

MANDATO Y CONTINGENCIA

Estilo de gobierno
de Evo Morales

Fernando Mayorga



Mandato y contingencia

Mayorga, Fernando

Mandato y contingencia : estilo de gobierno de Evo Morales
/ Fernando Mayorga. - 1a ed . - Ciudad Autónoma de
Buenos Aires : CLACSO ; Friedrich-Ebert-Stiftung, 2020.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga

ISBN 978-987-722-705-5

1. Afiliación Política. 2. Análisis de Políticas. I. Título.
CDD 306.20984

Otros descriptores asignados por CLACSO:
Gobierno / Liderazgo / América Latina / Política

Corrección: Facundo Gómez
Diseño interior: Paula D'Amico
Diseño de tapa: Villy Villian

Mandato y contingencia

Estilo de gobierno de Evo Morales

Fernando Mayorga

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**



CLACSO



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

CLACSO Secretaría Ejecutiva

Karina Batthyány - Secretaria Ejecutiva

Nicolás Arata - Director de Formación y Producción Editorial

Equipo Editorial

María Fernanda Pampín - Directora Adjunta de Publicaciones

Lucas Sablich - Coordinador Editorial

María Leguizamón - Gestión Editorial

Nicolás Sticotti - Fondo Editorial

Mandato y contingencia: estilo de gobierno de Evo Morales (Buenos Aires: CLACSO, septiembre de 2020).



LIBRERÍA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES

CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital o adquirirse en versión impresa desde cualquier lugar del mundo ingresando a www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana

ISBN 978-987-722-705-5

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor. La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional  **Asdi**

Índice

Presentación	9
<i>Karina Batthyány y Jan Souverein</i>	
Preámbulo.....	13
Prólogo a la segunda edición	21
Introducción	33
Capítulo 1	
Nacionalización: demanda popular y decisión personal.....	55
Capítulo 2	
Proceso constituyente: polarización, decisionismo y negociación.....	97
Capítulo 3	
Derrotas del oficialismo: efectos de la concentración de poder	141
Capítulo 4	
Estilo de gobierno: liderazgo, organizaciones e instituciones	177
Anexos	203
Bibliografía consultada	215

Lista de entrevistados.....	223
Sobre el autor.....	227

Este libro es por y para el Joaco y la Lu.

Y fue escrito al compás de *Alma de diamante* de Luis Alberto Spinetta.

Presentación

Karina Batthyány* y Jan Souverein**

Durante más de dos años, entre 2017 y 2019, el investigador boliviano Fernando Mayorga se ocupó de explorar, identificar y exponer el estilo de gobierno de Evo Morales. De ese modo, en diálogo con el propio expresidente y su círculo íntimo, examinó el proceso político decisional en Bolivia que caracterizó los catorce años de gestión del Movimiento al Socialismo - Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP). Este estudio, que por su naturaleza tiene carácter exploratorio, se hizo con apoyo de la Fundación Friedrich Ebert en Bolivia (FES Bolivia).

¿Quién decide? ¿Cómo decide? ¿En beneficio de quién? Son tres preguntas fundamentales en torno al ejercicio del poder político. En el caso que nos ocupa, la indagación es fundamental para entender el itinerario del llamado “proceso de cambio”: ¿cómo se tomaron las decisiones estratégicas durante la presidencia de Evo Morales, de 2006 a 2019? El autor reconstruye esa cualidad decisoria a partir

* Secretaria Ejecutiva CLACSO.

** Director FES Bolivia.

de seis episodios relevantes. Unos son de victoria, en la cúspide (nacionalización de los hidrocarburos, Asamblea Constituyente); otros implicaron freno y retroceso (fallido “gasolinazo”, el conflicto en torno a la carretera por el TIPNIS, abrogatoria del nuevo Código Penal); y también hubo derrota, en el punto de quiebre (referendo sobre reelección).

Así, armado analíticamente con su larga reflexión sobre el proceso político boliviano, Mayorga realiza una amplia pesquisa hemerográfica y documental, pero sin duda lo más valioso de su pionero estudio es el conjunto de entrevistas en profundidad con actores protagónicos, empezando por el binomio presidencial, Evo Morales y Álvaro García Linaera, esa yunta que ganó tres elecciones sucesivas con mayoría absoluta de votos. Las conversas son privilegiadas, reveladoras. Y se miden en el análisis con diferentes perspectivas conceptuales sobre centro presidencial, liderazgo, presidencialismo y decisionismo.

¿Cuál fue el estilo de gobierno, de toma de decisiones, de Evo Morales? Los hallazgos son valiosos para el debate. Hablamos de un proceso político decisonal concentrado en un actor, que era a la vez presidente de Estado, jefe del partido de gobierno y dirigente sindical. La última palabra decisoria de Morales se construía en relación estrecha de confianza y de colaboración con el vicepresidente. Y se articulaba, en diferentes registros, con el gabinete ministerial, la bancada parlamentaria del MAS y la red de organizaciones sociales bajo su liderazgo. Cuando el autor hizo su indagación se trataba de un gobierno en ejercicio. Hoy lo situamos en la historia corta.

