respondida con un creciente discurso opositor del UN, imperceptible en las semanas previas, en que el discurso del trabajo y la mediación predominaban.

El apetito del MAS por los dos tercios refuerza el discurso de los duros de PP, pero también la confederación de opositores duros que éste es, fortalece el voto duro y las alianzas del MAS.

El PP, para recoger el voto de la incertidumbre frente al MAS no puede sino renunciar a conquistar parte de su base electoral, lo que lo inhabilita como actor permanente de la política más allá de diciembre o, mejor, como postulante serio a conducir el Estado. El miedo que el MAS atiza en su carrera por una victoria cómoda también es la causa de que los opositores que tengan palestra parlamentaria sean con toda probabilidad más radicales que conciliadores.

Por sus necesidades quizás, el gobierno aprende más fácilmente que la oposición de los mensajes que encarna el adversario. Así, a pesar de los signos autocráticos de su gobierno, se permite reclutar figuras que ablandan su perfil, lo que lo acerca, así sea tácticamente, al centro.

4. Mensajes

4.1. MAS

La fortuna de tener en el MAS una figura como la de Evo Morales es ya un mensaje potente. A diferencia de otros candidatos con imagen indígena, el presidente Morales no tiene los pergaminos que lo harían aceptable para el electorado medio o de clase alta, lo que lo hace más seductor para las masas frustradas. Su sindicalismo cultural y su afecto a las calles y a la masa, además de su actitud desafiante y perennemente confrontadora, lo hacen atractivo para los anhelos vindicativos populares, indígenas y de los pobres. A la vez, lo hacen poco creíble como figura de conciliación, por lo que debe ser reforzado en esa debilidad.

El MAS ha elegido suavizar su mensaje para asegurar la coalición que le dio el triunfo el 2005. Su elección de figuras que le fueron proclives pero que tienen una imagen conciliadora, es ya un mensaje claro. La candidatura funciona como propuesta doble: de inclusión de los dubitativos, pero también de reducción de los temores de la base electoral opositora.

El MAS sigue ejerciendo el mismo lenguaje maniqueo que es tan efectivo para definir al enemigo y restarle legitimidad: los que no están con el MAS, no quieren la igualdad, frase que el presidente Morales repite constantemente.

Menos definido está su perfil revolucionario. La inclusión de las figuras blandas en la candidatura, parece aproximar la propuesta a un reformismo antes que a un esquema revolucionario, pero es difícil saber si se trata únicamente de mensajes tácticos.

En el mensaje igualitario del MAS caben variantes como la lucha contra el racismo, la desigualdad social y económica, la diferencia de oportunidades (que podría ser parte de cualquier discurso socialdemócrata). Notoriamente, el igualitarismo le sirve también (con

efectos perjudiciales en el largo plazo) como cortina de humo para repeler toda crítica contra la corrupción de algunos de sus adherentes o la negligencia de elementos de su gestión gubernamental.

La lucha anticolonial, que se puede identificar claramente con la demanda igualitaria y la aceptación en términos privilegiados de la herencia indígena, le da fortaleza discursiva pero también le enajena otros bolsones electorales. No es, aunque pueda ser provisionalmente mayoritaria, que incluya al país así movilice a su mayoría.

La tesis igualitaria, en cambio, toca incluso a quienes no la sufren, pero han sido educados por los últimos años en las consecuencias imprevisibles que podría tener la desigualdad para su propio destino.

Las victorias electorales del MAS no lo han hecho proclive a la autocritica ni a su propia reforma. No es el primer caso en que el éxito nubla la inteligencia. El presidente Morales ha expresado recientes reclamos a los grupos indígenas y a ciertas ONG, por frenar el desarrollo, lo que permite entrever un germen de discurso de responsabilidad que podría ir sustituyendo al fervor revolucionario. Una necesidad que probablemente crezca, si las tensiones políticas siguen retorciendo al país hasta el punto de crear disposición para una propuesta de "serenidad y responsabilidad".

El MAS ha cumplido la máxima de conversión de un mensaje partidario en uno nacional, que es su identificación con el patriotismo. Aunque esto tenga en el caso del MAS inevitables incongruencias, nacidas de renegar de parte de la historia del país, ha podido entroncar en el carácter del país, que siempre se ha sentido violado por fuerzas que es necesario conjurar. En esta matriz, el discurso del MAS calza perfectamente.

4.2. UN

En este caso, el candidato es también la propuesta. El discurso de UN gira en torno a las potencialidades de su figura principal, a las que por ejemplo se han sumado sin matices los recientes aliados de Consenso Popular, a quienes se ve ahora muy cómodos en el discurso de la creación de trabajo.

Si se piensa en las consignas como dedicadas al corazón o a la cabeza, se podría decir que el MAS apela a la emoción, al sentimiento, casi exclusivamente; PP a la racionalidad democrática (la cabeza), pero también al miedo (corazón). UN tiene un candidato presidencial y un mensaje destinado a recobrar la racionalidad perdida por la política. En un país tradicionalmente emotivo es una apuesta riesgosa, pero obviamente destaca las fortalezas de su candidato y su marca.

En las últimas semanas, el discurso de la “racionalidad” ha comenzado a tornarse en una mayor interpelación al gobierno, ciertamente alentada por la competencia dura del PP por el liderazgo opositor.

Quizás en menor medida, el discurso de UN apueste también a un sentimiento: el cansancio del electorado por la situación de disputa permanente. Es evidente que los sectores medios deberían ser más proclives a ser capturados por este mensaje.

UN ve al elector como productor y consumidor. Su mensaje de creación de riqueza apela a ambos, con la promesa de mejores días. A diferencia del MAS, no entronca con alguna peculiaridad de carácter nacional (la situación indígena, la patria contra los poderes externos, que usa el MAS), ni con el apremio que sienten sectores opositores, por esto más propensos por ahora a votar por el PP. El MAS tiene una evidente proclama moral: justicia e igualdad; el PP la suya: libertad y resistencia; UN no la ha buscado construir todavía.

4.3. PP

El PP casi no precisa de propuesta, pues con la elección de su candidato vicepresidencial ha puesto –con eficacia no sólo mediática, sino genuinamente política– la crítica a los modos autoritarios del MAS en su centro de mensajes. Sumado esto a que el propio Manfred es una figura opositora indisputable y radical (con el perfil militar moderado, que añade fuerza a su imagen), aquí se puede decir que los candidatos son la propuesta, tal como Evo Morales lo es en gran parte.

5. Objetivos e implicaciones

Si el MAS tiene el objetivo de ganar en las elecciones también es poder gobernar sin obstáculos legítimos (los ilegítimos podría intentar desarticularlos con la fuerza). Para eso, la quimera de los dos tercios es como el espejo de la pretensión del tercio salvador que alberga la oposición. En ambos casos parece predominar un formalismo legalista que no ve los conflictos que el país ha vivido por consignas semejantes en la Asamblea Constituyente. Es poco probable que sin un exceso de fuerza la situación nacional pueda dirimirse sólo por umbrales aritméticos. Es evidente que para el MAS es mejor ejercer el poder cumpliendo con las reglas legales que no, y que el propósito opositor se concentra en evitarlo, pero plantear los objetivos así parece superficial.

Una expresión realista de la necesidad del MAS de gobernar puede ser, más allá de la táctica, su intento de seducción de los sectores medios, de los cuales provienen la mayor parte de cuadros intelectuales que pudiera aprovechar en su siguiente gestión.

En cuanto a la oposición, presumiendo que pudiere impedir el control del MAS en ambas cámaras congresales, no se adivina fácilmente cómo pretende mantenerse consistentemente unida sólo para impedir que el gobierno apruebe las leyes que desea.

Los objetivos encontrados de ambas posiciones, se refuerzan mutuamente. Una oposición del corte del PP refuerza el voto del MAS y le afianza aliados, y la posibilidad de un triunfo absoluto del MAS refuerza el voto duro del PP. En el caso de UN, no es fácil explicar si sus aprensiones sobre su posición de centro puro son fruto de la duda de sus conductores o de una situación estructural de la política nacional, aún no dispuesta a privilegiar la mediación y la mezcla de propuestas (igualdad más libertad; justicia sin faccionalismo, etc.).

La ambigüedad programática del MAS, que lo refuerza electoralmente, también le resta eficacia: una posterior definición gubernamental dura o blanda, podría significar la ruptura de la coalición. Así vistas las cosas, su perfil se acerca mucho al del MNR de los años cincuenta, sin su comodidad revolucionaria.

En la composición de las candidaturas parlamentarias, se advierte también una inclusión de postulantes “duros” que puede anunciar lo que podría ser una Asamblea Legislativa poco dispuesta al diálogo. Antonio Franco en UN, Silvia Lazarte en el MAS son algunos de esos ejemplos.

BOLIVIA ENTRE ELECCIONES, (MUY POCA) RENOVACIÓN DEMOCRÁTICA Y PLEBISCITARISMO

Gonzalo Rojas Ortuste

"Y, en una república, nunca debería suceder nada que obligara a gobernar con medidas extraordinarias. Porque, a pesar de que el recurso extraordinario fuera bueno en el momento, sin embargo, el ejemplo es malo porque, si se acostumbra romper la legalidad para bien, se romperá para mal bajo la apariencia de bien". I, xxxiv.

"Es un mal ejemplo no observar una ley hecha, especialmente de parte de quien la ha dictado, y también renovar todos los días nuevas ofensas en una ciudad es muy perjudicial para quien gobierna". I, xlv.

Maquiavelo. *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*

Introducción

Este trabajo aborda brevemente la circunstancia política actual, luego del contundente triunfo electoral del MAS a fines de 2009 y las venideras elecciones subestatales (en términos territoriales), que necesariamente parte de una caracterización de lo que se está configurando más allá de la insistente retórica del "cambio" y señala algunos elementos en perspectiva teniendo en cuenta las elecciones similares (municipales nítidas desde 1987 y principalmente desde 1995, y con el único caso de las prefecturales de 2005). Las referencias teóricas son necesarias para entender el asunto de manera menos anecdótica y con especial referencia a las implicaciones institucionales de tipo democrático.

1. Antecedentes inmediatos

Los hechos políticos del último trimestre son elocuentes. En diciembre 2009 la apabullante victoria electoral que reelige al presidente Morales, en enero 2010 se lo enseñoorea (quizás es más claro decir que se trata de una suerte de entronización) y en febrero 2010 se aprueba con gran celeridad la llamada "Ley Corta" por la cual el Presidente puede nombrar interinamente

los más altos cargos del poder judicial. Febrero, mes del carnaval, también nos apabulló con otra noticia: el caso Patzi, relevante para nuestro tema.

En los últimos años el país ha acudido reiteradamente a las urnas para enfrentar una profunda crisis política. Luego de reiterados recursos, que se enlistan a continuación sólo de la “era Evo Morales” se pudo, finalmente, tener un “ganador neto”.

Cuadro 1: Elecciones y concurrencia a las urnas. Bolivia 2005 – 2009

| Cuestión a definir (motivo de convocatoria) | Resultados / ganadores |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> Elegir a presidente, vicepresidente y Congreso Nacional “Seleccionar” nueve prefectos departamentales | <ul style="list-style-type: none"> Victoria MAS 54%. Mayoría en diputados. Oposición controla Senado MAS gana en tres departamentos. Oposición gana en seis (incluyendo La Paz y Cochabamba) |
| <ul style="list-style-type: none"> Elegir asambleístas para la Asamblea Constituyente Definir autonomías departamentales | <ul style="list-style-type: none"> Victoria del MAS 51%, no tiene 2/3 escaños. Oposición “dura” tampoco tiene veto. Aprobaron autonomías en cuatro departamentos: Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija = “media luna” |
| <ul style="list-style-type: none"> Referéndum revocatorio ratificatorio Presidente y prefectos | <ul style="list-style-type: none"> Ratifican al Presidente y Vicepresidente con 67% Revocan a los prefectos (gobernadores) de La Paz y Cochabamba Ratifican prefectos del MAS (Oruro y Potosí) y a los de la “media luna” |
| <ul style="list-style-type: none"> Referéndum revocatorio ratificatorio Presidente y prefectos | <ul style="list-style-type: none"> Se aprueba nuevo texto constitucional con 61% Se aprueba Art. Constitucional de cinco mil hectáreas como límite de latifundio |
| <ul style="list-style-type: none"> Elegir a presidente, vicepresidente y Asamblea Legislativa Plurinacional Definir autonomías en cinco departamentos, doce municipios y una región | <ul style="list-style-type: none"> Victoria del MAS con el 64%. Tiene 2/3 del Senado y más de 2/3 en diputados Se aprobaron autonomías departamentales, una región y en once municipios |

Elaboración propia

El uso recurrente de las urnas con una figura prominente, –que ciertamente es mejor que el solo recurso a la violencia, utilizado casi hasta quedar exhaustos más que los ciudadanos, los votantes–, tiene nombre conocido en la sociología política desde casi hace un siglo: “democracia plebiscitaria del líder”, de la que examinaremos sus implicaciones en la trama institucional un poco más adelante.

La posesión en Tiwanacu, que ya no tiene la novedad y el lado emotivo que casi espontáneamente se generó luego de su triunfo inicial de 2005, sino que responde a una deliberada construcción de un liderazgo con elementos mesiánicos, incluida la declaración de feriado nacional, que de ser algo institucionalista podría haber estado ligado al nuevo texto constitucional y no a la figura que encarna el “nuevo Estado”.

Ya en febrero, el *affaire* Patzi ha puesto de nuevo de manifiesto que las disidencias en el seno del MAS son vistas como traiciones, ya sabemos que para los opositores los estigmas son mayores. No se trata de apoyar los intentos de continuar en la candidatura a gobernador de Félix Patzi con “apoyo de bases aymaras”, sino de destacar la manera en la cual se responde a ese no acatamiento, en lo que ya es una constante de intolerancia ya no se diga pluralismo. Con persecución de tipo penal, con acusaciones de corrupción encabezadas por el ex rector universitario y actual Prefecto de La Paz, quien muy pocas semanas antes nos presentaba al candidato, el Dr. Patzi, con todos los halagos imaginables.

Finalmente, la “Ley Corta” inconstitucional, como lo sería con gran parte de las constituciones bolivianas de cuño republicano¹ (e. g. Art. 38 de la de 1938, Art. 62 de la de 1945). La actual CPE prohíbe expresamente:

Art. 140.I Ni la Asamblea Legislativa Plurinacional, ni ningún otro órgano o institución, ni asociación o reunión popular de ninguna clase, podrán conceder a órgano o persona alguna facultades extraordinarias diferentes a las establecidas en esta Constitución.

II. No podrá acumularse el Poder Público, ni otorgarse supremacía por la que los derechos y garantías reconocidos en esta Constitución queden a merced de órgano o persona alguna.

Por si fuera poco, también lo hace en otro explícito artículo constitucional, por lo que no cabe apotegma jurídico de lo que no está prohibido está permitido:

¹ Que no es nostalgia de una palabrita, sino adhesión al concepto que por diseño implica separación de poderes como concreción de libertad ciudadana entendida como “no-dominación” (Pettit, 1999).

Art. 12.I El Estado se organiza y estructura su poder público a través de los órganos Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral. La organización del Estado está fundamentada en la independencia, separación, coordinación y cooperación de estos órganos.

III. Las funciones de los órganos públicos no pueden ser reunidas en un solo órgano ni son delegables entre sí.

En las constituciones del siglo XIX (1871, 1878 y 1880, ver Galindo, 1991), como reconociendo la insuficiencia institucional para preservar la "inacumulabilidad del poder público" se incluye esta estipulación de tipo moral:

b) Los diputados que promuevan, fomenten o ejecuten estos actos, son de hecho indignos de la confianza nacional.

Como se sabe, la actual CPE (Arts. 182 I, II, II; 194 I y 198) involucra competencias de la Asamblea Plurinacional y del Órgano Electoral y votación ciudadana para la selección primero y elección después de las cúpulas judiciales.

Cuando además sabemos que buena parte de las acefalías son resultados de procesos judiciales contra los que fueron tribunos y magistrados de las respectivas cúpulas colegiadas emprendidas por el propio gobierno, es difícil aceptar como "contingencia sobreviniente" la decisión de concentrar nombramientos por el Presidente. De nuevo, no estamos diciendo que el poder judicial no fuera deficiente en el pasado cercano (como en la mayor parte de nuestra historia), pero el "cuoteado" Tribunal Constitucional le repuso su sueldo al entonces defenestrado diputado cocalero Evo Morales e hizo que se le devolviera su curul en 2001-2. Es decir, preservó derechos ciudadanos de la oposición política.

2. Breve contexto teórico y epocal. Idea de república vs. caudillismo

Hay valores y principios políticos que atraviesan épocas y van decantando arreglos que permiten aminorar males políticos (autocracia, despotismo, etc.) y pertenecen al acervo del humanismo cívico que lo traigo a colación porque, además de compartir ese horizonte, tiene un centro con la vida buena (eudemonía) o "buen vivir" con resonancias tan claras a cierto discurso prevaleciente en el oficialismo hoy y que se puede asociar a comunidad de hombres y mujeres libres.

Intentar reducir a una perspectiva liberal toda la historia moderna occidental no es exacto. Por ejemplo, uno de los resguardos más nítidos, la división de poderes no es exclusivamente liberal, sino que la encontramos de manera explícita en figuras señeras de la antigüedad

clásica como Aristóteles y su magistral tratado *Política*, cuanto en Maquiavelo, el pensador paradigmático del inicio de la modernidad. Al igual que en Montesquieu, a quien suele atribuírsele indebidamente la paternidad de tal prescripción. La idea es equilibrar el poder político de manera que se evite la concentración en un solo órgano o, peor aún, una única persona. A ese ordenamiento se llamó república, ámbito de ciudadanos, no súbditos, o politeia en las palabras de Aristóteles, la polis “rectamente ordenada”.

En la modernidad, el desarrollo de la ciudadanía ha sido crucial y ello es porque se instaló el principio de soberanía popular, archivando el “derecho divino” que sustentó la monarquía. Por eso es que no combina teocracia con democracia, aunque rimen, porque la secularización del poder está en los logros irrenunciables de la modernidad occidental y aun sabedores de las dimensiones simbólicas del poder, esa conquista sigue siendo vital para la construcción de un mundo razonable. Y también se hizo evidente –volviendo a nuestro recuento histórico– que había un mal, específicamente social, a combatir: la pobreza, que acompaña el nacimiento del capitalismo. Los pobres –la plebe– van a ser centrales en el escenario político de las repúblicas latinoamericanas², según el logrado trabajo de O’Donnell (PNUD, 2004) que hoy está clara la ruta diferente de afirmación de derechos en este lado del mundo, distinta de la que estableció T. S. Marshall sobre la ciudadanía siguiendo el caso inglés que se tendió a ver como clásico. El fin del siglo XX ya encuentra al mundo de la “tercera ola de la democracia” intentando conciliar la igualdad republicana con la diferencia cultural, la diversidad en ese esfuerzo todavía difuso de conseguir “la cuadratura del círculo” (Touraine, 1997 y 2000) más ostensible en medios como los países andinos y mesoamérica por aquello de la “colonialidad del poder” (Quijano, 2001-2), donde la glocalización no es ajena.

“Democracia plebiscitaria del líder” es en la lectura de Weber³ (1964), la adhesión plebiscitaria que enviste al líder del “derecho de dominación” (Mommsen, 1981) que hoy no puede desligarse de un rasgo autoritario, no totalitario, que tiene enorme sintonía con la poca consideración a las normas que el presidente Morales ha mostrado en el ejercicio de su mandato, cierto que estimulado por una oposición tampoco con ribetes de “oposición leal”

² No sólo, desde luego, piénsese en los trabajos de Tocqueville (2003) sobre la pauperización en Europa. El otro hito más conocido antecedente es el Discurso sobre la desigualdad de los hombres de Rousseau, antecedente también para la gran crítica de la economía política marxista.

³ No podemos desarrollar aquí la enjundiosa discusión cuyos importantes protagonistas del debate son además Carl Schmitt (1996 y Hirst 2001) y Hans Kelsen (1992) en torno a la crítica al parlamentarismo y el surgimiento del fascismo y la defensa de la democracia en la primera mitad del siglo XX europeo. De Weber es menos conocido su etnicismo (ver Roth, 1993).

en términos de apego a las leyes del Estado. Cada victoria electoral ratifica, en la convicción del líder y sus seguidores más próximos e incluso en círculos más extensos, este derecho a realizar la agenda “del cambio” y los opositores son tratados como obstáculos y defensores de sólo ilegítimos intereses. Y ya vimos que no sólo éstos, sino incluso los hasta hace poco “hermanos”, que dejan de serlo en cuanto manifiestan disidencias.

3. Los usos del sistema electoral en ámbitos subestatales

No deja de llamar la atención aquí cómo la celebración del pluralismo étnico-cultural ahora devenido en “Estado Plurinacional” se combina de manera contradictoria con la erosión al pluralismo político, sin embargo decisivo en cualquier orden democrático.

Así, uno de ellos (el pluralismo cultural) resulta un ropaje legitimador y se instrumentaliza contra el otro (el pluralismo político), poniendo dudas sobre la profundización de la democracia como orden político, cuando debiera ser el capital de la “acumulación boliviana”, como llamé en otro escrito, a la fuerte interpelación de la diversidad cultural y el avance ciudadano y hoy componente de la legitimidad no únicamente en Bolivia.

Por eso, las alternativas de métodos electorales para asegurar victorias son flexibles, muy en la tradición de la vieja manera de hacer política, como astucia en la oportunidad, como en el caso del Senado. En efecto, allí ya avanzamos desde los años 60 del siglo XX con un senador por la primera minoría departamental⁴, y hoy con cuatro curules en el Senado por departamento en forma proporcional, es posible la totalidad de bancas para la mayoría, como efectivamente ocurrió en tres departamentos. A continuación veremos cómo eso no es regla en los ámbitos subestatales, sino más bien funcionales al predominio del líder que nos ocupa.

Las tentaciones autoritarias del oficialismo no son desde luego ajenas a las pulsiones del mismo tipo en la sociedad boliviana y en la oposición. En los estatutos autonómicos de Santa Cruz y Pando también se quiere “reyes chiquitos” con la esperanza de oponer al caudillo otros que puedan proyectarse luego de ganar “segundas vueltas” para el puesto de gobernador. En el Beni, su estatuto no define el asunto y lo remite a una normativa departamental especial. Sólo Tarija se decanta por “mayoría simple” para la elección de su gobernador.

⁴ Y de hecho en la Constitución de 1967 el Art. 219 prescribía el sistema representativo proporcional, que no cambió con las reformas de 1993-4 ni las de 2004.

La Ley del Régimen Electoral Transitorio (RET) recoge en parte estas especificidades para las elecciones venideras de abril 2010 y para los cinco departamentos restantes, donde no se quiere fomentar futuros rivales, también se prescribe elección de gobernadores (según se definió en el referéndum de diciembre de 2009 en cada uno de ellos) por mayoría simple.

Para la conformación de las asambleas departamentales y los concejos municipales hay indicaciones genéricas en la CPE que dejan margen para fortalecer elementos de cohesión, antes que seguir en la lógica de la dispersión. En el RET sólo se hace excepción de la elección de gobernadores y/o prefectos para Santa Cruz (Art. 64.II), aunque cuando se revisa los estatutos⁵ de los departamentos de lo que se llamó “la media luna” están las variantes antedichas también en Beni y sobre todo en Pando.

Es posible, entonces, intentar tener incidencia en la elaboración de los estatutos departamentales futuros y en las cartas orgánicas municipales para introducir el sistema proporcional de asignación de puestos en estos órganos de representación. De hecho, la actual “Carta orgánica” propuesta para el municipio de La Paz (G.M.L.P. 2009) contempla justamente el sistema proporcional con lista personalizada abierta para la elección de concejales –a diferencia de la modalidad anterior, donde el alcalde se elegía de entre los concejales, con excepción de quienes obtenían mayoría absoluta en las urnas.

Coincidimos pues con otros colegas –que planteamos eso en el ámbito territorialmente nacional– en la necesidad de contar con circunscripciones lo más amplias posibles donde aplicar el sistema proporcional, cierto que con posibilidad de reordenar la lista por el ciudadano/a de manera de generar tendencias centripetas ante el resultado fragmentador de la territorialización creciente de la política boliviana.

En lo que va del proceso de reforma estatal y en particular en lo referente al tema territorial, los resultados son ambiguos en perspectiva de afianzamiento de Estado democrático. Primero hubo una mejora en la representación “espejo” de la estructura sociológica (la diversidad étnica y la presencia rural), y hoy vemos una tendencia de continuidad similar hacia ámbitos ya pequeños (municipios, regiones y aun departamentos) que es necesario reequilibrar con elementos de cohesión, de pertenencias a ámbitos mayores, incluida la comunidad política moderna, hoy (pluri) nación.

La ambigüedad alcanza al conjunto del proceso actual, que de una parte por la recurrencia a las urnas muestra una opción distinta al enfrentamiento desnudo, y en tal sentido es un

⁵ Como se recordará la votación de tales estatutos fue cuestionada en su legalidad. Las versiones de dichos textos que consulté son las que aparecían disponibles en los sitios Web de los principales periódicos de circulación nacional, los cruceños entre ellos. Coinciden los datos con las que reporta el exsenador Bórrh (2009) en una publicación reciente en busca de la compatibilización de éstos con la CPE.

avance democrático al igual que el reconocimiento de la diversidad cultural con posibilidades de expresión institucional; pero a la vez ya es posible constatar el uso instrumental de la legitimación electoral para el afianzamiento de un líder que se nutre de ello para desplegar una línea de acción sin consideración a las perspectivas de los disidentes quienes al ser minoría electoral no tuvieron mucho que decir y menos que atenderse, así sea para la deliberación cívica: la democracia plebiscitaria del líder.

4. Reiteración final

El reforzar la figura del líder por vías plebiscitarias tiene dificultades de continuidad. El propio Weber tematizó largamente eso alrededor de la idea de “rutinización del carisma”. Más importante todavía, la vigencia del líder plebiscitario es poco saludable para el ordenamiento democrático de una sociedad que ya ha abrazado el instrumento electoral, pero mantiene en su acervo el recurso de la rebeldía y el peso de frustraciones varias. Con ambos elementos se puede avanzar para afianzar una cultura política ciudadana, que es incompatible en el mediano plazo con cualquier caudillismo.

En el plano electoral inmediato, con lo conocido y analizado por elecciones subnacionales previas, sabemos que la alineación no es automática al poder político territorialmente nacional (no lo fue en la época de la “democracia pactada” en los ámbitos municipales⁶, y menos en las justas prefecturales de 2005), por lo que analizando los resultados de abril, habrá que ajustar la normativa electoral para que a la vez que permite diversidad de nomenclatura y métodos se favorezcan opciones de conformación de gobiernos colegiados, no unipersonales, que es el caldo de cultivo y regeneración de caudillos, el gobierno antitético de gobierno de leyes. Hoy día estas leyes sólo son aceptables en la medida en que sostiene iguales derechos para los distintos miembros, y sólo por excepción “discriminación positiva”. Entre los cruciales derechos políticos está el de la disidencia, pues sin él cualquier tipo de democracia deviene su contrario.

Las preguntas

Bolivia ha tenido en su historia momentos de triunfo colectivo, de tipo político. Entre los presentes algunos quizás han escuchado ecos del abril de 1952, con seguridad varios –si no todos– vivimos el octubre de 1982 con esperanza. El 2006 en enero yo he visto conmoverse a

⁶ Sólo a manera de ejemplo véase Rojas O., 1998.

gente que parecía indiferente hacia la simbología allí expresada. Cada uno de esos sucesos ha dado sus frutos. Los textos más lúcidos de los Quiroga Santa Cruz, Almaraz y Zavaleta tienen un cierto *pathos* de algo no realizado plenamente para el primero de nuestros ejemplos ¿qué podemos hacer para que este proceso no derive en una fiesta de unos cuántos? O, en términos asépticos, ¿cómo hacer de las reiteradas victorias electorales un proceso sostenido que nos catapulte en la región con ventajas comparativas, con horizonte de largo plazo? ¿Anulando nuestra poca modernidad política?

La de tecnología electoral: ¿Cuáles las razones para cancelar toda forma de elección por fórmula proporcional que es la que permite la representación del pluralismo –de lo más probado en la Ciencia Política? Recordando pragmáticamente que al permitirse la expresión de diversidades (político-ideológicas) se fomentan lealtades centripetas.

Bibliografía

Börth, Carlos, “Adecuar los Estatutos Autonómicos... ¿qué implica?” Carlos Romero y Carlos Böhr I. *Autonomías. Se hace camino al andar* (La Paz: FES-ILDIS, FBDM y PNUD, 2009)

Galindo, Marcelo, *Constituciones bolivianas comparadas. 1826-1967* (La Paz-Cochabamba: Los Amigos del Libro, 1991)

Gobierno Municipal de La Paz, *Marco conceptual, normativo y alcances del anteproyecto de carta orgánica del municipio de La Paz*. GMLP- Sec. Técnica, (2009)

Hirst, Paul, “El decisionismo de Carl Schmitt”. Graciela Medina y Carlos Mallorquin (Coords.) *Hacia Carl Schmitt: ir-resuelto* (Puebla: BUAP- International Gramsci Society, 2001)

Kelsen, Hans (1920-1) *Esencia y valor de la democracia* (México: Colofón, 1992)

Mommsen, Wolfgang, *Max Weber: Sociedad, política e historia* (Barcelona-Buenos Aires: Laia-Alfa.S.A, 1981)

Petit, Philip, *El republicanismo* (Barcelona: Paidós, 1999)

PNUD. 2004, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* (Buenos Aires y Lima: Basado en un documento preparado por G. O'Donnell, 2004)

Quijano, Anibal. "Colonialidad del poder, globalización y democracia", en *Trayectorias*. Revista de Ciencias Sociales, vol. 4, nos 7-8, septiembre /abril (Monterrey: 2001-2002). (Su concepto clave es de finales de los 60)

Rojas O., Gonzalo, *Censura constructiva, inestabilidad y democracia municipal* (La Paz: FES-ILDIS, 1998)

Roth, Guenther, "Between Cosmopolitanism and ethnocentrism: Max Weber in the Nineties" (New York: Telos. N. 96, 1993)

Tocqueville, A. *Democracia y pobreza (Memorias sobre el pauperismo)*. (Madrid: Ed. Trotta, 1993) (2003 - c. 1836-39)

Touraine, Alain, *¿Podremos vivir juntos?* (México: FCE, 1997)

----- *Igualdad y diversidad* (México: FCE, 2000)

Schmitt, Carl, *Sobre el parlamentarismo* (Madrid: Tecnos, 1996) (1923)

Weber, Max. *Economía y sociedad* (México: Fondo de Cultura Económica, 1964) (1922)



MIRADAS A LAS ELECCIONES 2010

LAS ELECCIONES DE ABRIL 2010

Ricardo Paz Ballivián

Análisis de las derivaciones político-institucionales de la reforma electoral que rige las elecciones de abril de 2010 para elegir autoridades del nivel sub nacional (departamentos y municipios).

Alcance

El análisis se centra fundamentalmente en la evaluación prospectiva de la reforma electoral en curso, considerando los posibles escenarios de recomposición y/o reconfiguración del campo político.

1. El Reglamento por encima de la Ley

Pocas veces en la historia de la legislación boliviana se ha debido producir un mamarracho normativo, para un tema tan importante, como el contenido en la Ley 4021 del Régimen Electoral Transitorio. El objetivo era regular “el procedimiento, desarrollo, vigilancia y control del proceso electoral para la constitución de la Asamblea Legislativa Plurinacional, elección de la presidenta o presidente, vicepresidenta o vicepresidente y consejeros departamentales y municipales, en las elecciones del 6 de diciembre de 2009 y en las elecciones del 4 de abril de 2010; además de los referendos autonómicos y la elección de asambleístas departamentales”, todo ello en cumplimiento de lo establecido en la disposición transitoria primera de la Constitución Política del Estado.

Todo el país sabía que esta Ley fue redactada a trepezones, bajo la presión de los “movimientos sociales” y con la premura de un oficialismo decidido a no dejar pasar su cuarto de hora en el favor popular. El producto desaliñado, desprolijo, incoherente e incompleto se promulgó el 14 de abril del año pasado y a duras penas cumplió el objetivo de dar un marco legal a las elecciones generales del 6 de diciembre pasado, aunque ya allí los vacíos jurídicos relacionados a las circunscripciones especiales indígenas, provocaron una salida poco ortodoxa, por decir lo menos, de parte de la Corte Nacional Electoral.

Lo que resultaba imposible, como lo habían reconocido propios y extraños, moros y cristianos, masistas y no masistas, era llevar a cabo las elecciones para alcaldes, concejales,

gobernadores y asambleístas departamentales el 4 de abril próximo con la Ley 4021 tal como estaba a principios del nuevo año.

Por esa razón, mientras la Asamblea Legislativa se encontraba desorientada y no encontraba una salida para viabilizar las elecciones, la Corte Nacional Electoral le sacó las castañas del fuego y sorprendió al país, el 16 de enero, con un reglamento para las elecciones departamentales y municipales del 4 de abril de 2010. Dicha norma se puso de manera irrefutable por encima de la Ley 4021, la modificó y creó nueva legislación en violación flagrante del Art. 410 inciso II de la nueva Constitución Política del Estado que ordena que:

La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico boliviano y goza de primacía frente a cualquier otra disposición normativa. El bloque de constitucionalidad está integrado por los Tratados y Convenios internacionales en materia de Derechos Humanos y las normas de Derecho Comunitario, ratificados por el país. La aplicación de las normas jurídicas se regirá por la siguiente jerarquía, de acuerdo a las competencias de las entidades territoriales:

- 1.- Constitución Política del Estado.
- 2.- Los tratados internacionales
- 3.- Las leyes nacionales, los estatutos autonómicos, las cartas orgánicas y el resto de legislación departamental, municipal e indígena
- 4.- Los decretos, reglamentos y demás resoluciones emanadas de los órganos ejecutivos correspondientes.

De manera sucinta, podemos enumerar en qué consisten las agregaciones y modificaciones que el reglamento hizo sobreponiéndose a la ley:

- a. El Art. 10 del Reglamento dispone que “habiendo ingresado los nueve departamentos al régimen constitucional de autonomías, para los cargos de las máximas autoridades de los Órganos Ejecutivos Departamentales, se elegirán a Gobernadoras/ Gobernadores”, cuando la Ley 4021 diferenciaba la elección de prefectas/prefectos para los departamentos de La Paz, Oruro, Cochabamba, Potosí y Chuquisaca. El reglamento, sin atribución alguna, declaró autónomos a estos departamentos sin que tengan estatutos ni siquiera redactados.
- b. El Art. 16 del Reglamento dispone que: “habiendo ingresado los nueve departamentos al régimen constitucional de autonomías, para integrar las Asambleas Departamentales, se elegirán a Asambleístas Departamentales” cuando la Ley 4021 diferenciaba la elección

de órganos deliberativos para los departamentos de La Paz, Oruro, Cochabamba, Potosí y Chuquisaca. El Reglamento, como en el caso de los gobernadores, sin atribución alguna, declaró autónomos a estos departamentos sin que tengan estatutos ni siquiera redactados.

- c. El Art. 26 del Reglamento ordena que “Las Alcaldesas/ Alcaldes de los gobiernos municipales se elegirán en listas separadas de las candidatas y los candidatos a Concejales y Concejales, en circunscripción municipal, por mayoría simple de votos válidos emitidos, de conformidad con lo dispuesto por el Art. 287 párrafo II de la Constitución Política del Estado” y agrega “La candidatura a Alcaldesa/Alcalde no disminuirá la cantidad de Concejales y Concejales que actualmente integran los Concejos Municipales”, pasando por encima de la Ley 4021 que en su Art. 71 ordenaba que “la elección de Alcaldes y Concejos municipales se sujetarán a la legislación en actual vigencia”, vale decir en una sola lista donde el primero en la lista de concejales era el candidato a alcalde.
- d. El Art. 27 del Reglamento establece un número y un sistema de elección de los concejales en franca violación a la disposición constitucional que establece esa prerrogativa para la Ley y la Carta Orgánica Municipal. De hecho el Art. 284 de la nueva Constitución Política del Estado en su inciso III establece sin lugar a dudas ni interpretación que “la Ley determinará los criterios generales para la elección y cálculo del número de concejales y concejales municipales” y agrega que “la Carta Orgánica Municipal definirá su aplicación de acuerdo a la realidad y condiciones específicas de su jurisdicción”.

Queda claro entonces que el proceso, como otros en el pasado, nace viciado y vulnerando la normativa jurídica... pero claro, aquello poco importa para quienes creen que hay que llevar a cabo elecciones a como dé lugar, confundiendo la severa crisis de Estado de la que no podemos salir, con una crisis de gobierno que se resolverá por la vía de circunstanciales mayorías electorales.

2. Las tensiones del proceso

El primer tensionamiento obvio que salta a la vista y que influirá en las próximas elecciones es lo que sucedió el 6 de diciembre en los comicios generales. Si bien es cierto que la problemática local tiene su propia especificidad, inclusive en lo político, la verdad es que en

un momento como el que vivimos, lo nacional determinará de una manera especial lo que suceda en los municipios.

La entronización de un escenario de hegemonía política nacional generó un reacomodo de las fuerzas políticas regionales y locales en función de la nueva realidad. En buena medida las opciones que se presentan al electorado se ven impelidas a la alineación a favor o en contra del esquema dominante. Y, por supuesto, parten con ventaja aquellas alternativas que gozan del favor y el visto bueno del renovado oficialismo.

Otro acercamiento analítico nos hace pensar, no obstante lo anterior, que a la victoria contundente de Evo Morales en las elecciones nacionales, le podría suceder también una suerte de *check and balance*, o sea unos frenos y contrapesos que surjan del poder local. La gente, a falta de un “moderador” eficaz en la Asamblea Legislativa Plurinacional, podría dar un mandato en ese sentido a las futuras autoridades locales y regionales. Ese es el otro tensionamiento que define las próximas elecciones.

Si así fuera, entonces la suerte del llamado “proceso de cambio” que encabeza el presidente Evo Morales no se habrá definido completamente en la elección general. Allí se habrá jugado el primer tiempo de un dramático partido que encontrará su verdadera resolución en los comicios departamentales y municipales. El gobierno parece saberlo y se lo ve muy bien preparado para el reto.