De todo ello se ocupa este libro: *Mandato y contingencia. Estilo de gobierno de Evo Morales*, cuya primera edición se presentó en octubre de 2019, en el mismo mes que las fallidas elecciones presidenciales en Bolivia, que poco después derivaron en el derrocamiento de Morales. Si en ese momento la publicación daba cuenta de una “presidencia personal” en funciones, con el dato de un liderazgo carismático que concentraba recursos de poder, hoy es una suerte de testimonio referencial de un largo período de gobierno progresista en el marco

de la historia democrática boliviana, hoy en situación de crisis, polarización e incertidumbre.

Ante los vertiginosos acontecimientos de octubre y noviembre del año 2019, que implicaron un giro drástico en el proceso político en Bolivia, el autor pone al día su reflexión con un prólogo que abre esta segunda edición del libro. Se incluye así un balance de dichos acontecimientos, que además de dar cuenta de la caída del gobierno del MAS, suponen el cierre de “un ciclo político signado por el protagonismo de Evo Morales”. Además de retratar un estilo de gestión presidencial y de gobierno, pues, se abarca un período de la historia democrática de Bolivia.

Esta segunda edición del libro es posible gracias a una feliz concurrencia editorial entre FES Bolivia y CLACSO. Nos da gusto ponerla a su disposición como un valioso insumo para alentar el diálogo plural y la deliberación pública en torno a los procesos políticos en la región.

La Paz - Buenos Aires, junio de 2020.

Preámbulo

Origen de este libro

“¿Cómo gobiernas?” le pregunté a Evo Morales en la tarde del 18 de marzo de 2017 al comentarle que estaba realizando una investigación sobre su estilo de acción política. Su respuesta fue espontánea e inmediata, señalando con su mirada por encima de mi hombro exclamó: “Te cuento: aquel ministro, por ejemplo, no quería nacionalizar” y sonrió. Yo evité girar la cabeza. Varias autoridades gubernamentales estaban sentadas en la mesa que ocupaba el centro de un coliseo atestado de campesinas y campesinos del trópico cochabambino. En esa mesa nos sentamos con el sociólogo español Manuel Castells, invitado especial, con quien estuvimos presentes en el acto de promulgación de la Ley General de la Hoja de Coca durante un evento multitudinario en el estadio de Chimoré. Media centena de mujeres vestidas de verde rodeaban la cancha de fútbol que tenía dibujada en el centro una enorme hoja de coca trazada con miles de hojas de la planta. Ahí estaba enterrada la Ley 1008 del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas. Es un palimpsesto, pensé, mientras

alrededor sonaban discursos, música y petardos. Un palimpsesto es un manuscrito antiguo que conserva huellas de una escritura anterior borrada, pero, debido a esas típicas asociaciones provocadas por mi paranoia crítica, ese término me traía a la mente la noción de “continuidad histórica” (Fernando Calderón, *dixit*) que involucra una combinación de lo viejo y lo nuevo, tradición e innovación, memoria y utopía.

Mientras Evo Morales clausuraba ese acto, reflexioné sobre la peculiaridad de su liderazgo y del mas como “instrumento político” de los sindicatos campesinos y organizaciones indígenas. La presencia de un campesino indígena en la presidencia es un hito y una ruptura; y que el presidente sea un dirigente sindical al mando de una fuerza política que es una constelación de sindicatos es una suerte de síntesis de la historia de las luchas populares impulsadas por el proletariado minero que, desde mediados del siglo xx, apostó por la democracia representativa para disputar el poder político y cuya forma organizativa se diseminó por todos los rincones de la sociedad después de la revolución nacionalista de 1952. Medio siglo después, los campesinos y colonizadores –propietarios de parcelas individuales– organizados a la usanza de la clase obrera en sindicatos, centrales y federaciones eran protagonistas de una “revolución democrática y cultural”. ¿Otro palimpsesto?, me pregunté.

Unos meses después de ese evento recibí una llamada del vicepresidente Álvaro García Linera, a quien había entrevistado varias veces para esta investigación, en la que me reclamó –es un decir– por qué no respondía las llamadas del presidente. Antes de que terminara de explicarle mi hábito de no prestar atención a celulares con número desconocido me dijo: “Aquí está Evo, te paso con él”. Después del consabido “cómo estás, jefe” y un par de bromas sobre Aurora, el equipo de pueblo, el presidente me comentó que se quedó pensando en mi pregunta y que le gustaría responderla contándome sus experiencias. Mi sorpresa se transformó en inquietud. A partir de entonces, tuvimos varias conversaciones entre febrero y octubre de 2018 en su vivienda en Cochabamba y, en una ocasión, en la base militar

de esa ciudad. Algún día contaré las circunstancias de mi arribo a su casa para sostener la primera entrevista, por ahora me limito a destacar que, cuando terminó esa sesión, su asistente me indicó qué número de micro debía tomar en la esquina para regresar al centro de la ciudad. Así fue del principio al final: sin aparato de seguridad ni guardaespaldas ni la consabida vagoneta oficial. “Así es Bolivia”, me dije, orgulloso. También pensé que no era algo habitual, que era un modo de comportamiento que expresaba una concepción del poder.

Es un hecho excepcional, sin duda, que un gobernante cuente su experiencia en los meandros del poder cuando está en pleno ejercicio de su cargo. Esta peculiaridad se reforzó con casi una decena de conversaciones con Álvaro García Linera en un salón de la Vicepresidencia en el transcurso de un año y medio. Los presidentes, generalmente, escriben sus memorias cuando concluye su mandato o se retiran de la actividad política. Evo Morales es diferente, qué duda cabe, y me contó –atento y reflexivo– su versión de las cosas y sus ideas sobre el manejo del Gobierno matizando su relato con anécdotas de su trayectoria sindical y recuerdos de infancia. Por esa razón este libro es peculiar y también porque indaga sobre su manera de gobernar, es decir, no tiene pretensiones de biografía ni pretende esbozar su pensamiento político. Este libro intenta explicar su *estilo de gobierno* presuponiendo que un estilo designa un conjunto de rasgos peculiares que distinguen una conducta; un modo de hacer las cosas con actitudes, palabras y gestos; una manera de tomar decisiones. Es obvio que un estilo refleja una huella personal pero también es resultado de la relación dialéctica entre actor y sistema, entre agente y estructura, entre individuo y sociedad. En la acción política, esa praxis donde las formas son decisivas, el estilo asume mayor importancia porque define la impronta del poder, de su ejercicio. Más aún si se trata de un protagonista cuya irrupción en el seno del poder político desarticuló los códigos convencionales del tradicional esquema de dominación señorial en nuestra sociedad.

La primera entrevista empezó dos horas después de lo previsto porque el presidente fue a un gimnasio para cumplir una tarea

cotidiana: levantar pesas y hacer flexiones. “Antes hacía tres mil, pero ya no puedo y apenas llego a dos mil diarias”, relató mientras sorbía un enorme vaso de agua mezclado con harina de coca. Fue su único alimento durante tres horas, yo disfruté de un par de tazas de café instantáneo. La disciplina es un rasgo destacable de su conducta y no se ha modificado en su rutina como jefe de Estado; al contrario, impuso un inédito horario matinal para presidir reuniones o recibir visitas protocolares antes de que despunte el sol. Si la gimnasia es una de sus prácticas cotidianas, el fútbol tiene un lugar especial en su vida y denota una constancia similar: “Cuando yo me meto a una cosa, lo hago bien, desde mi equipo de fútbol en Orinoca”. El ajedrez también ocupó su atención desde que cumplió diez años aunque su aprendizaje fue una mezcla de tesón e improvisación, tal como relata:

[...] Mi padre [...] nos ha comprado un diccionario grande. ¿Larousse se llama, no? [...] Una temporada andaba paradorcito con mi Larousse, con la oveja y la llama, pero leyendo encuentro “ajedrez”; medio raro, como guerra... Leyendo el diccionario he armado y listo. Yo jugaba solito: por derecha las rojas, las negras por izquierda, Evo contra Evo [...]. Mis propias normas hice [...] me quedaba con la mecherita [porque] no había luz y me quedaba hasta las diez de la noche jugando ajedrez. [Al año] he vuelto a la escuela en Orinoca [...] y mi profesor me dice: “Evito ¿sabes jugar?”, “Sí, profe”. Y he empezado a jugar con mis normas, pero el profesor sabía las reglas y me ha observado. Yo he defendido mis normas y, al día siguiente, he ido cargado con mi diccionario para enseñarle al profesor, pero me ha derrotado porque yo estaba interpretando mal. Así he aprendido ajedrez, por mi cuenta. (Evo Morales, entrevista, 2018).