3. Características de la elección departamental

En los comicios de abril se terminará de configurar el nuevo mapa político boliviano. En el gobierno quisieran que entonces tengamos la constancia inapelable de que el “empate catastrófico” ha llegado a su fin y en la oposición se espera que se produzca el milagro del balance y contrapeso del que hablábamos.

Pero sin duda estamos asistiendo a unas elecciones mucho más disputadas que las nacionales, sobre todo en algunos departamentos como Santa Cruz, Beni, Tarija y Pando, que han obligado al diseño e implementación de campañas más creativas, talentosas y eficaces que las que tuvimos en el proceso de diciembre de 2009.

El Movimiento al Socialismo, MAS, ya no se presenta como la estructura monolítica e imponente que había logrado aglutinarse en torno a su caudillo y en algunos lugares, cuyo caso más notorio ha sido el departamento de La Paz, ha empezado a sucumbir a los efectos de la división y la dispersión que inevitablemente provocan los intereses divergentes

de cientos de agrupaciones ciudadanas, movimientos sociales y pueblos indígenas que lo componen.

La oposición por su parte ha encontrado, todavía no sabemos si será bien aprovechada, una circunstancia más promisoría para hacer valer liderazgos locales y regionales que permanecieron invisibles o resultaron ineficaces ante la abrumadora campaña estatal de los gobernantes – candidatos.

Lo cierto es que tenemos, a plazo inmediato, la posibilidad de la configuración de un sistema político multipartidario en el ámbito departamental o, la más probable, confirmación del inicio de un sistema de partido hegemónico parecido al que instauró el PRI en México durante setenta años.

4. Características de la elección municipal

No fue exenta de cálculo político la decisión que la Corte Nacional Electoral tomó al momento de establecer un sistema de elección de alcaldes y concejales distinto al que mandaba la Ley 4021. Si las elecciones municipales se hubieran realizado todavía, y quizá por última vez, con la legislación electoral antigua, es decir, que los candidatos a alcaldes sean los que encabecen las listas de concejales y que si no obtenían la mayoría absoluta, entonces la definición se trasladaría al seno del Concejo Municipal, el panorama electoral luciría hoy muy diferente.

El hecho de que la elección de los alcaldes se realice en listas separadas de la de los concejales municipales y por simple mayoría de votos, sin duda alguna que le favorece mucho al principal partido del país, el MAS. En casi todas las capitales de departamento y también en las ciudades medianas y pequeñas, las opciones distintas al MAS tendrán que luchar por más o menos el mismo electorado, mientras que el partido de Evo Morales sólo tiene el desafío de mantener la votación obtenida en diciembre.

De hecho, si el MAS repite su votación en las ciudades de La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba y Sucre habrá ganado las alcaldías cómodamente y si obtiene la misma votación de diciembre en Cobija, Santa Cruz, Trinidad y Tarija y la oposición se dispersa tan sólo en dos opciones, habrá vencido también en esos espacios.

Por supuesto que, como dijimos antes, la elección municipal es diferente a la nacional. Para empezar no está la candidatura de congregación y totalizadora del Presidente y además está la especificidad de la lucha política local. El caso de La Paz parece muy demostrativo de esto último, dado que allí el MAS tendrá que disputar con el Movimiento Sin Miedo a su propio electorado. En menor medida el fenómeno se repite en otras latitudes con es el caso de Chaly Terceros y Alex Contreras en Cochabamba.

Lo evidente es que las probabilidades del surgimiento de fuerzas políticas con predicamento ciudadano que vayan a conformar un eventual sistema multipartidario, son mayores localmente y aquello es lo que podemos constatar en esta campaña por las elecciones municipales.

5. Topología del voto

Ahora bien, del análisis de los estudios de investigación en materia de preferencia electoral más recientes a los que tuvimos acceso podemos inducir que cerca del cincuenta por ciento de la ciudadanía, al inicio de la campaña, se hallaba persuadido de votar de la misma manera que en diciembre; el treinta por ciento más o menos declaraba que iba a analizar la posibilidad de variar su adscripción partidaria en función de las candidaturas regionales o locales y, finalmente, el otro veinte por ciento de potenciales electores se mantenía indeciso o fluctuante. Como todos saben, estos últimos constituyen lo que en el marketing político se denomina el *clinchng target* o votantes decisorios.

Una vez desarrollada la mitad de la campaña, da la impresión de que las cosas han cambiado algo, sobre todo en algunos espacios, pero de alguna manera el gobierno ha mantenido con éxito su estrategia de polarización maniquea. En buena medida todavía los electores se mueven al influjo del issue central posicionado por los estrategas del MAS: estás con Evo o estás contra Evo.

Este hecho ha condicionado a que la primera fase de la campaña se esté desarrollando hasta que la lucha entre los contendores de Evo Morales le permita a uno de ellos sacar cabeza. Seguramente a partir de allí sucederá la segunda fase de la campaña en la cual la polarización será la característica principal. En algunos casos, el gobierno ha tenido éxito en antagonizar de manera temprana la elección, repitiendo la fórmula que le dio tantas satisfacciones en diciembre de 2009 y durante todas las elecciones en las que participó desde el año 2005.

6. Prospectiva

Las bolivianas y los bolivianos iremos a las urnas para elegir autoridades en nueve departamentos autónomos, que de acuerdo a cada caso, serán gobernadores, vicegobernadores y asambleístas departamentales y en aproximadamente 327 municipios, dado que otra decena de ellos, declarados autonomías indígenas, nominarán sus autoridades por "usos y costumbres".

Como ya dijimos, la diferencia de este proceso con el que se realizó el 6 de diciembre radica precisamente en la variedad de las realidades regionales y locales que se visibilizan ahora, en contraposición a la elección general de características únicas y casi plebiscitarias. La de diciembre fue una sola elección, dado que la impronta de la contradicción gobierno - oposición borró, con puntuales excepciones, las particularidades en las elecciones para diputados uninominales, mientras que la elección de abril tendrá irremediamente unas características donde lo específico tendrá un peso mayor sobre lo general.

Es de suponer, además, que el electorado tratará de relativizar el abrumador poder que ha logrado el MAS, de manera que se establezca un contrapeso desde el nivel de gobierno intermedio y comunal. Ya pasó esto cuando en el año 2005 las mayorías en los departamentos de La Paz y Cochabamba votaron al mismo tiempo por Evo Morales y por José Luis Paredes y por Manfred Reyes Villa respectivamente.

Este contexto nos permite avizorar, entre los escenarios probables, una suerte de diáspora política, sobre todo en lo local, donde más de 400 agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas se disputan con doce partidos la preferencia electoral. En el ámbito departamental, además de los mencionados partidos, cerca de 70 agrupaciones ciudadanas luchan por acceder a las gobernaciones o por lo menos a las Asambleas Departamentales.

Por lo tanto, reiteramos, para el partido de gobierno, el principal desafío consiste en mantener unificado a su instrumento político sin sucumbir a las pulsiones divisionistas que ya se han presentado y que seguramente se pronunciarán a medida que se acerque la fecha de los comicios. Sin duda alguna que quiénes van a la elección bajo el paraguas de la sigla del MAS tienen las mejores posibilidades y partieron con una ventaja manifiesta, pero también es cierto que los que han resultado perdedores de las batallas orgánicas internas, han buscado y encontrado distintos derroteros desde los cuales participan y por consiguiente intentan repartir la otrora votación monolítica del partido de Evo Morales.

Para la oposición el reto estaba en postular liderazgos novedosos que representen futuro y esperanza, pero al mismo tiempo que tengan credibilidad y respaldo ciudadano. Pero, aparentemente, salvo casos aislados, parece no haber aprendido la lección de la elección del 6 de diciembre que era precisamente no caer en la tentación de proponer alternativas desgastadas que la población identifique con el pasado político que tanto execra.

Es verdad que los liderazgos no surgen de la noche a la mañana, pero en momentos de transición generacional como el que vivimos, sin duda que ésta era una circunstancia excepcional y de disponibilidad histórica para que estos aparezcan.

Las plazas más disputadas en la elección de abril están sin duda en las ciudades capitales, donde el MAS trata de conseguir la ansiada hegemonía y la constatación de su

poder avasallador también en el ámbito local. Pero es allí también donde la oposición tiene fundadas esperanzas de lograr el favor popular que le ha sido esquivo en diciembre. En La Paz la separación del MAS y el MSM, ha dejado abierta la posibilidad de que un tercero pueda tener algo que decidir en los comicios. Oruro y El Alto parecerían ser las únicas plazas que el MAS encara realmente con confianza, pero Cochabamba, Sucre, Potosí, Tarija y Cobija están muy disputadas. En Santa Cruz y Trinidad la oposición parecería que tiene las de ganar.

En el ámbito departamental, el MAS, gracias a su predicamento en las áreas rurales, tiene aparentemente aseguradas La Paz, Oruro, Potosí, Chuquisaca, Tarija y Cochabamba. Pando y Santa Cruz están muy disputadas y sólo Beni parecería estar segura para la oposición.

De todas maneras mucho dependerá todavía del talento, la creatividad, agresividad y acierto de las estrategias de campaña para la definición de los resultados finales. La influencia de las nuevas tecnologías de información y comunicación aplicadas a las campañas podrán tener ahora una influencia decisiva... pero eso es motivo de otra reflexión.

TARIJA: RECONFORMACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE PODER DE CARA A LAS ELECCIONES DE ABRIL DE 2010

Diego Ayo Saucedo

En este breve trabajo se intentará mostrar:

- Cuáles son los rasgos centrales de la CPE que hoy se materializan por medio de las elecciones de abril de 2010.
- Cuál es la estructura de poder en Tarija y en qué medida el sistema electoral toma en cuenta dicha estructura de poder.
- Qué conclusiones se extraen a efectos de prever la gobernabilidad (o no) del departamento.

1. Los rasgos sobresalientes de la nueva CPE en las autonomías

En la CPE de 2009 hay determinados elementos que definieron un tipo particular de autonomía que puede explicarse sobre la base de cinco elementos:

Primer elemento, *la CPE reconoce las autonomías departamentales y, con ello, transita de un modo de Estado simple a un modo de Estado compuesto*. Ello significa que a nivel subnacional se tiene la capacidad de tener leyes propias. El rasgo central del paso de un Estado simple a otro compuesto (o de uno unitario a uno no unitario) es el quiebre del monopolio legislativo. La nueva CPE reconoce esta facultad logrando este cambio histórico enorme, desde un modo de Estado centralista a otro semifederal.

Segundo elemento, *la CPE reconoce las autonomías indígenas aunque de forma compartida con las otras autonomías y no necesariamente de forma hegemónica*. Se reconocen las autonomías indígenas, pero con determinadas restricciones que evitan un desequilibrio político a favor de los pueblos indígenas en tanto se exige la compatibilidad con la Carta Orgánica Municipal y, por ende, un pacto político intramunicipal; la realización de referendos aprobatorios de la autonomía indígena y el apego a una norma a ser aprobada por 2/3 en la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Tercer elemento, *referido a la condición triterritorial del modo de Estado boliviano*. Los municipios ya no son meros agregados desconcentrados, sino auténticos niveles con “cualidad gubernativa” entendida como la capacidad de elegir autoridades directamente, recaudar ingresos propios, tener competencias diferenciadas, atenerse a una verificación constitucional y no a la imposición vertical desde el nivel territorial superior en caso de conflictos con otros niveles y, finalmente, poseer sus propias competencias con posibilidad de ser legisladas.

Cuarto elemento, *la CPE reconoce la existencia de las regiones (nivel territorial entre el departamento y el municipio) aunque no como niveles de gobierno, sino como unidades de planificación. Realidad que posiblemente tienda a ser modificada gradualmente con una orientación hacia una virtual tetraterritorialidad*.

No fue así desde un principio. En realidad, la Constitución de diciembre de 2007 tendía a visualizar a la región como territorio y no como espacio. Vale decir, como un (casi) nivel adicional de gobierno y no como mera unidad desconcentrada del gobierno departamental, con lo que el modo de Estado compuesto boliviano adquiriría un formato de “tetraterritorialidad” (cuatro niveles territoriales con capacidad de legislar, algo único en el mundo). Hoy, la región es un órgano desconcentrado del gobierno departamental, pero no un nivel de gobierno adicional.

Quinto elemento, *la CPE define el carácter de discriminación positiva del molde institucional nacional y, con ello, reconoce la condición plurinacional aunque con énfasis en las minorías indígenas, aproximando el diseño político hacia una democracia intercultural y/o de equilibrio más que a un sistema de democracia de mayoría indígena sobre la minoría no indígena*. Este es un aspecto referido a la democracia sobre la que se desenvuelve el sistema autonómico. La Constitución de 2007 apuntaba a una justicia ordinaria con jurisdicción nacional, la extinción de la noción de la “nación boliviana” a favor de las naciones indígenas, la condición de las instituciones estatales con predominio indígena (por ejemplo en un Tribunal Electoral con cinco miembros de los que dos eran indígenas) entre otros elementos de franca actitud hegemónica a favor de los pueblos y naciones indígenas. Ya en la CPE de 2009 realiza a aquellas minorías étnicas que, de otro modo, no tienen cabida en el marco de la democracia de las mayorías, más parecidas muchas veces a verdaderas tiranías de las mayorías sobre las minorías. De ese modo, se da presencia política a los pueblos indígenas, verdaderamente marginales, en armónica convivencia con la democracia representativa. Téngase en cuenta que no es preciso ofrecer cuotas especiales a los pueblos indígenas mayoritarios –quechua y

aymara– que ya lograron, bajo los actuales moldes institucionales existentes, tener presencia en el 63% de los municipios de 1999 a 2004, en aproximadamente el 11% de senadores y el 18% de diputados en el Congreso de 2002-2005, pero con un ascenso vehemente de 2005-2009 hasta copar con curules indígenas entre el 40% y 70% de la representación total. En un 47% en la Asamblea Constituyente y, sobre todo, en la misma Presidencia de la República con Evo Morales como el primer mandatario indígena con un respaldo del 54% en 2005 y del 64% en 2009. Fue pues la democracia representativa la que amparó estos avances. Hoy, a este éxito se añade la oportunidad de incorporar también a las minorías étnicas del país.

De ese modo, se tiene un modelo de autonomías con equivalencia constitucional, de condición triterritorial, pero con posibilidad de ir gestando un modelo tetraterritorial y de amplio reconocimiento plurinacional con énfasis en las minorías étnicas existentes en el país.

¿Cómo afectan estos aspectos estructurales a la realidad tarijeña? O, para ser más precisos, ¿en qué medida el Reglamento Electoral de la Corte Nacional Electoral además de la Norma Electoral emitida por la Prefectura de Tarija, se complementan con estos aspectos? Y, asimismo, ¿en qué medida la “letra muerta” de la CPE mencionada en estos cinco aspectos, se materializa en la realidad?, ¿de qué modo estos elementos aun discursivos llegan a operativizarse?

2. Leve panorama de la estructura de poder en Tarija

En este departamento se puede identificar, de un modo ciertamente tosco pero indudablemente descriptivo, los siguientes “grupos de poder”:

- a. Los sectores tradicionales asentados fundamentalmente en la capital tarijeña. Son aquellos grupos conformados por las viejas familias tarijeñas, muchas de ellas poseedoras de tierras, otras tantas arrimadas al gobierno central a través de vínculos clientelares y otras ciertamente pujantes como empresarios (del vino fundamentalmente). No necesariamente son antagonicas entre sí. Se consideran como el sector “blanco” del departamento (en una clasificación en términos raciales poco científica pero afín a los prejuicios y estereotipos dominantes en la región) que ha sido tradicionalmente dominante.

- b. Los campesinos chapacos asentados fundamentalmente en los municipios rurales del departamento. Se trata de un sector en posición de reivindicar sus derechos como actores protagónicos de la nueva realidad tarijeña. Ha sido tradicionalmente un sector marginal que, sin embargo, hoy reclama presencia política. Es pues un sector politizado.
- c. Los indígenas asentados básicamente en el Chaco. Son tres etnias: los weenhayek, los tapiete y los guaraní. En términos de posición social, política y económica han ocupado secularmente los eslabones más bajos en la jerarquía social imperante. No es extraño que sus indicadores sociales (por ejemplo del NBI) los sitúen como el grupo más desfavorecido del departamento. Hoy por hoy, esa realidad empieza a ser modificada, tanto por el reclamo de territorios comunitarios de origen como por la posibilidad de constituir autonomías indígenas.
- d. Los migrantes collas desplegados por todo el departamento cumplen funciones agrícolas en los municipios rurales. Asimismo, manejan el comercio y el transporte entre el interior del departamento y la capital así como entre el departamento y el país. Últimamente han sido también atraídos por los beneficios del gas. Se emplean (o se han venido empleando) en actividades ligadas a esta potencialidad del departamento.
- e. Los actores externos que no necesariamente tienen presencia física en el departamento, no al menos permanente, pero ejercen notable influencia en tanto son los inversores externos que han posibilitado el descubrimiento de las enormes reservas gasíferas existentes. Es el sector posiblemente más ligado a los sectores tradicionales mencionados.
- f. El Chaco que hace referencia a los tres municipios del Chaco tarijeño, que posee el 85% de las reservas gasíferas del país, constituye un “nuevo” actor con sus propias demandas y reivindicaciones.

3. Las reglas electorales para el 4 de abril y las consideraciones respecto a la estructura de poder visualizada

El departamento se caracterizará por los siguientes elementos:

- Hay treinta asambleístas.
- Doce de ellos son elegidos por provincias, a dos por cada una de ellas.

- Quince de ellos son elegidos por criterios de población.
- Tres son para los tres pueblos indígenas existentes.
- A esto que se agrega, la realización de la primera elección para los representantes a la Autonomía Regional del Chaco.

Como se observa, se puede aseverar que los diversos sectores de la estructura de poder de Tarija quedarán representados. Veamos

En el caso de los sectores tradicionales, así como de los inversores externos, es evidente que la posibilidad de contar con cinco representantes por población (un tercio del total sólo para Cercado) además de los dos existentes por territorio, les da una presencia de casi una cuarta parte de la Asamblea Departamental.

En el caso de los campesinos chapacos tanto como de los migrantes collas hay una presencia de "discriminación positiva" de diez asambleístas por territorio que les corresponde además de otros diez por concepto de población. Lo que les otorga una presencia de veinte asambleístas o de 2/3.

En el caso de los indígenas, su presencia es ciertamente considerable. Tienen tres representantes, una décima porción del total, lo que les da una proporcionalidad notoria, en tanto un indígena vale lo que 3,9 ciudadanos no indígenas. Esa es la desproporcionalidad existente que, de este modo, da cabida, a grupos sociales que de otro modo quedarían marginados. La sola democracia del número o mayoritaria impediría su sola presencia.

Finalmente, en el caso del Chaco es de considerar que en esta región se conformará la primera Asamblea Regional de Bolivia. Es un hecho histórico que hace de esta región, más que un espacio de desconcentración y planificación y más un nivel gubernamental (aunque sin capacidad legislativa).

Conclusiones

- a. No hay la menor duda de que los aspectos de "letra muerta" de la CPE logran materializarse en esta elección del 4 de abril. Lo discursivo se hace real. Lo prescriptivo adquiere operatividad.
- b. Por primera vez en la historia de Tarija, se logra que el tejido social, no obstante su heterogeneidad, calce con la malla institucional existente. Vale decir, el sistema electoral representa la variopinta estructura de poder tarijeña.

- c. La democracia se expande como nunca antes. Se tendrá elecciones en todos los ámbitos además del regional, descontando la presencia de indígenas elegidos por procedimientos propios. Es la cualificación de la democracia representativa por una democracia ampliada incluso a lo regional (rasgo sólo visible en Tarija) además de comunitaria.
- d. Sin embargo, se corre el riesgo de que las fracciones representadas terminen por atomizar la representación del departamento como un todo. Téngase en consideración que no hay representantes departamentales.
- e. El gobierno departamental, sea quien sea el gobernador, deberá gobernar en función a pactos. Pactos programáticos. No será sencillo y la pugna de poder continuará hasta comprender, finalmente, que sólo por medio de acuerdos que contemplen la presencia de todos estos actores, se hará efectiva la gobernabilidad.
- f. Tarija, por ende, ya no es un departamento monocultural. Ya pasó hace aproximadamente diez a quince años a constituirse en pluricultural. Hoy esa pluriculturalidad está reconocida institucionalmente (electoralmente) con todos los percances que ello pueda conllevar.

ELECCIONES REGIONALES Y CONSTRUCCIÓN DEL NUEVO ORDEN

Roger Cortéz Hurtado

Desde luego que se puede pedir equilibrio para establecer un balance de los resultados obtenidos en la votación del pasado 4 de abril, pero existen tantos intereses en juego que puede ser verdaderamente inocente esperar que la invocación tenga, así sea un discreto éxito. Sobran las demostraciones de la falta de objetividad en la mayoría de los comentarios post electorales, pero, por si acaso, baste referirse a la enconada discusión sobre si las fuerzas del oficialismo triunfaron o fueron derrotadas en las elecciones¹. Las apuestas son igualmente altas y nadie se inclina a dar el brazo a torcer.

Con un ambiente tan caldeado, toda aseveración puede ser temeraria, pero se impone dejar sentada una definición. Aquí va la de este trabajo:

- Las elecciones marcan un significativo avance de la edificación estatal renovada.
- Han ratificado la autonomía política de importantes sectores de masa.
- Le otorgan un categórico avance en su presencia territorial al Instrumento Político para la Soberanía de los Pueblos (IPSP, mejor conocido como MAS),
- Consagran la inhumación de los partidos políticos de la era previa.
- Abren la puerta a una nueva coyuntura, caracterizada por la tensión entre la orientación centralizante del gobierno nacional y las tendencias descentralizadoras y autonómicas de los principales sujetos sociales colectivos, fortalecidas por la dinámica de las nuevas instancias del estado hipercomplejo.
- Se ha dado un paso importante en la promoción y despliegue de nuevas figuras políticas individuales, que ingresan a distintos escenarios locales, algunas, con potencial de vigencia y eco nacional².

¹ En la discusión se suele olvidar que el IPSP/MAS obtuvo en 2005 sólo el 61% del total de sus votos nacionales en la elección de prefectos (942,922 vs. 1,544,374) en tanto que PODEMOS y sus aliados regionales incrementaron en 42% sus votos prefecturales, en comparación con los nacionales (1,171,495 vs. 821,745).

² Pese a eso y a la radical renovación del personal ejecutivo de los aparatos estatales, siguen pendientes avances sustanciales en la resolución de la prolongada crisis de representación, atacada hasta ahora casi exclusivamente en el espacio político-estatal, pero aún pendiente en todo lo que tiene que ver con la reforma de los sindicatos y las organizaciones sociales.

Votos de triunfo, ánimos de derrota

La aritmética deja muy poco espacio a la especulación, pero si esta última no cesa de robustecerse a cada paso la causa no ha de buscarse en el capricho o la fantasía, sino en la conducta de los ganadores, que se comportan como derrotados netos, alentando a que sus rivales inflen todos los análisis que diagnostican la caída del IPSP o, cuando menos, el comienzo de su retroceso. En una palabra: el IPSP ganó en las cifras, pero perdió, desde el punto de vista de sus expectativas, que ahora son la medida favorita para imputarle una derrota en las urnas.

La falta de equidad que reprocha a los juicios de sus oponentes, se debe a su triunfalismo³ que esperaba y pronosticaba un cálculo exacto de los votos que obtuvo en diciembre. Fue esa una meta irreal e irrealizable, por la naturaleza y calidad de cada una de las votaciones y el encontrón con los hechos fue tanto más penoso, porque su triste desempeño en ciertos distritos que, propios y ajenos, imaginaban como incuestionables fortines masistas.

Para establecer comparaciones, a falta de un antecedente electoral idéntico al del primer domingo de abril, la referencia más ecuánime que puede encontrarse no es una, sino dos elecciones: la municipal de 2004 y la nacional/prefectural de 2005. Ambas nos permiten verificar un avance nítido e incuestionable del IPSP, al haber prácticamente duplicado el número de gobiernos municipales (no solo de alcaldes) elegidos bajo su sigla y conseguido, en cuanto a las asambleas departamentales y gobernadores, votaciones que superan holgadamente las conseguidas hace un lustro, amén de seis gobernaciones y una vigorosa presencia en casi todas las nuevas instancias legislativas.

Indudablemente, tan importante como lo anterior es la manera cortante y categórica en que los votantes enfriaron el exitismo oficial en la mayor parte de los municipios más grandes, especialmente en La Paz y Oruro y, también, en El Alto, donde la raquítica victoria oficial ha debido tener el más amargo de los sabores. La frustración se ha magnificado gracias al culto que se rinde en las filas gubernamentales a la heráldica política, de manera que cada emblema y símbolo crecen muchas veces fuera de toda proporción, con el apoyo entusiasta, esta vez, de muchos adversarios grupales e individuales, cansados de tantas derrotas previas.

³ El triunfalismo es la forma; el contenido es la aceleración "artificial" de los esfuerzos por decantar y aposentar un núcleo dominante del bloque en el poder, a partir de la manera en que ese núcleo interpretó el resultado de las elecciones de diciembre de 2009. Allá donde recibió un respaldo para consolidar el proceso constituyente, prefirió interpretar que había obtenido una venia popular para engullir y copar el poder político estatal en su propio y exclusivo beneficio.

Me ocuparé más adelante de algunos de los casos concretos mencionados y probablemente de algún otro, pero quiero abandonar en este momento cualquier posibilidad de enclaustrar el análisis en el campo de los muy entretenidos juegos numéricos a los que se ha recurrido tanto desde el tiempo de las primeras encuestas y que se prolongará, sin duda, varias semanas después de que contemos con resultados totales, oficiales y finales.

Ocurre que esta variable lúdica del análisis sirve con mucha facilidad para omitir cuestiones medulares, expresadas a través del voto, pero que van más lejos que una redistribución de espacios institucionales o de la emergencia, caducidad o reafirmación de organizaciones de mediación política.

El progreso del nuevo orden

Estas últimas elecciones son un gran ajuste de tuerca en lo que hace a la definición de los proyectos político-sociales que se han estado enfrentando, abiertamente, a lo largo de la última década y, soterradamente, en los más de treinta años que dura el ciclo constitutivo en curso.

Las votaciones para Asamblea Departamental y gobernadores de Pando, Tarija Santa Cruz y Beni son probablemente la demostración más compacta, en cuanto al cambio de correlación social de fuerzas, ya que en todos esos casos son proporcionalmente casi idénticas a las de las últimas elecciones nacionales y se acercan a duplicar los votos que recolectó el IPSP para sus candidatos a prefectos en 2005, en esos distritos.

Es en ese espacio geográfico donde puede vislumbrarse con más claridad que la decisión departamental del elector está mucho más ideologizada que la del ámbito municipal, donde prima un enfoque primordialmente práctico.

Por más de un trimestre los medios de difusión social estuvieron canalizando la atención pública hacia los personajes, sus dichos, reacciones, estallidos o extravagancias y ahora se vuelcan con idéntico entusiasmo a crear índices aritméticos de "governabilidad", recontando con fruición assembleístas y concejales y corriendo apuestas sobre alianzas exóticas e inesperadas.

La obsesiva persecución noticiosa de anécdotas y detalles pintorescos combina a la perfección con la tendencia que tenemos las personas, habitualmente, a tratar de asimilar e identificar nuestras nuevas experiencias con aquellas que conocemos y controlamos, lo que contribuye a que podamos perdernos de apreciar cambios importantes que ocurren ante nuestra mirada, adormecida, muchas veces, por la reconstrucción casi caricaturesca de la realidad que habitualmente realizan las empresas mediáticas (públicas y privadas).

Cierto que en cualquier caso la responsabilidad mayor de esta omisión desnaturalizadora recae sobre las organizaciones políticas involucradas en el certamen electoral, cosa que puede entenderse hasta cierto punto entre las que repudian el nuevo esquema estatal, pero resulta inexplicable entre los que dicen defenderlo y representarlo⁴.

La elección de órganos legislativos y ejecutivos regionales e indígenas impone la realidad de una nueva estatalidad hipercompleja, impulsada por los sujetos sociales colectivos que motorizaron el proceso constituyente y deja atrás los moldes y concepciones de las élites que concentraron el manejo del estado unitario y “simple”⁵ hasta el inicio de este siglo XXI.

Lo real es que hemos hecho mucho más que elegir gobernadores y alcaldes: nos hemos introducido en el centro de la construcción de una renovada administración territorial del estado, con tres nuevas instancias legislativas equipotentes (y una cuarta que se perfila en un horizonte próximo), en medio de la pluralidad económica, política, cultural y jurídica reconocida por la Constitución. Este es el primer paso para definir si las cúpulas políticas alentarán la visión abierta, pluralista y compleja contenida en CPE, o si intentarán constreñirla a un plano formal, ceremonial y reduccionista.

De ello dependerá como se resuelvan en el camino las esporas federalizantes⁶ presentes en la redacción constitucional y en algunos aspectos clave del diseño estatal que estamos experimentando.

Fases lunares

De los muchos malentendidos que resultan de un manejo unilateral y esquemático de los resultados del 4 de abril, uno de los más constantes, y también de lo más inconsistente, es suponer que la elección como gobernadores de quienes fueron prefectos de Santa Cruz, Beni y Tarija equivale al resurgimiento y relanzamiento de la “media luna”.

El primer olvido necesario para potabilizar esa figuración es que la “media luna” fue la marca oficial del bloque social y político empeñado en obturar el proceso constituyente (y la modificación del tipo y contenido social y cultural del estado), o reducirlo, exclusivamente, a una reforma de la administración territorial.

⁴ Las campañas del IPSP y sus adversarios lo mismo que los pocos debates electorales, minimizaron e incluso soslayaron el significado y la importancia de las elecciones, respecto a proyectos autonómicos y de ampliación de espacios democráticos participativos y prefirieron refugiarse en nimiedades o reiteración forzada de los tópicos propios de la pugna política nacional.

⁵ Es decir con una Constitución y una sola instancia legislativa.

⁶ En rigor, se trata más bien de tendencias confederalistas, desde el momento en que se reconocen a diversas naciones y se consagran sus derechos de libre determinación y autogobierno.

Ese bloque social, expresándose a través de la concurrencia del uso del aparato organizativo de las prefecturas, con las cámaras empresariales y comités cívicos, tuvo su mayor falla al ceder la conducción del movimiento opositor a las fracciones terratenientes, quienes le imprimieron su sello de radicalidad y propensión a la confrontación violenta⁷.

La aprobación y vigencia de una nueva Constitución, la consolidación de un gobierno representativo de una interculturalidad caracterizada por el ascenso de sectores sociales históricamente subalternizados y el ensanchamiento de la brecha entre los grupos más concentrados de capital y el control de los aparatos del estado son todas manifestaciones de la derrota del proyecto cobijado con apelativo de fase lunar.

Otro tanto puede decirse del resquebrajamiento de la unidad del bloque en el poder regional de Santa Cruz y la fractura de su hegemonía, o como los últimos resultados electorales expresan, en el Beni, la insubordinación contra la pervivencia de una democracia señorial y subyugada. El empate tarijeño revela también cambios sustantivos. Obviar todo lo dicho y utilizar única y aisladamente el dato de la re elección de los prefectos como supuesto equivalente de resurrección de la “media luna” denuncia un sesgo manifiesto⁸.

De Ilena (entre 2007 a 2008) ha pasado menguante, sin garantía alguna de reactivación de un nuevo ciclo, porque la nueva estatalidad y el funcionamiento de órganos deliberantes y legislativos de representación paritaria de los bloques contrapuestos, más el desarrollo de autonomías indígenas y regionales, muy difícilmente puede reproducir las condiciones y sentido que prevalecieron entre 2003 a 2008.

La nueva realidad, ratificada por los resultados electorales no niega ni anula la posibilidad de que se reaviven focos de oposición. Al contrario, la nueva arquitectura estatal predispone a que se multipliquen las disputas por excedente y por poder, ya que cada nuevo núcleo gubernativo habilitado con la elección se moverá en la lógica de tratar de acumular ambos, al ritmo más intenso y acelerado posible.

⁷ Como es bien sabido, el predominio de esa fracción clasista terminó por fracturar cualquier posibilidad de unidad opositora y empujó a su ala parlamentaria a participar protagónicamente en la aprobación de los cambios al texto constitucional producido por la Asamblea Constituyente. Ese nuevo texto, aprobado por el Parlamento, cuando este se erigió como nuevo órgano constituyente, es el que aprobó el referendo popular de enero de 2009 y el que se ha impuesto pese a todos los esfuerzos “medialuneros”. La reivindicación campesino indígena de tierra y territorio, fundamento básico del proceso constituyente, chocó frontalmente con la fracción terrateniente y esa dinámica impregnó todos los conflictos en Santa Cruz, Pando y Beni, “contaminando” a Tarija, por su alianza con los otros.

⁸ Lo que efectivamente manifiesta la votación es que en esos departamentos una mayoría poblacional se siente agredida en algún grado por las acciones y el discurso del Gobierno.

Esa tendencia terminará por dejar en claro lo artificial que resultó el esfuerzo por departamentalizar el monopolio de las reivindicaciones descentralizadoras y autonomistas. Tal operación de opinión pública surtió efecto por los graves yerros gubernamentales. La exigencia de ampliación rápida y sostenida de la descentralización, incluyendo sus formas autonómicas, es parte sustancial del proceso constituyente y del sentimiento de sectores masivos de la población, comenzando con el indígena-campesino.

En el nuevo escenario institucional se podrá ver como esa tendencia genera fricciones entre los hábitos e idiosincrasia centralizante del gobierno y las exigencias y expectativas, generalizadas y no regionalmente focalizadas, de transferencia de poder a nodos sociales y regionales nuevos.

También dará la oportunidad de que se aprecie que la gobernabilidad no puede ser administrada mediante el control de sumas simples de militantes y aliados, ya que la nueva dinámica puede alterar las líneas tradicionales de mando y adopción de decisiones, tensionando la disciplina orgánica de las organizaciones políticas y también de las representaciones sociales por demanda y exigencias de grupos de base y de electorado.

La pugna entre la tónica centralizante del Órgano Ejecutivo y la demanda del ejercicio y la ampliación de competencias por parte de casi todas las nuevas instancias descentralizadas tiende a ser el elemento dominante de las próximas coyunturas⁹.

Las diferencias empezarán a verificarse en el plano presupuestario, donde los planes de gasto del gobierno no consideran, para nada¹⁰, las nuevas fuertes erogaciones que demanda la puesta en marcha y funcionamiento de un modelo estatal autonómico.

⁹ Seguramente con excepciones notables como la gobernación de La Paz que de acuerdo a sus mensajes iniciales no ha comprendido el mandato descentralizador del Departamento. La Asamblea Legislativa también parece padecer igual tendencia, por su falta de autonomía y criterio propio en episodios como el de los expedientes secretos militares y la ley anticorrupción.

¹⁰ Por una parte empieza a mencionarse la falta de presupuesto para el funcionamiento de instancias descentralizadas y, por otra, la previsión de grandes gastos militares, compras de uno o más aviones para el Órgano Ejecutivo, etc.

Autonomía y autodeterminación de masas

Lo que aquí se llama autonomía de masas es un comportamiento que ha permitido que desde la sociedad se allane el camino a las transformaciones del proceso constituyente y se lo cierre a una guerra civil,...

impulsada objetivamente por los sectores más duros de la oposición empresarial-cívica (y en alguna medida del oficialismo), durante algunos momentos críticos de los años pasados. Electoralmente se expresa como el mentís al supuesto predominio del llamado “voto-consigna” y en 2005 mostró una potencia similar a la observada en 2010. Se considera que esta autodeterminación es producto de la experiencia acumulada por diferentes sujetos sociales colectivos durante el desarrollo del ciclo constitutivo vigente desde 1979 aproximadamente.

La menor acumulación de votos del IPSP no mella su incuestionable condición de conductor del cambio estatal; pero ratifica que ocupa un sitio de vanguardia táctica y no estratégica, cuyo éxito ha dependido de su enorme talento para sentir y atender las pulsiones sociales más que para conducirlas¹¹. Sin embargo, esa sensibilidad parece deteriorarse en el momento en que el IPSP tiende a devenir en partido político, más o menos convencional, recayendo y acentuando las prácticas más viciosas de partidos y sindicatos¹².

Los espacios donde el IPSP (MAS) ha obtenido mejores resultados electorales son en los que ensanchó el arco de alianzas y abandonó las rutinas sectarias que tienden a caracterizarlo. En cambio, en lugares como La Paz, Oruro, El Alto, Achacachi, Caranavi y, en general, en todos aquellos donde desarrolló prácticas intimidatorias, abusivas y de agresividad ascendente obtuvo resultados adversos, ostensiblemente guiados por un rechazo de muchos de sus electores a prácticas reiteradamente censuradas en todos estos años de lucha y que han sido una de las principales causas del derrumbe del viejo sistema de partidos.

La concentración de conductas verticales, intimidatorias y de fagocitación de parcelas administrativas para usufructo político tradicional crearon evidentes brechas y posiciones críticas en sectores muy importantes de su base electoral.

¹¹ EL IPSP, como coalición de organizaciones sociales, aliadas con células y círculos de militantes, tiene una superioridad enorme para captar las demandas, propuestas y elaboraciones de los movimientos masivos y especialmente las de sus franjas más organizadas y activas.

¹² Ambas son, para el autor, organizaciones de mediación política (OMP), igual que múltiples organizaciones corporativas, cívicas, muchas ONG y medios de difusión.

Puede verse en varios casos concretos, como el de la confrontación del IPSP con el Movimiento sin Miedo (MSM), que la dirigencia oficial obedeció a la presión interna de conseguir un mayor número de plazas para ubicar a cuadros y dirigentes en la administración estatal. El empeño puesto por los más importantes dirigentes oficialistas para justificar esa conducta plantea serios interrogantes sobre las tendencias ideológicas y políticas que gana espacio en su seno.

Coyunturalmente, una parte significativa de la disidencia electoral (en El Alto, por ejemplo) manifiesta insatisfacción y recelo con la combinación neo jacobina y ultra indigenista que viene marcando el estilo y el discurso del gobierno¹³.

El problema más próximo y también de mayores proyecciones que se ha puesto de manifiesto con este desencuentro, entre cúpula del aparato y base social, es el cuestionamiento a la capacidad de la primera para entender y asimilar una de las corrientes más poderosas del proceso constituyente, que consiste en la búsqueda continua de autonomía y autodeterminación política de los sectores sociales más activos.