La disciplina forjada en ese entonces es un rasgo que sobresale en su desempeño como dirigente y presidente. Otro momento decisivo en su recorrido personal es su ingreso al mundo sindical, donde adquirió otro hábito que marca su conducta como gobernante al momento de tomar decisiones: no tiene aversión al riesgo. Como señala

Álvaro García Linera: “Evo corre el riesgo y siempre ha llegado a la vereda de enfrente. Tiene que ver con la experiencia de la negociación sindical [...]. Esa idea de saber de pronto tu destino arriesgándote” (entrevista 2017-2019). Su trayectoria lo demuestra. Había emigrado al Chapare, como miles de mineros y campesinos del Altiplano, para dedicarse a labores agrícolas y tuvo que optar entre la vida rutinaria de un productor cocalero y la conducción de un sindicato en apronte. Aceptó la invitación de unos veteranos dirigentes que le pidieron que fuera candidato porque –siguiendo un consejo de su padre– no podía rechazar un pedido de personas mayores. Perdió en esa oportunidad, pero la moneda ya estaba lanzada; fue elegido dirigente en las próximas elecciones y, un par de años después, era el secretario ejecutivo de las federaciones campesinas del trópico cochabambino que se encontraban en resistencia a los planes de erradicación de las plantaciones de coca. Tres décadas después, Evo Morales sigue siendo el principal dirigente de la Coordinadora de las Seis Federaciones del Trópico de Cochabamba a las que considera su “Estado Mayor”. En ese ámbito sindical aprendió que asamblea, ampliado, congreso, consulta a las bases, preeminencia de la mayoría, rendición de cuentas y voto resolutivo son pautas de una cultura política que, en relación con el Estado, se combina con pliego petitorio, huelga, marcha, bloqueo y mesa de negociación. Y también con participación electoral para incidir en la arena política, siguiendo una línea de conducta instaurada por los sindicatos mineros de Catavi y Siglo xx. Precisamente, el lema enarbolado por el Movimiento al Socialismo (MAS), “De la protesta a la propuesta”, sintetiza esa mezcla de tácticas y procedimientos y expresa la estrategia de los sindicatos campesinos que, en 1992, decidieron conformar un “instrumento político” para disputar el poder en la arena electoral. En esa veta, Evo Morales fue elegido diputado uninominal en 1997 y participó como candidato presidencial en 2002 obteniendo el segundo lugar. A su experiencia sindical, bajo pautas de democracia asambleísta se sumó el aprendizaje de la democracia representativa al asumir la labor parlamentaria y, luego, la conducción de la principal fuerza opositora entre 2002 y 2005.

De esta manera, la certeza del voto resolutivo y la incertidumbre de la negociación –mandato y contingencia– son los rasgos del *estilo de gobierno* de Evo Morales desde su arribo a la presidencia en enero de 2006.

El porqué del título

En este libro intento sintetizar la respuesta al interrogante “¿cómo gobierna Evo Morales?” utilizando dos términos que permiten describir y explicar su conducción de la presidencia: mandato y contingencia. El acto de gobernar implica ambas facetas porque la política es una combinación de estrategia y táctica, pone en juego el vínculo entre estructura y coyuntura, es la búsqueda –interminable– de un punto de equilibrio entre el peso de la historia y la levedad del acontecimiento.

El mandato tiene dos modalidades: es imperativo cuando se delega poder a una persona para que realice una tarea específica en un tiempo determinado y es representativo cuando el poder proviene de las urnas e implica una suerte de obligación moral para los elegidos que deben responder a las expectativas de los electores. Si el mandatario incumple su compromiso, las reacciones a su deslealtad son disímiles. En el primer caso existe la alternativa de la revocatoria de mandato; en el segundo caso puede manifestarse mediante una sanción de los electores que optan por votar a otro representante en los siguientes comicios. Desde otra perspectiva, el mandato imperativo está vinculado a la noción de soberanía popular que presupone que el poder político radica en el pueblo y las autoridades electas son representantes que deben cumplir las decisiones de la “voluntad general”. Si el mandato se refiere a obligación, la contingencia remite a algo que puede suceder o no, porque su acaecer es circunstancial y depende de la concurrencia de múltiples factores objetivos y subjetivos.

Lo contingente se refiere a hechos, eventos y acontecimientos cuyo decurso no está predeterminado. En esa medida, una decisión

política pretende proporcionar sentido –racionalidad– al desarrollo de los acontecimientos, pero sus consecuencias son imprevisibles porque el azar y el manejo del tiempo inciden en el desenlace de los hechos. En esa veta, *el estilo de gobierno* de Evo Morales implica mandato y contingencia.

Los respectivos agradecimientos

Este libro es posible por la colaboración desinteresada de varias personas que cedieron gentilmente su tiempo para contar sus experiencias y dar sus opiniones en entrevistas marcadas por un tono coloquial: Evo Morales y Álvaro García Linera, en primer lugar y, luego, Iván Canelas, Pablo Cingolani, Alex Contreras, Gabriel Herbas, Iván Iporre, María Lohman, René Martínez, Adolfo Mendoza, Edmundo Novillo, Eduardo Paz Rada, Juan Ramón Quintana, Héctor Ramírez, Marcela Revollo, Carlos Romero, Luis Eduardo Siles y Leonilda Zurita.