En ellos se han originado las demandas iniciales de reforma política y ensanchamiento de la participación (Asamblea constituyente, referendo y desmonopolización de la representación política) y entre ellos ha prosperado la exigencia de que la CPE incluya el control y la participación social, como elementos fundamentales de una nueva relación entre la sociedad y el estado.

Este es un asunto en el cual el IPSP ha demostrado menos sensibilidad y capacidad para decodificar el origen y la naturaleza de ciertos mandatos populares¹⁴, lo que se traduce en las fórmulas con las que intenta traducir la futura práctica del control social. Una de ellas es el “supragabinete”, vía segura para desnaturalizar el Control Social, convirtiéndolo en un espacio de transacción de la burocracia estatal y la dirigencia de ciertas organizaciones sociales.

Reitero que los “baches” electorales del oficialismo no equivalen a un deterioro de su capacidad para controlar y conducir el gobierno y el estado; son, más bien, una evidencia de que la espontaneidad de las masas supera en habilidad y tino estratégico a su conducción.

¹³ Es necesario recordar la manifiesta volatilidad electoral de El Alto y la fugacidad de los predomios políticos.

¹⁴ Y esto debería facilitar la comprensión de por qué el gobierno y el IPSP cometieron tantos y tan reiterados errores respecto a las demandas autonómicas.

Si se recogieran estas indicaciones podría quedar claro que...

el más profundo y verdadero sentido de la descolonización pasa precisamente por favorecer la autodeterminación política de las masas,...

antes que reproducir el patriarcalismo vertical que pretende manejarlas funcionalmente a la consolidación de nuevos grupos dominantes, antes que servirles en sus aspiraciones de crear un orden civilizatorio más cercano a sus necesidades y aspiraciones.

La nueva gobernabilidad

Los nuevos términos en que se irá forjando la gobernabilidad del nuevo estado tendrían que ponderarse con base a la realización de los objetivos del proceso constituyente que son de igualdad y justicia, a través de la transformación productiva, la nueva estatalidad autogestionaria, participativa y a la renovación intelectual y ética de la sociedad. Mientras no se entienda aquello y se la confunda con la búsqueda de “marionetizar” a los nuevos órganos legislativos es altamente factible que se reiteren las fallas que condujeron primero a la insatisfacción y después a la insubordinación social, en los primeros años de este siglo.

Los problemas de relación entre base y dirigencia manifestados a través del voto pueden enredarse y reforzarse recíprocamente con otros problemas como son el alza sostenida – y hasta ahora esencialmente selectiva– de precios, la excesiva tardanza para ventilar y resolver problemas de corrupción estatal¹⁵ y la ya mencionada predisposición gubernamental a ralentizar una efectiva, sostenida y acelerada descentralización, todo lo que mantendría las formas de “ingobernabilidad” que tanto conocemos.

En un mediano plazo la tramitación y aprobación de las leyes marco de autonomía y control social señalarán el rumbo de esa gobernabilidad en los próximos meses.

¹⁵ Lo que incluye la cada vez más evidente incapacidad para poner en marcha las empresas estatales –YPFB, en primerísimo plano– con un costo ascendente, que tiende a neutralizar los avances conquistados.

Esquemas y posibilidades alternativas

Los resultados electorales han introducido algunas variantes y opciones para el desarrollo de proyectos y organizaciones que compitan con el IPSP política y electoralmente. Un tanto esquemáticamente, la votación del 4 de abril ratifica o revela cinco principales corrientes que tienen posibilidad de actuar como contrapeso a las decisiones y acciones gubernamentales: la acción espontánea y autodeterminada de masas populares; movimientos sociales regionales, conectados, o no, a liderazgos institucionalizados en las elecciones; bloques empresarial-cívicos con capacidad de convocatoria y movilización popular; facciones internas del IPSP y el MSM.

La primera ya ha sido analizada en el título anterior.

En cuanto a la segunda, está aumentando lenta pero sostenidamente la frecuencia en que movimientos sociales regionales se confrontan con políticas gubernamentales. Una parte de esos conflictos incluye el choque entre sectores y movimientos de grupos sociales empobrecidos que disputan recursos naturales (tierras, yacimientos de diversa naturaleza, bosques, etc.) y su variante más riesgosa es la del incremento de contradicciones entre campesinos e indígenas, cuyo avance es el que entraña más riesgos aunque por ahora sea esporádica y secundaria.

La variante opositora de seguir exprimiendo los localismos y regionalismos manipulados ha sido revisada al ver lo referido a la "media luna". La brusquedad gubernamental y el atropello de libertades puede abrir algunos espacios concretos para este tipo de oposición, pero, como ya se ha dicho, todo indica que ha tocado topes muy rígidos. Su espacio, por ahora, está restringido a los límites que le confiere una protesta democrática por parte de sectores tradicional e intrínsecamente antidemocráticos.

Aparte de todas las escaramuzas recientes que la llevaron a la derrota, poderosas fuerzas como la continua migración interna socavan el horizonte de esta oposición tradicional; seguramente pasará lo mismo, si avanza la transformación productiva y si la reforma estatal no se enreda en su extrema complejidad.

La rudeza de choques entre diversos socios de la coalición gobernante, ubica a este tipo de confrontación en un plano cada vez más destacado, en contraste con la debilidad creciente de la oposición política tradicional. Diversos episodios pre

electorales y algunos duros contrastes para el oficialismo –como el de Achacachi, Yapacaní y otros– anuncian que la lucha inter faccional tendrá un peso creciente.

Menciono en último lugar a la oposición que ha creado más expectativas y comentarios, que es la del Movimiento sin Miedo, a partir de la llamativa y novedosa oportunidad que se le ha abierto al MSM, desde el mismo gobierno, para presentar una alternativa planteada en idéntico espacio político en que se mueve el oficialismo. En ese sentido no debe subestimarse la proliferación de espacios e incremento de votación que recibió el MSM. Su mayor debilidad es que, en este momento, su fuerza radica principalmente en las acciones y omisiones del IPSP, antes que en las suyas propias¹⁶. Mientras que la llamativa diseminación de su presencia electoral en una amplia geografía, señala con claridad que en determinados sectores empieza a ser identificado como una herramienta posible para seguir empujando las principales transformaciones sociales y políticas, esta vez, en contra de las prematuras y aceleradas expresiones conservaduristas del gobierno.

Su potencia se ha incrementado en relación directa con la agresividad oficial y teóricamente podría decaer igual de rápido si el IPSP retrocede sobre sus pasos y “tiende una mano” a sus antiguos aliados.

En cambio, si se materializaran las amenazas vertidas en contra de las más destacadas figuras del MSM y si prosigue el hostigamiento y los ataques verbales en su contra, el beneficio se inclinará totalmente hacia los “sin miedo”.

Los otros dos grandes desafíos que enfrenta este partido son su incipiente presencia en las áreas rurales y la gran presión que recibirá para desarrollarse política, ideológica y orgánicamente, por el propio peso y las expectativas que trae consigo su votación.

¹⁶ Sin omitir desde luego, la importancia decisiva que tuvo en La Paz, su principal bastión, el macizo reconocimiento a su gestión edil y a su emplazamiento político.

BALANCE DE RESULTADOS ELECTORALES DE ABRIL DE 2010 Y RECONFIGURACIÓN DE ESCENARIOS POLÍTICOS

Gustavo Pedraza Mérida

1. Entre el desencanto y la esperanza: El recorrido del elector boliviano

Desde la recuperación de la democracia en 1982, el país transitó de la izquierda nacionalista, al neoliberalismo y hoy al socialismo comunitario plurinacional. Las cifras son elocuentes: ADN 32% en 1985, en 2005 ya no logra votación suficiente y prácticamente desaparece del mapa electoral. El MNR que obtuvo 35% en 1993 disminuye a un 6% el 2005. Por el otro lado, Evo Morales de 3,7% en 1997 al 21% en 2002, 54% en 2005 y 64% el 2009. Es una irrefutable evidencia del cambio en la correlación de fuerzas y del empoderamiento de los movimientos sociales, liderados por indígenas y campesinos.

Estos ciclos cambiantes en nuestra historia son síntomas de problemas no resueltos que tienen como núcleo a la pobreza de la mayoría de la población boliviana. Después de 28 años continuos de vida democrática, la sociedad boliviana sigue esperanzada en mejorar sus condiciones de vida. En este nuevo ciclo histórico, una inédita mayoría de la población le ha dado su apoyo y confianza al MAS y su líder para resolver los problemas del país y encontrar el sendero hacia el desarrollo nacional.

2. Análisis de las elecciones presidenciales de los años 2002, 2005 y 2009

El Movimiento al Socialismo (MAS) obtuvo el 21% de los votos en las elecciones presidenciales de 2002, frente al 68% que obtuvieron los partidos tradicionales como el MNR, NFR, MIR, ADN y UCS. En las elecciones de 2005 el MAS continúa su ascenso y logra una contundente victoria con el 54% de la votación frente a un 43% de los otros partidos políticos.

Para el 2009, los resultados son aún mejores, pues logra obtener un 64% frente al 32 de los partidos opositores UN y PPB-Convergencia. En siete años se logró la más rápida reconfiguración del escenario político nacional con la emergencia de nuevos actores políticos desde los movimientos sociales.

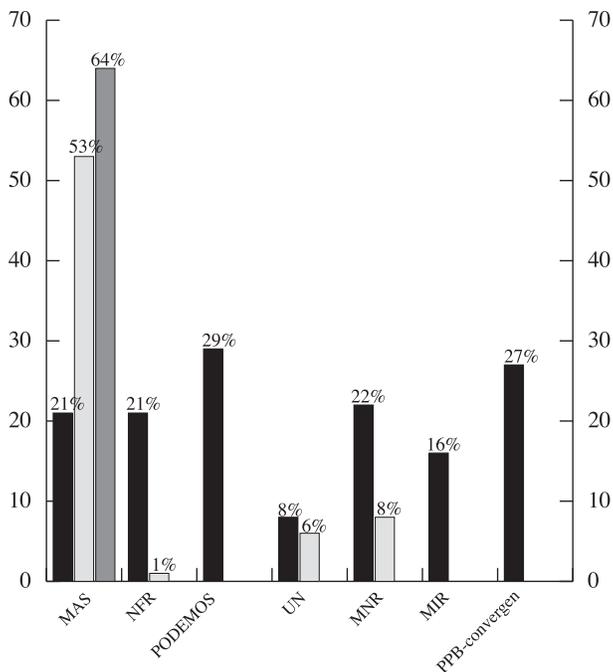
A continuación se presenta un cuadro y un gráfico que ilustra este análisis.

Cuadro 1: Resultados de las elecciones nacionales de 2002, 2005 y 2009

| Partido | 2002 votos | % | 2005 | % | 2009 | % |
|------------------|---------------|-------|-----------|-------|-----------|-------|
| MAS | 581.884 | 20,94 | 1.544.347 | 53,74 | 2.851.996 | 63,91 |
| NFR | 581.163 | 20,91 | 19.667 | 0,68 | | |
| PODEMOS | | | 821.745 | 28,59 | | |
| UN | | | 224.090 | 7,80 | 255.299 | 5,72 |
| MNR | 624.126 | 22,46 | 185.869 | 6,47 | | |
| MIR | 453.375 | 16,32 | | | | |
| PPB-Convergencia | | | | | 1.190.603 | 26,68 |

Fuente: CNE

Grafico 1: Muestra de votación en las tres últimas elecciones nacionales



3. Elecciones municipales 2004 vs. municipales 2010

Las elecciones municipales del año 2004 estuvieron marcadas por la emergencia de agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas en la contienda electoral. Los partidos ya no pudieron monopolizar el voto ciudadano. Para varios partidos políticos tradicionales, el 2004 fue prácticamente el inicio de su desaparición política.

Estas elecciones estuvieron marcadas por los dramáticos acontecimientos de los últimos meses de 2003 que socavaron la credibilidad y monopolio de los partidos políticos tradicionales.

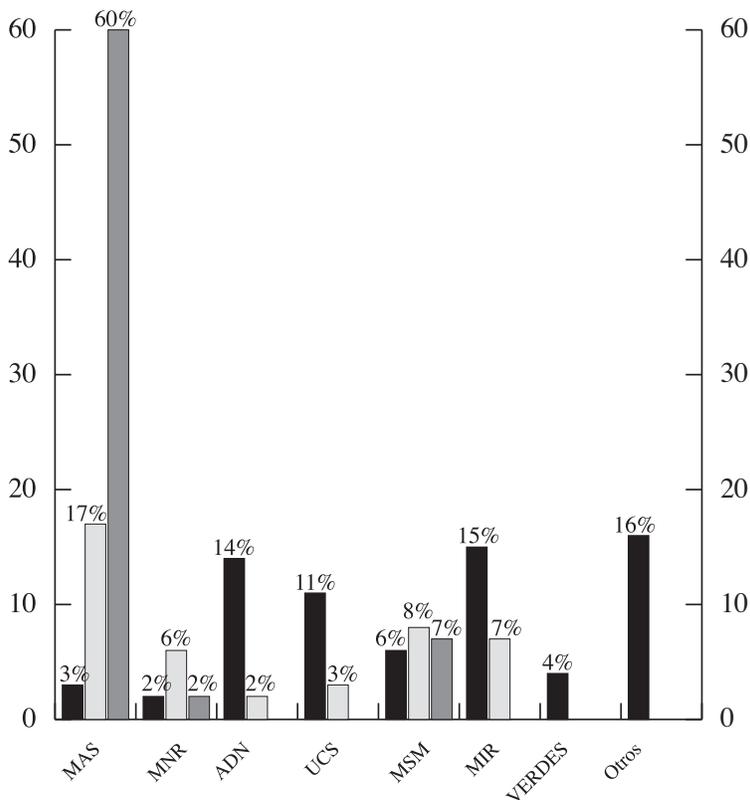
Vemos los resultados en el cuadro y gráfico siguientes:

Cuadro 2: Resultados de elecciones municipales de 1999, 2004 y 2010

| PARTIDO | 1999 % | 2004 % | 2010 % |
|---------|-----------|-----------|-----------|
| MAS | 3,2 | 17,1 | 59,6 |
| MNR | 19,2 | 6,1 | 1,5 |
| ADN | 13,7 | 2,3 | |
| UCS | 11,0 | 2,5 | 9,0 |
| MSM | 5,8 | 8,1 | 6,5 |
| CONDEPA | 4,0 | --- | |
| MIR | 15,0 | 6,5 | |
| VERDES | | | 4,2 |
| otros | | | 15,7 |

Fuente: CNE

Grafico 2: Muestra de votación en las tres últimas elecciones municipales



4. Análisis de las elecciones municipales de 2010

Sobre 303 municipios de los que se tiene información para la elaboración de este documento, el MAS ganó en 229. El MSM en 22 municipios, los Verdes en catorce (14) alcaldías, CP-Consenso en ocho (8) municipios sólo de Pando. Frente amplio MNR/APB en cinco (5) municipios sólo en Santa Cruz¹.

En el cuadro siguiente se observa una comparación entre los resultados electorales de 2004 y los de 2010.

¹ Datos no oficiales.

Cuadro 3: Resultados electorales de elecciones municipales de 2004 y 2010²

| PARTIDO | MUNICIPIO 2004 | % 2004 | MUNICIPIO 2010 | % 2010 |
|------------------------|-------------------|-----------|-------------------|-----------|
| MAS | 112 | 34,2 | 229 | 72,6 |
| MSM | 12 | 3,6 | 22 | 6,5 |
| Verdes | | | 14 | 4,2 |
| CP Consenso | | | 8 | 2,4 |
| MNR/APB | 25 | 7,6 | 5 | 1,5 |
| UN | 19 | 5,8 | | |
| MIR | 29 | 8,7 | | |
| ADN | 22 | 6,7 | | |
| MIP | 12 | 3,6 | | |
| PP | 6 | 1,8 | | |
| Otros | 196 | 68,4 | 53 | 15,7 |
| Total | 327 | | 331 | |
| Faltan | | | 6 | |
| Total de municipios | | | 337 | |

Fuente: CNE

² Estos datos corresponden sólo a la elección de alcaldes, no a la elección de concejales.

Si bien lo más probable es que la composición de los concejos municipales refleje la votación por el alcalde (que la población haya votado “en línea”, por el mismo alcalde y concejo), también cabe la posibilidad de que en algunos municipios la organización que gane la mayoría en el concejo no siempre sea la del alcalde victorioso; que la ciudadanía haya votado “cruzado”: por un alcalde arriba y por otro concejo abajo.

5. Análisis de las elecciones municipales en Santa Cruz y La Paz

Santa Cruz ha sido y es la cabeza de la oposición al gobierno del MAS, por esta razón, los resultados de su votación son de vital importancia, tanto para el gobierno como para la oposición. Los resultados de la votación de abril de 2010 reflejan un avance significativo del MAS, pues en las elecciones municipales de 2004, este partido había conseguido ganar sólo en once municipios cruceños con el 19% de los votos; de modo que en las elecciones de 2010, el MAS prácticamente dobló su presencia territorial en Santa Cruz con su victoria en 25 de los 56 municipios, con un 30% de la votación³.

Los opositores Verdes lograron la victoria en catorce (14) municipios (el 25%). El MNR y sus aliados con cinco (5) municipios 8%, la OICH (Organización Indígena Chiquitana) tres (3) municipios (5,4%), y después se ubicaron las organizaciones locales con presencia únicamente en algunos municipios que sumados lograron ganar en nueve (9) municipios.

Los municipios en que ganó el MAS en su mayoría son medianos y grandes, categorías B y C.

Así, en la categoría A de municipios (con población menor a 5.000 habitantes), el MAS logró la victoria en cinco (5); en la categoría B (entre 5.000 y 15.000 habitantes) cuenta con trece (13); y, en la categoría C (de entre 15.000 y 50.000 habitantes) es la primera fuerza en ocho (8).

En el caso de la agrupación ciudadana Verdes, de los catorce (14) municipios donde obtuvo la alcaldía, cinco (5) están en la categoría A, cinco (5) en la B y cuatro (4) en la C.

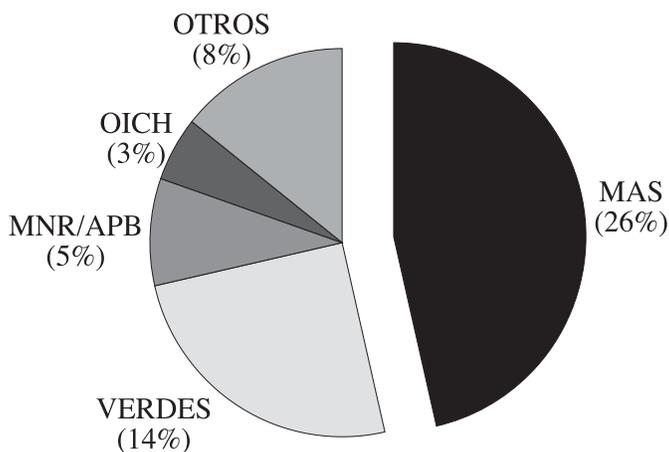
³ Datos no oficiales.

Cuadro 4: Resultados por número de municipios ganados

| ORGANIZACIÓN POLÍTICA | MUNICIPIO 2004 |
|-----------------------|----------------|
| MAS | 26 |
| VERDES | 14 |
| MNR/APB | 5 |
| OICH | 3 |
| OTROS | 8 |
| TOTAL | 56 |

Fuente: CNE

Gráfico 3: Municipios por organización política en el departamento de Santa Cruz, 2010



Pese a que la información que analizamos en este documento no es aún oficial, hemos constatado a partir de información de varias fuentes que en el departamento de Santa Cruz hay 17 alcaldes reelectos, que pertenecen a distintos grupos políticos.

Cuadro 5: Municipios de Santa Cruz donde el MAS ganó en 2004 y 2010

| Alcaldías MAS 2004 | Alcaldías MAS 2010 |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Buena Vista - San Carlos - Santa Rosa del Sara - Pampa Grande - Fernández Alonso - San Pedro - Concepción - San Javier - San Julián - Cuatro Cañadas - Saipina | <ul style="list-style-type: none"> - San Carlos - Yapacani - Pailón* - Santa Rosa del Sara - Lagunillas - Cabezas - Cuevo - Gutiérrez - Pucará - Pampa Grande - Mairana - Fernández Alonso - San Pedro - Concepción - San Ramón - San Julián - Cuatro Cañadas - Comarapa - Saipina - Ascensión de Guarayos - El Puente - General Saavedra - Montero - Urubichá - San Antonio de Lomerío |

* En disputa

Fuente: CNE

Seguidamente se presentan datos comparativos de los resultados de la ciudad de La Paz entre las elecciones municipales de 2004 y 2010.

Cuadro 6: Resultados de elecciones municipales de 2004 y 2010 en La Paz

| PARTIDO | 2004 Votos | 2004 % | 2010 Votos | 2010 % |
|---------|---------------|-----------|---------------|-----------|
| MAS | 74.563 | 19,8 | 162.667 | 34,9 |
| MSM | 172.304 | 45,9 | 226.014 | 48,5 |
| UN | 46.063 | 12,2 | 45.045 | 9,7 |
| bus | 24.598 | 6,5 | | |

Fuente: CNE

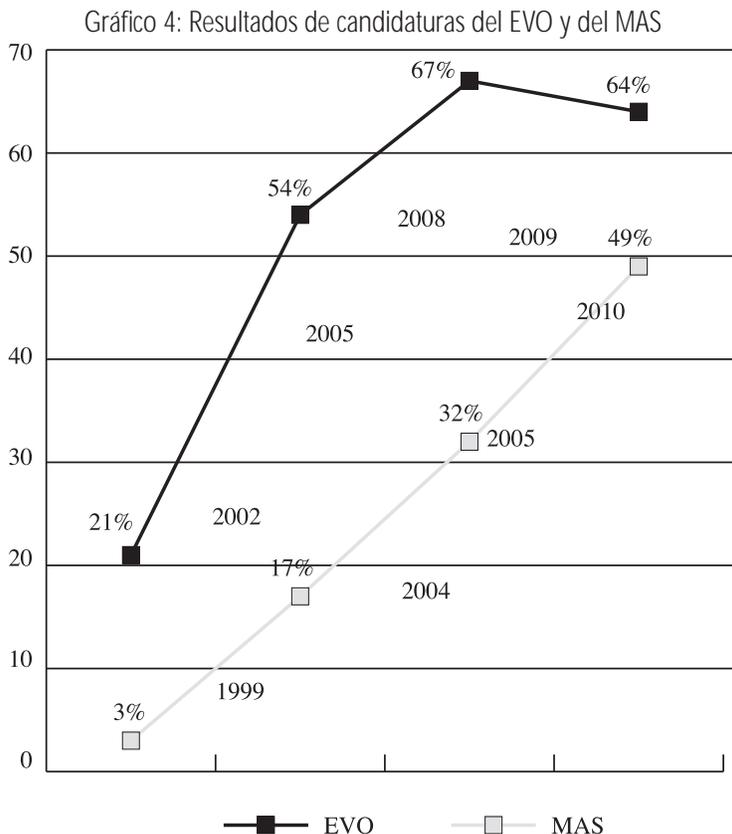
6. Conclusiones

Evo gana más que el MAS

La naturaleza de las elecciones del 4 de abril y la ausencia de Evo Morales como candidato en la contienda electora significó una disminución de su caudal electoral en un millón 70 mil votos en todo el territorio nacional. Esta notable disminución conduce a hacer cuando menos dos lecturas. a) Que el actual Presidente tiene un liderazgo nacional indiscutible apoyado por más de 2/3 de la población (resultado de diciembre de 2009); y que el MAS sin el liderazgo del Presidente como candidato disminuye su caudal electoral. Cabe reiterar que las elecciones presidenciales son de distinta naturaleza que las municipales, pues en esta últimas están en juego miles de candidaturas en todo el territorio nacional que responden a la confianza de ciudadanos que ocupan determinados espacios territoriales en los municipios. Por otra parte, las derrotas del MAS en algunos municipios de La Paz, en buena parte son consecuencia de fricciones internas y de errores de conducción del propio líder del MAS, especialmente en la forma de elección de sus candidatos.

Para ilustrar este análisis se presenta el siguiente gráfico que refleja los resultados de las votaciones obtenidas cuando Evo Morales fue candidato en las elecciones de 2002, 2005, referéndum revocatorio de 2008 y elecciones generales de 2009, ver línea superior del gráfico.

Y la línea inferior representa los resultados electorales de las elecciones municipales de 1999, 2004, elecciones prefecturales de 2005 y elecciones municipales de 2010, obviamente en estas elecciones Morales no fue el candidato.



Además, es necesario afirmar que la forma en la que el partido oficialista ejecutó su campaña electoral fue marcadamente agresiva y cargada de soberbia, especialmente en la ciudad capital del Estado Plurinacional. La afirmación del Presidente de que no trabajaría con los candidatos opositores "separatistas" y corruptos fue el elemento que más benefició a los candidatos opositores.

La oposición, pese a su debilidad coyuntural, se rearticuló para las elecciones del 4 de abril y se atrincheró en el oriente, manteniendo sus espacios, en buena parte por errores del gobierno, no sólo de su campaña, sino en la selección de sus candidatos.

El MAS ganó más territorio municipal

Como se presenta en este documento, la presencia municipal del MAS creció pasando de 112 municipios el 2004 a 203 municipios en 2010.

Si bien el MAS ha disminuido su caudal electoral con relación a las lecciones de 2009 en más de un millón de votos, sin embargo, el MAS ha duplicado su presencia en número de municipios con relación a las elecciones de 2004. Actualmente, aun sin resultados oficiales, controlará 203 municipios y tiene presencia en todo el territorio nacional. La segunda fuerza política nacional es el MSM, que logró ganar en 20 municipios.

Como tercera fuerza política, por el número de municipios en que ganó, se encuentra la agrupación ciudadana Verdes, porque se hizo de catorce (14) alcaldías, aunque exclusivamente en el departamento de Santa Cruz.

Pese a la mayoría del MAS en el ámbito municipal, también es cierto que en los municipios capitales de departamento, el partido de gobierno sólo ganó en dos: Cochabamba y Cobija. Esto renueva la hipótesis de que la identificación con el MAS es eminentemente rural. En las ciudades capitales, nuevamente el MSM es la segunda fuerza, pues logró la victoria en las alcaldías de La Paz y Oruro.

En cada capital de departamento, las alcaldías fueron ganadas por agrupaciones o partidos más bien locales: el Pacto de Integración Social-PAIS en Sucre; Alianza Social (AS) en Potosí; Unidos para Renovar (UNIR) en Tarija; Santa Cruz para Todos (STP) en Santa Cruz de la Sierra; y, Primero el Beni (PB) en Trinidad.

Se puede interpretar que el avance más importante para el MAS es en el departamento de Santa Cruz donde ha doblado su presencia en el número de municipios con relación a 2004. Por otra parte, la más importante disminución en la votación del MAS, con relación a las elecciones de 2009, fue en el departamento de La Paz, donde pese a incrementar su presencia en los municipios, el partido de gobierno sintió un sabor a derrota en las recientes elecciones de abril.

El MAS perdió en sus enclaves tradicionales

Cuadro 7: Municipios emblemáticos donde perdió el MAS

| LUGAR | Votación de lugar presidencial de 2009 | Votación de elecciones municipales de 2010 | Disminución en la votación |
|---------------------------|--|---|-------------------------------|
| La Paz ciudad (A)* | 322.091 | 162.667 | 159.424 |
| Oruro ciudad (A) | 98.752 | 41.382 | 57.370 |
| Quillacollo ciudad (A) | 43.348 | 19.942 | 23.406 |
| Achacachi (A) | 22.323 | 4.419 | 17.904 |
| Coro Coro (A) | 3.879 | 796 | 3.083 |
| Santa Cruz (A) | 234.341 | 195.634 | 38.707 |
| El Alto (G)* | 398.682 | 184.197 | 214.485 |
| El Alto (A) | 398.682 | 146.327 | 252.355 |
| Dpto. La Paz (G) | 1.098.259 | 533.217 | 565.042 |

A*, votación para Alcalde; G* votación para Gobernador

Fuente: CNE

Al parecer, el voto orgánico de las bases sociales del MAS que sirvió para darle victorias en algunos enclaves territoriales, ahora le dio derrotas. Esa es la lectura de lo que pasó en lugares como Achacachi y Coro Coro, donde sus líderes comunales mantuvieron una fuerte resistencia a los candidatos de la estructura del MAS, según ellos, “elegidos a dedo”. Es estos casos participaron con la crítica y resistencia los dirigentes del CONAMAQ y Ponchos Rojos.

Los resultados de la ciudad de La Paz sorprenden porque el MAS disminuyó de 322.091 en 2009 a 162.667 votos en abril de 2010. Este resultado puede leerse como una expresión de apoyo a la gestión municipal del MSM de los últimos diez años, ayudado, además, por una débil candidatura del MAS.

Crecimiento y victoria del MAS en Pando

Si bien los resultados cuantitativos le fueron adversos al MAS en la mayoría de los departamentos, en Pando logró un crecimiento, pequeño, pero importante para la estrategia de ocupación territorial del partido de gobierno. Este crecimiento puede atribuirse a los nuevos asentamientos humanos promovidos por el viceministerio de tierras efectuados durante 2009.

Las victorias del MAS en la gobernación de Pando y en la alcaldía de Cobija han sido un duro revés para la oposición, especialmente para el entorno de Leopoldo Fernández. Con esta nueva presencia política, seguramente el gobierno podrá implementar su mentada estrategia para el desarrollo de la amazonia boliviana, y los nuevos asentamientos humanos con familias del occidente del país pueden ser intensificados, para influir progresivamente la presencia política oficialista en su vecino departamento del Beni.

En lo que corresponde al Beni, pese a producir temores entre las elites ganaderas, la candidata del MAS no logró superar al candidato de la oposición. El MAS prácticamente logró mantener su votación con relación a la de 2009.

Cuadro 8: Ciudades donde el MAS obtuvo mejor votación que en 2004

| LUGAR | Presidenciales 2009 | Municipal / Gobernador 2010 |
|-------------|------------------------|--------------------------------|
| Cobija (A)* | 9.971 | 10.622 |
| Beni (G) | 60.671 | 60.477 |
| Pando (G)* | 16.334 | 17.003 |

Fuente: CNE

A* Alcalde, G* Gobernador

Hacia la reconfiguración de los escenarios políticos

Sobre los resultados electorales de abril de 2010 se puede concluir que los escenarios políticos pueden reconfigurarse en los siguientes aspectos:

- a. La oposición ratificó su mayoría en las gobernaciones de Beni, Santa Cruz y Tarija, pero el MAS duplicó, con relación a las elecciones de 2004, los municipios que estarán bajo su gestión. Este aspecto muestra claramente que el copiamiento territorial del MAS ha avanzado significativamente y le facilitará su gestión gubernamental en los departamentos opositores.
El gobierno central podrá utilizar estos nuevos espacios territoriales ganados para fortalecer su lucha contra la oposición, lo que puede ocasionar nuevos ciclos de conflictos políticos que afecten la gobernabilidad de los niveles nacionales y subnacionales.
- b. En función a la nueva realidad municipal, la FAM y las asociaciones de gobiernos municipales se reorganizarán y expresarán la nueva correlación de fuerzas municipales que podrá favorecer a la gestión gubernamental del MAS.
- c. Los pactos que antes de 2010 se concentraban en el ámbito nacional y departamental ahora tenderán a desplazarse a espacios locales y con nuevos actores sociales.
- d. La gobernabilidad municipal será dificultosa, especialmente por la nueva forma de elección de alcaldes que puede bloquear la gestión en municipios donde el alcalde ganador no tenga mayoría en el Concejo.

- e. La asignación presupuestaria a las autonomías producirá un ciclo de conflictos y crisis. Este será el tema que producirá confrontaciones en el ámbito nacional, inclusive desde los municipios y gobernaciones del mismo MAS. A la fecha, aún no se ha presentado el proyecto de Ley Marco definitivo que deberá regular cómo serán distribuidos los recursos a cada una de las autonomías.
- f. El MSM construyó su plataforma para convertirse en partido de oposición desde la izquierda. En esta construcción de plataforma ayudó mucho el MAS, especialmente la dirigencia paceña que actuó con desmedidas y desacertadas amenazas al MSM y su líder, que demostró tener la simpatía de los ciudadanos paceños.
- g. Juan del Granado se habilitó como candidato para las próximas elecciones presidenciales, no cabe duda de que con el nuevo rol que puede jugar el MSM y su líder, el "patrimonio" del cambio dejará de ser únicamente del MAS; una izquierda democrática inauguró su emergencia como balance y contrapeso al MAS.
- h. La oposición de derecha no muestra cambios y todo indica que seguirá sin iniciativa y dispersa, la oposición liderada por la élite cruceña, si bien se rearticuló para las elecciones de abril, aun no muestra evidencias de que su estrategia cambiara en el futuro inmediato; por el momento se encuentra en profunda crisis por las consecuencias del caso Rózsa que salpicó a varios de sus miembros, no sólo en Santa Cruz, sino también en Beni.
- i. La composición de las asambleas departamentales podrá generar dificultades a la gestión de los gobernadores. El departamento del Beni requiere una atención especial en esta materia.
- j. La gobernabilidad de la "mayoría absoluta" deberá ser reemplazada por una gobernabilidad mejor trabajada en lo subnacional y local.
- k. No cabe duda de que los futuros escenarios políticos serán más dinámicos en los espacios locales y que el avance del MAS en el ámbito municipal es a la vez un gran reto para el partido de gobierno, pues esta mayor presencia municipal significará una mayor responsabilidad para mejorar su capacidad de gestión municipal, donde hasta ahora, el oficialismo ha mostrado serias deficiencias.

BALANCE PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS ELECTORALES DE ABRIL DE 2010

Claudia Benavente Parada

La polarización de las posiciones obstruye una mirada equilibrada de los resultados de abril

En un artículo de la revista L'Express de Francia se apunta a una enfermedad profesional del presidente Nicolas Sarkozy: la incapacidad para interpretar los resultados de las urnas. Este mal parece manifestarse también en Bolivia y en diferentes sectores de la política actual. Salvador Romero Pittari recuerda en su columna de La Razón: "Arguedas señaló primero la megalomanía, una inflamación de la imaginación que nace de la influencia de la mediterraneidad y de la moral del pueblo, común entre los bolivianos, pero que afectaba severamente a los miembros del Congreso Nacional y del Ejecutivo, y eso que por aquellos años los incipientes medios de comunicación, que suelen agravar los síntomas, no les daban cobertura diaria. La manía de agrandar a las personas y a los hechos se traduce en una desinformación del público y en una aprehensión equivocada de la realidad que desemboca en políticas y acciones erradas respecto a los objetivos que persiguen".

La revista francesa habla de esta enfermedad como un mal de las democracias. Se trata de una especie de sordera y ceguera aguda que conduce a descuidar el sentido profundo de las urnas, que no es otra cosa que la negativa de oír al pueblo, de enfrentar la realidad con coraje y lucidez. Intentaremos, en esta mirada preliminar de los resultados de las recientes elecciones de abril, escapar de los síntomas evocados para plantear un escenario perfectible en su análisis y guiado por la voluntad de cruzar las diferentes y hasta opuestas líneas que han marcado las votaciones en las regiones del país en una lectura coherente de un fenómeno no poco complejo.

Una de las constataciones de inicio tiene que ver con las dominantes de lectura en la interpretación de los medios de comunicación y de los "analistas mediáticos". Ya no es novedad en tiempos de elecciones, un número importante de medios de comunicación con alcance nacional ha demostrado que no puede liberarse de un análisis sobrepasado por una mirada ideológica y un análisis basado en la selección de datos que no dan cuenta de la perspectiva nacional, como tampoco de la radiografía completa en el caso de unidades territoriales específicas.

Para contar con un elemento de comparación pertinente debemos remitirnos a la elección municipal de 2004 y a la elección nacional y de prefectura de 2005. Se verifica en la puesta en paralelo un avance remarcable del Movimiento al Socialismo (MAS), duplicando prácticamente el número de gobiernos municipales (no solo de alcaldes). En cuanto a las asambleas departamentales y gobernadores, identificamos votaciones que superan holgadamente las conseguidas anteriormente.

Existen opiniones que afirman que el MAS ha perdido en las elecciones de abril pues sus expectativas eran muy superiores a los resultados obtenidos y que la victoria, políticamente hablando, se mide en función de esta relación expectativa-resultado.

Creemos que los resultados, pese a haber dejado en ciertos sectores masistas un mal sabor de boca, deben leerse tanto en sus especificidades regionales como en una nueva configuración política a nivel nacional que llama a una interpretación cuantitativa y cualitativa.

1. La consolidación nacional del MAS y su cruz electoral

(A partir de la revisión de los cuatro primeros gráficos propuestos por Gustavo Pedraza en el conversatorio realizado en la Paz).

Los resultados generales y preliminares dan cuenta de que el MAS creció en todos los departamentos; avanzó en la ex media luna; ganó entre cinco y siete de las gobernaciones en batalla. La expansión de la mancha masista en el país confirma su posición de único partido nacional.

Los resultados muestran también que cuantitativamente el MAS disminuyó su votación a nivel nacional. Es esta perspectiva la que ha llevado a lecturas derrotistas de las elecciones últimas. Cualitativamente el MAS ganó más poder en el territorio aunque desciende numéricamente su logro en votación y, lo que complica las metas de este "movimiento-partido", no logra ganar en las ciudades capitales. En Santa Cruz, Beni, Tarija y Pando el MAS duplicó sus gobiernos municipales. Demostración, negro sobre blanco, del cambio en la correlación de fuerzas.

Cabe mencionar que si bien fuimos testigos de características diferenciadas de las campañas en los departamentos, en toda la campaña electoral fue transversal la presencia, el discurso de Evo Morales y su apoyo concreto a las y los candidatos. El involucramiento del Presidente fue directo (sobre todo en los lugares políticamente más riesgosos para la sigla) comprometiendo así su imagen. Los importantes caudales de voto esencialmente en regiones

con “lagunas electorales” para el MAS se explican parcialmente por ese involucramiento presidencial.

Paradójicamente, en los medios de comunicación no fueron aislados los discursos con cierto tono de derrota en una parte de sus militantes. Lo anterior tiene seguramente que ver con el hecho de que sectores militantes y simpatizantes del MAS esperaban una reproducción de los mapas electorales de diciembre, cuando no más. Los discursos triunfalistas del líder Evo Morales antes de las elecciones habían impulsado las expectativas de siempre, sobrepasar las votaciones registradas en el pasado.

Volvamos al electorado. Mediante el voto diferenciado registrado en los distintos puntos geográficos le dijo tanto a la fuerza oficial como a las oposiciones (políticas, académicas, mediáticas) que no responde, como se había pronosticado, al “voto consigna”: no basta con el aval del líder para definir el voto. No basta con un discurso nacional articulado para una política global. No pasa desapercibido el ingreso, en muchos casos por la puerta grande, de los candidatos grises, cuestionados o impuestos a dedo.

En cuanto a los resultados generales, podemos también apuntar a una nueva confirmación de la consolidación de la propuesta de Estado en juego: estamos ante el proceso de reingeniería de la administración territorial del Estado, con tres nuevas instancias legislativas “equipotentes”. El marco nacional es el de la pluralidad económica, política, cultural y jurídica reconocida por la Constitución y este peldaño electoral nos conduce a hacer frente a este panorama aún no concluido en su diseño y con no pocas lagunas en su aplicación.

Estos resultados preliminares hablan del MAS como una fuerza política todavía nadando en las aguas difíciles de definir entre movimientos sociales y partido político. Su enorme dimensión y permanente movimiento impiden clasificarlo con certeza. Sin embargo, con certeza y con más de una prueba, se puede afirmar que después de la derrota de la oposición de derecha, ha dado señales de comportamientos políticos cuestionados en la era de los llamados partidos tradicionales.

En lugares como La Paz, Oruro, El Alto y en todos aquellos donde desarrolló políticas intimidatorias y agresivas obtuvo resultados adversos: la explicación más inmediata es el rechazo de muchos de sus electores a prácticas que desgastaron el anterior sistema de partidos. La otra hipótesis que se puede dejar sobre la mesa de discusión es que el MAS y esencialmente su principal líder, Evo Morales, ganó mayor adhesión cuando posicionó un discurso desde los sectores que están marginados, desde la humildad de un Evo Morales en el que se reflejaron muchos bolivianos, en un discurso ideológico que no se separó de un cotidiano concreto del ciudadano, desde las ideas pero también desde los sentimientos. Este marco, pese a la firmeza de sus pilares, no contemplaba la agresión hacia actores cercanos

o la amenaza. Un endurecimiento del discurso pudo haber sido definitivo para retirar el voto por el MAS (así la situación pueda revertirse en un futuro).

Los huecos registrados en la votación se pueden leer también desde carencias más vertebrales. En la etapa pre electoral, la búsqueda, en muchos casos desesperada, de candidatos electoralmente atractivos dentro o fuera del MAS fue la muestra de un vacío que comienza a configurarse desde febrero de 2006: la ausencia de una formación sistemática de cuadros. La visible ausencia de “buenos candidatos del MAS” revela de algún modo el lado oscuro de un sistema caudillista que en determinados tiempos y esferas, se cierra a los latidos de los movimientos colectivos que han dado vida al MAS.

Ligado al punto precedente, podríamos también suponer que el descenso cuantitativo (respecto de la última votación, comparación que corre el riesgo de falsear interpretaciones) en los resultados de la votación por la sigla de Morales, parcialmente, puede dar cuenta de la falta de “densidad política”, como lo expresa el periodista Pablo Stefanoni en la edición de abril de *Le Monde Diplomatique* (edición boliviana). Esto tiene que ver con las carencias en términos de debate interno (político e ideológico) y de la gimnasia organizativa que ha caracterizado a esta fuerza política. Esta observación parece engranar lógicamente con la incorporación, en este último tiempo, de políticos “ex tradicionales” con recorridos políticos sinuosos por decir lo menos. Es el caso de Fernández en Santa Cruz.

Añadiremos el hecho de que en los años precedentes el MAS no se ha caracterizado por exitosas gestiones municipales, lo que ha reducido sus posibilidades de seducir a un electorado que pensaba en una lógica en primera instancia regional, municipal. No está tirada de los pelos la idea de que ha generado cierto temor el “peguismo” que ha mostrado señales sintomáticas en los últimos años y que ha sido observada en un trabajo sistematizado de Pablo Stefanoni y Hervé do Alto presentado hace pocas semanas.

Finalmente, diremos que entre las tareas pendientes como organización política y como protagonista de una propuesta estatal es hacer frente a la frontera urbano-rural que ha dibujado una peligrosa fisura en el país. La ruptura con el Movimiento Sin Miedo ha confirmado este riesgo desde los resultados, por ejemplo, en La Paz.

2. El voto diferenciado de la ciudadanía

El punto de partida es sin duda el impresionante espíritu democrático de una sociedad que ha respondido, en este momento de cambio histórico tan importante, con su voto. Desde 2005 a hoy hemos tenido niveles de participación electoral muy superiores al promedio histórico de la etapa democrática anterior. La gente, contrariamente a la predicción de algunos

analistas mediáticos, no se cansa de votar y está dispuesta a decir su palabra y, a pesar de todo, a creer todavía que ésta vale y que debe ser tomada en cuenta.

Ahora bien, sin duda alguna la votación de estas elecciones ha sido diferenciada por distintas razones. “Si Evo no es el candidato, los resultados de la votación disminuyen” es una de las más evidentes constataciones. Las elecciones nacionales y locales son distintas en su naturaleza, por ello los resultados son diferenciados: disminuye la intensidad del voto ideológico para dar paso al voto útil en la práctica, en lo terrenal, en lo que se desea de la convivencia cotidiana.

Creemos que se registró un voto por el MAS, otro voto por el candidato del MAS, se emitió un voto “castigo”, “interpelador” al núcleo en el poder. El ejemplo más doloroso para el MAS es Achacachi, (“núcleo duro de la aymaridad”, según Stefanoni). Evo Morales no bajaba del 98% de la votación y después del nombramiento de candidatos cuestionados: 40% para el Movimiento por la Soberanía, 30% para el Movimiento Sin Miedo y un sorprendente 20% para el MAS.

Miremos lo acontecido en el Alto: Patana, Mamani, el cuestionamiento en bandeja y la evidente necesidad de una renovación política. La toma con facilidad Soledad Chapetón. El Alto vota en un porcentaje importante contra Patana y Mamani y canaliza sus esperanzas hacia un personaje que encarna lo contrario: mujer, sin trayectoria política, profesional, discurso renovado, es un golpe certero al caudillismo sindical bajo el paraguas de Unidad Nacional.

La manera como se votó en La Paz, Oruro y El Alto, plazas fuertes del masismo y del evismo, muestra un pedazo visible en las tortas preliminares de los resultados que revela sectores ciudadanos interpelando al discurso oficial en la mayor parte de los municipios más grandes. La derrota del MAS en algunos municipios rurales de La Paz son producto también de fricciones internas al sistema masista. Los votos en blanco en varias poblaciones para gobernador le dan voz al descontento en varias esferas del mundo rural.

No vale la pena dejar fuera de estas primeras interpretaciones el hecho de que el oficialismo ha perdido en esta elección una parte significativa de la clase media urbana que quizás aún apuesta por el cambio (lo muestran ciertos descensos, en comparación a últimas votaciones, de la preferencia en ciudades capitales). Las primeras pistas de explicación del fenómeno apuntan por un lado a la distancia y enfrentamiento discursivo con el MSM y, por otro lado, a políticas agresivas en las campañas que han descalificado muy rápidamente a sus oponentes de turno.

Diremos para cerrar este punto que no hay tanto un “voto consigna”, como se intentó marcar en el debate público. Hubo más bien “análisis mediático consigna” que ya daba por bíblico el poder hegemónico del MAS, el “autoritarismo”, la “dictadura de su gobierno” y “el manejo de masas mediante un voto consigna no racional y esencialmente rural”. Lecturas condimentadas con sospechas de fraude y de prebenda. El llamado “voto consigna” merece un estudio diferenciado según los casos, los territorios y el contexto cultural: según los casos puede presentar mayores dosis de legitimación o revelar lógicas sustentadas en la prebenda.

3. Crisis de la oposición ideológica. Reposicionamiento del MSM

Siete autoridades opositoras electas afrontan procesos judiciales: Tres gobernadores y cuatro alcaldes de la oposición que fueron electos en las elecciones del 4 de abril tienen procesos legales pendientes. Las autoridades departamentales que tienen juicios en su contra son Rubén Costas, de Santa Cruz; Ernesto Suárez, de Beni y Mario Cossío de Tarija. En el caso de alcaldes están Jaime Barrón, de Sucre; René Joaquino, de Potosí; Luis Revilla, de La Paz, y Moisés Shriqui, de Trinidad (Beni).

En todos ellos el factor común radica en que son opositores al Movimiento Al Socialismo (MAS). La acción judicial fue calificada por Costas como una persecución política. Los procesos iniciados contra Suárez y Cossío también son por el supuesto desvío de recursos para la organización de las consultas para la aprobación de los textos autonómicos. El alcalde electo de Potosí, René Joaquino, es acusado de la compra de autos usados e indocumentados. En La Paz, Luis Revilla y el jefe nacional del Movimiento Sin Miedo (MSM), Juan Del Granado, fueron acusados de desvío de un millón de bolivianos por la compra de terrenos en la zona de Alpacoma. En Sucre, el alcalde electo Jaime Barrón afronta dos denuncias ante el Ministerio Público por casos de nepotismo en la Universidad San Francisco Xavier y por su participación en actos de racismo contra campesinos el 24 de mayo de 2008. El alcalde electo de Trinidad, Moisés Shriqui, es investigado por percibir dos sueldos del Estado, de militar jubilado y de Alcalde, lo que va en contra de la Ley del Funcionario Público. Además, la Fiscalía lo vinculó al caso Rózsa, pues supuestamente mantuvo un contacto con el miliciano Eduardo Rózsa Flores, abatido en 2009. Los procesos contra estas autoridades aún están en pausa, pero pueden reactivarse en cualquier momento como ocurrió con el del gobernador cruceño.

Sin embargo, están todavía presentes algunos feudos de la derecha. Se explica por un dispositivo electoral perfeccionado en décadas pero también por un MAS gobernante que no

conoce del todo las entrañas del oriente del país donde numerosos sectores no se sienten interpelados por el discurso de cambio y por sus insumos simbólicos.

Uno de los motores del último discurso del MSM, esencialmente de su líder Juan del Granado, es no desprenderse discursivamente del “proceso de cambio” y no posicionarse en la oposición, sino en el lugar de una izquierda coherente que, actora del cambio, aplaudirá o criticará. Como una suerte de ente fiscalizador político desde una misma esfera ideológica. El riesgo es perder impulso político si se limita a una función de observar, criticar, aplaudir y no se consolida como actor político cercano al MAS y constructor de su autonomía ideológica y política. De izquierda y no de centro, si hacemos caso a la historia política de Juan del Granado.

4. Liderazgos políticos: crisis de líderes nacionales y “visibilización” de líderes regionales

Estas elecciones muestran nuevamente un solo líder nacional: Evo Morales. Frente a una configuración neta del espectro político marcado por una predominancia del MAS, cada vez con mayor alcance nacional, que revela simultáneamente la inexistencia de una oposición nacional y la ausencia de un proyecto de Estado alternativo, está la crisis de líderes (sobre todo con posibilidades de repercusión nacional) tanto fuera como dentro del MAS.

Es de particular interés observar comparativamente lo que ha sucedido con actores como Santos Ramírez, Félix Patzi o Román Loayza. Por lo pronto los líderes que salen del paraguas del MAS parecen destinados al exilio político. En la oposición ninguna de las propuestas ha sido capaz de generar un núcleo sólido en términos de votación o de posicionamiento en el debate público o en el escenario mediático.

Sin embargo líderes regionales, con estos resultados electorales, adquieren espacios concretos y cierta “visibilización”. Está sujeto a la nueva configuración administrativa del Estado y con ella a nuevos escenarios políticos; más regionales, cierto, pero con proyección interesante de interlocución con el Gobierno nacional. En este naciente paisaje es destacable la presencia de mujeres, de indígenas y de mujeres indígenas (siete mujeres indígenas alcaldesas). El caso de Soledad Chapetón de Unidad Nacional en El Alto ha despertado ya varias líneas de interpretación.

5. El debilitamiento del Órgano Electoral Plurinacional

En este último tiempo el Órgano Electoral fue debilitado en varios de sus componentes y es un daño difícilmente reparable. Citemos algunos ejemplos de irregularidades en la franja más importante de la etapa electoral: en Achocalla el candidato a Alcalde de la agrupación ciudadana Levantamiento de Unidad Social-1 de Septiembre (LUS-1S) del municipio de Achocalla, Pedro Ninaja, denuncia que los jurados electorales de una mesa sumaron por equivocación la votación para concejales y la pusieron en el casillero del Alcalde, lo que le dio la victoria al Movimiento Al Socialismo. Según Ninaja, la denuncia fue presentada a la Corte Departamental Electoral de La Paz, pero en esa instancia no escucharon los argumentos pese a que el jurado electoral reconoció la equivocación. También denunció que en la mesa 1 de la comunidad de Villa Concepción, un solo jurado firmó las papeletas en dos mesas, lo que es irregular porque hay un solo jurado para una mesa.

Otro: el Instituto de Investigación Forense (IDIF) de Santa Cruz determina que el acta de escrutinio de la mesa 27 del municipio cruceño de Pailón fue adulterada, por lo que el Órgano Electoral Plurinacional (OEP) restituye cinco votos a favor de la alianza Todos por Santa Cruz y declara ganador al candidato a alcalde de ese frente, Luis Alberto Ruiz. Esto causa el rechazo del Movimiento Al Socialismo (MAS), que bloquea la carretera hacia Trinidad. Antes de conocerse el informe grafológico, el candidato del MAS, Armando Mamani, figuraba como ganador; el candidato de Todos por Santa Cruz, Luis Alberto Ruiz, se quedó oficialmente con 1.284 votos, que equivalen al 19,5 por ciento.

Irregularidades no del todo aclaradas obligan en varios casos la repetición de la votación. El hecho no es de poca importancia por un lado por el mecanismo que se vuelve a poner en marcha y por otro, no menos importante, que manifiesta un descenso relevante de la votación (en algunas mesas se ha reducido en un 50%). Fenómeno todavía por explicar.

El organismo electoral habilitó 23.673 ciudadanos para que el domingo 25 participen en la inédita votación de desempate en Villamontes, Tarija, y en San Javier, Santa Cruz. En la localidad chaqueña se disputaba un curul en la Asamblea Legislativa Departamental tarijeña, mientras que en la chiquitana la pugna era por un asiento en el Concejo Municipal. Para la realización de ese proceso, el presidente de la Corte Departamental Electoral de Tarija, Miguel Ángel Guzmán, informa que todos los vocales de la entidad se trasladarán a Villamontes para instalar la sala plena, a fin de hacer seguimiento a los comicios y verificar el cómputo final.

Como los ejemplos precedentes, existen muchos casos irresueltos de conflicto en el cómputo de las votaciones. Este tipo de irregularidades ha dado paso a que fuerzas del oficialismo y de las oposiciones interpelen al Órgano Electoral (huelgas de hambre de por

medio). La institución vive por lo tanto un nuevo momento de inestabilidad con alto riesgo tomando en cuenta la etapa transitoria hacia la redefinición del Estado Plurinacional que se muestra delicada y compleja.

A manera de conclusión: el paisaje político nacional a mediano plazo

Los resultados, hasta la redacción de este documento preliminares, dan cuenta, como lo dijimos en un inicio, de un MAS con una disminución de votos respecto de las elecciones presidenciales pero con un incremento de adhesiones respecto de las anteriores elecciones municipales. Lo cierto es que cualitativamente gana en términos de avance territorial. Se consolida como el único partido nacional sin señales de una oposición con proyecto de Estado y con proyección que vaya más allá de un ramillete de departamentos. La victoria del MAS en municipios de Santa Cruz, Beni y Tarija puede debilitar a la oposición. Se consolida la hegemonía.

“El sistema de partidos y actores políticos de oposición será rearmado” (Gustavo Pedraza, en el conversatorio realizado en La Paz). Creemos lo contrario: no hay señales de una recomposición nacional y con una visión de Estado alternativa. El lugar de la oposición está siendo ocupado por el MSM. Sin una presencia nacional pero con una actitud coherente (“protagonistas del cambio”, apoyo crítico al MAS, reivindicación de su posición ideológica de izquierda, tono conciliador en los medios de comunicación del líder Juan del Granado). Juan del Granado abre la posibilidad de su candidatura a la presidencia.

En cuanto a los escenarios políticos locales todo parece apuntar hacia nuevas lógicas de acuerdos políticos. Las especificidades políticas pueden migrar a espacios territoriales locales y con actores sociales distintos que en su nueva dinámica puedan restarle poder a los gobernadores con menor capacidad de gestión. La gobernabilidad municipal se torna más compleja, tanto por la nueva forma de elección de alcaldes como por las antagónicas fuerzas que pugnan en determinadas coordenadas políticas.

En un mediano plazo, con este nuevo escenario político y sistema estatal, es probable que se quiebren los flujos de mando centralizados para dar paso a nuevas reivindicaciones dentro de las organizaciones políticas, descentralizando también las decisiones y las lógicas para cohabitar con las oposiciones (en plural) y dar paso a alianzas con diversa tonalidad (la etapa de campaña electoral ha sido el preludio de esta idea).

Existe un debate pendiente sobre el sistema autonómico y definiciones pendientes también en el ámbito legislativo, lo que plantea un escenario con vacíos en la práctica. Un ejemplo es la asignación presupuestaria. Como estos, otros espacios de incertidumbre que,

de no cubrirse a tiempo, pueden generar limbos administrativos susceptibles de crear nuevos focos de tensión y conflictos.

Este escenario visible en un corto plazo hará más evidente la tensión entre los movimientos centralistas del Gobierno y las luces verdes de los sectores que caminan hacia una descentralización y que pueden ser tanto de oposición como del oficialismo. Esto acelera los desafíos aún no asumidos por la clase política boliviana de la representación política plural.



HORIZONTE DE LA LEY DEL REGIMEN ELECTORAL

LAS NUEVAS REGLAS ELECTORALES PARA LOS ÓRGANOS SUBNACIONALES

Carlos H. Cordero Carraffa

Antecedentes

La transformación estructural del Estado boliviano como resultado de la modificación del texto constitucional por la Asamblea Constituyente fue, finalmente, el camino seguido por la dispar y compleja organización política denominada Movimiento al Socialismo (MAS). Este frente político conformado por sindicatos campesinos y otros movimientos sociales, 44 días después de asumir el poder, promovió un acuerdo con partidos políticos en la oposición para que mediante Ley de la República se convoque a la inédita Asamblea Constituyente.

La Asamblea dio inicio formal a sus actividades constitucionales el 6 de agosto de 2006 y tenía previsto culminar su trabajo un año después, en agosto de 2007. La misión simple, y al mismo tiempo de alta dificultad, era la de reescribir el texto constitucional aprobado en 1967, una Constitución que había sufrido dos reformas parciales importantes en los años 1994 y 2004, reformas que, para algunos sectores sociales y políticos, resultaron a todas luces insuficientes y que condujeron a la tercera reforma constitucional en menos de 15 años (1994-2009).

La Asamblea Constituyente no culminó su trabajo de manera óptima ni feliz. La Asamblea, obligada por las circunstancias, cambió de sede oficial en dos ocasiones y aprobó un Proyecto de Constitución en apresuradas y cuestionadas sesiones, en medio de un agudo conflicto social que dejó un lamentable saldo de muertos y heridos en la ciudad de Sucre y una profunda polarización en el país.

El Proyecto constitucional aprobado por la deslegitimada Asamblea Constituyente, ingresó luego en un letargo que duró más de 10 meses, desde diciembre 2007 a octubre de 2008. Según lo que se tenía previsto, una vez aprobado el proyecto constitucional por los asambleístas, éste debía ser sometido de manera inmediata a la consulta popular para su aprobación o rechazo a través del mecanismo del referéndum constitucional.

El proyecto de Constitución, a pesar de la voluntad política del MAS, ingresó a revisión y debate en el Congreso de la República. Como consecuencia, la Asamblea Constituyente se

disolvió sin gloria y los partidos políticos en el Congreso tomaron la posta de las reformas y, por tanto, del proyecto constitucional.

El Congreso Nacional, en octubre de 2008, diez meses después de los luctuosos acontecimientos de Sucre y Oruro, acosado por una multitudinaria movilización social promovida y protagonizada por el gobierno, en intensas y complejas negociaciones por tiempo y materia, logró introducir al Proyecto de Constitución modificaciones sustantivas en más de 140 artículos. El propósito de los ajustes efectuados por los partidos políticos, al Proyecto de Constitución confeccionado por la Asamblea, fue de flexibilizar un texto que en sus orígenes era inaceptable por distintos sectores de la población. Los acuerdos, finalmente, permitieron la convocatoria del anhelado referéndum constitucional, mediante Ley de la República para enero de 2009.

El proceso de reforma profunda de la CPE que se inició formalmente el 6 de marzo de 2006, concluyó tres años más tarde, el 25 de enero de 2009, con la realización del Referéndum Constitucional. A partir de entonces se inicia otro ciclo, no menos importante ni menos conflictivo que el reseñado, el proceso de aplicación y vigencia del nuevo texto constitucional.

La Constitución consensuada en el Congreso de la República y aprobada por voto ciudadano, en las disposiciones transitorias, dispuso la realización de elecciones generales para el 6 de diciembre de 2009. Elecciones que se verificaron y que ratificaron tanto al presidente Morales como a la organización política gobernante, el Movimiento al Socialismo. Una frase resume este nuevo ciclo: nueva Constitución, renovación de la institucionalidad política. Para la renovación de las instituciones políticas, el propio texto constitucional prevé el diseño de una norma electoral –el Régimen Electoral Transitorio– para convocar a elecciones generales y permitir la conformación tanto de la Asamblea Legislativa Plurinacional como del Órgano Ejecutivo, instituciones que posteriormente permitan y viabilicen, en un trabajo conjunto, la reforma estructural del Estado.

Los proyectos electorales

Después de la aprobación del texto constitucional, se dio a conocer varios proyectos de ley para tratar de enfrentar con éxito la recomposición del poder político a través de elecciones. El primer insumo, por orden de aparición en la escena pública, fue el Proyecto de Ley Transitoria del Régimen Electoral, elaborado por el Poder Ejecutivo. El proyecto electoral gubernamental, estaba conformado por 49 artículos y dos disposiciones transitorias,

congelaba la representación política departamental y asignaba 15 escaños para las circunscripciones especiales indígenas.

En cuanto al propósito y objeto de la norma, el proyecto gubernamental afirmaba que: “Regula el procedimiento, desarrollo, vigilancia y control del proceso electoral para la constitución del Órgano Legislativo Plurinacional, elección de la Presidenta o Presidente, Vicepresidenta o Vicepresidente y autoridades departamentales y municipales, en las elecciones del 6 de diciembre de 2009 y en las elecciones del 4 de abril de 2010; así mismo regula el procedimiento de consulta popular a través de referéndum”.

El Proyecto de Ley, preparado por el gobierno, incluía regulaciones para la conformación de autoridades departamentales, municipales en gobiernos autónomos y en departamentos descentralizados. Además incorporaba disposiciones mediante las cuales se realizaba la convocatoria a Referéndum para “acceder libremente y por voluntad del pueblo a la autonomía departamental en los Departamentos de La Paz, Potosí, Chuquisaca, Oruro y Cochabamba para el día 12 de julio de 2009”. Debe quedar claro que el primer proyecto gubernamental preveía elecciones en 5 departamentos antes de las elecciones generales previstas para el mes de diciembre de 2009. Aquello, para enmendar la primera actitud gubernamental de rechazar el régimen autonómico, decisión negativa, inducida por el MAS, bajo el argumento de que la autonomía era un invento de las mafias oligárquicas del oriente boliviano, pensadas con el propósito de dividir el país. El giro político ocurrido, de 180 grados, se explica por el hecho de que como la CPE finalmente aprobada reconoce el derecho autonómico –producto, cuando no, de un proceso de negociación en el Congreso de la República–, por tanto, a través de la Ley había que recuperar el tiempo e ir a marchas forzadas tras el tren de las autonomías.

El segundo proyecto presentado fue el de la Corte Nacional Electoral, conformado de 43 artículos y 10 disposiciones finales; el tercero proviene de la Coordinadora de la Mujer, que realizó consideraciones sobre la forma de elección de los miembros de la Cámara de Senadores y Diputados, Asambleas Departamentales, Concejos Municipales, circunscripciones plurinacionales, uninominales y especiales indígenas.

Tres proyectos fueron presentados por organizaciones políticas. El Proyecto de Ley del Nuevo Régimen Electoral, elaborado por la agrupación PODEMOS, conformado por 254 artículos y 9 disposiciones transitorias. En cuanto al objeto de la norma, expresa que “dispone sobre los procedimientos, desarrollo, vigilancia y control de los procesos electorales, para la elección de la Asamblea Legislativa Plurinacional, del Presidente y Vicepresidente de la República, Prefectos y Gobernadores, Consejeros y Asambleístas Legislativos Departamentales, Alcaldes y Concejales Municipales y la realización del Referéndum.”

La propuesta del MNR propugnaba la modificación de al menos 35 artículos del Código Electoral vigente; y la Bancada de Unidad Nacional, proponía un texto de 40 artículos divididos en 6 títulos.

Finalmente dos documentos fueron presentados por organizaciones vinculadas a sindicatos y movimientos sociales indígenas: CONAMAQ y CIDOB. La mayor parte de estos documentos fue presentada a la Cámara de Diputados y otros a la Cámara de Senadores, como cámaras de origen de la ley, lo que obligó a convocar al Congreso de la República para encontrar soluciones a los múltiples problemas técnicos y políticos que surgían en relación a la manera de lograr representación política en la futura Asamblea Legislativa Plurinacional.

El proceso de aprobación del Régimen Electoral Transitorio

Varias semanas antes de que las organizaciones sindicales campesinas afines al MAS y al gobierno anunciaran el primer cerco del año para doblegar al Congreso de la República e imponer la aprobación del Régimen Electoral Transitorio (RET) y la convocatoria a elecciones generales, a través de distintos medios de comunicación diversos análisis anticipaban que se produciría ésta reprochable expresión de la política en las calles.

La causa de este conflicto anunciado se hallaba en los equivocados contenidos del Proyecto de Ley Transitoria del Régimen Electoral, preparado en Palacio de Gobierno y entregado apuradamente al Congreso. Pocas virtudes técnicas y políticas tenía este publicitado proyecto y, en cambio, muchos elementos que provocaban la justa irritación de diversos sectores sociales, territoriales y políticos.

Presentado el proyecto al Legislativo, como se anticipó en la parte introductoria del presente trabajo, los movimientos sociales salían en auxilio del gobierno que defendía con poco éxito en el Congreso su débil proyecto electoral. Entre los principales problemas del proyecto se puede mencionar: la indefinición del número de circunscripciones especiales indígenas en la CPE y la obligada definición del número, así como la creación de las mismas en la ley; la variación de la composición (número) de la representación político-departamental; las insólitas elecciones autonómicas en julio 2009 para cinco departamentos descentralizados; la conformación de asambleas legislativas para los departamentos que optaron por las autonomías; el padrón electoral, el voto de los bolivianos en el exterior, etc.

El proyecto gubernamental, de manera inoportuna, convocó a referéndum en cinco departamentos; referéndum que el Órgano Electoral oportunamente rechazó en razón de limitaciones de tiempo, recursos económicos y pertinencia legal de dicha consulta. Por

otra parte, innecesariamente fijó un número mínimo para las circunscripciones especiales, logrando con ello el desaliento de sectores sindicales y campesinos afines al MAS. También de manera innecesaria estableció el número de miembros que deben componer las asambleas legislativas departamentales, irritando a los autonomistas que vieron en ello una nueva intromisión gubernamental.

Cambios constitucionales y legales en la representación

El Régimen Electoral Transitorio, además de la renovación y recomposición institucional de los órganos Ejecutivo, Legislativo y posteriormente del Judicial y Electoral, permitirá la construcción de la representación política, en el nivel nacional, intermedio o departamental y finalmente en el ámbito local o municipal. Por último, permitirá la redistribución del poder político entre organizaciones políticas, partidos políticos y también la redistribución del poder en el territorio. Lo que en última instancia redundará en el proceso de construcción de las autonomías. Finalmente, forma parte de la inevitable transformación de la forma de gobierno, esto es, del presidencialismo parlamentarizado, hacia un presidencialismo más rígido y hegemónico.

El sistema de gobierno diseñado en la CPE establece que la democracia se ejercerá en Bolivia de las siguientes formas: a través de los mecanismos de la democracia directa y participativa; representativa (elección de representantes por voto universal); comunitaria (elección, designación o nombramiento de autoridades o representantes por normas y procedimientos propios).

Los cambios introducidos en la nueva CPE, respecto del sistema político institucional, pueden ser analizados según los siguientes temas:

- Rol del Órgano Electoral. El Estado Plurinacional organiza y estructura el poder público a través de los órganos Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral. (Art. 12, CPE)
- Voto en el extranjero. Los bolivianos residentes en el exterior tienen derecho a participar en las elecciones a la Presidencia y Vicepresidencia del Estado. (Art. 27, CPE)
- Nombre del Congreso Nacional. Cambia de la denominación de Congreso de la República o Nacional por Asamblea Legislativa Plurinacional. (Art. 145, CPE)
- Mecanismos para la conversión de votos en escaños en la Cámara de Senadores. Cambia del sistema de mayorías y del procedimiento de dos para la primera mayoría y

uno a la segunda mayoría, por el sistema de representación proporcional, del tipo de números divisores naturales (serie: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, etc.) (Art. 146, CPE)

- Creación de circunscripciones especiales indígenas. Se debe crear nuevas circunscripciones al interior de algunos departamentos. La ley determinará los límites de las circunscripciones especiales; para ello no se considerarán como criterios condicionales la densidad poblacional, ni la continuidad geográfica. (Art. 147, CPE)
- Re-delimitación de circunscripciones. Al interior de 7 circunscripciones departamentales (La Paz, Cochabamba, Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando) se debe diseñar 7 circunscripciones especiales indígenas. (Art. 146, CPE)
- Número de los miembros del Senado. Cambia el número de miembros de 27 integrantes a 36. (Art. 148, CPE)
- Eliminación de las suplencias. La Asamblea Legislativa Plurinacional contará con asambleístas suplentes que no percibirán remuneración salvo en los casos en que efectivamente realicen suplencia. (Art. 150, CPE)
- Forma de elección del Presidente. Cambia el criterio de mayoría absoluta y se sustituye por el mecanismo 40-10. Será proclamada a la Presidencia y a la Vicepresidencia la candidatura que haya reunido el cincuenta por ciento más uno de los votos válidos; o que haya obtenido un mínimo del cuarenta por ciento de los votos válidos, con una diferencia de al menos diez por ciento en relación con la segunda candidatura. (Art. 166, CPE)
- Segunda vuelta electoral. Se incorpora por primera vez en nuestra normativa electoral este procedimiento. En caso de que ninguna de las candidaturas cumpla con las condiciones enunciadas, se realizará una segunda vuelta electoral entre las dos candidaturas más votadas, en el plazo de sesenta días computables a partir de la votación anterior. Será proclamada a la Presidencia y a la Vicepresidencia del Estado la candidatura que haya obtenido la mayoría de los votos. (Art. 166, CPE)
- Elección de magistrados. Se incorpora por primera vez en nuestra normativa el mecanismo de la elección a través del sufragio universal para el Poder Judicial. Los

magistrados del Tribunal Supremo de Justicia; magistrados del Tribunal Agroambiental; miembros del Consejo de la Magistratura, serán elegidas y elegidos mediante sufragio universal. (Art. 182, 188, 194, 198 CPE)

Características del Régimen Electoral Transitorio

Los cambios introducidos en la norma electoral, que va a regular las elecciones generales y de renovación de las autoridades departamentales y locales, pueden ser analizados según los siguientes parámetros, los cuales nos dan una idea de los intereses políticos tanto gubernamentales como de los partidos políticos:

- Alcance legal. El RET regula el procedimiento, desarrollo, vigilancia y control electoral para conformar la Asamblea Legislativa Plurinacional; elección de Presidente(a), Vicepresidente(a), autoridades departamentales, municipales, en las elecciones de 6 de diciembre 2009, elecciones del 4 de abril de 2010, referéndums autonómicos, elección de asambleístas departamentales y consejeros departamentales. (Art. 2, RET)
- Principios generales. Ratifica los principios de soberanía, publicidad y transparencia, preclusión, independencia, imparcialidad, jerarquía normativa del Órgano Electoral respecto de otros poderes. (Art. 2, RET)
- Derechos políticos. Todos los ciudadanos(as) tienen derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes y de manera individual o colectiva. (Art. 4, RET)
- Sufragio y escrutinio. El sufragio constituye la base del régimen democrático, participativo, representativo y comunitario, que se ejerce a partir de los 18 años cumplidos, mediante el sufragio universal, directo, individual, secreto, libre y obligatorio, en el escrutinio público y definitivo. (Art. 5, RET)
- Ciudadanía. Consiste en concurrir como elector o elegible y en el derecho a ejercer funciones públicas sin otro requisito que la idoneidad. (Art. 6, RET)
- Electores. Son electores todos los bolivianos mayores de 18 años, que se encuentren dentro del territorio nacional y los que se encuentren en el exterior, todos los cuales

deben estar inscritos en el Padrón Electoral (biométrico) y habilitados para votar. (Art. 7, RET)

- Elegibilidad y postulación. Son elegibles todos los ciudadanos residentes en el país que cumplan con los requisitos establecidos en la CPE y el Régimen Electoral Transitorio. Pueden ser postulados por los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas, o cualquier organización de las naciones o pueblos indígena originario campesinos. (Art. 8, RET)
- Igualdad de oportunidades entre varones y mujeres. Se establece en la postulación de candidatos (as), mecanismos de igualdad, paridad y equidad. (Art. 9, RET)
- Nominación y postulación de candidatos indígenas. La nominación de dichos candidatos se hará de acuerdo a sus propias normas y procedimientos. (Art. 9, RET)
- Organización territorial. Se ratifica que la organización del territorio está compuesta por departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos. (Art. 11, RET)
- Organización de las elecciones. Se dispone que la CNE, específicamente, será la encargada de la administración de las elecciones 2009 y 2010, así como de las consultas populares: referéndums autonómicos, asambleas legislativas departamentales, consejeros departamentales. (Art. 13, RET)
- Ampliación del mandato de los vocales. Se amplía tácitamente el tiempo de funciones de los vocales de la Corte Nacional Electoral y de las cortes departamentales electorales. (Art. 13, RET)
- Decisiones de la Corte Nacional Electoral. Se ratifica que las decisiones de la CNE son de cumplimiento obligatorio, irrevisables e inapelables, salvo los casos expresamente establecidos en la CPE, el Régimen Electoral Transitorio y el Código Electoral. (Art. 17, RET)
- Recurso de revisión. Se dispone que los recursos de revisión que sean interpuestos en contra de las Resoluciones de la CNE, deberán ser planteados en el plazo improrrogable

de diez días hábiles, transcurrido el plazo, los recursos serán rechazados sin más trámite. (Art. 28, Código Electoral y Art. 18, RET)

- Padrón Electoral. Se establece un nuevo Padrón Electoral denominado Biométrico que comprende huellas dactilares, fotografía digital y firma, además de los datos referidos a la identidad de la persona. (Art. 19, RET)
- Inventario de las mesas de votación. Se establece que el inventario de las mesas de sufragio, determinadas por la CNE en base a los registros y libros computarizados, debidamente codificados por departamento, provincia, circunscripción uninominal y especial indígena originaria campesina, serán entregados a los delegados acreditados de los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas, pueblos indígena o alianzas. (Art. 22, RET)
- Acceso al padrón. Se establece que el Padrón Electoral deberá ser puesto a consideración del control ciudadano, de tal forma que los electores puedan ratificar o corregir sus datos. (Art. 23, RET)
- Control ciudadano. Se establece que las organizaciones políticas podrán acceder al padrón Electoral de manera directa para realizar auditorías que garanticen la transparencia de los procesos electorales. (Art. 23, RET)
- Periodo constitucional y reelección. Se establece que se computará como primer periodo presidencial, el mandato de la autoridad que se halla en el ejercicio de la Presidencia a tiempo de la promulgación de la nueva CPE de 2009. (Art. 25, RET)
- Elección de autoridades departamentales y municipales. Convocatoria a elecciones de autoridades departamentales (prefectos, asambleístas departamentales) y municipales (alcaldes, concejos municipales), para el domingo 4 de abril de 2010. (Art. 26, RET)
- Habilitación e inhabilitación de candidatos. Se establece algunas restricciones a candidatos y personas electas en los cargos de Presidente(a), Vicepresidente(a), miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional, gobernadores(as), asambleístas departamentales, prefectos(as), consejeros(as) departamentales, alcaldes(as), concejales(las), miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía, ministros de

cualquier culto. Con excepción del Presidente, Vicepresidente, diputados, senadores y concejales. (Art. 27, RET)

- Elección del Presidente. Se ratifica los procedimientos señalados en la CPE. (Art. 28, RET)
- Elección de la Asamblea Legislativa Plurinacional. Se ratifica lo dispuesto en la CPE. (Art. 30, RET)
- Límites de las circunscripciones. La CNE deberá entregar, 120 días antes de la elección, los mapas de las circunscripciones uninominales y especiales. (Art. 36, RET)
- Papeleta de sufragio. Estará diseñada y conformada por dos campos horizontales. En la franja superior se votará por los candidatos (as) a la Presidencia, Vicepresidencia, senadores y diputados plurinominales. En la franja inferior se votará por los candidatos a diputados por circunscripción uninominal o de la circunscripción especial indígena originaria campesina. (Art. 37, RET)
- Asignación de escaños plurinominales. Se establece el procedimiento de la serie de números divisores naturales. (Art. 38, RET)
- Suplentes. Se ratifica lo dispuesto en la CPE. La Asamblea Legislativa Plurinacional contará con asambleista suplentes que no percibirán remuneración salvo en los casos en que efectivamente realicen suplencia. (Art. 150, CPE y 41, RET)
- Voto en el exterior. Se ratifica lo dispuesto en la CPE respecto del voto de los residentes bolivianos en el exterior. Los bolivianos residentes en el exterior tienen derecho a participar en las elecciones a la Presidencia y Vicepresidencia del Estado. (Art. 27, CPE y Art. 43 a 50, RET)
- Padrón Electoral único interno y externo. Se establece que la CNE empadronará a ciudadanos residentes en el exterior, hasta un máximo de 6 % del Padrón Electoral Nacional y en ningún caso un solo país podrá concentrar más del 50 % del registro. (Art. 47, RET)

- Papeleta de sufragio. Se incorpora como una novedad, el nombre del candidato a Vicepresidente de la República. (Art. 54, RET)
- Escrutinio, cómputo y remisión de actas. Se establece que concluida la votación, en las 24 horas siguientes, los notarios electorales entregarán las actas de apertura, escrutinio y cómputo y las listas índices, al coordinador del organismo electoral designado. (Art.56, RET)
- Impugnaciones. Se establece que las observaciones e impugnaciones contra el acta de escrutinio y cómputo serán conocidas y resueltas en el acto, por los jurados electorales de la mesa de votación. (Art. 57, RET)
- Delegados de organizaciones políticas en el exterior. Se establece que la CNE podrá financiar en igualdad de condiciones la participación de delegados para cada uno de los países donde los bolivianos(as) emitirán su voto. (Art. 58, RET)
- Elección de los gobiernos departamentales y locales. Se establece los requisitos para la elección de autoridades departamentales. Art. 63 a 70, RET)

La representación política nacional y departamental

Para una mejor comprensión de la estructura y organización de la representación política en el nivel nacional y en el nivel departamental se puede observar en los siguientes cuadros los rasgos más destacados de ambos espacios de representación, lo nacional y lo regional, en un estudio comparativo respecto del modelo que fenece y el modelo que emerge producto de la nueva Constitución Política del Estado y del Régimen Electoral Transitorio.