La investigación tuvo el apoyo de la Fundación Friedrich Ebert Stiftung, gracias a la lucidez y amabilidad de Philipp Kaupert y su equipo de colaboradores: Claudia Peña Claros, Amaru Villanueva y Patricia Montes. Un avance de este estudio fue discutido de manera amena e intensa en un fraterno conversatorio con la presencia de Armando Ortuño, Lourdes Montero, Fernando García Yapur, Christine Delfour, Adolfo Mendoza, Claudia Peña Claros, Ximena Soruco y otros colegas. Fue zurcido después de múltiples e intermitentes diálogos con Luis H. Antezana, *Cachín*, y mi tocayo Fernando Calderón, con quienes nunca terminaré de platicar. Y si este libro tiene más rigor que el previsto por su autor es culpa de Moira Zuazo y José Luis Exeni que tuvieron la gentileza de leerlo con ahínco y profesionalismo para indicarme dónde hincar el diente y cómo aclarar lo necesario.

De manera especial me inspiró el diálogo fecundo con Jorge Lanzaro, de la Universidad de la República de Uruguay, y con Rocío Annunziata, de la Universidad Nacional de San Martín de Argentina.

Asimismo, fue fundamental el intercambio de ideas en un espacio de aprendizaje y amistad que comparto, desde hace una década, con Isidoro Cheresky, Manuel Antonio Garretón, Gerardo Caetano, Carlos de la Torre, Hugo Quiroga, Silvia Gómez Tagle, Osvaldo Iazetta, Ciska Raventós, Alberto Olvera, Aldo Panfichi, Margarita López Maya y Martín Plot, en el grupo de trabajo “Ciudadanía, organizaciones populares y representación política” del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

Como siempre, el Centro de Estudios Superiores Universitarios (CESU-UMSS) es el ámbito de la universidad pública que permite mi realización como profesor, investigador y escritor investigador gracias al apoyo solidario de Tania Ricaldi, Alejandra Ramírez, María Esther Pozo, Fátima Zambrana, Yuri Tórrez, Silvano Biondi, Daniela A. Elías, Claudia Calsina, Álex Ojeda, Marcela Martínez, Alba Rojas, Paty Parrá, Andrés Huanca, Mayra Rodríguez, Andrés Serrano, Víctor Siles, Néstor Espinoza, José Luis Nogales, Gróver Castellón y Ángel García. Esta página quedaría incompleta si no invoco el lúdico ajayu de mi entrañable amigo Jaime Luis Gumucio, líder del Movimiento Cristo Andino Trascendido, y la sabiduría chamánica del Dr. Ramiro González Yáksic, que me liberó de todas las dolencias físicas y espirituales.

Lo que sigue a continuación, incluidos los errores y despropósitos, es culpa mía.

Prólogo a la segunda edición

Este libro fue presentado al público en la semana previa a las elecciones generales del domingo 20 de octubre de 2019. Es un estudio que se enfoca en el estilo de gobierno adoptado por Evo Morales durante tres gestiones presidenciales –entre 2006 y 2019– a la cabeza del Movimiento al Socialismo (MAS) y cuyo mandato fue interrumpido de manera abrupta mediante un *golpe de Estado* perpetrado el 10 de noviembre, tres semanas después de los comicios. Evo Morales intentaba su tercera reelección consecutiva en un proceso electoral que transcurría sin mayores contratiempos ni fuertes señales de polarización ideológica. No existían indicios suficientes para presagiar el grave desenlace de una crisis poselectoral que culminó con el derrocamiento del presidente. En este prólogo se presenta un balance de los acontecimientos que derivaron en la caída del gobierno del mas a fines del año pasado, cerrando un ciclo político signado por el protagonismo de Evo Morales.

Golpe de estado y proyecto de restauración oligárquica

En Bolivia se produjo un *golpe de Estado* que puso en marcha un proyecto de restauración oligárquico-señorial como antítesis del *proceso de cambio* impulsado por el mas. El carácter oligárquico de este proyecto radica en el retorno al poder de las élites políticas y económicas que fueron derrotadas en diciembre de 2005, primera de las tres victorias electorales de Evo Morales con mayoría absoluta. El protagonismo de campesinos indígenas en el manejo del Estado durante más una década fue una afrenta para esas élites que habían sido desplazadas de los meandros del poder político por dirigentes sindicales, autoridades originarias y mujeres indígenas. Por eso, el objetivo estratégico de las élites tradicionales de raigambre oligárquica es desplazar al mas del espacio político desarticulando su base social de apoyo y destruyendo la imagen de Evo Morales. Paralelamente, el golpe pretende restituir una política económica neoliberal para sustituir el modelo Estado-céntrico instituido por el mas. Los comicios generales previstos para el 2020 –puesto que las elecciones de 2019 fueron declaradas “sin efecto legal”– definirán el derrotero de ese proyecto restaurador, no obstante se realizarán en condiciones de extrema incertidumbre debido a los efectos de la pandemia del coronavirus en las relaciones entre Estado, economía y sociedad. Además, en un contexto de crisis de representación política agudizado por la ruptura del orden constitucional a fines del año pasado.