Cuadro N° 1: Modelo de representación Ejecutivo-Legislativo 1997-2009

| CARGOS | N° | CIRCUNSCRIPCIÓN | FÓRMULA | LISTAS |
|----------------------------------|----|-------------------|---|------------------------|
| Presidente Vicepresidente | 1 | Nacional | Mayoría absoluta 50 % + 1 | Listas unipersonales |
| Diputados Plurinominales | 70 | 70 uninominales | Mayoría simple Un voto + gana | Listas unipersonales |
| Diputados Uninominales | 60 | 9 departamentales | D'Hondt Serie de números naturales (1, 2, 3, 4, 5, 4, 6, 7, etc.) | Listas pluripersonales |
| Circunscripción Departamental | 27 | 9 departamentales | Mayorías y minorías 2 x 1 | Listas pluripersonales |

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro. N°1. La elección presidencial, desde el siglo XIX, se realizaba a través del mecanismo de la mayoría absoluta. En caso de que ninguna candidatura lograra dicha mayoría de votos en la elección popular, se recurría a la elección del Presidente en el Congreso de la República entre los tres candidatos más votados. Por efecto de la reforma Constitucional de 2004, se redujo las opciones de elección a los dos candidatos más votados.

Desde las reformas constitucionales de 1994, se incorporó en nuestra estructura de representación las circunscripciones uninominales. Hasta ese momento sólo existían las circunscripciones departamentales y la forma de elección de los diputados se efectuaba mediante listas y a través de fórmulas proporcionales del tipo de los cocientes (cociente simple, cifra repartidora o doble cociente). En las elecciones de 1997 se diseñó y elige 68 diputados en circunscripciones uninominales por el mecanismo de la simple mayoría de votos. Por tanto, el número de diputados plurinominales, los cuales se elegían en listas de partidos, disminuye de 130 a tan sólo 62. Para estos cargos se sigue eligiendo mediante fórmulas proporcionales, pero a través de fórmulas del tipo de los divisores (serie de números divisores impares: 1, 3, 5, 7, 9, etc.; y finalmente, la serie de números divisores naturales: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, etc.).

En las elecciones de 2005, se produce una segunda modificación en el número de escaños uninominales y se llega a lo que señala el cuadro: 70 escaños uninominales y 60 escaños plurinominales distribuidos, estos últimos escaños, en número variable entre los departamentos.

La Cámara de Senadores, como se advierte, conserva su número de 27, durante más de 70 años, desde 1938 hasta las reformas de 2009.

Cuadro N° 2: Modelo de representación Ejecutivo-Legislativo 2009- ¿?

| CARGOS | NÚMERO DE PUESTOS | CIRCUNSCRIP. | FÓRMULA | LISTAS |
|-------------------------------|-------------------|-------------------|---|------------------------|
| Presidente Vicepresidente | 1 | Nacional | 50 % + 1 40 % - 10 % Segunda vuelta electoral | Listas unipersonales |
| Diputados Uninominales | 70 | 70 uninominales | Mayoría simple Un voto + gana | Listas unipersonales |
| Circunscripciones Especiales | 7 | Uninominales | Mayoría simple Un voto + gana | Listas unipersonales |
| Circunscripción Departamental | 53 | 9 departamentales | D'Hondt | Listas pluripersonales |
| Circunscripción Departamental | 36 | 9 departamentales | D'Hondt | Listas pluripersonales |

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro N° 2. Por efecto de la última reforma constitucional, en la elección del Presidente se modifica el concepto de mayoría absoluta, se rebaja al 40 % de los votos para la primera mayoría y una distancia de al menos 10 % de los votos en relación con la segunda opción. Si ninguna de estas posibilidades se produjera en la elección popular, se procedería recién con el mecanismo de la segunda vuelta electoral.

Se crean siete circunscripciones especiales indígenas, las cuales se toman del número de diputados plurinominales. Por lo tanto, estos últimos disminuyen desde los 60, que se elegían anteriormente, a 53. En las circunscripciones uninominales se continúa eligiendo a los diputados a través de la mayoría simple de votos y en las circunscripciones plurinominales se prosigue con la fórmula de los números divisores naturales.

Por otra parte, se incrementa el número de miembros de la Cámara de Senadores de 27 a 36. También se cambia la forma de asignación de mayorías del sistema 2 x 1, al sistema de representación proporcional de la serie de números divisores naturales.

Cuadro N° 3: Modelo de representación departamental 2009- ¿?

| DEPARTAMENTO | ESCAÑOS POR DEPARTAMENTO | ESCAÑOS PLURINOMINALES | CIRCUNSCRIPCIONES ESPECIALES | ESCAÑOS UNINOMINALES |
|--------------|--------------------------|------------------------|------------------------------|----------------------|
| La Paz | 29 | 13 | 1 | 15 |
| Santa Cruz | 25 | 11 | 1 | 13 |
| Cochabamba | 19 | 8 | 1 | 10 |
| Potosí | 14 | 6 | --- | 8 |
| Chuquisaca | 11 | 5 | --- | 6 |
| Oruro | 9 | 3 | 1 | 5 |
| Tarija | 9 | 3 | 1 | 5 |
| Beni | 9 | 3 | 1 | 5 |
| Pando | 5 | 1 | 1 | 3 |
| TOTAL | 130 | 53 | 7 | 60 |

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro N° 3. Nos muestra la composición y distribución de escaños en el nivel departamental. Esta distribución de escaños por departamento se logró luego de arduas negociaciones para las elecciones 2005. En dicha ocasión, el departamento de Santa Cruz obtuvo tres nuevos escaños y subió de 22 a 25; Cochabamba también incrementó sus diputados en uno y los departamentos de La Paz, Oruro y Potosí, resignaron dos, uno y uno de sus escaños, respectivamente. Los escaños que unos departamentos ganan otros los pierden.

Por efecto de la reforma constitucional y reforma del Código Electoral, siete departamentos disminuyen el número de sus escaños plurinominales y dan lugar a la creación de circunscripciones especiales indígenas. Los únicos departamentos que no modifican el número de escaños plurinominales son Potosí y Chuquisaca. Por tanto, las circunscripciones uninominales en cada departamento se mantienen sin mayores modificaciones. Todas las circunscripciones uninominales, incluidas las circunscripciones especiales indígenas se eligen por el procedimiento de la mayoría simple y los escaños en las circunscripciones plurinominales a través del procedimiento de la serie de números divisores naturales.

Conclusiones y tendencias

El Régimen Electoral Transitorio es la norma que viabiliza la recomposición del poder político. Estas reglas de juego están confeccionadas de tal manera que tienden a favorecer las aspiraciones presidenciales para la reproducción del poder por la vía democrática. Las reglas así conformadas son el producto de iniciativas gubernamentales y medidas de presión ilícitas ejercida por los movimientos sociales.

La participación étnica se ve notablemente favorecida en el Régimen Electoral Transitorio con la creación de las circunscripciones especiales indígenas, en número de siete. Sin embargo, el salto civilizatorio más importantes es la eliminación de toda posibilidad de uso de los modos y costumbres en la elección de representantes nacionales. Todos los cargos de representación en la Cámara de Senadores y en la de Diputados serán designados a través del sufragio universal, directo, igual y secreto. Esto es, la democracia, a pesar de las enormes tensiones y situaciones de peligro en las que es colocada, termina por imponerse.

La representación de género, a pesar de haberse incorporado unas destacables medidas de igualdad y paridad, no producirán un cambio sustantivo en la presencia de mujeres en la Asamblea Legislativa Plurinacional. Si el texto hubiera estado redactado de tal modo que obligue a los partidos a una relación equitativa del 50 % para cada género, el resultado sería diferente. Por lo tanto, la lección es que la discriminación de género no es el resultado de la ley sino de la cultura política de carácter tradicional y excluyente.

Las autonomías o la representación política territorial siguen un lento avance y lo hacen bajo el control férreo del Estado. La convocatoria a la conformación de asambleas legislativas departamentales es un acto postergado para después de la realización de las elecciones generales, lo mismo que los referéndums por el cambio de régimen de los departamentos descentralizados.

Las medidas incorporadas en el Régimen Electoral Transitorio no son otra cosa que la continuación de la política diseñada y adoptada en la reforma Constitucional. Disposiciones que tienden a debilitar a la institucionalidad legislativa y a potenciar a la institución presidencial. Por tanto se transita desde un presidencialismo parlamentarizado, analizado sobradamente en otros textos, hacia un presidencialismo más rígido y concentrado en la figura y autoridad del Presidente del Estado.

Considerando las elecciones generales, si bien permitirán conocer cuál es en definitiva el estado de la opinión política, hay que tener en cuenta que las reglas electorales tienden a dar segundas oportunidades al candidato oficialista por encima de las otras candidaturas. Una de estas medidas es la reelección inmediata sin abandono del cargo. El Presidente podrá hacer campaña electoral por su reelección y dirigir el Estado, simultáneamente. Existen pocos mecanismos reales que impidan el uso discrecional de los recursos del Estado en la campaña. El Presidente, candidato, seguirá percibiendo los beneficios del Estado y dispondrá del tiempo de gestión gubernamental para orientarlo a la campaña política. Por otra parte, el mecanismo del 40 % -10 %, incorporado en la CPE y el RET, que rebaja la exigencia de lograr la mayoría absoluta a la candidatura presidencial, le otorga otra ventaja comparativa respecto de los partidos de oposición. La segunda vuelta electoral, si bien es un mecanismo democrático, constituye en las actuales circunstancias, una segunda oportunidad a un desempeño electoral pobre, por el cual la candidatura oficial tiene la posibilidad de reencauzar su campaña para no perder el poder político.

Las reglas electorales ya son conocidas y sólo queda por descubrir cuál es el comportamiento electoral ciudadano, si cambiará el apoyo otorgado al MAS en las elecciones de 2009 o en su defecto ratificará y conservará su adhesión a lo que se ha denominado el proceso de cambio. Mientras tanto, vivimos en lo estructural la transición del Estado republicano centralizado, hacia el Estado Plurinacional de características autonómicas y en lo cotidiano una sostenida campaña política electoral.

¿DE LA PROPORCIONALIDAD AL SISTEMA DE MAYORÍAS?

Fernando Mayorga Ugarte

El objetivo de este trabajo es analizar las derivaciones político-institucionales de la reforma electoral en curso y su impacto en la edificación del Estado Plurinacional, la democracia y el sistema político. Hasta la fecha, solamente se dispone del proyecto de ley del Órgano Electoral Plurinacional (OEP) y no se conoce un texto preliminar o anteproyecto de la ley relativa al régimen electoral. Es evidente que esta última norma será decisiva para evaluar los efectos políticos de las reglas electorales y responder la pregunta inquietante que acompaña el título de este trabajo: “¿de la proporcionalidad al sistema de mayorías?”. Por lo pronto, la respuesta a esta interrogante es negativa, considerando que la nueva CPE mantiene el bicameralismo y el sistema electoral mixto en la representación política. Es posible afirmar que el sistema político no transita hacia un sistema mayoritario aunque existe un menoscabo del pluralismo político, hecho que no se explica solamente por las reglas electorales –por ahora, la Ley de Régimen Electoral Transitorio, Ley RET– sino por la distribución de preferencias electorales en los comicios de diciembre de 2009 y abril de 2010 que le otorgaron supremacía al MAS.

La representación política en la CPE y la Ley de Régimen Electoral Transitorio

En 1995, mediante una reforma constitucional parcial, se adoptó un sistema electoral de carácter mixto que combina representación proporcional y representación por mayoría en la composición de la Cámara de Diputados. Desde 1997 fueron incorporadas las circunscripciones uninominales para elegir alrededor de la mitad de los diputados en lista separada, como respuesta a la crisis de representación política que tenía como una de sus aristas el control de las candidaturas por parte de las dirigencias partidistas, hecho que además subordinaba la capacidad de convocatoria electoral a los candidatos presidenciales. La importancia del perfil de los postulantes a diputados uninominales adquirió mayor relieve con el riesgo de ahondar la personalización de la representación política, sin embargo este hecho no tuvo consecuencias negativas en la disciplina de las bancadas parlamentarias. El objetivo de la reforma era establecer un lazo directo entre representantes y representados para ampliar la legitiimidad de la representación política, supuestamente en desmedro de la gobernabilidad; sin embargo, como señalamos, no se produjeron mayores problemas en el

funcionamiento de las bancadas partidistas; en buena medida porque el mantenimiento de la mitad de diputados en listas de partidos y su elección por sistema proporcional garantizaba cierto orden en el funcionamiento de las bancadas bajo directrices partidistas.

El sistema electoral mixto se mantuvo en la nueva CPE, no obstante, hubo propuestas en la Asamblea Constituyente –por parte del oficialismo– para conformar el parlamento únicamente con diputados uninominales y, además transitar hacia un modelo unicameral. Los acuerdos congresales de octubre de 2008 ratificaron, a grandes rasgos, el sistema político prevaleciente desde 1995 y que fuera modificado con la reforma constitucional de 2004, con la inclusión de instituciones de democracia participativa y la eliminación del monopolio partidista en la representación política. La ratificación del sistema mixto es importante porque, formalmente, la regla de mayorías en circunscripciones uninominales favorece a las organizaciones políticas grandes y, obviamente, elimina las posibilidades de representación de las minorías; en esa medida, menoscaba el pluralismo en la representación política. En tal sentido, el mantenimiento de las circunscripciones plurinominales favoreció los rasgos pluralistas del sistema de representación.

La novedad introducida en la nueva CPE es la creación de circunscripciones especiales indígenas que, en su nacimiento en diciembre de 2009, funcionaron bajo las reglas de las diputaciones uninominales de acuerdo a lo establecido en la Ley RET que definió, además, una cantidad de siete escaños para los comicios de diciembre de 2009. Es la primera medida referida a la implementación de la democracia comunitaria mediante la creación de circunscripciones indígenas y, en este caso, con base en el voto individual, libre y secreto, a la usanza de las circunscripciones uninominales; además, la postulación de candidatos no se limitó a las organizaciones de los pueblos indígenas porque también participaron agrupaciones ciudadanas y partidos políticos y, finalmente, la elección se definió por una regla común –mayoría simple– que corresponde a la lógica de la democracia representativa y no a las normas y procedimientos propios de los pueblos indígenas. Las reglas propias y diversas de la democracia comunitaria se aplicaron por primera vez en abril de 2010 con la realización de los comicios para la conformación de las asambleas departamentales que establecieron cuotas fijas para la representación indígena. En algunos casos tales cuotas fueron establecidas con anterioridad, como es el caso de los “estatutos autonómicos” de Santa Cruz y Tarija, y fueron incorporadas en la Ley RET.

Con todo, la Ley RET introdujo algunos cambios con consecuencias en el régimen político puesto que estableció algunas pautas para transitar hacia un presidencialismo de mayoría, un modo de gobierno que implica la concentración de poder en la figura presidencial cuando un solo partido controla el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Una de las motivaciones que tuvo el MAS para impulsar algunas modificaciones en la norma electoral fue la experiencia de *gobierno dividido* que vivió el primer gobierno de Evo Morales entre 2007 y 2009 a raíz del control del Senado por la mayoría opositora provocando un conflicto de poderes entre ejecutivo y legislativo, alimentado por la polarización política que se desplegaba en dos procesos/escenarios complementarios: la Asamblea Constituyente y la relación conflictiva entre el Presidente y los prefectos, la mayoría de los cuales eran opositores al MAS, provocando una pugna en la *división vertical de poderes*.

El reforzamiento del presidencialismo se produjo por el dominio oficialista de la Asamblea Legislativa Plurinacional merced a la reelección de Evo Morales y la victoria del MAS en la mayoría de los distritos electorales en disputa, sobre todo en las circunscripciones uninominales. En la medida que la elección por mayoría simple en distrito uninominal favorece a los partidos fuertes, se produjo una concentración de escaños en la fuerza política ganadora que respalda al presidente, algo que fue favorecido indirectamente por la Ley RET que incrementó a 77 el número de diputados uninominales (70 + 7 circunscripciones especiales indígenas) en detrimento de los plurinominales (un total de 53 diputados). Adicionalmente, se mantuvo el sistema D'Hondt, establecido en 1995, para asignar escaños en circunscripciones plurinominales, método que también favorece a los partidos más votados. No obstante, en la Ley RET se estableció una regla de corrección de proporcionalidad (en el Art. 38 de la Ley RET, inciso c) que implicaba que del total de escaños que correspondía a una organización política debían restarse sus diputaciones uninominales hasta llegar a la cantidad proporcional correspondiente. Es decir, las reglas no incentivan directamente la concentración de la representación política en una sola fuerza, esta contingencia dependía de la votación por el partido del Presidente. Para ilustrar la importancia de esta regla es preciso señalar que este criterio de corrección de proporcionalidad fue obviado por la Directiva de la Corte Nacional Electoral en ocasión de la asignación de escaños en las asambleas departamentales de Cochabamba, Chuquisaca, La Paz, Oruro y Potosí en detrimento, precisamente del pluralismo en la representación política, favoreciendo la concentración de escaños del MAS.

En suma, en la CPE y la Ley RET no existen reglas rígidas destinadas a forjar un presidencialismo basado en un modo de gobierno de mayoría, este efecto depende de la composición del tipo de sistema de partidos y, en la actualidad, su posibilidad estriba en la existencia de un partido fuerte que obtuvo mayoría absoluta y dispone del control de ambas cámaras

e inclusive dos tercios de votos en la Asamblea Legislativa Plurinacional, una condición importante para designar autoridades y permitir la reforma constitucional, parcial o total. La consecuencia política de esta distribución de fuerzas es que se facilita el proceso decisional político puesto que se ha reducido el número de actores estratégicos en la Asamblea Legislativa Plurinacional y no existen partidos ni coaliciones parlamentarias de signo opositor con capacidad de veto; tampoco existen condiciones para incentivar mayor interacción bajo criterios de concertación. No obstante, la reciente ruptura entre el MAS y el MSM ha creado nuevas condiciones (respecto a los dos tercios necesarios para ciertas decisiones) pero es un hecho que no depende de las reglas sino de las estrategias de los actores.

En la actualidad, estamos ante un escenario legislativo con mayoría política eficaz en manos del partido de gobierno y composición pluralista nominal en ambas cámaras, algo que facilita la toma de decisiones en la arena parlamentaria pero menoscaba su legitimidad.

Desde otra perspectiva, si en el futuro se produce un esquema de multipartidismo fragmentado, estas reglas –o similares a la Ley RET– pueden incentivar la formación de coaliciones parlamentarias y/o de gobierno para proporcionar mayoría legislativa al Presidente o, bien, provocar una situación de ingobernabilidad por el consiguiente bloqueo institucional entre Poder Ejecutivo y Legislativo que puede derivar en situaciones de crisis política. Es decir, los efectos de las reglas electorales en la configuración del escenario político institucional dependen, en gran medida, de la distribución de las preferencias electorales, de la orientación del voto ciudadano. Con todo, es evidente que el sistema electoral mixto es aconsejable porque permite establecer un equilibrio entre la regla de proporcionalidad, que incentiva la participación de minorías y fortalece a las organizaciones políticas, y la regla de mayoría, que amplía la legitimidad y mejora la calidad representativa de los diputados. A eso se suma la inclusión de diputados indígenas, que implica articular la democracia comunitaria a la democracia representativa sin crear un dualismo en la representación política. Desde esa perspectiva, es aconsejable restituir el criterio de equivalencia entre diputados uninominales y plurinominales. No es aconsejable incrementar el número de representantes indígenas, excepto para incluir a los departamentos donde no se eligieron en 2009 (Potosí y Chuquisaca), habida cuenta que el MAS planteó, en el debate sobre la Ley RET, la creación de 15 circunscripciones indígenas, cuando carecía de dos tercios para aprobar sus iniciativas en el Órgano Legislativo.

En suma, la importancia de la Ley de Régimen Electoral radica en aspectos de legitimidad, eficacia decisional, representatividad y, por ende, gobernabilidad en la relación entre

los órganos Ejecutivo y Legislativo del Estado Plurinacional. Asimismo, el mantenimiento del sistema bicameral es un elemento positivo porque combina representación poblacional con representación territorial, más aun si se incorporó la proporcionalidad en la asignación de escaños en el Senado ampliando de tres a cuatro los representantes departamentales. Esta reforma también es positiva porque incentiva el pluralismo en la representación política, más allá del actual predominio masista en la política nacional.

Ley del Órgano Electoral Plurinacional y democracia intercultural

Respecto al proyecto de ley del Órgano Electoral Plurinacional no existen mayores elementos para evaluar los efectos políticos de la reforma electoral. Se destaca la concreción de su carácter de órgano de poder con la misma jerarquía que los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y la definición de su instancia rectora como Tribunal Supremo Electoral con sus correspondientes niveles subnacionales, los tribunales electorales departamentales, a la usanza de las actuales cortes.

Uno de los aspectos novedosos es la creación de dos instancias denominadas “servicios interculturales” en apego a los principios que rigen el funcionamiento del Órgano Electoral Plurinacional y que presentan novedades en aspectos técnicos y conceptuales. Entre los principios interesa destacar, por ejemplo, las nociones de plurinacionalidad, complementariedad, integridad e interculturalidad que tienen que ver con:

- a. El reconocimiento de la “diversidad cultural, institucional, normativa y lingüística”
- b. La promoción de “la existencia plena de las naciones y pueblos indígena originario campesinos”.
- c. La promoción de los principios éticos de la sociedad plural e intercultural, y, a nuestro juicio, sobre todo,
- d. La promoción de la *democracia intercultural* basada en la complementariedad de la democracia directa y participativa... la democracia representativa... y la democracia comunitaria... (Art. 4, incisos a, b, c, d). Precisamente la noción de democracia intercultural es una formulación novedosa que vale la pena resaltar por sus implicaciones teóricas y políticas.

Las instancias en cuestión son: Servicio Intercultural de Registro Ciudadano (Art. 72) y Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (Art. 88). En relación al primero resalta la propuesta de creación del Documento Único de Identificación como parte del Registro Ciudadano a cargo del Tribunal Supremo Electoral, una demanda de larga data que permitiría un mejor control del padrón electoral. Su viabilidad en el pasado estuvo sujeta a negocia-

ciones con la Policía Nacional, en la actualidad existen condiciones políticas favorables para su materialización. Existen algunos detalles llamativos al respecto, como el permiso para que las personas incluyan en su registro ciudadano su identidad cultural (su pertenencia étnica, en realidad) a partir de los 16 años, cuando la CPE reconoce derechos políticos desde los 18 años de edad.

El aspecto más sugerente está vinculado al Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático que tiene la tarea de “promover la democracia intercultural en el país” (Art. 88) que si bien se define en su acepción más descriptiva como el “ejercicio de la democracia directa y participativa, la democracia representativa y la democracia comunitaria”, conlleva otros significados o abre nuevas posibilidades de intelección de la realidad política nacional cuando se refiere a que este ejercicio es “para la promoción de una cultura democrática intercultural”. Veamos.

La noción de interculturalidad está presente en la CPE pero en tensión con la plurinacionalidad porque el énfasis en el sujeto colectivo “naciones y pueblos indígena originario campesinos” impide considerar la interculturalidad como un encuentro basado en el reconocimiento del “otro” como portador de valores y proyectos susceptibles de ser adoptados como propios. La noción de interculturalidad es entendible a partir de su distinción respecto al asimilacionismo y el multiculturalismo. En el primer caso se trata de la pretensión homogeneizante de una cultura dominante sobre la diversidad social como, por ejemplo, el nacionalismo, el liberalismo y el socialismo. En cambio, el multiculturalismo es la exacerbación de las diferencias entre culturas al grado de obstaculizar la integración social, la convivencia en una comunidad política donde se ejerce la “solidaridad entre extraños”, y se traduce en una polarización conflictiva a partir de diferencias identitarias. La interculturalidad es el mundo intermedio entre ambas posturas, porque se sustenta en la diversidad (cultural) e incentiva la integración (social) a partir del reconocimiento mutuo entre diferentes... como iguales.

Ahora bien, en un régimen democrático, la integración social no sólo requiere el reconocimiento institucional de la diversidad cultural, también exige la vigencia del pluralismo político.

Por eso, las nuevas reglas electorales deben garantizar el pluralismo político, al margen de la existencia de un proyecto hegemónico cuya fortaleza radica en que su implementación no niegue la diversidad social (étnica, cultural, regional, clasista) ni poner en riesgo la integración social. Si el Estado es plurinacional, la democracia debe ser intercultural, y esta caracterización presente en el proyecto de ley del OEP es un avance interesante para pensar la política de manera creativa.

LA PROPORCIONALIDAD CADA VEZ MENOS PROPORCIONAL ¹

Jorge Lazarte Rojas

Presentación

Entre las leyes agendadas para la Asamblea Legislativa existen dos fundamentales. Estas dos leyes son la Ley del Régimen Electoral y la Ley del Órgano Electoral. De la primera no se conoce nada aún, mientras que, con respecto a la segunda, existe ya un proyecto presentado oficialmente. De todos modos, nos referiremos a ambos ámbitos, pues acerca de lo que podría ser la primera ley ya existen antecedentes que señalan la dirección de lo que se pretende.

Por tanto, la exposición va a tener dos partes. En la primera, a falta del proyecto, tomaremos como referentes la nueva Constitución Política del Estado (CPE), la Ley de Régimen Electoral en vigencia, y los problemas que emergieron en la distribución de escaños en las asambleas departamentales ocasionados tanto por la Ley del Régimen Electoral Transitorio de abril de 2009, como por el reglamento aprobado por la Corte Nacional Electoral (CNE) de fines de diciembre de 2009 para las elecciones departamentales y municipales de abril de 2010. Estos antecedentes nos servirán de base para preguntarnos si el país está en camino de abandonar el sistema proporcional que rigió sus procesos electorales desde hace décadas y se está encaminando hacia un sistema distinto, que siendo democrático es menos democrático y cuáles serían las consecuencias si ello ocurre.

En la segunda parte nos referiremos al proyecto de ley presentado por la CNE² sobre la organización de la institución electoral, y los problemas más relevantes que pueden ser detectados en su lectura.

1 Este texto fue redactado en forma de notas y no de artículo (mayo de 2010). Para esta presentación se incorporó algunas correcciones de forma. (nota del autor)

2 El comentario tuvo que focalizarse sobre el texto de lo que entonces se llamaba Corte Nacional Electoral, pues era lo único que había de oficial, y no se tenía conocimiento del proyecto del gobierno. Como se sabe, la ley aprobada tomó como base el texto presentado en el Senado, que tiene mucha semejanza con el del organismo electoral, pero es más razonable, para decirlo de alguna manera.

1. ¿Sistema proporcional o sistema de mayorías?

El derecho al voto no es sólo el acto de votar o de contabilizar los votos. Nunca lo ha sido ni lo será. Para que el voto tenga efectos institucionales en la distribución del poder y sus beneficiarios, es necesario que a la vez exista una regla con la cual se determine esa distribución, es decir, saber quién ha ganado y quien ha perdido, y cuánto del poder corresponde a cada cual.

De manera general existen dos principios con los cuales se pasa del hecho del voto al valor del voto. Esos dos principios son el de mayorías y el proporcional. Según el primero, gana el que ha obtenido más votos, y por tanto, se lleva todo. Según el segundo, a cada cual le corresponderá cierto número de escaños en proporción directa con los votos obtenidos. Ambos principios están vinculados con otros dos, que se refieren al funcionamiento del sistema político-institucional. El principio mayoritario es el más apto para formar mayorías, puesto que produce un *plus* de escaños, es decir, se recibe más escaños que el porcentaje de votos obtenidos. El costo de este plus es lo que pierden las minorías, que pueden obtener mucho menos en escaños que el porcentaje de votos obtenidos. En este sentido, se puede decir que favorece la gobernabilidad del sistema produciendo por la lógica misma del principio, mayorías fabricadas. Por ello es que este principio tiende a producir sistemas bipartidistas en circunscripciones uninominales, en las cuales el que gana se lleva todo, aunque haya obtenido menos de la mitad de los votos.

Con el fin de evitar la marginalización o desaparición de las minorías, y la inutilización de los votos ciudadanos, se ha apelado al principio proporcional, que distribuye mejor los escaños, y tiende a favorecer la “representatividad” del sistema, pero con el riesgo de alimentar sistemas multipartidarios, que por su dispersión dificultan la gobernabilidad.

Una vez que se ha optado por uno de los dos principios, es necesario definir la fórmula concreta con la cual se traducirán votos por escaños. Hay varias fórmulas mayoritarias como hay varias fórmulas proporcionales.

Bolivia, en su experiencia histórica, ha experimentado ambos principios y fórmulas correspondientes, como lo ha hecho una buena parte de los países de América Latina. Durante el siglo XIX hasta la primera mitad del siglo XX, el principio electoral fue el de las mayorías, con la fórmula de “simple pluralidad” en circunscripciones provinciales. Con la revolución de abril de 1952 y la asunción del voto universal, se incorporó el principio proporcional que aún está presente en la nueva Constitución, pero de un modo degradado. Está claro que esta proporcionalidad siempre se aplicó a los escaños de la Cámara de Diputados, mientras que

en la de Senadores rigió el principio mayoritario atenuado con una fórmula que aseguraba la presencia de la primera minoría.

Lo que ha variado, en las décadas transcurridas desde 1956, son las distintas fórmulas proporcionales en la distribución de escaños en circunscripciones plurinominales departamentales. Cada fórmula, desde la del doble cociente hasta la de los divisores naturales, producía resultados distintos, cuyas diferencias eran menores que los que puede producir un principio mayoritario.

La situación actual del sistema proporcional reinterpretado

Lo que actualmente existe es un sistema proporcional, pero debilitado, y con una ley transitoria mal hecha que ha ocasionado problemas delicados dando lugar a interpretaciones y aplicaciones cada vez más alejadas de la proporcionalidad.

El primer paso hacia este debilitamiento es el lugar que ocupa el principio proporcional en el sistema electoral boliviano. Si comparamos la Constitución de 1967 y sus reformas posteriores, con la actual de 2009, la diferencia consiste en que en la primera el principio proporcional está referido a todo el sistema electoral. Es decir, todo el sistema electoral es proporcional, como podía leerse en el Art. 219, mientras que en la Constitución actual en el Art. 145, IV, y el Art. 148 III, la proporcionalidad –aunque paradójicamente ampliada a la Cámara de Senadores– se limita de todos modos sólo a un nivel de representación, que es la Asamblea Legislativa³. Esta limitación puede abrir la posibilidad de que pueda emplearse otro principio para la distribución de escaños en otros niveles distintos de representación.

Esta limitación no fue un impedimento para que en las elecciones nacionales de diciembre de 2009 se aplicara la fórmula de divisores naturales, como se había practicado en los últimos años en los marcos de un modelo general que no siempre es muy comprendido. Este modelo de inspiración alemana se incorporó el año 1994 en la Constitución nacional,

3 Para los fines de nuestra exposición, la extensión de la fórmula proporcional a la distribución de los escaños en la Cámara de Senadores no altera la base de nuestra argumentación. De todos modos, los resultados electorales de diciembre de 2009 produjeron un resultado inesperado para la fórmula proporcional, pues el partido mayoritario se llevó todo en algunos departamentos como si se tratara de un sistema mayoritario. Sin detenernos a explicar esta anomalía o excepción a la regla, ese resultado “proporcional” fue menos democrático que el sistema mayoritario que rigió durante décadas para la elección de los senadores, pues la patología de tal sistema había sido corregida con la obligatoriedad de que una parte de los senadores correspondiera siempre a la primera mayoría, con lo cual ese principio se corregía a sí mismo.

y aún se encuentra en la Constitución actual de 2009, pero con la limitación señalada. La proporcionalidad que le corresponde es lo que puede llamarse proporcionalidad integral y “personalizada”, como la llaman en Alemania, y no “mixta” (entre mayoritaria y proporcional, como se ha escuchado decir en las esferas oficiales). Su aplicación toma en cuenta el total de los escaños – uninominales y plurinominales – y no sólo la proporcionalidad plurinominal departamental, que es lo que ha ocurrido en las recientes elecciones de abril, provocando una disputa política y jurídica entendible, pues la aplicación de una u otra forma produce distintos resultados, al variar el total de escaños a distribuirse por partidos.

En efecto, la ley transitoria para elecciones no nacionales, dio el segundo paso reduciendo aún más el ámbito de aplicación, al disponer que la proporcionalidad ya no se calculara sobre el total de escaños (uni- y plurinominales) sino sólo sobre el total de escaños plurinominales departamentales, dejando fuera del cálculo a los uninominales, en consonancia con el *nomen juris* del Art. 38. En este sentido este *nomen juris* y su fórmula de cálculo y distribución van más allá de la misma Constitución, o digamos mejor, no es compatible con la Constitución. De acuerdo a ello, se pasa a un modelo distinto de fórmula proporcional, que no fue advertido en su momento, pues el mismo Art. 38 tiene un contenido – como puede verificarse con la lectura de sus cuatro incisos, sobre todo el c y el d – que es contradictorio con el *nomen juris*, pero que está conforme al modelo de proporcionalidad integral.

La CNE ha apelado a este artículo 38 para justificar tanto su reglamento como sus decisiones. De algún modo también lo hicieron sus impugnadores, sin advertir la contradicción interna de este artículo, entre el *nomen juris* y su contenido. La CNE aplicó, en diciembre de 2009, el contenido pero no el *nomen juris* del artículo mencionado y con ello continuó lo que se hacía en Bolivia desde las elecciones de 1997. Sin embargo, en las elecciones regionales de abril de 2010, la CNE aplicó el *nomen juris* del Art. 38 dejando sin efecto los incisos c y d, que efectivamente, en esta interpretación, ya no tienen objeto. Además de que la Corte incurrió en usurpación de funciones, pues no tiene competencia legal para modificar la ley, declarando que esos dos incisos no tienen aplicación, su interpretación – otra falta legal – implicó un cambio de la fórmula proporcional, de tal modo que el sistema electoral en su conjunto ya no es proporcional sino “mixto”, mayoritario y proporcional.

El argumento de que la variación se explica porque se trata de dos niveles de elección distintos – uno nacional y otro regional o departamental –, no es serio. Está claro que se trata de dos niveles distintos de representación, pero la cuestión es saber si la fórmula que se emplea en la distribución de escaños es la misma, tanto para elecciones nacionales como municipales, como ocurría con la Constitución anterior.

El otro argumento es el del voto “separado” que tampoco es consistente, pues el sistema proporcional integral supone, justamente, esta forma de voto. El votante tiene dos votos: con un voto elige a uninominales, y con el otro a los plurinominales. Quizá la única diferencia es que el candidato plurinomial formaba parte de la misma lista que el candidato a presidente, y los votos se contaban tomando en cuenta el voto para presidente, de donde salía la proporcionalidad departamental, mientras que en las elecciones regionales actuales, según la ley transitoria, el voto por el gobernador está separado tanto de la elección uninominal como plurinomial. Los dos votos son ahora tres, y se cuentan separadamente y, en el cálculo de lo que corresponde a cada partido, sólo se toman en cuenta una parte de los escaños y no todos y, por tanto, hay menos para distribuir.

Este siguiente paso de salida de la proporcionalidad integral fue ratificado por la CNE en una resolución reciente de enero de 2010 –que después fue convertida en ley para ponerla a derecho– aunque también en esta resolución se puede leer en varios artículos que en la distribución de escaños departamentales se aplica contradictoriamente la “fórmula distribuidora” del Art. 38 “establecida para las elecciones nacionales”. Es decir, que se debió calcular la proporcionalidad como se hizo en diciembre y no como se hizo para las elecciones de abril. Este conflicto de interpretación fue agravado por la ausencia de un Tribunal Constitucional ante el cual hubiera sido posible recurrir para lo contencioso, evitando las huelgas de hambre inusuales de los partidos de oposición, como no se había visto en el país por décadas.

Resumiendo, por un lado, en las elecciones de abril la base para calcular la proporcionalidad no ha sido de los votos para el candidato a gobernador (como debió haber sido si se mantenía la proporcionalidad anterior) sino que fue de los votos obtenidos por los candidatos a representantes plurinominales departamentales. Por el otro, lo que se distribuye ya no es la totalidad de los escaños, sino sólo una parte, como ya se dijo. Esta es una proporcionalidad distinta y cercenada.

En el sistema anterior, de proporcionalidad integral, había una correspondencia entre el total de votos por partido y el número de escaños a los que tenía derecho. Era una de las fórmulas más proporcionales y se perdían muy pocos votos. Lo que quiere decir que los votos de los ciudadanos contaban tanto si votaban a los partidos grandes como a los chicos y, en este sentido, la “representatividad” en el Parlamento era mayor. Este sistema ahora está en cuestión, y se avanza cada vez más para salir del proporcional y aproximarse al mayoritario, tal como fue aprobado en Sucre en el proyecto de la nueva Constitución.

Conclusiones

En términos de reglas del sistema electoral en Bolivia, estamos en presencia del tránsito del sistema proporcional integral a un sistema mixto, con proporcionalidad restringida, que convive ahora con el sistema mayoritario. Este resultado no es compatible con lo que se aplicó en Bolivia desde 1997, y sólo lo es medianamente con la Constitución actual, cuya redacción ya establece que este modelo proporcional sólo sería válido para los escaños de diputados.

Esta tendencia a salir del sistema proporcional ya tuvo su antecedente en el proyecto constitucional aprobado en el Liceo Militar de Sucre el mes de noviembre de 2007, que simplemente lo eliminaba, remplazándolo por el principio mayoritario de “mayoría simple” para todos los miembros de la Asamblea Unicameral elegidos en circunscripciones uninominales. Este proyecto luego fue modificado en el camino a Oruro, donde se restituyó la bicameralidad y proporcionalidad, pero sólo para ese nivel y sin validez para otros niveles de representación. Así se abría el camino para alejarse cada vez más del sistema proporcional, limitando poco a poco su eficacia, y para aproximarse por recortes sucesivos al sistema mayoritario, como ya se ha verificado en las elecciones de abril, y la ley transitoria.

El efecto político de esta tendencia podría ser que las minorías excluidas tiendan a pensar que puesto que el sistema democrático no las toma en cuenta, entonces podrían considerar válidos otros “métodos de lucha” por el “poder”.

De otra parte, un sistema mayoritario o uno cada vez menos proporcional, no parecen ser funcionales para un país donde se exalta la diversidad, y suele sintonizar mejor con el sistema proporcional.

Para concluir, debe estar también claro que la opción entre el principio mayoritario o el proporcional no es equivalente a la opción entre democracia o no democracia. Existen democracias con sistemas mayoritarios así como democracias con sistemas proporcionales. Pero la tendencia internacional es la de avanzar del sistema mayoritario hacia el proporcional, que es lo que pasó en Bolivia en el último medio siglo.

Lo que observamos ahora en el país es que en los últimos tres años el sentido ha sido contrario, en favor de un sistema que es cada vez menos pluralista. Este proceso difícilmente podría ser interpretado como una profundización de la democracia sino más bien como su debilitamiento que termina por anular los votos de miles de votantes, que cuentan cada vez menos en la distribución de escaños en medida en que se abandone el sistema proporcional, que es lo que ya ha ocurrido en las elecciones de abril.

2. Comentarios al Proyecto Ley del Órgano Electoral Plurinacional

En esta parte nos referiremos a los aspectos más relevantes del proyecto de ley del Órgano Electoral presentado por la Corte Nacional Electoral. Para ello utilizaremos ciertos criterios que nos servirán de parámetros de evaluación acerca de si tal proyecto facilita la construcción de un umbral de confiabilidad, que debe ser el primer atributo del organismo electoral.

2.1. Criterios de evaluación

- a. Si la propuesta refuerza la independencia de la institución electoral.
- b. Si la estructura lo hace más funcional.
- c. Si las funciones y atribuciones son consistentes con un organismo electoral.
- d. Si las propuestas organizativas y de estructura son funcionales respecto a los fines propuestos.
- e. Si son compatibles con el texto constitucional, del que asegura ser su desarrollo normativo.
- f. Si establece marcos normativos que facilitan el cumplimiento de la ley, que es la primera obligación, sobre todo tratándose de una institución con funciones jurisdiccionales.
- g. Finalmente, si lo hacen más confiable.

2.2. El poder del poder electoral

Si bien en la nueva Constitución Política del Estado (CPE) se ha jerarquizado el Órgano Electoral elevando su condición jurídica a la de poder del Estado –lo que no es muy común en la legislación comparada y en Bolivia no forma parte de la memoria constitucional– sin embargo, la redacción de este nuevo estatuto en el proyecto presentado por la CNE es una interpretación que altera el sentido del texto constitucional. El Art. 3 del proyecto dice a la letra que el “órgano electoral (...) es igual en jerarquía a la de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial (...)”. Esta redacción confunde el ser un poder del Estado con la idea de que son equivalentes en jerarquía, noción que no sólo no está en la CPE ni siquiera implícitamente, sino que además riñe con el derecho constitucional. En primer lugar, el poder electoral es mencionado en el cuarto lugar del texto constitucional, lo que podría entenderse como cuarto poder, si se quiere, pero jamás como si fuera jerárquicamente intercambiable con los demás poderes. En el ordenamiento de la

CPE primero está el Legislativo, luego el Ejecutivo, le sigue el Judicial y cierra el Electoral. Este ordenamiento corresponde a lo que en la teoría constitucional figura como primer poder del Estado, que es el Legislativo, y ello por la razón fundamental de que sus miembros proceden por elección directa de la población y representan a la población. Los miembros del Órgano Electoral son designados en elección de segundo grado y no representan a nadie porque no son órganos representativos. Esta es la razón por la cual un órgano de esta naturaleza puede ser juzgado por el Órgano Legislativo, que lo ha designado; es responsable ante él, y las renunciaciones son dirigidas a él. Con esta presunción de igualdad de jerarquía, nadie juzgaría a nadie, nadie sería responsable ante nadie, y sería lo mismo ser elegido por la población que ser elegido por otros que fueron elegidos en primer orden.

Sobre la base de esta premisa discutible, en el proyecto se va más lejos, hasta estatuir, como se lee en el Art. 11, que en realidad es el "órgano principal del Estado". No es fácil entender cuáles podrían haber sido los presupuestos de estos saltos constitucionales. Lo único evidente es que es una interpretación libre del texto constitucional, y es contraria a lo que se llama doctrina constitucional y al ordenamiento básico del Estado.

2.3. Funciones del Órgano Electoral

En todo organismo electoral hay una función que le es inherente, que es la administración del proceso electoral. Esta función es conocida en general como administrativo-electoral, o simplemente administrativa. Pero un proceso también implica asuntos contencioso-electorales que deben ser resueltos. Esta es la función jurisdiccional.

En Bolivia, ambas funciones son atribuidas al mismo organismo electoral. Dos funciones y una sola estructura. El proyecto preserva esta estructura bifuncional. La pregunta es si es recomendable mantener la estructura heredada, o si no debería procederse a recomponer la estructura del organismo electoral y hacerla más funcional.

El proyecto de ley aumenta las atribuciones, pero persiste con una sola estructura. Es decir, más actividades, pero concentradas finalmente en una sola sala. El riesgo es que se produzca la sobrecarga, con todas sus consecuencias prácticas de incumplimiento de plazos legales, de demoras en los fallos jurisdiccionales o de aplazamiento en las decisiones.

Quizá lo recomendable sea que el Tribunal se divida en salas especializadas por función. De este modo lo contencioso-electoral pueda ser recurrido y resuelto en última instancia ante una sala ajena y con miembros no implicados en lo impugnado. Esta posibilidad es compatible con la existencia del Tribunal Constitucional cuyo ámbito jurisdiccional es distinto.

2.4. Carácter y alcance de las decisiones “irrevisables”

El proyecto ratifica el carácter irrevisible de las resoluciones del Órgano Electoral. Pero, como se sabe, este órgano puede incurrir en errores en sus resoluciones, y estos fallos pueden ser demasiado importantes. Se debería incluir una cláusula que le permita revisar sus decisiones si con “posterioridad a la resolución se probara que los documentos que le sirvieron de fundamento eran falsos o que sobrevengan hechos nuevos, que demuestren que tal resolución fue errónea”. Así se evitaría que una resolución, particularmente cuando además se apoya en el principio de preclusión, ampare irregularidades.

En el mismo orden de las nuevas facultades del Tribunal Electoral ampliadas en el proyecto, hay una que puede ser objeto de presiones sobre el Órgano Electoral. Según el proyecto, el Órgano Electoral puede constituirse en parte “querellante” cuando creyera que está en riesgo la “estabilidad...del sistema democrático” (Art. 32, Inc. aa). Esto puede ser usado contra el órgano en situaciones que el gobierno denuncie como desestabilizantes, para obligarlo a defender al gobierno y no la ley.

2.5. Servicio Nacional de Registro de las Personas

Si se transfiere al Órgano Electoral el registro de identificación personal, entonces será necesario vertebrar los registros civil, electoral y de identificación en un sólo sistema y bajo una misma institución, lo que requerirá una vez más estudiar un cambio en las estructuras existentes e ir más allá de lo que el proyecto propone.

2.6. Rendición de cuentas y de responsabilidades

Llama la atención la propuesta del proyecto de crear una nueva instancia de juzgamiento con el nombre de Tribunal de Determinación de Responsabilidad, inexistente en la CPE y del que no se dice nada acerca de su composición, la forma de designación o elección de sus miembros; cómo funcionaría (recursos, por cuánto tiempo, si será *ad-honorem*). En fin, no parece una buena idea, pues pareciera que se buscará eludir la regla de responsabilidad a los miembros del Poder Judicial, que debería ser extensible a los vocales electorales.

2.7. Juzgados electorales

Tampoco parece pertinente crear juzgados electorales permanentes para procesos electorales que no lo son. Es simplemente incrementar, innecesariamente, el personal y hacer subir los gastos.

2.8. Relación con partidos

Puede ser útil incorporar un artículo que obligue al Órgano Electoral a convocar a los partidos regularmente, sobre todo, en periodos electorales, con el fin de facilitar el seguimiento de las actividades del organismo electoral, pero también de ejercer el derecho de fiscalización, que no sólo sea un privilegio reservado al llamado “control social”. Esta previsión está ausente del proyecto.

2.9. Composición del Tribunal y forma de designación

Todos los factores no funcionales referidos pueden ciertamente afectar la confiabilidad en el Órgano Electoral, pero el factor diferencial descansa en la composición de sus miembros. Diríamos que la confiabilidad de la institución, en el fondo, descansa en la confiabilidad en los operadores que dirigen la institución. Por ello es que su forma de elección es decisiva.

Lo que propone el proyecto puede ser contraproducente a la necesidad de afirmar la independencia del Órgano Electoral y su confiabilidad. Según el proyecto, los candidatos a vocales del organismo electoral deben pasar por las audiencias públicas y el control social. A este último no sólo se le reconoce el “derecho a participar en las distintas fases del proceso” de designación (Art. 20, Inc. f), sino también el de “apoyar” o “rechazar” a los candidatos (Art. 20, Inc. g). ¿Esto quiere decir, que en última instancia las designaciones dependerán del aval de las organizaciones sociales y que el “cuarto poder del Estado” después les otorgará valor legal? Con estos procedimientos que consisten en última instancia en una suerte de reconocimiento de derecho al “veto” a las organizaciones sociales, difícilmente podrá garantizarse la idoneidad y confiabilidad de los vocales del Órgano Electoral.

Conclusiones

La condición de cuarto poder instituido en la CPE parece haber sido el factor inductor para que en el proyecto se pretenda convertir al Órgano Electoral Plurinacional en institución “principal” del Estado, es decir, en primer poder, alterando visiblemente el texto constitucional. Pero a la vez y contradictoriamente, este supuesto poder “principal” del Estado es sometido al control social, con lo cual se pone en entredicho su independencia, del mismo modo que la idoneidad de sus vocales.

Por último, es sugerente que el proyecto termine con la propuesta de que los vocales actuales permanezcan en sus cargos hasta que se les cumpla el periodo de seis años. Ciertamente que esta pretensión tampoco es constitucional.

De lo dicho se puede inferir que en los rubros mencionados y en otros, el proyecto no se ajusta a los criterios evaluativos mencionados, y que por tanto, no están orientados en general a garantizar la independencia e idoneidad del Órgano Electoral.

MÁS ALLÁ DE LA PROPORCIONALIDAD Y LA MAYORÍA. BASES PARA UNA DEMOCRACIA INTERCULTURAL

José Luis Exeni R.

La indagación planteada en el Conversatorio y esta reflexión se relacionan con algunos problemas de análisis vinculados con las reglas de elección y decisión, en el horizonte de la reciente reforma electoral en Bolivia.

Esta preocupación, más bien periférica, dada la magnitud de la reforma, consiste en indagar si estamos transitando de la proporcionalidad al sistema de mayorías. O para decirlo con más precisión: ¿se mantiene, y con qué variaciones, el sistema electoral mixto vigente desde la reforma constitucional de 1995? Mejor todavía: ¿hay un cambio sustantivo de reglas electorales en la democracia boliviana post Constituyente? Eso es lo que este artículo explora.

En esa acotada perspectiva, en el presente documento propongo tres hipótesis de trabajo:

1. En un escenario de refundación del Estado, marcado por la tentación-tendencia de privilegiar un modelo mayoritario en el proceso de construcción de una nueva hegemonía, la actual reforma electoral, en la letra y espíritu de la nueva Constitución Política del Estado, mantiene para la democracia representativa ampliada boliviana el sistema mixto que combina la representación proporcional y la representación por mayoría en la conformación de los órganos del poder público.
2. En comparación con el ciclo de la democracia pactada (ese “modelo” que sucumbió por sobredosis de partidocracia y mugre), las variaciones más sustantivas que acompañan el actual proceso de (re)diseño institucional, más allá de las reglas formales de conversión de votos en escaños, se sitúan en el sistema de representación política, las estrategias de los actores relevantes y el comportamiento electoral.

Pero quizás lo más relevante tenga que ver con el fortalecimiento de los mecanismos de participación directa y, en especial, con la inclusión de la democracia comunitaria.

3. El actual horizonte normativo y principista de la democracia en Bolivia trasciende los límites del otrora modelo hegemónico elitista-liberal-representativo y, en el marco de un Estado Plurinacional y autonómico en construcción, plantea el desafío de construir, en las instituciones, en las prácticas, en la cultura política, una democracia intercultural asentada en la complementariedad de las formas de democracia directa y participativa, representativa y comunitaria.

Resulta fundamental entonces insistir en que, a diferencia de anteriores procesos de reforma,

la exploración acerca del horizonte de la nueva norma electoral en Bolivia no puede entenderse al margen del impulso de construcción de un nuevo modelo de Estado y, claro, de una concepción ampliada de democracia, a saber, la democracia intercultural.

Así planteados los problemas de análisis y las hipótesis de trabajo, en lo que sigue, abordado de modo esquemático –casi como un guión para la discusión–, algunas cuestiones relevantes en este campo.

Las instituciones, esas mutantes (no) importan

Desde hace tres décadas, los procesos de transición a la democracia y sus andamios de “consolidación” trajeron consigo una renovada certeza: las instituciones importan, esto es, las reglas inciden en los resultados. O en otras palabras: la disputa por la construcción democrática, esa querrela con arreglo a correlaciones de fuerzas e intereses, tiene mucho que ver con la definición de reglas formales y sus graduales-sucesivas reformas.

En esa tradición, pero en clave refundacional (que no es sólo reforma, modernización o “retorno” del Estado), el actual contexto boliviano de cambio democrático plantea el desafío de un amplio y profundo camino de (re)diseño institucional. Una parte de esa agenda normativa es la reforma electoral en curso, como parte del más amplio y complejo proceso de conformación de los nuevos órganos del poder público en el Estado Plurinacional.

¿Cuál es el alcance de la reforma electoral?

En principio, es importante señalar que se trata de una reforma inserta en lo que podría llamarse *la huella normativa* del nuevo modelo de Estado.

Y es que por mandato constitucional, allende las “leyes cortas” y de transición, la Asamblea Legislativa Plurinacional tiene en agenda cinco leyes fundamentales. Dos de ellas son la Ley del Órgano Electoral Plurinacional y la Ley del Régimen Electoral¹ (ambas en fase de elaboración en el momento del Conversatorio). Quedan por hacerse, como asignaturas pendientes, otras normas fundamentales como una nueva Ley de Organizaciones Políticas, la Ley de Participación y Control Social y la Ley de la Consulta Previa.

¿Cuál es el rumbo de la propuesta-discusión en el horizonte de la reforma electoral? El entonces proyecto de Ley del Órgano Electoral Plurinacional establece los cimientos para la conformación de un nuevo órgano del poder público, con igual jerarquía a la de los otros órganos, que ejerce la Función Electoral. Pero además de definir la estructura, composición, competencias, atribuciones y funcionamiento de los nuevos tribunales electorales, el citado Proyecto sienta las bases del régimen electoral en el horizonte normativo de la “democracia intercultural” (como fue ampliamente desarrollado en la correspondiente Ley del Régimen Electoral).

¿Qué es lo que se mantiene, con ligeros ajustes, en el marco de la actual reforma electoral? En principio, a tono con lo ya establecido en la nueva Constitución, se preserva el carácter mixto del sistema electoral, con la combinación, en diferentes niveles, de la representación proporcional, para efectos de legitimidad-inclusión, y de la pauta mayoritaria, para efectos de gobernabilidad-eficacia decisional. Se lo hace, además, en el marco de las autonomías (en plural), considerando los distintos niveles territoriales de gobierno-administración y de representación-legislación.

¿Qué es lo potencialmente innovador en la nueva normativa electoral en Bolivia? Veamos algunos puntos:

- Quizás lo más relevante sea que en lugar de regular, como hasta ahora, el ejercicio de la democracia electoral centrada en el voto individual, regula la función electoral para garantizar el ejercicio de la democracia intercultural (que no mono- ni sólo multicultural).
- En lugar de adoptar “principios electorales” para la realización periódica de elecciones y, eventualmente, de referendos, plantea *principios esenciales* que hacen a la naturaleza misma de un órgano público del nuevo Estado, entre otros: plurinacionalidad, interculturalidad, complementariedad, integridad, equivalencia y participación y control social.

1 Las otras tres normas previstas son la Ley del Órgano Judicial, la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Las cinco normas fueron aprobadas, cumpliendo el mandato de la Constitución, antes del 22 de julio de 2010.

- En lugar de pensar en una democracia “sufragio-céntrica”, con credo en los partidos políticos, traza el horizonte de la demodiversidad asentada en la complementariedad (que no sólo coexistencia) de tres formas de democracia: directa y participativa, representativa y comunitaria.
- En el terreno de la democracia directa y participativa, además de regular con mayor amplitud y precisión el régimen de referendo, establece normas para el ejercicio de la revocatoria de mandato. Más todavía: fija condiciones para la supervisión de la consulta previa y el acompañamiento, con carácter deliberativo, de las asambleas y cabildos.
- En el ámbito de la democracia representativa, además de regular la elección de autoridades ejecutivas y representantes en los niveles nacional, departamental, regional y municipal, establece las bases para la elección por voto popular de las autoridades jurisdiccionales. Más todavía: fija las condiciones para la supervisión de la elección de autoridades en las cooperativas de servicio público y para la administración, por parte del Órgano Electoral, de los procesos democráticos en organizaciones de la sociedad civil.

En cuanto a la democracia comunitaria, la nueva norma establece un régimen definido para la supervisión del cumplimiento de las normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos para la elección y designación de sus autoridades, candidatos y representantes.

De manera transversal a las tres formas de democracia, la reforma electoral define con claridad las condiciones que garanticen el cumplimiento de los principios de equidad de género e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, con plena aplicación de los criterios de paridad y alternancia en todas las candidaturas.

La norma establece también un novedoso régimen para la campaña y propaganda electoral, que está orientado, por una parte, a impulsar la deliberación pública programática por encima de la “guerra sucia” personalizada y, por otra, de dirigir el acceso equitativo a los medios de comunicación por parte de las organizaciones políticas. Estas reglas incluyen una regulación específica para la elaboración y difusión de estudios de opinión con fines electorales.

A reserva de la futura norma para las organizaciones políticas, la reforma electoral establece pautas para la supervisión de la elección de dirigentes y las candidaturas de las organizaciones políticas (que no sólo partidos) en el horizonte de su democratización. Más todavía: define mecanismos de control y de fiscalización para los gastos de campaña y

propaganda electoral, velando por la transparencia y la rendición de cuentas documentada de las fuentes de financiamiento y el uso de tales recursos.

Es relevante también, en el ámbito del nuevo Órgano Electoral Plurinacional, la creación del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE) orientado a la promoción de una cultura política democrática intercultural.

Y, por último, se destaca la creación del Servicio de Registro Cívico (SERECI) como entidad responsable de garantizar el derecho a la identidad legal de la ciudadanía, mediante la integración de los datos del registro civil y del padrón electoral.

Como se puede ver, la reforma electoral en el nuevo Estado Plurinacional en Bolivia, en el horizonte de una democracia intercultural, no se limita a realizar ajustes o cambios en las reglas de conversión de votos en escaños, sino que plantea un amplio y profundo escenario de renovación normativa y de construcción institucional para el ejercicio ampliado, con transformaciones sustantivas, de la democracia, más allá del voto individual y de los partidos políticos.

Allende las reglas, con centro en los sujetos

Asumida la importancia (relativa) de las reglas electorales y su interacción con los resultados, en especial, la distribución de puestos de gobierno y de representación resultantes del sufragio, es fundamental para el análisis, como contexto, indagar la interacción de éstas con otros factores vinculados no sólo al diseño institucional, sino también al desempeño.

En ese marco, ¿qué cambia en el actual escenario de refundación, más allá de las continuidades-mutaciones de reglas, en comparación con el ciclo de la democracia pactada (1985-2005)? Es posible señalar descriptivamente, al menos, tres variaciones sustantivas:

En el *sistema de representación política*: se ha transitado de un pluralismo moderado, con tendencia centripeta, a un régimen de partido dominante (enfrentado a una oposición bulímica carente de ideas y de propuestas), con dificultad de cimentar puentes-puntos de encuentro. Mejor todavía: se entiende que se ha pasado de un sistema de partidos "tradicional" a un nuevo sistema de representación política (en construcción) que va más allá de las organizaciones políticas.

En la *estrategia de los actores*: se ha transitado de la disponibilidad de coalición (sobre la base de la negociación de intereses y, en especial, la distribución de cuotas de poder), asentada en pactos multipartidistas mayoritarios (parlamentarios y de gobierno), a la prescindencia de coalición, sustentada en la ausencia de voluntad o de necesidad de pactar.

Intervienen en ello no sólo el dato de un gobierno mayoritario (reelecto en las urnas con dos tercios de representación en la Asamblea Legislativa Plurinacional), sino también un conjunto de reglas informales y de estrategias específicas en función a la fortaleza y la existencia o no, de actores de veto.

En el *comportamiento electoral*: se ha transitado de la dispersión del voto, que no daba mandatos mayoritarios (al menos en el nivel central), a la convergencia mayoritaria del voto, que deriva en un mandato claro, reiterado en dos procesos, por una opción electoral (el Movimiento al Socialismo del presidente Evo Morales). Esta orientación del voto admite variaciones en los niveles sub-nacionales y también en las preferencias electorales respecto a los representantes (voto cruzado).

Hacia una democracia intercultural con igualdad

A beneficio de inventario, planteo la sospecha de que asistimos, en Bolivia, a una suerte de “revuelta plurinacional-popular de la democracia”. Y es que tras haber retirado los andamios de la democracia electoral con asiento casi exclusivo en el voto individual, la representación y los partidos políticos; transitamos luego hacia una democracia ampliada, de alta intensidad, con el ejercicio de instituciones de la democracia directa como el referendo; y asistimos en el presente al reto de gestionar la demodiversidad².

¿Qué significa tal ampliación, transformadora, híbrida, de la democracia boliviana? Tres cuestiones. Primera, la reafirmación-(re)conocimiento, al menos en la norma, de la democracia representativa. Con dos preguntas: ¿queda saldado así el discurso-debate que oponía, como excluyentes e incompatibles, la representación y la participación? ¿Se asume, en la práctica, una lógica de complementariedad y no sólo de coexistencia?

Segunda cuestión: además de los ya vigentes mecanismos de referendo e iniciativa legislativa ciudadana, la inclusión-reconocimiento de cuatro mecanismos de democracia directa hasta ahora ausentes en nuestro ordenamiento constitucional: la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa.

Y la tercera cuestión, quizás la mayor innovación respecto a la forma de gobierno, tiene que ver con “la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por

2 La noción de demodiversidad ha sido planteada por el sociólogo portugués Boaventura de Souza Santos. Está sustentada en dos principios fundamentales: a) no existe una sola sino varias concepciones de democracia y b) el modelo hegemónico de democracia (liberal, representativa, elitista) no garantiza más que una “democracia de baja intensidad”. La demodiversidad se puede entender, entonces, como “la coexistencia pacífica o conflictiva de diferentes modelos y prácticas democráticas”.

normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos". ¿Democracia post-liberal, como plantean algunos? Democracia intercultural, más bien, se llama el desafío.

¿Y qué novedades constitucionales/constituyentes, en la reforma electoral, encontramos con respecto a la representación política? La premisa fundamental es que la soberanía, que por definición reside en el pueblo, se ejerce no sólo de manera delegada, sino también en forma directa. Sobre esa base, al definir cuáles son las organizaciones titulares de dicha representación en democracia, además de los partidos políticos y las agrupaciones ciudadanas, se incorpora explícitamente a las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

Y se define dos competencias-retos mayores, entre otros, para el Órgano Electoral (en su condición de cuarto órgano del poder público): a) regular y fiscalizar la elección interna de los dirigentes y candidatos de los partidos políticos y agrupaciones ciudadanas; y b) supervisar el "estricto cumplimiento" de las normas y procedimientos propios en la elección de autoridades, representantes y candidatos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

Queda pendiente para el debate y la norma, más allá del espíritu y la letra del nuevo texto constitucional, la compleja discusión acerca de la ciudadanía, el ejercicio de derechos, la participación directa y, en especial, los mecanismos de "control social". Y es que la "radicalización" de la democracia debiera asentarse en equilibrios –siempre conflictivos– entre lo individual y lo colectivo, entre las instituciones y las prácticas, entre la estabilidad política y el buen gobierno democrático, entre la libertad y la igualdad. . .

Quedan algunas interrogantes: ¿Cómo habrá de reconfigurarse el sistema de representación política "más allá de los partidos"? ¿Con qué relaciones se hará esta reconfiguración respecto a los movimientos sociales, comités cívicos, juntas de vecinos, medios de comunicación, sindicatos, entidades empresariales y otras organizaciones de la sociedad civil? ¿Cómo impulsar espacios públicos participativos, de diálogo y deliberación, más allá de la sola lógica corporativa? ¿Qué hacer para evitar la tentación, por razones "esencialistas" de diferenciar desde el Estado a los ciudadanos "de primera" y los ciudadanos "de segunda"? ¿Cómo canalizar mecanismos democráticos de control social y rendición de cuentas? ¿Cómo avanzar, en fin, hacia una democracia intercultural no sólo en las normas sino, en especial, en las prácticas?

El horizonte de la reforma electoral (que no sólo ajuste o maquillaje), con experimentalismo democrático en un nuevo Estado Plurinacional y con autonomías, está tocando la puerta.

EDIFICANDO UN ESTADO PLURINACIONAL

Oscar G. Cámara Amaya

Introducción

En los últimos dos años se han venido desarrollando cambios dinámicos como sustantivos en lo social, en lo político que han significado una transformación radical en la estructura jurídica política de Bolivia.

Ni siquiera la globalización o mundialización de nuestra sociedad ha logrado parar las transformaciones nacionales, sus representaciones culturales y los nuevos estilos de vida que hemos venido configurando desde la aprobación del nuevo texto constitucional.

Una de las exigencias de los artículos transitorios de la Constitución Política del Estado es la aprobación de dos leyes importantes: la Ley del Órgano Electoral y la Ley del Régimen Electoral, entre otros, pero con una configuración estatal distinta, la de ser un Estado autonómico con varias formas de organización subnacional.

En esa línea es preciso hacernos algunas preguntas:

¿Qué formas nuevas de reconstruir ciudadanía, es decir, si seguiremos manteniendo la relación vertical gobernados-gobernantes o si, definitivamente, habremos sepultado esa relación perfilando una nueva entre el Estado y la ciudadanía?

Otra pregunta que se impone es ¿qué formas de gobierno estamos construyendo? Desde lo central, lo departamental, lo regional y lo local; y aquí es preciso recordar una definición que hace Alexis Toqueville, en *La democracia en América*, respecto a la tradición de autogobierno que liga la democracia moderna con las potencialidades de los poderes locales. En el capítulo "El uso que hacen los norteamericanos de la asociación en la vida civil", textualmente dice: "En lugar de dar al soberano todos los poderes administrativos que se confiaban a las corporaciones o a los nobles, se puede dar una parte a cuerpos secundarios formados temporalmente de simples ciudadanos". (Libro segundo, 2da. parte, Cap. V).

También recordando a Borja, podemos decir que la forma de ser Estado democrático es la articulación de los poderes departamentales, regionales, indígena originario campesinos, y locales, que hacen y fortalecen el nivel superior, es decir el órgano central, como ha analizado en su obra *Descentralización y participación ciudadana*, publicada en Madrid en el año 1987.

En la misma línea, Wehling va a sostener en su libro *Gemeinde und politisches Leben*, que el municipio es la verdadera escuela de la democracia. Si es así, podemos también

señalar que las autonomías departamentales, regionales, indígena originario campesinas, cumplen esa función de educar, es decir de desarrollar una conciencia cívica; refuerzan lazos de solidaridad y hacen más comprensible y aceptable la noción de interés general; ello nos permite caracterizar una nueva democracia autonómica y plural.

Con estos elementos nos permitiremos analizar, reflexionar, y proyectar la democracia, su sistema político y su sistema electoral, no sin antes señalar que fuimos los primeros en diseñar los anteproyectos de ley del Órgano y del Régimen Electoral que hoy están siendo discutidos en la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Contenido

Análisis político de la coyuntura, sus actores estratégicos.

1. La ruta electoral diciembre 2009 y abril 2010.
2. La democracia y el sistema político.

Análisis político de la coyuntura y sus actores estratégicos

Línea del tiempo político

La presente coyuntura considera como periodo de análisis el tiempo que transcurre entre las elecciones nacionales, de diciembre de 2009, hasta el enfrentamiento en el municipio de Caranavi, en mayo de 2010. Se considera la relevancia de este recorte temporal atendiendo a la necesidad de dar cuenta de un proceso vertiginoso de cambio en el sistema político boliviano y en las relaciones de fuerzas en el nivel nacional y territorial.

Para ello se identifica momentos importantes del proceso político como son los siguientes:

- Elecciones Nacionales 2009 (06/12/2009)
- Posesión de la Asamblea Legislativa Plurinacional
- Acto en la localidad de Tiwuanaku
- Posesión del Presidente
- Ruptura MSM - MAS
- Elecciones departamentales y municipales
- Impugnación de las resoluciones 030 y 031 de la CNE
- Incremento salarial definido por el gobierno
- Huelga de hambre

- Huelga de hambre de Unidad Nacional (UN)
- Huelga de hambre de los asambleístas de la oposición
- Amparo Constitucional
- Nacionalización de empresas de electricidad, 1 de mayo.
- Reacción fabril y quema del Ministerio de Trabajo
- Movilización del magisterio
- Bloqueo de carreteras en Caranavi
- Desbloqueo y enfrentamiento en Caranavi (07/05/2010)

Las características principales de la coyuntura política

La actual coyuntura política está signada por un giro en la concepción estratégica del ejercicio del poder. Esta transformación se revela en dos momentos trascendentales en la construcción del Estado Plurinacional: en primer lugar, las elecciones nacionales de diciembre de 2009 como momento culminante de una concepción estratégica hegemónica del poder; en segundo lugar, la posesión del Presidente Evo Morales en su segundo mandato en enero de 2010, como el comienzo de la implementación de una nueva orientación estratégica de dominación política.

Se trata, entonces, del tránsito de una concepción hegemónica, de supremacía y dirección intelectual y política, sostenida en el apoyo de los movimientos sociales y en aliados político partidarios locales, hacia la concepción estratégica de dominación política, orientada a imponer un proyecto político ideológico, sostenido en el uso de los recursos del Estado (fuerza física, jurídica, electoral, ideológica) y el disciplinamiento social.

La nueva orientación, en el periodo transcurrido entre la posesión presidencial y los enfrentamientos de la localidad de Caranavi, se verificó en dos dimensiones: la política, en relación a la designación de candidatos a las elecciones municipales y departamentales y, la económica, respecto a la capacidad de atender las demandas sociales y la gestión de los conflictos.

En el primer caso, la designación de los candidatos a los municipios y gobernaciones, aparentemente, no respondió a una metodología orgánica que tuviera como soporte el reconocimiento de los liderazgos naturales de los movimientos sociales, dando lugar en algunos casos a reconocer candidatos con escasa legitimidad, pero que fueron incorporados

en las listas oficiales del partido gobernante. Los problemas en la designación y las formas de selección de los candidatos tuvieron un doble efecto en el nivel territorial: por un lado, la ruptura entre la base y los líderes formales y, por la otra, el desplazamiento y marginación de los líderes naturales, quienes en algunos casos fueron cooptados por otras organizaciones políticas, provocando la división en el territorio. Los efectos de tales determinaciones se intensificaron en la parte occidental del país donde la cultura política de la región tiende a ser autónoma a nivel microterritorial, lo que evidencia que el poder se halla disperso y que la relación con el Presidente y el gobierno se concibe en términos de alianza antes que de subordinación. Adicionalmente, se puede señalar que la forma de designación de los candidatos mostró al instrumento político como una organización hermética e inaccesible a cualquier aspiración de personas cercanas al proyecto de cambio. En ese marco, fueron las clases medias las más sensibles a estas acciones políticas, lo que incidió en su distanciamiento relativo del MAS.

En el segundo caso, la demanda de establecer una planta de tratamiento de cítricos en Caranavi y el bloqueo de la carretera hacia La Paz, iniciado desde fines del mes de abril, desembocó en un enfrentamiento con la Policía cuyas repercusiones políticas no terminan de ser evaluadas. Entre ellas, sin embargo, cabe mencionar, la decisión gubernamental de esperar a que las acciones de protesta se agoten por sí mismas, desconociendo la naturaleza del conflicto en el área rural y del sector que protagonizaba dichas acciones. Así, en Caranavi se mostró que ciertos actores sociales pueden tener en determinadas circunstancias control del territorio y que la legitimidad de los líderes sociales está fuertemente imbricada al logro de las demandas de las bases. El resultado del enfrentamiento fue negativo para el gobierno que, a final de cuentas, aceptó construir la planta de procesamiento, perdió uno de sus soportes políticos en el departamento de La Paz, vio divididas las organizaciones sociales del lugar y vio perdida la legitimidad de los líderes del instrumento político en la región.

La evaluación de resultados de la implementación de la estrategia de dominación política debe considerar los siguientes aspectos en la parte occidental del país y en relación a la población urbana: a) las clases medias se han distanciado del gobierno por razones subjetivas, en tanto perdieron de vista la posibilidad de ser asimilados protagónicamente en el proceso de cambio; b) la pérdida de respaldo político en algunas poblaciones del área rural en el occidente del país obedece a la ruptura de alianzas que habían sido concebidas como inmutables; c) se ha producido una erosión en el seno de las propias organizaciones sociales que apoyaban al instrumento político, las cuales no están informadas de las orientaciones estratégicas políticas y económicas del gobierno; d) se ha debilitado en algunas localidades la relación entre el líder local y las bases.

La estrategia de dominación política, al partir de una concepción vertical y uniforme del ejercicio del poder, está confrontando una realidad territorial y social marcada por el “particularismo” y la defensa “radical” de intereses sectoriales y locales (dispersión del poder) y la búsqueda de horizontalidad en las relaciones con el gobierno. De este modo, el desafío principal para el gobierno, al momento de implementar tal estrategia, se orienta por dos vías: a) mantener la actual orientación, utilizando los recursos institucionales del Estado, lo cual implica acudir al uso de la fuerza de manera reiterativa y tendencialmente más intensa, o b) reorientar la estrategia reconociendo las diversas culturas políticas regionales y locales, así como la naturaleza diversa de los conflictos sociales, principalmente en relación a organizaciones del campo y de la ciudad y del oriente y el occidente.

Los actores estratégicos

En este marco temporal y de hechos políticos relevantes, el alineamiento y la fortaleza de ciertos actores estratégicos del proceso de cambio se ha modificado. Los resultados de las elecciones departamentales y municipales de abril nos muestran que de un monolítico bloque social estructurado en la ciudad de El Alto de La Paz alrededor de la FEJUVE y la Central Obrera Regional, se ha pasado a una situación incierta sobre la capacidad de movilización de la población alteña y su identificación con el proceso de cambio.

En igual forma, en el área rural de la parte occidental del país se ha producido una fisura en el apoyo político al esquema gubernamental por parte de algunos pueblos originarios y una parte del sector cocalero y de colonizadores en el departamento de La Paz. Los dos primeros en el marco de las elecciones de abril y el segundo como consecuencia de demandas sectoriales no atendidas.

A ello se debe agregar que la defensa del Parque Aguaragüe por parte de los indígenas del Chaco en contra de los efectos contaminantes de la operación de las empresas hidrocarburíferas y la oposición de los pueblos del Territorio Indígena del Parque Isiboro Sécure (TIPNIS) a la construcción de una carretera que intenta atravesar el Parque, aduciendo la defensa ambiental del mismo, muestran una forma no subordinada de establecer un relacionamiento con el gobierno, marcado por el particularismo y el empoderamiento social que pugna por una horizontalización de los procesos de toma de decisiones y la atención de sus demandas por el poder público.

En el ámbito más propiamente urbano, el incremento salarial del 5% propuesto por el gobierno fue utilizado por sectores del magisterio, salud y fabriles de la ciudad de La

Paz, y en menor medida en otros departamentos, para enfrentar la política gubernamental, articulando de manera parcial a otros sectores urbanos (universidades) que se sienten amenazados por los cambios institucionales en curso.

El sector que mantiene consistencia con el proceso de cambio y muestra fortaleza organizativa se asienta principalmente en los cooperativistas mineros.

1. La ruta electoral diciembre 2009 - abril 2010

Las elecciones nacionales de diciembre de 2009 tuvieron un resultado por demás positivo para el MAS, al alcanzar un 63.91% de la votación a nivel nacional, lo que se tradujo en una representación mayoritaria en la Asamblea Legislativa Plurinacional. Desde la geografía electoral, mostró una presencia predominante en seis de los nueve departamentos y la ratificación del voto cautivo de los departamentos de la parte occidental del país (La Paz, Oruro, Potosí), cercanos al 80%.

Cuadro 1: Características del voto en las elecciones de diciembre 2009 y abril 2010 por departamentos

| Departamento | 2009 | 2010 |
|--------------|----------|---------|
| Chuquisaca | 56,05% | 53,6% |
| La Paz | 80,28% | 50,0% |
| Cochabamba | 68,82 % | 61,9% |
| Oruro | 79,46% | 59,6% |
| Potosí | 78,32% | 66,8% |
| Tarija | 51,09% | 44,1% * |
| Santa Cruz | 40,91% * | 38,2% * |
| Beni | 37,66% * | 40,1% * |
| Pando | 44,61% * | 49,7% |

(*) Lugares donde perdió el MAS.