El despliegue de un plan

Antes de los comicios, la oposición impuso la idea de fraude inminente y esa consigna fue una pieza discursiva crucial en la conjuración urdida para derrocar a Evo Morales en consonancia con las posturas de la Organización de Estados Americanos (EOA), un actor externo que incidió de manera decisiva en el decurso del conflicto. Si bien hubo irregularidades en el sistema de Transmisión de Resultados

Electoral Preliminares (TREP), cuyo carácter es exclusivamente informativo, no se demostró que haya habido una alteración de resultados para favorecer la victoria de Evo Morales en primera vuelta. Pero los hechos eran secundarios para el objetivo de los rivales del mas. La estrategia rupturista de algunas fuerzas opositoras se puso de manifiesto durante la campaña electoral, puesto que varias organizaciones cívicas señalaron que no reconocerían una victoria de Evo Morales.

La noche del domingo 20 de octubre, con alrededor del 85% de votos publicados en el TREP, Evo Morales superaba ampliamente el 40% de la votación, pero no tenía respecto a Carlos Mesa –candidato de Comunidad Ciudadana– una ventaja mayor a diez puntos, el margen requerido para vencer en primera vuelta. Media hora después del anuncio del Tribunal Supremo Electoral (TSE), Carlos Mesa declaró que la segunda vuelta era inevitable, pese a que faltaba el recuento de un porcentaje de votos. Al rato, Evo Morales anunció que el mas había ganado en senadores y diputados y que confiaba en que el voto rural les daría la victoria en primera vuelta. El TSE suspendió la transmisión de resultados, lo que provocó desconfianza en la opinión pública. Al día siguiente, cuando se reanudó, el recuento preliminar de votos arrojó una ventaja mayor al binomio del mas, lo que implicaba descartar la segunda vuelta. La reacción de algunos grupos opositores fue atacar e incendiar las sedes de la entidad electoral en varios departamentos a pesar del llamado a movilizaciones pacíficas por parte de Carlos Mesa en contra de un “fraude monumental”, una hipérbole que definirá el uso de esa consigna para radicalizar las protestas. Por su parte, los comités cívicos y otras organizaciones convocaron a paros y bloqueos en las ciudades, medidas que fueron aglutinando a diversos sectores sociales, sobre todo en las zonas residenciales y de clase media, bajo la consigna “Mi voto se respeta”.

El 23 de octubre, la Misión de Observación Electoral de la OEA asumió una postura en consonancia con la oposición al afirmar, en un informe preliminar y sin esperar los resultados oficiales, que tenía

que convocarse a segunda vuelta. De manera inverosímil, una misión de observadores internacionales planteaba una “solución” política antes de que concluyera el recuento oficial de votos. Con esa “recomendación” dio pábulo a la idea de segunda vuelta como un hecho irremediable alimentando las protestas de la oposición. Unos días después, la tarde del 25 de octubre, el tse anunció la finalización del cómputo oficial confirmando la victoria de Evo Morales en primera vuelta con 47,08% de votos frente a 36,51% de Carlos Mesa. La reacción opositora fue la radicalización de sus protestas y la convocatoria a “derrotar el fraude” y “expulsar a Evo Morales”.

Ante los cuestionamientos, el tse optó por solicitar una auditoría integral a la oea para que verificara el proceso de recuento de votos. El organismo regional aceptó el pedido bajo la condición de que fuese “vinculante”, pero las fuerzas de oposición rechazaron la auditoría al influjo del Comité Pro Santa Cruz cuyo presidente, Luis Fernando Camacho, empezó a liderar la protesta asumiendo posturas radicales, a las cuales se subordinaron los partidos políticos. Así, la consigna de “segunda vuelta” fue desplazada por “convocatoria a nuevas elecciones”. Esta demanda fue la antesala de una consigna más radical, aprobada el 2 de noviembre en un cabildo del Comité Pro Santa Cruz, que dio un plazo de 48 horas a Evo Morales para renunciar y pidió a las Fuerzas Armadas (FFAA) “ponerse del lado del pueblo”. Luis Fernando Camacho sentenció: “No estamos derrocando a un Gobierno, estamos liberando a toda una nación”. El golpe estaba en marcha.