Las elecciones de abril de 2010, a nivel departamental, en términos porcentuales nos muestran una caída en el apoyo electoral al MAS en los departamentos de la parte occidental del país. El descenso más drástico se verifica, en todo caso, en el departamento de La Paz, con una diferencia aproximada de 30%, seguido por Oruro y Potosí con una

reducción de alrededor del 20% y del 10%, respectivamente. En los otros departamentos la situación no mostró cambios sustanciales con excepción de Tarija, plaza que se veía como de conquista posible y que fue perdida, y la victoria en el departamento de Pando, por un estrecho margen. En términos absolutos, el descenso en los votos para el MAS van de 1.520.777 –obtenidos en la elección presidencial– a 714.649 en las elecciones departamentales, lo que muestra una reducción significativa de los votos en los tres departamentos.

Empero, si bien es cierto que una elección nacional no puede ser comparable con otra de nivel territorial, no se puede dejar de destacar lo sucedido en los departamentos cuya población apoyó el proceso de cambio, de manera reiterada, desde el 2005.

A nivel municipal, los resultados electorales para el partido gobernante también deben ser evaluados de manera relativa. El MAS logró ganar en la mayoría de los municipios del país, aunque en contrapartida perdió en seis de los nueve municipios de las capitales de departamento, además del municipio de El Alto de La Paz. Con estos datos, es posible señalar que el apoyo político al MAS se incrementó cuantitativamente en la parte oriental y sur del país y disminuyó en la parte occidental.

Desde una perspectiva cualitativa, se puede indicar que estos resultados afectan la imagen hegemónica y simbólica de poder del MAS y del Presidente en la región occidental, más aún, muestran un desplazamiento en el voto de la población urbana del municipio de La Paz y Oruro hacia el MSM (Movimiento Sin Miedo), que capitalizó una suerte de “voto prestado” en contra del MAS, pero no así en contra del proceso de cambio. En el reverso de la moneda, la votación de El Alto se desplazó en primer lugar hacia un partido de oposición (UN) y en segunda instancia hacia el MSM, lo que cuestiona de manera directa el “voto duro” que presumiblemente se localizaba en esta ciudad y que a la postre se muestra como “voto blando”. Lo sintomático del caso es que tampoco se puede comprender como un “voto instrumental” (movido por el interés).

2. La democracia y el sistema político

2.1. La democracia en Bolivia

Los resultados de las elecciones nacionales otorgaron al MAS una amplia mayoría en la Asamblea Legislativa Plurinacional, posición privilegiada que fracturó la concepción tradicional de la democracia liberal de pesos y contrapesos, lo que fue posible debido a la débil presencia de los partidos de oposición en dicha Asamblea. De esa manera, el Órgano

Ejecutivo tiene la posibilidad de concentrar los procesos de toma de decisiones, así como de influir en los demás órganos del Estado. Asimismo, al haberse evidenciado un proceso de personalización de la política, es el Presidente como cabeza del Órgano Ejecutivo quien concentra en mayor medida la capacidad decisoria.

La concepción tradicional de la democracia correspondía a una forma mono-organizativa del Estado nación. En nuestro país, al constituirse la diversidad cultural en el fundamento del Estado Plurinacional, el concepto de democracia desborda esos cánones formales (de ser representativa y participativa) para incorporar de manera explícita el reconocimiento de otras formas de politicidad de los pueblos y naciones indígena originario campesinos, sintetizados en lo que se viene a denominar la democracia comunitaria.

Esto reconocimiento influyó en el aumento del número de representantes en la Asamblea Legislativa Plurinacional y de representantes elegidos en circunscripciones especiales indígenas. Esta nueva composición otorga a la Asamblea mayor legitimidad, en tanto la sociedad plural se ve reflejada de manera real y efectiva en los ámbitos de decisión, operación que se ve complementada a nivel territorial con la inclusión de representantes de pueblos indígena originario campesinos en los diferentes órganos del Estado y en los diferentes niveles de administración gubernamental.

La democracia en Bolivia está posicionada en el imaginario colectivo como participación, lo que lleva a pensar en un empoderamiento social destacable. Sin embargo, cuando tal efervescencia social de participación no es efectiva y no logra satisfacer demandas sociales específicas; al enfrentarse contra un Estado burocratizado, parece emerger un sentimiento de desencanto y que da paso al alejamiento de la política. La participación, así mismo, al haberse desdibujado el sistema de partidos tradicional, circula predominantemente a través de un solo canal de comunicación entre Estado y sociedad: el Movimiento al Socialismo.

En este marco, la posición del partido gobernante no es de las más cómodas, pues al convertirse en el único canal de mediación entre sociedad y Estado (Poder Ejecutivo y Presidente) no puede evitar una sobrecarga de demandas que difícilmente se procesan en el aparato público.

En la actual coyuntura, después de ser aprobada la nueva Constitución Política del Estado, las preocupaciones de la población han dejado de ser institucionales para retrotraerse al ámbito particular e inmediatista, lo que hace prever en el corto plazo el incremento de mayores demandas sociales. Por el contrario, al haber definido el gobierno una proyección estratégica económica y política, y al utilizar una concepción de dominación política para el ejercicio del poder, las preocupaciones sobre la gestión pública en el corto plazo no son prioritarias. Empero, el incremento de las demandas sociales, aunque en principio dispersas,

pueden llevar a minar la propia gestión estratégica gubernamental. Más aún, si se considera que el proceso de apropiación de la democracia y el poder por parte de las organizaciones sociales fue estructurado sobre la base de un apoyo protagónico y militante, en consecuencia, es difícil para ellas concebir que el nuevo Estado no atienda sus reivindicaciones, aspiraciones y sueños.

2.2. El sistema de partidos

El sistema de partidos políticos en Bolivia se ha reconfigurado como consecuencia de las elecciones nacionales de diciembre de 2009 y las municipales y departamentales en abril de 2010. En esa medida, se puede hablar de un sistema de partidos predominante en la medida que junto al MAS se reconoce legal y legítimamente la participación de otros partidos políticos como el MSM y Unidad Nacional, así como la de organizaciones políticas regionales y locales.

El rasgo distintivo de este sistema es que, después de dos elecciones nacionales y un revocatorio, no se ha producido la alternancia en el poder desde 2005. Por el contrario, los resultados electorales de diciembre de 2009 sobrepasaron el umbral de la mayoría absoluta al alcanzar, el partido gobernante, más del 63% de los votos, situación que por un breve lapso configuró la idea de que se había transitado a un sistema de partidos hegemónico ideológico. Empero, los resultados de las elecciones departamentales y municipales de abril de 2010, en las que el MAS perdió importantes plazas en siete ciudades importantes del país, ratificaron la primera tendencia orientada provisionalmente a la configuración de un sistema de partidos predominante.

Una de las principales características de este sistema de partidos predominante es que el MAS preservó la hegemonía ideológica hasta las elecciones nacionales del año pasado. Esta situación también cambió con la emergencia del MSM a nivel nacional, debido a que la proyección de éste último se logró en el marco de los mismos códigos discursivos e ideológicos del partido gobernante. Con ello, la competencia en el sistema de partidos asumió características centrífugas, polarizadas entre el “cambio” de corte indígena e izquierdista o el “statu quo” de corte derechista, contraposición en la que Unidad Nacional pugna por un centro del cual paulatinamente se va alejando hacia el vértice de la derecha.

2.3. El Movimiento Sin Miedo (MSM)

El Movimiento Sin Miedo rompió su barrera regional y logró proyectarse nacionalmente como la segunda fuerza política del país. No sólo logró ganar las alcaldías de La Paz (48.5%)

y Oruro (39,1%) en la región occidental, hasta ese entonces mercado cautivo del MAS, sino que logró concejales y asambleístas en diversos municipios y gobernaciones. Con ello inauguró un ciclo político de despegue autónomo y la redefinición del sistema de partidos. La forma en que alcanzó estos resultados se vincula con el relacionamiento que mantuvo con el partido gobernante durante la primera gestión de gobierno de Evo Morales. Se trata pues, de una organización política parida de las entrañas del proceso de cambio, de ahí que sea inmune a los ataques esgrimidos contra la derecha y los partidos tradicionales, además convivió en las estructuras internas del MAS, lo que le permitió conocer las fortalezas y debilidades del mismo a nivel territorial; tal es así que pudo identificar y reclutar a líderes sociales con legitimidad que no ingresaron en las listas de candidatos del partido gobernante, operación que a final de cuentas fracturó la hegemonía política del MAS en algunos municipios y regiones. Por su composición predominante de clase media, y ahora con presencia en municipios rurales, logró una larvaria alianza campo-ciudad, la que le permite, no obstante, incrementar su capacidad para formar coaliciones.

2.4. Los partidos regionales

Como consecuencia de los resultados de las elecciones nacionales de 2009, la oposición política articulada en la media luna trazó aparentemente una estrategia regionalista para encarar las elecciones departamentales y municipales de 2010. En ese marco, emergieron en estos departamentos nuevas organizaciones políticas como son las siguientes: Chuquisaca Somos Todos en el departamento de Chuquisaca; Alianza Social (AS), consolidada regionalmente, y la emergencia de una nueva Agrupación Ciudadana Uqhariquna (ACU) en Potosí; Camino al Cambio Alianza Nacional (CC) en Tarija; VERDES en Santa Cruz; Primero el Beni (PRIMERO) en Beni; Consenso Popular (CP) en Pando. Los espacios públicos alcanzados a nivel de concejales, subgobernaciones, asambleístas departamentales además de alcaldes y gobernadores muestran la acción estratégica y los nuevos rasgos de este sistema partidista regional, asentado territorialmente en el departamento. Entre ellos destaca su orientación ideológica regionalista y el rescate de la cultura propia, la formación de una base de apoyo político circunscrito a la región y su potencial de conformar coaliciones en próximas contiendas electorales.

2.5. Las culturas políticas

El momento de disponibilidad social que permitió la implementación del proceso de cambio trajo consigo la posibilidad de aceptar nuevos valores y creencias, así como modificar conductas y comportamientos proyectados desde la cultura de los pueblos indígena originario campesinos. La lucha por el poder, empero, llevó a la población boliviana a buscar una solución personalizada a sus problemas, la cual encontró su expresión material en el presidente Evo Morales, quién no sólo se convirtió en el símbolo del cambio, sino también en la imagen de un nuevo mito político.

Esta situación, si bien dotó al Presidente de gran legitimidad y respaldo popular en las urnas, concentró la vida política en lo que dice y hace cotidianamente y de manera secundaria en lo que hace su equipo ministerial. En este sentido, se asumió que las decisiones públicas tenían su origen en las definiciones de la primera autoridad del Estado, tal es así que de manera extrema se puede pensar que la población identificó y asoció a Evo Morales con el Estado Plurinacional. Por ende todo reclamo al gobierno y al Estado debía pasar por la definición personal del Presidente.

Otro dato importante al respecto se refiere a la forma en que la población ve al nuevo Estado. El cambio de valores hizo que del reconocimiento que existía a la no intervención del Estado neoliberal en la economía y la sociedad, se pase hoy en día a demandar la intervención estatal para resolver los problemas individuales, sectoriales, locales y regionales. La nueva cultura política, por tanto, otorga un lugar privilegiado a un Estado protector como rasgo predominante de la nueva forma de organización política de la sociedad, lo que convierte al Estado en un instrumento para resolver y satisfacer las demandas sociales.

Estas percepciones, sin embargo, deberán ser matizadas al momento de reconocer que la cultura política del país no es homogénea, sino que, por el contrario, es heterogénea en términos geográficos y sociales (campo – ciudad). Tal es así que la política y las instituciones estatales no son percibidas de la misma manera por la población del oriente, del occidente o por la del sur del país. Estas diferencias se verifican de igual manera en los valores y percepciones diferenciados entre la población del campo y la de la ciudad, diferencia que se visibilizó de manera transparente en el comportamiento electoral de la población urbana y la del área rural en las últimas elecciones a nivel territorial.

¿HACIA UN SISTEMA ELECTORAL MAYORITARIO?

Marcelo Silva Mollinedo

Las elecciones constituyen una práctica sustancial y consustancial de las democracias y probablemente sean el único indicador universalmente aceptado para determinar (por lo menos formalmente) un régimen democrático, más aún, en un contexto donde los parámetros para medir la democracia están envueltos en un debate que trasciende la racionalidad política e implica factores sociales, económicos, culturales, etc.

En el marco de la otrora democracia representativa, las elecciones eran el exclusivo mecanismo de participación ciudadana a la hora de constituir gobiernos; hecho que ha quedado atrás gracias a la fuerza de las corrientes populares democratizantes que han configurado un nuevo escenario plasmado en la actual Constitución Política del Estado (Art. 11). Este nuevo marco, que se ha venido a conceptualizar como democracia intercultural, permite la coexistencia de tres modelos de democracia (representativa, participativa y comunitaria) que expresan otra faceta de lo "pluri".

La democracia intercultural merece amplios y diversos espacios de análisis que, con el transcurrir del tiempo y su ejercicio, nos obligarán a derramar mucha tinta. Por el momento, permítaseme concentrarme en la dimensión de la democracia representativa y su centralidad electoral.

Si bien es cierto que el ejercicio electoral ya no es la única forma de participación política, no se puede obviar su trascendencia cuantitativa y cualitativa en el momento de constituir el poder político. Bajo los parámetros de la democracia representativa, el ciudadano elige y seguirá eligiendo al Presidente y Vicepresidente del Estado, al Órgano Legislativo en pleno, a las autoridades del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional y en gran medida a las autoridades políticas departamentales, regionales y municipales.

Por otra parte, cuando miramos la historia reciente y en especial los serios conflictos políticos que vivió el país, concluimos que el ejercicio electoral se constituyó en la última instancia y en el mejor medio de resolución, posibilitando una nueva correlación de fuerzas políticas. Es decir, las elecciones fueron el instrumento para configurar, reconfigurar, legitimar y relegitimar el poder político en Bolivia.

Los recientes procesos electorales han sugerido una importante reflexión colectiva que lleva a las siguientes interrogantes: ¿Qué pasa después del voto ciudadano?, ¿cómo se cuentan los votos?, ¿quién ha ganado?, ¿quién ha perdido?

¡La carrera ha terminado!
Pero ¿quién ha ganado?
Todos han ganado y todos deben tener premio.

Lewis Carroll
Las aventuras de Alicia en el país de las maravillas (1865)

Por supuesto que no todos pueden ganar, hay perdedores y estos serán los más o los menos, dependiendo del tipo de sistema electoral que se adopte.

Los sistemas electorales son el conjunto de métodos y mecanismos para traducir los votos ciudadanos en escaños políticos. Se sitúan entre las preferencias políticas de los electores reflejadas en los resultados electorales y su posterior concreción en las instituciones políticas. Dicho de manera simple, los sistemas electorales son los mecanismos que nos permiten “partir la torta” del poder político y redistribuir las “tajadas” de forma proporcional o desproporcional según sea el caso.

Básicamente, existen dos tipos de sistemas electorales:

Los sistemas mayoritarios, que favorecen la hegemonía de uno o dos partidos en el parlamento y el control del gobierno por un único partido; las características de este sistema aseguran que el ganador reciba la mayor cantidad de escaños.

Los sistemas proporcionales, que buscan una más ajustada distribución de los resultados electorales en la conformación de las instituciones políticas, es decir, la proporción de asignación de escaños se asemeja a la proporción de votos.

En muchos países, analizando los criterios de gobernabilidad, eficacia, fragmentación parlamentaria, pluralismo, complejidad social, derechos políticos de las minorías, etc., se aplica ambos tipos de sistemas electorales para diferentes espacios de conformación del poder político, aunque la preeminencia de alguno de los dos es explícita.

La tipología de un sistema electoral está altamente determinada por la manera en que se arman o acomodan sus componentes técnico-estructurales: las fórmulas electorales, las circunscripciones electorales, los tipos de candidaturas y las barreras o umbrales electorales. Se trata de elementos complejos que requieren de una verdadera “ingeniería electoral”.

Después de estas consideraciones es ineludible preguntarse:

¿Hacia un sistema electoral mayoritario?

Cuando observamos la realidad política, pareciera que la respuesta a esta interrogante es positiva. Existe un reducido pluralismo político (especialmente en el nivel central del Estado),

un partido tiene el control hegemónico del Órgano Legislativo y del Órgano Ejecutivo lo cual influye directamente en la conformación de los otros órganos del Estado.

Políticamente, se ha configurado un sistema de partido dominante donde la gran distancia electoral y de escaños políticos impiden que la oposición política siquiera tenga capacidad de veto.

Sin embargo, no hay elementos jurídicos-formales que nos hagan pensar que las reformas introducidas al sistema electoral boliviano por la Constitución Política del Estado y la Ley de Régimen Electoral, hayan provocado un viraje radical de la proporcionalidad al sistema mayoritario.

En este caso, la ausencia de pluralismo y competencia electoral en la dimensión nacional no está determinada por el diseño del sistema electoral; más bien es el resultado de la distribución de las preferencias electorales ciudadanas que son intrínsecas a las características de liderazgo, organización, representación y capital social que tienen los actuales partidos políticos o instancias de representación.

Ahora menos que nunca, es difícil pensar que las autoridades electorales y el sistema electoral brinden incentivos para garantizar la competencia electoral redimensionando la proporcionalidad. La titánica tarea parece ser menester de los débiles partidos políticos que aún “sobreviven” en el sistema de partidos políticos; en otras palabras, si ellos no se hacen competitivos electoralmente, nadie lo hará por ellos, más aún cuando en algunos casos no se necesita incentivos sino “resucitadores”.

Esto implica repensar estructuralmente el papel, la organización y las características de los actores colectivos que asumen algún grado de representación política, para ello las claves de análisis deben trasladarnos al viejo debate sobre el liderazgo, la organización y la democratización interna, la propuesta política y la capacidad de generar lazos de solidaridad en base a una laboriosa tarea de micropolítica.

De alguna manera, las pasadas elecciones departamentales, regionales y municipales (especialmente municipales donde hubo mayor competencia electoral), dan algunas pautas del camino que probablemente deban transitar los partidos políticos.



EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DE GOBIERNO

EL CAMBIO QUE NO CAMBIA

Roberto Laserna

La historia reciente del país ha estado marcada por la promesa del cambio. Insatisfechos con nuestras condiciones de vida y de trabajo, con las perspectivas que ofrece el país a nuestros hijos, con la pobreza extendida por toda el área rural y las visibles desigualdades en las ciudades, con la debilidad e ineficacia de nuestras instituciones, con la lentitud de la justicia y la precariedad de la policía, con el comportamiento de nuestra dirigencia política y hasta con el bajo desempeño de nuestro fútbol, los bolivianos apostamos por el cambio y nos dejamos deslumbrar por quienes lo prometen rápido y sin costo.

El movimiento pendular

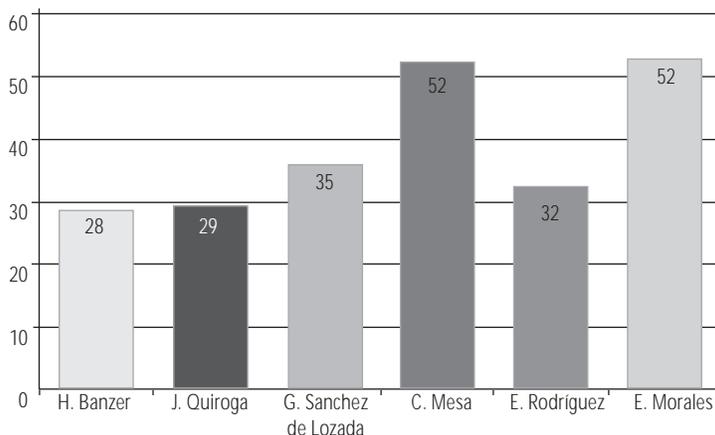
Ninguno de los problemas mencionados es nuevo, y tampoco lo es la promesa del cambio. En realidad, hemos vivido ya varios procesos de cambio, todos con distintos denominativos, sin haber logrado el progreso prometido, también llamado de distintas maneras.

Es que, en el fondo, nos movemos como en un péndulo que nos lleva en una época hacia el estatismo y en otra hacia la iniciativa individual, enfatizando una vez la redistribución y otra la generación de riqueza, confiando a veces en liderazgos personales y a veces construyendo instituciones. Ese movimiento pendular nos impide completar ciclos y procesos y nos da la ilusión de que siempre podemos empezar de nuevo.

Ese movimiento pendular depende de la generosidad de la naturaleza. La abundancia acompaña el movimiento hacia el estatismo pues consideramos que es el único mecanismo que hará público el acceso a las riquezas naturales. La escasez nos devuelve hacia la opción de aplicar nuestra creatividad en la generación de riqueza mediante la producción y el intercambio. Los tiempos del movimiento pendular, o la velocidad con que nos movemos de uno a otro extremo, dependen de cuán rápido se agota o descubre cierta forma de riqueza natural y cuánto la demanda en los mercados internacionales.

Sería absurdo pensar que ese movimiento pendular lo es todo, porque alguna experiencia acumulamos y de cada movimiento algo queda. Pero no es mucho y casi nunca como parte de un esfuerzo racional y deliberado de aprendizaje. Las elites políticas, en general, prefieren creer que vale la pena ser originales y fundadoras.

Gráfico 1: Intensidad de conflictos. Promedio de eventos por mes



En las últimas décadas, el cambio más exitoso y persistente ha sido gestado a través del crecimiento de las ciudades. Hacia ellas se volcó la población rural, en busca de mejores servicios, más oportunidades económicas, educación y salud para sus hijos. Mucho más que las políticas públicas, el cambio social en el país ha sido producido por la gente en su búsqueda incesante de bienestar. La urbanización ha permitido que la pobreza se traslade allá donde mejor se la puede superar, lo que se ha reflejado en la reducción en las tasas de mortalidad infantil, ampliación de la cobertura educativa y aumento de los años de escolaridad, mayor acceso a los servicios de agua, saneamiento, electricidad y telefonía, y mejores viviendas. Con la urbanización creció el mercado interno y muchos bolivianos encontraron en él la oportunidad para establecer su pequeño negocio de comercio, transporte, artesanía o servicios.

Poco a poco, todo esto ha ido creando mejores condiciones para una economía más abierta a la innovación y a la creatividad de las personas, pero su despliegue pleno no ocurrirá mientras existan incentivos para buscar o esperar soluciones desde el Estado, la política o la acción corporativa.

Mucho símbolo y pocas nueces

¿Qué ha cambiado en estos últimos años? Mucho, si se observa el proceso desde su discurso y sus símbolos y se mantiene una perspectiva de corto plazo; pero muy poco, si uno atiende a las condiciones estructurales y observa las tendencias económicas y sociales en una mirada

de largo plazo. Estamos en un extremo del movimiento pendular, pero nada indica que vayamos a liberarnos de él. No estamos creando las condiciones para superarlo.

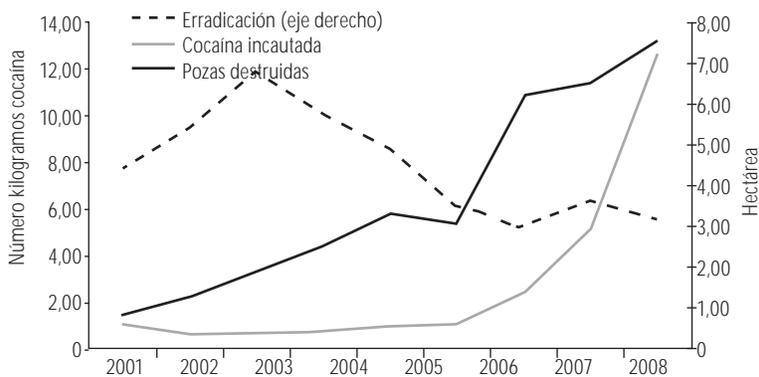
Es evidente que hay un cambio radical en la elite gobernante, incluyendo a los funcionarios y administradores públicos. El discurso enfatiza y justifica las dimensiones étnicas de ese cambio que, en las percepciones del público, se refieren también a nuevos poderes económicos que, sin duda, también emergen.

La cuestión es si este cambio simbólico tiene correspondencia con un cambio estructural.

La respuesta es negativa. Hay una ampliación del control estatal sobre una parte de la economía, como ya la hubo otras veces, pero es posible que termine asfixiada y pierda importancia relativa, como ya sucedió y empieza a suceder (pienso en la importación de carburantes y la caída de las reservas y la producción).

Hay otros cambios, ajenos a las políticas, que pasan por la expansión acelerada de los mercados más primitivos y salvajes, lejos de toda regulación, donde priman procesos y productos informales e ilegales. Las noticias recogen evidencias de la expansión del contrabando y la presencia de grupos extranjeros en el transporte y el procesamiento de droga. En estos mercados, la competencia económica reviste también caracteres de enfrentamiento violento por ausencia del Estado. Para muchos, algo de esto explica también las pugnas entre mineros y cooperativistas, transportistas libres y federados, campesinos e indígenas, animados por la defensa de lo que creen sus derechos y la reticencia del Estado a cumplir un rol de regulación o de arbitraje.

Gráfico 2: Bolivia: Indicadores de la interdicción

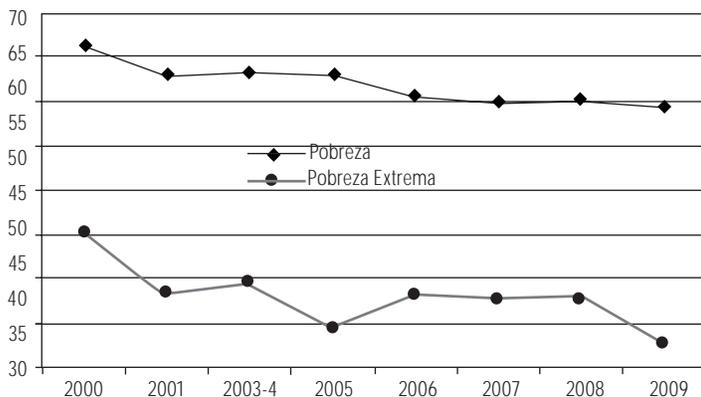


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico. Bolivia

Pero más allá de esos cambios, la política pública reconstruye una economía que depende cada día más de la exportación de materias primas y, por tanto, de los precios del mercado mundial, sin crear las condiciones para que el excedente obtenido de ese modo encuentre oportunidades de inversión dentro del país. Los bancos tienen dificultades para ampliar su cartera y los ahorristas se refugian en la construcción.

Como parte de ese movimiento pendular, el gasto fiscal ha crecido, pero tampoco ha logrado cambiar las condiciones de salud y educación, ni mejorar significativamente la deficiente integración caminera. En parte, porque en la gente prima la idea de que sin presión no hay decisiones, y multiplican sus acciones colectivas obstaculizando o desviando la aplicación de los planes o proyectos del Estado.

Gráfico 3. Bolivia: Tendencias de la pobreza



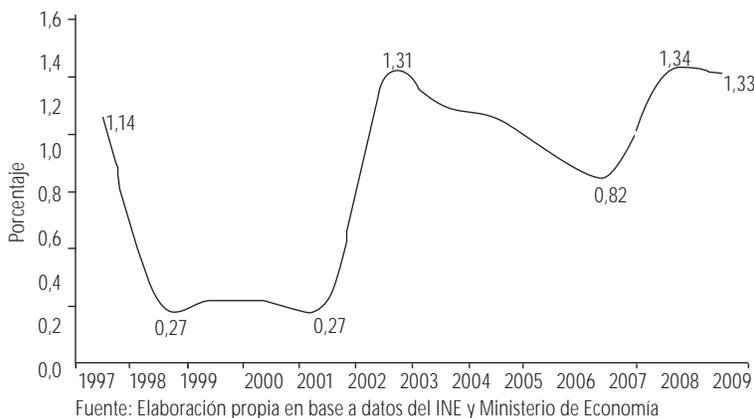
Fuente: INE, Cit. UDAPE, F. Jubileo

El cambio de mayor potencial

En este panorama de “cambio que no cambia”, tan frecuente en nuestra historia, hay una política de probado éxito: la distribución de efectivo a las familias.

La Renta Dignidad dio continuidad al Bonosol y podemos decir que tenemos ya doce años de experiencia al respecto. Sus consecuencias en la vida cotidiana de las familias son positivas y ya han sido verificadas, así como su impacto directo en la reducción de la pobreza y la mejoría en la equidad social. Los prejuicios la condenan por “asistencialista” y se niegan a ver sus consecuencias en los mercados laborales y de bienes.

**Gráfico 4. Bolivia: Transferencias como porcentaje del PIB
(1997 - 2009)**



Lo incomprensible es que no se amplíe esta política tanto en términos de la población involucrada como de los recursos dedicados a ella. Al contrario, se intenta volver a ensayar lo que antes fracasó, como la industrialización forzada y los emprendimientos estatales, despreciando una experiencia probadamente efectiva y cuyo potencial transformador podría ampliarse mucho más.

Es indudable que darle a la gente su plata, la que proviene de las rentas de los recursos naturales que le pertenecen, sí sería un cambio real, que no solamente honraría la promesa del cambio, sino que eliminaría los incentivos de la burocracia al abuso político y a la corrupción, expandiría la libertad de los pobres y, por tanto, sus posibilidades de cambiar y fortalecería la economía nacional, creando oportunidades para los productores formales e informales, para los grandes y los chicos, para los innovadores y los comerciantes.

Más importante aún, una política de este tipo produciría el cambio definitivo, aquél que nos permita superar el movimiento pendular del cambio que no cambia.

LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO PLURINACIONAL COMUNITARIO: EL GRAN DESAFÍO DE LA SEGUNDA GESTIÓN DEL GOBIERNO DE EVO

Pilar Lizárraga A.

Evaluar los primeros seis meses de la segunda gestión del presidente Evo Morales y del MAS como instrumento, implica ubicar este proceso en una perspectiva histórica, ya que la agenda política planteada es resultado de la acumulación de fuerzas, que tiene como antecedente los procesos de interpelación al hecho fundante de la invasión, que ha dado paso a la construcción de un Estado monocultural y monoétnico que no se corresponde con la diversidad societal que se encuentra en el subsuelo del Estado y sociedad boliviana. Este argumento, construido desde la lucha, es la base para contrarrestar la comprensión inmediatista que esgrime la visión conservadora dominante, cuyo postulado central afirma que este gobierno no es capaz de administrar la propuesta de cambio con la cual convenció al electorado y que en realidad se ha acomodado muy rápidamente a la administración de ese mismo viejo Estado para beneficiarse de las ventajas y privilegios que este Estado otorga a las clases dominantes que lo controlan, invisibilizando que el proceso plantea el desabigarramiento de las estructuras societales en las que el propio sujeto está inmerso.

Las elecciones de 2005 nos marcan un hito histórico muy importante, el descentramiento del núcleo de la dominación y la emergencia de los del margen en el centro de la política. Éste funda otro horizonte histórico en el que se plantea una movimentación de las estructuras de ese Estado colonial monocultural.

La victoria democrática resultado de la potencia de los movimientos sociales llevó a configurar un nuevo momento constitutivo para reconstituir el Estado y la sociedad monocultural colonial.

Se planteó la Asamblea Constituyente como un espacio de disputa por medio del debate y la construcción de las bases para ese nuevo Estado y sociedad que debería ser planteado en el nuevo texto constitucional. Este proceso recibió embates muy fuertes que estuvieron dirigidos a hacer fracasar la voluntad constituyente. En este contexto político de confrontación permanente, se puso la disputa en el campo de lo político tradicional, allí se buscó establecer un pacto político, para viabilizar el proceso, dando paso a rupturas

que se manifiestan en el texto constitucional y la voluntad del constituyente, la que fue ampliamente debatida y disputada en el nuevo texto constitucional. Estas rupturas se convierten en tensiones y contradicciones que tendrán que ser trabajadas a la luz de conflictos potenciales.

Pero este proceso, como lo plantea Almaraz, también tuvo la posibilidad de construirse en espacios de deliberación sobre reformas parciales a los marcos legales vigentes (caso Ley N° 1715) avanzando en la constitucionalización de temas estratégicos para la descolonización del Estado, como es el caso que nos plantea la Ley de Reconducción Comunitaria, dando acceso a otras vías para el proceso de descolonización. Pero en este proceso, no sólo se ampliaron y constitucionalizaron los mecanismos democráticos, sino que por primera vez en la historia de Bolivia el soberano no sólo construyó una Constitución Política del Estado (CPE) sino que también decidió sobre su contenido e implementación.

Los resultados de la primera fase del proceso de transformación fueron contundentes y pueden ser leídos desde la perspectiva electoral que a partir del voto define por tercera vez un liderato para este proceso: el de Evo Morales. Este hecho se convierte en una ratificación del mandato de la transformación del Estado y la sociedad.

Después de los primeros cinco años del gobierno de Evo, una vez aprobada la CPE que constitucionaliza algunos temas estratégicos, sentando las bases para avanzar en un proceso de transformación de ese Estado monocultural, desmantelando y expresando las formas políticas diversas, económicas, culturales y sociales, y trastocando los sentidos y los privilegios de los grupos de poder, se plantea otro desafío: la implementación de la CPE, como un instrumento de descolonización/desabigarramiento, que permita desatar tensiones y contradicciones que estuvieron ancladas en las bases del Estado y la sociedad por más de 500 años de vida colonial y republicana. Además de potenciar la iniciativa y la fuerza de los movimientos para retomar esas rupturas que son resultado de la vigencia de culturas políticas que todavía se mantienen vigentes.

Este proceso visibiliza las tensiones, trae al escenario un sujeto político colectivo que transita con toda la carga de la historia colonial y republicana trayendo agendas políticas que se complejiza en su forma de hacerse visible y que desafía la propia constitucionalización de la agenda de los pueblos y las propias contradicciones de un Estado anclado en un paradigma civilizatorio que se plantea reproducir las inequidades y privilegios con la participación de los sujetos sociales.

El proceso de implementación de la CPE equivale a comenzar, a dar forma a eso que llamamos el Estado Plurinacional Comunitario y, por tanto, a elaborar instrumentos jurídicos

e institucionales que permitan concretar este nuevo momento constitutivo de la sociedad y del Estado boliviano. En este proceso, se enfrenta a ese sujeto constituyente complejo en su constitución y su historia con un sujeto político encarnado en el proyecto de dominación de la derecha que plantea mantener sus privilegios en el marco de estrategias políticas que va desarrollando para contener este proceso, y al propio proceso que encarna contradicciones y tensiones.

En esta segunda etapa, se pone en práctica el ejercicio político de los diversos sujetos en el marco de la Asamblea Plurinacional en sus diversos niveles (nacional, regional y departamental). Se inicia un proceso donde el sujeto constituyente en espacios legislativos tiene que enfrentar sus propias contradicciones, tensiones que se convierten en un ancla en el momento de avanzar en propuestas que desmonten el orden de dominación.

En los primeros seis meses, no sólo se avanza en la aprobación de la estructura vertebral de la nueva arquitectura institucional que, si bien tiene líneas cualitativas importantes para avanzar en el desabigarramiento, encierra también la propia tensión de legitimar el orden dominante (caso de la Ley de Autonomías).

En otra dimensión, se empieza a desmontar las estructuras institucionales que han institucionalizado la corrupción. Con la implementación de la Ley Marcelo Quiroga Santa Cruz se empieza a dismantelar una estructura de corrupción que estaba impune. Se tiene como un resultado de este proceso las imputaciones realizadas y el retiro de autoridades y funcionarios públicos que se encontraban en ejercicio público y que fueron destituidas por los cargos de corrupción cometidos en esta gestión como en gestiones pasadas.

En otro plano, se va avanzando, a pesar de todas las contradicciones y tensiones irresueltas que contiene la Ley Marco de Autonomías, en un nuevo pacto de reconfiguración territorial visualizando los territorios indígenas campesinos originarios que fueron invisibilizados durante toda la historia colonial y republicana, para dar paso a una nueva expresión institucional de estos. Por otro lado, se ha avanzado en la expresión de la justicia comunitaria (la justicia ordinaria estos días acepta históricamente el primer fallo de la justicia comunitaria).

La aprobación de estas primeras leyes es un avance significativo en la implementación de la CPE, por una parte, sienta las bases para destrabar los territorios monoculturales a partir de la expresión de las formas políticas propias en el marco de las autonomías indígenas, pero por otro lado, ancla la territorialidad colonial a partir del reconocimiento de la autonomía

departamental que plantea su expresión a partir de la geografía de la dominación. Este marco abre escenarios de movillización social en las regiones, departamentos y municipios para avanzar en la modificación del Estado en niveles más locales. Este es un logro muy importante, ya que el proyecto político de la descolonización no parece encontrar, al momento, una expresión concretizada en el nivel real de la vida de la gente. Luego de la aprobación de estas primeras leyes, parece haber una apertura. Es importante mencionar que estas leyes contienen en sí mismas esas tensiones y contradicciones de la ruptura dada entre la voluntad del constituyente y la CPE.

Desde su concepción, estas leyes sufren el embate de los sujetos afectados, porque son leyes que afectan intereses de las clases dominantes que reaccionan descalificando las normas, usando estrategias de desinformación. Del mismo modo en que lo hicieron durante el proceso constituyente, con gran capacidad de desplazar el imaginario, de quienes participan en el debate, hacia arenas que no focalizan la descolonización del Estado, sino la refuncionalización del antiguo Estado-nación. En este primer periodo no se puede negar que ese desplazamiento tuviera éxito, y que la movillización social pudo así ser descrita fuera del contenido de cambio descolonizador que acarrea en esta fase.

Este proceso desencadenado está afectando en los hechos, por la vía institucional, los intereses de las clases dominantes desplazadas del control del gobierno, que se movilizan para dar batalla e impedir a toda costa que esto ocurra. Esto no puede ser por la vía violenta, por el momento, dados los pésimos resultados de la aventura golpista y paramilitar, sino que deberá usar otros medios, como construir un imaginario usando una campaña mediática masiva que imponga una interpretación parcializada hacia los intereses de la oposición de la propia lucha social.

Es así que este proceso que tiene un contenido de desabigarramiento y desmontaje de la estructura institucional del Estado monocultural, genera un escenario de intensa confrontación por avanzar en la operativización de la nueva CPE; con una oposición unida y que actúa en consecuencia, y con los movimientos indígenas originarios campesinos y movimientos sociales que asumen una nueva fase de iniciativa política que va complejizando las agendas políticas para avanzar en el proceso de implementación que permite la reconstitución y que, por otro lado, apunta a controlar la acción del gobierno para lograr los cambios y el sentido de los cambios según su propia necesidad, como se había pensado que debería ser.

En este proceso, la derecha va construyendo argumentos que descalifican la complejidad del proceso a partir de marcos teóricos y discursivos que lo convierten en la continuidad de la gestión gubernamental de gobiernos pasados: planteando la gobernabilidad comprendida como la inexistencia de conflictos (o el control "eficiente" de los mismos) y los índices

macroeconómicos que deberían demostrar, a ciencia cierta, que el país crece. A diferencia de la gobernabilidad como ancla del proceso de transformación, planteando un límite a la posibilidad de desabigarramiento del Estado y la sociedad.

Desde esta comprensión unilineal y corto placista se esgrime la idea del “entorno” como una categoría para descalificar a los cuadros de confianza del Presidente como los encargados de la conducción estratégica del proceso, buscando no sólo fracturar ese vínculo de confianza, sino invalidar el proceso de cambio en esta su fase de construcción de la institucionalidad y, de este modo, anular la capacidad política de la sociedad civil al mostrarla como incapaz de ejercer su poder de decisión sobre el gobierno, al que se muestra como centralista, totalitario, autoritario, incapaz, desorientado y desconectado de la gente.

Desde esta perspectiva, la oposición moviliza el aparato mediático para tratar de imponer un sentido común que castigue la osadía de los masistas (neologismo que quiere decir “indios”, como antes) por querer controlar el gobierno, un lugar que no les corresponde, una tarea para la cual genéticamente no son aptos, lo cual explicaría su aparente desorientación en el poder, que los ha engolosinado y los que ahora han comenzado a aplicar la misma lógica de la oligarquía a la que combatieron, y que ahora se constituye en la minoría victimizada y racional capaz, si la gente “se diera cuenta”, de conducir bien este país.

Pero el propio proceso, más allá de estas interpretaciones que lo sitúan en un orden civilizatorio incapaz de avanzar al ritmo de la historia, está demandando un conjunto de desafíos para el gobierno de Evo. Ya que ese horizonte de la descolonización que se inicia en 2005 puede tener distintos rumbos según la interpretación y complejización de la acción de los movimientos indígena originario campesino y de los diversos sujetos que son parte de este nuevo momento constitutivo, que transitaron desde el subsuelo de la sociedad boliviana hacia la posibilidad de constituirse como sujetos con derechos. Estos actores se plantean el desafío de una plena reconstitución que puede ser y toma contenidos más complejos que los límites que plantea la propia constitución, por ejemplo, la reconstitución de territorios históricos en una nueva geografía.

Este proceso de descolonización, que caracteriza el proceso, avanza hacia el desmontaje y la construcción de una nueva arquitectura institucional que refleje la pluralidad en sus diversas dimensiones (económicas, sociales, políticas, culturales) que, en sí misma, contiene tensiones y contradicciones como resultado del proceso que transita para su concreción en la primera fase. En este marco, remover estas viejas y arcaicas estructuras que han permeado al conjunto de la sociedad implica trabajar sobre tensiones y transitar de manera creativa hacia el otro horizonte: el horizonte de la descolonización. Es en este marco que en esta gestión, nuevamente, aparecen conflictos que de alguna manera hacen visibles esas

tensiones que fueron establecidas a partir del Estado colonial y monocultural, las que tienen que ser resueltas en el proceso de construcción de este Estado.

En este proceso, surgen conflictos como el de Caranavi (2010), el de los Pueblos Indígenas-CIDOB (junio-julio 2010) y de Potosí (agosto 2010) que ponen en agenda las reivindicaciones que tienen que ver, desde mi juicio, con elementos diversos de la constitución de la sociedad y el Estado que va transitando hacia el horizonte de la descolonización.

Es importante ver que el pliego petitorio de los pueblos indígenas contiene aspectos fundamentales que no se sitúan en las formas sino en los contenidos que hacen a la reconstitución de los pueblos, por ejemplo, la redefinición de la base material sobre la que se constituye la autonomía “Los indígenas de las tierras bajas exigen que la potestad autonómica respete sus territorios ancestrales, incluso por encima de los límites departamentales y municipales...” (Brieger, 2010). De esta forma, nuevamente, se pone en debate la interpelación a la colonialidad del Estado representada en la imagen territorial y el propio logro del equilibrio aparente establecido en la Ley Marco de Autonomías. Se cuestiona los mecanismos bajo los cuales se define los estatutos de las autonomías, la reivindicación de la consulta y la participación que fue trabajada como agenda desde las marchas del 90 en una plena interpelación al modelo extractivista a un orden civilizatorio depredador.

El conflicto de Potosí disputa dos agendas: la agenda de las elites que aprovechan temas como el federalismo y cuestiones de desarrollo (fábrica de cemento, Carachipampa), que tienen su contraposición con la propuesta de creación de otra provincia en el norte de Potosí, en el marco del proyecto de reconstitución de los pueblos. La agenda también expresa las reivindicaciones de viejos proyectos como el de Carachipampa que tienen su origen en el Estado colonial, y la creación de emprendimientos que beneficiaron a los gobernantes de turno. ¿Es importante preguntarse cuál es la naturaleza de estas disputas?

En este marco, a pesar de los avances sustanciales, los conflictos y las tensiones que se plantean en el proceso, nos advierten de la necesidad de avanzar aún más en el proceso de la construcción del nuevo Estado Plurinacional Comunitario, ampliando el horizonte de la resistencia y disputa de los movimientos y de los otros sujetos.

Así, el conflicto de Caranavi, la marcha de los indígenas de tierras bajas, el bloqueo de Potosí, y todos los conflictos que “seguro” se vienen en todos los departamentos, en esta fase de implementación del Estado Plurinacional, nos plantean tensiones en la construcción del nuevo Estado. En ellas se pone en el escenario la disputa por recursos, límites, etc. que serán parte del escenario de la fase de implementación. En este marco, es necesario ver que la implementación de la CPE se enfrentará, a la voluntad del constituyente, en diversos escenarios del proyecto de los pueblos incluso en espacios del pacto político, donde

fueron refrendados los acuerdos para viabilizar el texto. El gobierno tendrá que plantearse mecanismos que incorporen y profundicen lo logrado en la CPE aprobada el 2009.

Estas tensiones, a la luz de estos procesos, se convierten en conflictos desde la perspectiva de la derecha, y en señales de un descontento y de cuestionamiento al proceso de cambio, planteando escenarios donde las movilizaciones implican un tránsito a la oposición. En esta visión de los grupos de poder tradicionales, el Estado Plurinacional Comunitario aprobado en la nueva CPE es una fórmula desorientada y absurda, que no responde a la realidad del país y, en consecuencia, la gente súbitamente esclarecida, en la delirante obsesión de la oposición, se levanta masivamente para castigar a los atrevidos y devolverlos al lugar que les corresponde: la servidumbre, la desposesión y la sumisión.

En ningún momento esta lectura visibiliza la fuerza social revolucionaria que impulsa la movilización, sólo ve movimientos sociales y regionales que se voltean hacia la oposición, arrepentida de haber apoyado al indio, y movilizada en busca de redención ante la clase dominante desplazada “injustamente” del poder. Por otro lado, en el análisis que se realiza de los conflictos desde el sector conservador, el gobierno en esta gestión debería tener la habilidad para gobernar en un clima de paz, buscando establecer la gobernabilidad, lo que implica renunciar a los cambios propuestos por afectar los intereses de la clase dominante que amenaza con convulsionar el país, reproducir las viejas prácticas políticas, como el clientelismo, la corrupción, para dar una imagen de hacer gestión controlando los conflictos. Esto se observa en los argumentos que construyen los operadores políticos de la vieja derecha donde, por ejemplo, se plantea que el conflicto potencial de la Ley de Aduanas debería considerar que la actividad comercial se realiza a partir del contrabando y que no se debería abrir flancos para posibles derrotas, proponiendo mantener esa estructura institucional clientelar y corrupta.

Con este constructo ideológico, las contradicciones del proceso de cambio pueden ser leídas como ineptitud del gobierno para articular y resolver conflictos, y no desde la naturaleza de su disputa: que consiste en hacer visibles las tensiones estructurales irresueltas del Estado y la nación, y que el proceso de cambio en la construcción del Estado Plurinacional debería apuntar a resolver.

Entonces, en vez de comprender la potencia revolucionaria que guía el accionar de la movilización social en Bolivia, se hace un esfuerzo por construir una lógica de comprensión que anula la vocación de libertad y justicia del sujeto social boliviano. Desde el gobierno,

el tratamiento de los conflictos y las tensiones no es abordado desde una mirada crítica que permita avanzar sobre la naturaleza de la disputa que plantean los pueblos en esta fase. Algunas de las autoridades no han podido discernir entre la agenda de la derecha que retoma banderas y la agenda de los pueblos, para así canalizar estas tensiones y avanzar en la construcción del Estado Plurinacional Comunitario. Al interior existen corrientes que consideran el proceso estancado, letra muerta y otros que se siguen desafiando en la construcción de ese Estado en movimiento.

Está claro que el proyecto político de los sectores sociales vinculados al MAS gana electoralmente y tiene un respaldo masivo, pero también está claro que la oposición no acepta el nuevo proyecto, mucho menos su victoria, por lo tanto el escenario que se plantea en estos primeros meses del segundo mandato de Evo es el escenario que refleja la perspectiva política de la oposición: activismo para evitar la construcción del nuevo Estado Plurinacional Comunitario. Ya no se trata de ser oposición en el marco de un esquema estatal aceptado por todos, sino de evitar la edificación de nuevos esquemas jurídico-institucionales que hagan vulnerable su control del poder. Se trata de montarse en las agendas políticas de los pueblos que plantean una ampliación de la lectura de la constitucionalización de las agendas, para desde diversos escenarios arremeter contra el proceso de cambio. Es una ilusión pensar que no existe la oposición, ésta está dentro y fuera.

Por eso la construcción “consensuada” de estos instrumentos nuevos se hará siempre en la perspectiva de ceder en la radicalidad de lo nuevo, por tanto concediendo legitimidad renovada a las viejas lógicas y estructuras que fueron claramente identificadas para ser desmontadas. Así, los que firman como “ciudadanos de la república” han dejado claramente establecido cuál es su voluntad política: impedir a toda costa la construcción del Estado Plurinacional Comunitario.

Las perspectivas de “construir” consensuadamente se limitan a lo que “sea bueno para todos” los bolivianos, es decir, a lo que “no afecte a los intereses de la oligarquía”, de manera que cualquier ley que ataca las distorsiones generadas por la dominación colonial, para encauzar un proceso descolonizador hacia la construcción del Estado Plurinacional Comunitario para vivir bien, es atacada y desprestigiada en la lógica descrita al inicio.

Pero estas tensiones no sólo se manifiestan en contradicciones con el proyecto conservador, también lo hacen en tensiones y contradicciones dentro del propio proyecto de descolonización, en la medida en que su carácter de pluralidad y diversidad no adopta la vía de la homogenización sino de la constitución de esa diversidad. En ese marco, en la conducción del proceso, se tiene y se debe esperar, también lecturas diversas.

La conducción de los conflictos estará mediada por estas contradicciones, no sólo en la perspectiva del imaginario que busca imponer la oposición, sobre la incapacidad del gobierno; sino de la necesidad de resolver la conflictividad a partir del Estado que aun se tiene, que funciona desde la lógica del poder autoritario y dominante, pero que está sujeto a la visión de cambio de los sujetos sociales que demandan una readecuación casi inmediata hacia el nuevo tipo de Estado.

En este marco, es importante visualizar que el logro de la primera gestión del gobierno de Evo, que se refleja en la constitucionalización de la agenda política de los pueblos, ahora tiene el desafío de comprender el avance de esta agenda en la implementación y de no disputar el proceso a las organizaciones. Por otro lado, requiere tener la capacidad de diferenciar y de visibilizar que la acción y la interpelación de los movimientos sociales imponen nuevos desafíos para la construcción del Estado Plurinacional, complejizando y avanzando en esa agenda que ya fue constitucionalizada y que requiere de elementos que la enriquezcan.

No podemos olvidar que este proceso pone en debate lecturas sobre un orden civilizatorio alternativo, pues la emergencia del sujeto constituyente personificado en lo indígena, originario y campesino, se posiciona como alternativo al orden dominante, que es el orden de la modernidad capitalista eurocéntrica, y este conflicto es lo que explica, en el fondo, la radicalidad de la confrontación social del periodo, ya que son dos proyectos civilizatorios que se enfrentan. El desafío se plantea, desde esta perspectiva, en poder imaginar cómo resolver el orden colonial que anula la posibilidad de convivencia pacífica y constructiva de dos esquemas civilizatorios diferentes.

El proceso de transformación que vivimos nos plantea el gran desafío de reflexionar sobre el proceso a partir de nuevas categorías y conceptos que tienen que ser recreados a la luz y de acuerdo con la complejidad de este proceso, a partir de lo que se despliega, de lo que se construye, teniendo la capacidad crítica de ver que el proceso de transformación planteado y constitucionalizado en la CPE, requiere de la potencia constante de los movimientos para redireccionar el proceso.

Los movimientos están planteando nuevas rutas y necesidades de avanzar en el proceso de implementación, no se trata de un cuestionamiento a la gestión de Evo, sino la advertencia sobre el riesgo de caer, nuevamente, en una lectura unidimensional que ancle el proceso y que no permita constituir y avanzar en la consolidación del Estado Plurinacional.

Desde la perspectiva de defensa del proceso de cambio, se impone plantear una concepción de *Estado en movimiento*, un Estado que está en fase de recomposición a partir de la lucha de los propios sujetos sociales, donde la correlación de fuerzas abre posibilidades de avanzar hacia algo mejor, con la flexibilidad y la fortaleza institucional para recibir y complejizar la heterogeneidad societal en la propia implementación del mismo.

En ese sentido, el diseño de las nuevas leyes que impone la implementación de la nueva CPE puede ser comprendido como un proceso “en transición a” cuyo impacto y efecto es imprevisible y por tanto sujeto a modificación para responder mejor a la realidad en que se aplica. Se puede concebir las nuevas leyes como cuerpos normativos “definitivos” o como cuerpos en construcción. No parece muy prudente cerrarse a esa condición, dados los efectos desconocidos que se abren con la modificación de las normas que rigen el ámbito en cuestión.

Por otro lado, el diseño de las nuevas leyes trae en sí mismo la contradicción de la lucha de lo viejo y lo nuevo, de la lucha por no desaparecer y por imponerse, de la imposibilidad del artefacto jurídico consensuado para beneficio de todos, como la expresión de un campo de disputa entre opuestos que no son complementarios, sino que buscan modificarse el uno al otro, aunque seguramente en su versión radical de oposición, aniquilarse. Por eso, las nuevas leyes que apunten a la descolonización tendrán que identificar el desmontaje de estructuras que afectan intereses de las clases dominantes. Estas leyes generan resistencia desde estos sectores, que usarán los medios de comunicación masivos para tratar de deslegitimizar y revertir las medidas, no necesariamente desde la crítica saludable, sino desde el desprestigio fundado en las contradicciones que acarrea el propio proceso.

LAS TRES ETAPAS DEL PROCESO DE CAMBIO

Rafael Puente Calvo

En realidad, el actual proceso de cambio empieza el año 2000, con la Guerra del Agua en Cochabamba, y tiene raíces que se remontan a los años setenta (surgimiento del movimiento katarista y ruptura del Pacto Militar Campesino) y a los años noventa (irrupción de los Pueblos Indígenas de Tierras Bajas, luchas cocaleras, fundación del Instrumento Político); pero todo esto es tema de otro texto. Aquí nos concentramos en el proceso que se inicia con las elecciones de diciembre de 2005 y la llegada de Evo Morales a la presidencia en enero de 2010. Es ahí donde podemos diferenciar tres etapas, dialécticamente relacionadas.

El primer semestre de 2006 es un tiempo de tanteo. El gobierno y las organizaciones sociales se sienten eufóricas, pero tienen que organizarse y aprender; y la oposición, desconcertada por la dura derrota electoral, intenta reorientarse y estudia cómo y dónde recuperar fuerzas.

Está claro que desde el primer momento existe un núcleo opositor duro –básicamente articulado en torno a los grandes terratenientes de Santa Cruz y a sus empresas ganaderas, agropecuarias, madereras y mediáticas– que no está dispuesto a permitir el avance del proceso de cambio, que equivaldría a perder privilegios acumulados en siglos y, sobre todo, en los últimos decenios. Sin embargo, ese núcleo duro (que logra controlar seis prefecturas, de las nueve que hay en el país) al principio del gobierno de Evo se muestra discreto y moderado. Son los errores del gobierno (normales, dado que es un gobierno inevitablemente inexperto) los que –dialécticamente– lo fortalecen y envalentonan:

- Una excesiva y prematura agresividad con respecto a los prefectos opositores.
- Una percepción excesivamente andina del país (cuyos dos tercios no son andinos).
- Un exceso de seguridad que lleva a establecer la necesidad de dos tercios de votos en la Asamblea Constituyente para aprobar el nuevo texto constitucional, error que será aprovechado para intentar inviabilizar la Constituyente.
- La convocatoria a votar NO en el Referéndum Autonomico de 2006, con lo que se le regala en bandeja a la oposición la “propiedad” de la reivindicación autonómica (que recogía una demanda histórica de todos los departamentos contra el centralismo estatal).

Es a partir de mediados de 2006 que se puede caracterizar las tres etapas mencionadas:

1. El empate catastrófico (julio 2006 - septiembre 2008)

Fortalecida y provocada con estos errores, la oposición se lanza al ataque y llega a contrapesar la fuerza que recibía el gobierno del cambio por el gran triunfo electoral de 2005 (54% de votos), y ahí viene el *empate catastrófico* (en terminología de nuestro vicepresidente Álvaro García Linera).

Recordemos los elementos de ese ataque opositor:

- Las maniobras para trancar la Constituyente que empiezan por el tema de los dos tercios y acaban con la absurda reivindicación de la *capitalía plena* para Sucre, lo que desemboca en persecución y agresiones a las y los constituyentes indígenas (sobre todo a las y los indígenas) y al enfrentamiento de la Calancha.
- Las violentas tomas de instituciones públicas en las capitales de tierras bajas.
- Las violentas agresiones racistas –cargadas de odio– a varones y mujeres indígenas, y sus organizaciones, no sólo en tierras bajas sino también en Sucre y Cochabamba.
- La osadía de impedir que el Presidente de la República pudiera pisar siquiera los departamentos de tierras bajas (que constituyen dos terceras partes de la superficie del país).
- La convocatoria descarada a referendos ilegales para la aprobación de estatutos autonómicos (inconstitucionales).

Es un auténtico *empate*, y es un empate realmente *catastrófico* que parece poner en riesgo el proceso de cambio y que abarca desde junio de 2006 hasta septiembre de 2008.

Esto no quita que al mismo tiempo sea una etapa de importantes avances en el proceso de cambio, entre los que sobresalen la nacionalización de los hidrocarburos y el trabajo de la Asamblea Constituyente (en esencia la llamada *Agenda de Octubre*), acompañados de otras

medidas importantes como el Decreto de Austeridad, la implantación del bono Juancito Pinto y la Renta Dignidad, la rebaja de las tarifas eléctricas y de telefonía móvil, etc.

2. El punto de bifurcación (septiembre 2008 - diciembre 2009)

Esta formulación se refiere a la ruptura del empate: en lugar de dos líneas catastróficamente paralelas, ahora se puede hablar de una bifurcación, de un punto a partir del cual una de las líneas –la oligarquía opositora– va de bajada, mientras la otra –los movimientos sociales gobernantes– parece ir definitivamente de subida. Esta etapa abarca desde septiembre de 2008 hasta diciembre de 2009 y –al igual que la etapa anterior– se explica no sólo por los innegables avances logrados por el gobierno, y por los movimientos sociales en su conjunto, sino también –dialécticamente– por los errores cometidos esta vez por la oposición (excesivamente convencida de su fuerza):

- Una actitud extremadamente racista que provoca verdadera repulsión en sectores hasta entonces indecisos.
- La propuesta de un Referéndum Revocatorio para sacar a Evo de la Presidencia (respondida afirmativamente por Evo, pero con la condición de que incluya también a los prefectos), cuyo resultado final fue el fortalecimiento del Presidente y del campo popular y el debilitamiento de la oposición (que pierde las prefecturas de La Paz y Cochabamba).
- La alevosa preparación y ejecución de una masacre de campesinos en Porvenir (departamento de Pando) que provoca y justifica la declaratoria de estado de sitio en dicho departamento y el envío a la cárcel del todopoderoso cacique y prefecto de Pando (Leopoldo Fernández, personaje clave de la oposición).
- Más tarde, se añadirá un nuevo y gravísimo error, el intento de iniciar un proceso violento de división el país (afortunadamente desarticulado por el gobierno).

Los momentos más densos de este *punto de bifurcación* son el “Diálogo nacional” (gobierno central y prefecturas) de 2008, el exitoso referéndum constitucional de enero de 2009, y las elecciones generales de diciembre de 2009, que ratifican con un 64% de votos) la Presidencia de Evo, y dan al MAS una mayoría de dos tercios en la Asamblea Legislativa Plurinacional.

3. Intoxicación de poder

Con el demoledor triunfo electoral de diciembre, la oposición política queda desarticulada y desarmada. Pero este hecho tiene también consecuencias dialécticas –de rebote– que se expresan en los siguientes elementos que caracterizan esta tercera fase (año 2010):

- Al no haber una oposición política consistente, los conflictos se trasladan al interior del campo popular (caso de Caranavi, caso del Norte Potosí, caso de la VII Marcha Indígena, conflictos regionales de Potosí y Oruro; o los múltiples casos de peleas internas por candidaturas para las elecciones de abril).
- Al encontrarse la oposición totalmente derrotada, no faltan miembros de la misma que optan por pasarse al “bando ganador” y así el MAS se ve cada vez más infiltrado por gente de derecha (que incluso accede a candidaturas y a cargos públicos en nuestro gobierno).
- El exceso de poder facilita actitudes autoritarias y sectarias; sustituye la consigna de que “el cambio es de todos” por la consigna de que “el cambio es sólo del MAS”; tiende a disminuir el nivel de participación social; lleva a calificar como adversarios (o simplemente a descalificar) a quienes discrepan con las instancias directivas del proceso.

En ese difícil momento de intoxicación nos encontramos, y el único antídoto es el debate sincero, el análisis compartido, la profundización de la formación política y, en todo caso, el ejercicio de la paciencia histórica (éste es un proceso *democrático y cultural*, por tanto dos veces lento).



PERFILES

Carlos Alarcón Mondonio

Abogado Constitucionalista, egresado con honores en la Universidad de Buenos Aires - República Argentina. Ex Viceministro de Justicia en la gestión de gobierno de Carlos Mesa Gisbert. Experto jurídico en reformas del Estado y de la Justicia. Ex catedrático de posgrados y maestrías en Derecho Constitucional y Administrativo en distintas universidades públicas y privadas del país. Columnista del periódico La Razón. Analista y comentarista de temas jurídicos y políticos en distintos medios de comunicación social.

Diego Ayo Saucedo

Politólogo, docente universitario y autor de diversos textos sobre descentralización y democracia. Coordinador de descentralización en USAID, Viceministro de Participación Popular, profesor visitante en Mc Gill, profesor titular de Ciencias Políticas (UMSA) y profesor de Maestrías para el Desarrollo (UCB-San Pablo). Investigador de PNUD. Coordinador de los dos tomos de *Municipalización: Diagnóstico de una década* (2004); autor de *Apuntes de un proceso* (2003); *Los desafíos de la Participación Popular* (1999); *Voces críticas de la descentralización* (2004) y *Democracia boliviana. Un modelo para desarmar* (2007); *Municipalismo Participación Popular. Elementos para el debate autonómico. Los consejos departamentales: el rostro oculto de la descentralización en Bolivia* (2008). Actualmente dirige el programa "Juego de Espías" en Canal 7.

Claudia Benavente Parada

Doctora en Ciencias Sociales, Licenciatura y Maestría en Comunicación. Docente universitaria. Consultora en temas de comunicación. Columnista del periódico La Razón. Conductora de programas periodísticos en televisión. Ha publicado: *Del personaje al personaje mediático: acortando las distancias. Hacia un método de análisis* (2001). "El personaje mediático de la prensa: Análisis de la construcción del Subcomandante Marcos (Ejército Zapatista de

Liberación Nacional) en los diarios La Razón y Presencia" (2002). Coautora: *Bourdieu leído desde el sur* (2000), *Los telepresidentes: cerca del pueblo, lejos de la democracia. Crónicas de 12 presidentes latinoamericanos y sus modos de comunicar* (2008). "Crisis del periodismo boliviano: entre turbulencias y latidos del corazón" (2009).

Oscar G. Cámara Amaya

Docente titular de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, UMSA. Doctorante en Gestión del Desarrollo y Políticas Públicas. Magister en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos, Santiago de Chile; Universidad Jesuita Alberto Hurtado. Diplomado en Educación Superior; Gestión Pública y Descentralización y Política Internacional, Santiago de Chile. Politólogo, UMSA.

Carlos H. Cordero Carraffa

Politólogo, docente universitario e investigador. Graduado en Ciencias Políticas en la Universidad Central de Venezuela, UCV. Máster en Ciencia Política por la Universidad Internacional de Andalucía, España. Catedrático titular de la Universidad Mayor de San Andrés. Catedrático invitado Universidad Católica Boliviana (UCB). Docente invitado: Maestría de la Universidad Andina Simón Bolívar; Maestría en Filosofía y Ciencias Políticas, CIDES-UMSA. Autor de *Historia Electoral de Bolivia, 1952-2007*, *La Constitución Política del Estado, comentarios Artículo por Artículo*; *La representación en la Asamblea Constituyente. Estudio del sistema electoral, Constitución Política del Estado. Versión pedagógica 2009*, y otras publicaciones con la fundación HANNS SEIDEL FUNDEMOS.

Roger Cortéz Hurtado

Profesor emérito de la carrera de Ciencias Políticas de la Universidad Mayor de San Andrés. Ha publicado varios libros y artículos sobre el proceso constituyente, el control social, la reforma del Estado, la democracia y el sistema político boliviano. Columnista de análisis político en varios matutinos nacionales, y docente de distintas universidades del país en áreas de su especialidad a nivel pregrado y postgrado. Diputado nacional (1985-1989).

Consultor de numerosas agencias de cooperación internacional y fundaciones: PNUD, Cooperación Holandesa-FBDM, UNIR, Instituto Prisma, Idea-CAF-UCB, Oxfam-Bolivia, BID, FUNDAPPAC-F.K. Adenauer, Brecha-CIDOB, Fundación Chaco, entre otras. En el año 2008 se ha destacado como investigador del IDH-PNUD y como asesor-evaluador de las propuestas de textos constitucionales de la Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria (FBDM).

José Luis Exeni R.

Doctor en Investigación en Ciencia Política por la FLACSO-México. Investigador de la Red de Estudios sobre Calidad de la Democracia en América Latina y miembro del Consejo de Expertos Electorales de Latinoamérica (CEELA). Ex Presidente de la Corte Nacional Electoral, Bolivia. Fue Coordinador del Área de Derechos Políticos de la Unidad Jurídica Especializada de Desarrollo Constitucional (UJEDC). Actualmente realiza un postdoctorado en la Universidad de Coímbra, Portugal.

Jorge Komadina Rimassa

Sociólogo. Docente universitario. Consultor independiente y analista político. Investigador del Centro de Estudios Aplicados a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CEADESC), Cochabamba. Ha publicado artículos en revistas especializadas sobre identidades y movimientos sociales en Bolivia. Es coautor de diversos libros, entre ellos: *Modelos de identidad y sentidos de pertenencia en Perú y Bolivia* (2001). *La trampa del rentismo* (2006). *El poder del movimiento político. Estrategia, tramas organizativas e identidad del MAS en Cochabamba* (2007), "Nuevos ámbitos y actores de la representación política en Bolivia. La experiencia del Movimiento Al Socialismo" en *Democracia intercultural y representación política en América Latina* (2010).

Roberto Laserna

Es economista. Obtuvo el doctorado en la Universidad de California, Berkeley. Ha publicado varios libros y artículos sobre temas relacionados a desarrollo humano, democracia y conflictos sociales. Sus libros más recientes

son: *La democracia en el ch'énko*, *La trampa del rentismo* y *El fracaso del prohibicionismo*. Es presidente de Fundación Milenio e investigador de CERES.

Jorge Lazarte Rojas

Doctor (PhD) en Ciencia Política. Sorbonne Nouvelle. Paris III. París-Francia. Profesor de pregrado y postgrado. Asesor académico de la Escuela de Altos Estudios Nacionales (1994-1995). Fue asesor de la Vicepresidencia de la República (1990-1991). Vocal de la Corte Nacional Electoral (1991-2001). Delegado Presidencial para Asuntos Políticos (2005-2006). Vicepresidente (cuarto) de la Asamblea Constituyente de Bolivia (2006-7). Profesor invitado por la Sorbonne Nouvelle de París (2006-2007). Publicaciones diversas, dentro y fuera del país, sobre sistemas políticos, procesos electorales, reforma institucional, partidos, cultura política y democracia.

Pilar Lizárraga A.

Es economista con estudios en la Universidad Mayor de San Simón de Cochabamba. Máster en Geografía por la UNESP de Brasil. Doctorante en Desarrollo Rural y Geografía por las Universidades de UAM - Xochimilco. Es investigadora de la Comunidad de Estudios JAINA de Tarija. Su formación está relacionada con temas agrarios, movimientos indígenas campesinos y descolonización. Actualmente es investigadora en la línea de reforma agraria y descolonización en cooperación con la Federación de Comunidades Campesinas de Tarija.

Fernando Mayorga Ugarte

Director académico del CESU-UMSS. Doctor en Ciencia Política por la FLACSO, México. Ha escrito varios libros y ensayos sobre democracia, partidos, populismo y discurso político en Bolivia. Entre sus últimas publicaciones figuran: *Neopopulismo y democracia en Bolivia. Compadres y padrinos en la política boliviana* (2002). *Encrucijadas. Ensayos sobre democracia y reforma estatal en Bolivia* (2007). *Avatares. Ensayos sobre política y sociedad en Bolivia* (2009). "Decisionismo presidencial y pluralismo político en Bolivia" en *Democracia intercultural y representación política en América Latina* (2010).

Gonzalo Mendieta Romero

Abogado (UMSA). Postgrado: Foundations of American Legal Studies, Universidad de Georgetown, L.L.M Maestría en Leyes. Universidad de Columbia New York, USA. Socio del Estudio Jurídico Carlos Gerke Mendieta. Director titular del Colegio de Abogados (2006- 2007). Docencia: Curso en programa de Destrezas Gerenciales para Abogados (2002) Maestrías para el Desarrollo (MPD) Universidad Católica Boliviana. Curso sobre Derecho Regulatorio" (2002) Maestrías para el Desarrollo (MPD) Universidad Católica Boliviana. Publicaciones: *Estudios sobre la competitividad del sistema financiero ecuatoriano* (en colaboración con Anita Bathia), *Estudio sobre el Sistema Judicial Boliviano para el Programa de Competitividad, Derecho y Justicia en el Siglo XX en Bolivia (Bolivia en el Siglo XX)* (en colaboración con Carlos Gerke M.).

Adolfo Mendoza Leigue

Sociólogo (UMSS, Cochabamba). Senador de la Asamblea Plurinacional. Diplomado en Gestión, Planificación y Evaluación de Proyectos Sociales (UMSS). Maestría Estudios Latinoamericanos, mención en Estudios Culturales de la Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador. Doctorado en Ciencia Política (Facultad Latinoamericana Ciencias Sociales, México). Docente de la Universidad Mayor de San Simón, la Universidad NUR y la Universidad Mayor Tomás Frías. Disertante Universidad Nacional Autónoma de México. Profesional especializado para apoyar la capacitación de asambleístas en la Asamblea Constituyente Boliviana. Asesor de las organizaciones sociales del Pacto de Unidad (CSUTCB, FNMCIQB-BS, CSCB, CIDOB, CONAMAQ) en el proceso constituyente boliviano (2002-2009).

Ricardo Paz Ballivián

Sociólogo (UNAM-México), especialista en elaboración y evaluación de proyectos y planificación estratégica. Ex Diputado Nacional. Dirigió campañas electorales presidenciales y locales en Bolivia, Ecuador, Perú, Paraguay, México y Colombia. Participó en el proceso de la Reforma Constitucional Ecuatoriana,

como asesor principal de la Asamblea Constituyente, y trabajó para PNUD y el BID. Fue el Coordinador General del Programa de Reformas Constitucionales de Bolivia y Coordinador Nacional para la Asamblea Constituyente.

Coordinador Nacional del Referéndum Nacional Vinculante de la República de Bolivia. Asesor Político del Presidente de la República Carlos Mesa. Profesor Investigador de la Universidad Andina Simón Bolívar y de la Universidad Privada de Bolivia, Presidente Ejecutivo del Centro Boliviano de Gerencia Política. Tiene una importante producción bibliográfica y es columnista en los más importantes periódicos bolivianos.

Gustavo Pedraza Mérida

Maestrías en Administración Pública (Harvard University, USA), y Cooperación Internacional (CEDEAL, España). Licenciado en Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales (Universidad Autónoma Gabriel René Moreno, Bolivia). Docencia: Legislación Agraria, Política Internacional, Negociación, Maestrías para el Desarrollo - Programa Ejecutivo de Alta Gerencia), Tácticas y Estrategias de Negociación, Negociación Internacional. Fue ministro de Desarrollo Sostenible (2004-2005). Consultor del Banco Mundial y de la Agencia de Cooperación de Dinamarca (DANIDA). Asesor de gobiernos municipales en gestión de Desarrollo Económico Local en el programa de fortalecimiento de la participación popular administrado por el Centro para la Participación y Desarrollo Humano Sostenible. Asesor de organizaciones campesinas e indígenas en Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen-TCO y Saneamiento.

Fernando Prado Salmón

Doctor en Arquitectura (Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Roma, Italia). Especialización en Planeamiento Urbano y Regional (Rotterdam, Holanda). Director de CEDURE, institución cruceña especializada en planificación urbana y regional, desarrollo humano, desarrollo sostenible, participación, formación y cultura ciudadana. Oficial Mayor de Planificación y Oficial asesor del Gobierno Municipal de Santa Cruz. Gerente General de la Corporación de

Desarrollo de Santa Cruz. Director académico de la Maestría sobre Desarrollo Local y Municipios, para CESU y CEDURE. Profesor honorífico de la escuela internacional de alta gestión de la Universidad Domingo Savio. Presidente del Colegio de Arquitectos de Santa Cruz, Bolivia. Consultor del BID.

Rafael Puente Calvo

Nacido en 1940 en Pairumani (Vinto-Cochabamba). Estudió Filosofía, Letras y Psicopedagogía en Alemania y España. Dedicó la mayor parte de su vida a la educación popular y a la actividad política, o a la combinación de ambas. Fue parlamentario de Izquierda Unidad (1989-93), Viceministro de Régimen Interior (2006), Representante Presidencial y Prefecto Interino de Cochabamba (2008), así como Responsable de la Escuela Itinerante de Formación Política del MAS (2007-11). Autor de algunos libros de temas pedagógicos: *Yahcay Wasim Arakuarenda, Colonia Piraé, Juan XXIII*; de un libro de teología: *De Nazareth a Ñāncahuazú*; y de un libro de historia crítica de Bolivia: *Recuperando la memoria*.

Gonzalo Rojas Ortuste

Doctor en Ciencias del Desarrollo, Mención Justicia, Desigualdad y Ciudadanía (CIDES-UMSA). Master of Art en Ciencia Política (Universidad de Pittsburgh) Posgrado en Estudios Latinoamericanos (Center for Latin American Studies, Pittsburgh). Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública (UNAM, México). Coordinador de la Maestría en Estudios Latinoamericanos (CIDES-UMSA). Fue Gerente de la Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria. Coordinador y consultor en el Proyecto sobre exclusión social y la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza. Consultor del PNUD y del Ministerio de Justicia.

Publicaciones: *Democracia en Bolivia: hoy y mañana, Campesinos y pueblos originarios en democracia, De ángeles, demonios y política, y Cultura política de las élites en Bolivia (1982-2005)*, entre otras.

Marcelo Silva Mollinedo

Es politólogo, candidato a Doctor en Ciencia Política. Catedrático universitario de la Universidad Mayor de San Andrés (La Paz), analista político y columnista en prensa nacional.

Pablo Stefanoni

Periodista y economista. Director de *Le Monde Diplomatique* – edición boliviana y corresponsal de *Clarín* (Buenos Aires), *Il Manifesto* (Roma) y semanario *Brecha* (Uruguay). Coautor de *La Revolución de Evo Morales, de la coca al Palacio*, Capital Intelectual, Buenos Aires, 2006. Ganador, con Álvaro García Linera, del Premio en Ciencias Sociales “Agustín Cueva”, Quito, 2004.

La impresión de este documento ha sido realizada por:

PRISA

c. Claudio Sanjinés #1738, Miraflores

Tel.: (591 2) 222 85 00 • Fax: (591 2) 222 76 56

prisa@megalink.com

en el mes de marzo de 2009

en La Paz, Bolivia.

Toda solicitud de permisos para usar o traducir toda o parte de esta publicación debe hacerse a:

Programa de las Naciones Unidas para el
Desarrollo (PNUD - Bolivia)
Calle 14, esq. Sánchez Bustamante
Ed. Naciones Unidas, Piso 5, Calacoto
Tel. +591-2-2626200
La Paz, Bolivia
<http://www.gobernabilidad.org.bo>

Proyecto de Fortalecimiento Democrático
de Organizaciones Políticas Bolivia
www.gobernabilidad.org.bo

PNUD con apoyo de la Embajada de Suecia

El proceso político boliviano entre octubre de 2008 y abril de 2010 marca un periodo de transición estatal, precisamente por las transformaciones fundamentales que se dieron: asistimos a la aprobación de un nuevo texto constitucional, a la elección de representantes y autoridades del Estado Plurinacional y, en abril de 2010, elegimos gobernadores y alcaldes. Estos hitos no han estado exentos de confrontación y disputa entre los actores políticos; sin embargo, se resolvieron por la vía democrática, la concurrencia a las urnas.

Lo acontecido estuvo acompañado por un recorrido de ideas, análisis del contexto político que evidencian la reconfiguración del campo político el cual dinamiza a la democracia y la política.