El 8 de noviembre se inició un motín policial en Cochabamba que, en un par de días, se extendió a otras ciudades. Esta acción fue coordinada con grupos opositores y los cuarteles fueron rodeados por manifestantes que presionaron para que los policías se sumaran al pedido de renuncia del presidente, aunque los amotinados utilizaron el ardid del reclamo corporativo. La madrugada del 10 de noviembre, la OEA presentó de manera anticipada un informe preliminar de la auditoría electoral destacando que hubo “manipulación informática” en los comicios. Ese comunicado fue parte

de la asonada porque, a partir de unos “hallazgos preliminares”, su secretario general –Luis Almagro– declaró que las elecciones debían ser anuladas. Era la pieza que faltaba para alentar a las denuncias de fraude. En esas circunstancias, Evo Morales, sin declinar su candidatura, anunció la convocatoria a nuevas elecciones y llamó a un diálogo a las fuerzas políticas, pero no obtuvo una respuesta positiva. Un rato después, el comandante de las FFAA “sugirió” la renuncia de Evo Morales. Prontamente, el comandante de la Policía Nacional se sumó a la inédita sugerencia. Al motín policial y a la insubordinación militar se sumaron acciones coercitivas –quema de viviendas, secuestro de familiares, amenazas de muerte– contra varios ministros, legisladores del mas y dirigentes sindicales. Así, Evo Morales decidió presentar su carta de dimisión y denunció un “golpe cívico-político-policial”. Lo hizo desde la zona del Chapare, su bastión electoral, porque su vida corría peligro. El *golpe de Estado* se consumó y Luis Almagro lo festejó con ironía: “Fue un autogolpe de Evo Morales”. Recién en diciembre, la oea publicó el Informe Final de Análisis de Integridad Electoral que no demuestra el “fraude monumental”. También en esos días, Luis Fernando Camacho, en un video difundido en redes sociales, relató que se establecieron acuerdos con la Policía y las FFAA para que desistieran de respaldar al gobierno del mas.

Es necesario destacar que los hechos no solamente respondieron a una secuencia fortuita, también formaron parte de una serie de actos desplegados para lograr el derrocamiento de un presidente constitucional mediante su renuncia forzada. En esa medida, la caída de Evo Morales fue resultado de un plan cuyo desenlace también dependió de la concurrencia de factores contingentes. Un plan que tuvo actores con diverso grado de protagonismo.

El campo opositor

La oposición consiguió una inesperada victoria. Del objetivo inicial de vencer a Evo Morales en segunda vuelta transitó a demandas más

radicales (nuevas elecciones y renuncia voluntaria del presidente) hasta concluir en la caída del gobierno del mas y la captura del poder político. ¿Qué cambios se produjeron en la composición y accionar del campo opositor para que se haya producido ese desenlace?

Durante el proceso electoral se fue forjando una coalición opositora que agrupó a organizaciones políticas, entidades cívicas y grupos de clase media. Fue una articulación episódica sin mando único, aunque la orientación política durante esta coyuntura crítica fue definida por el Comité Pro Santa Cruz. Esa capacidad de iniciativa provino de las resoluciones de un cabildo realizado el 4 de octubre que definió “voto castigo” contra Evo Morales, acusado de “dictador”. En esa ocasión, Luis Fernando Camacho convocó a “rebeldía y desobediencia ante un posible fraude” señalando que “no es sedición, es soberanía”.

Era el resultado de una acumulación de fuerzas. A partir del referendo del 21 de febrero de 2016 –destinado a consultar acerca de la modificación de un artículo constitucional para viabilizar una nueva postulación de Evo Morales y que concluyó con una ajustada derrota del mas– el campo opositor se fortaleció con la presencia de nuevos actores sociales y políticos. La campaña por el No provocó la gestación de una nueva modalidad de acción política en grupos urbanos de clase media disconformes con el mas. Esta acción se organizó al margen de los partidos, bajo la modalidad de “plataformas ciudadanas”, con un nítido protagonismo en las redes sociales digitales y una inédita capacidad de movilización. La protesta opositora creció desde noviembre de 2017 a raíz de una sentencia del Tribunal Constitucional Plurinacional que estableció la reelección indefinida en todos los cargos de elección popular dando curso a una demanda presentada por legisladores oficialistas para habilitar la candidatura de Evo Morales. Esa fuerza acumulada estalló en el conflicto poselectoral.

Las “plataformas ciudadanas” fueron la instancia organizativa primaria de la movilización que, luego, adquirió carácter territorial con el apoyo de grupos urbanos convocados por las entidades cívicas para realizar bloqueos en calles y rotondas. Los jóvenes se

movilizaron con consignas genéricas como la “lucha por la libertad” y se puso de moda el uso de la bandera tricolor como capa, proporcionando una dosis de aventura y prestigio a su presencia en las calles. A ellos se sumaron madres y abuelas convocadas por las iglesias barriales que organizaron misas para dotarle un aditamento de creencia religiosa a la movilización política.

Los partidos políticos, por su parte, se subordinaron a las decisiones del movimiento cívico. Inicialmente tomaron una iniciativa, impulsada por Carlos Mesa, para conducir el accionar del campo opositor conformando la Coordinadora de Defensa de la Democracia, lo que hacía augurar un accionar compacto y predecible. No obstante, esa instancia tuvo una existencia efímera porque emitió solamente dos comunicados: el 23 de octubre exigió la realización de la segunda vuelta y tres días después rechazó el cómputo final denunciando fraude. Posteriormente, los diversos actores jugaron sus propias cartas y adoptaron distintas posiciones en una suerte de competencia por el liderazgo de la oposición, sobre todo entre el candidato de Comunidad Ciudadana y el presidente del Comité Pro Santa Cruz. Y en esta pugna fueron modificando sus objetivos. Carlos Mesa transitó del reclamo por la segunda vuelta al pedido de nuevas elecciones, manteniendo una posición ambigua respecto a la auditoría de la oea. En el caso del ala cívica, las posturas transitaron del pedido de segunda vuelta a la renuncia de Evo Morales e, inclusive, la conformación de una “junta de gobierno transitoria”.

La radicalización de posiciones fue un comportamiento constante que tuvo como consecuencia imprevista una reacción confusa y tardía del mas en el manejo del conflicto, puesto que unas veces interpellaba a Carlos Mesa y, en otras ocasiones, a Luis Fernando Camacho. En suma, ante la inexistencia de un interlocutor oficial en las filas de la oposición, el mas no tuvo capacidad para enfrentar con éxito a los diversos frentes y actores del conflicto. Además, encaró esta tarea en un contexto político marcado por la mengua de su capacidad de acción hegemónica porque la idea de democracia fue apropiada por el discurso opositor.

El sentido de la democracia en disputa

Desde la realización del referendo constitucional de 2016, el mas enfrentó el reto de mantener la democracia como uno de los ejes de su discurso, una noción de democracia vinculada a la ampliación de la participación y la inclusión social. La presencia de indígenas y mujeres en la política fue la expresión de dicho avance y, en el plano institucional, se manifestó en el reconocimiento de tres formas de democracia –representativa, directa y participativa, comunitaria– como sostén de la democracia intercultural. La reacción del mas frente a su derrota en el referendo constitucional fue el inicio de una disputa por el sentido de la democracia, puesto que apostó por la postulación de Evo Morales mediante otras vías legales desoyendo el veredicto de las urnas. Así, una sentencia del Tribunal Constitucional Plurinacional, emitida en noviembre de 2017, dio curso a una demanda promovida por el mas para habilitar a Evo Morales como candidato en los comicios presidenciales de 2019. A partir de entonces, las protestas opositoras sobre diversos tópicos se enlazaron con la consigna “Respeto al referendo” en defensa de valores democráticos tales como alternancia, pluralismo y vigencia del Estado de derecho. Frente a esta postura, el mas defendió valores como inclusión social, participación indígena, paridad de género e interculturalidad y resaltó la equivalencia entre democracia y justicia, sustentada en la estabilidad y el crecimiento económico, en la reducción de la pobreza y la desigualdad social.

En suma, para el mas la democracia era sinónimo de *igualdad* y los aspectos institucionales eran secundarios frente a los logros sociales y económicos del *proceso de cambio*. Por su parte, la oposición invocaba la *libertad* y el respeto a la Constitución Política y para ese fin esgrimió la antinomia dictadura/democracia con la finalidad de rechazar la reelección de Evo Morales.

Durante la campaña electoral, el tema económico adquirió mayor importancia y Evo Morales apuntó a destacar la estabilidad; en cambio, sus rivales orientaron sus críticas hacia la corrupción y el

autoritarismo. Sin embargo, a partir del 20 de octubre, con las denuncias de fraude, las fuerzas de oposición empuñaron con más vigor la antinomia democracia/dictadura y se presentaron como “defensores de la democracia y la libertad”. El mas perdió la batalla discursiva por el sentido de la democracia.

En esa disputa discursiva por el sentido de la democracia es preciso destacar un par de elementos que resultaron eficaces para la acción opositora: ecología y religión. Un grave incendio en la zona oriental del país, un mes antes de las elecciones, le ofreció al Comité Pro Santa Cruz la posibilidad de utilizar el argumento de la defensa del medio ambiente para interpelar a la juventud. Por otra parte, el presidente de esa entidad cívica esgrimió una consigna religiosa de tinte anti-comunista y anti-indígena –“La Biblia volverá al palacio de gobierno”– puesto que, por un lado, expresaba el repudio al “socialismo del siglo XXI”, y, por otro, significaba el rechazo a la presencia de indígenas en el poder político y al pluralismo religioso, concretado en el carácter laico del Estado Plurinacional. La invocación a la Biblia, además, implicaba una combinación del retorno de la evangelización colonial para “exorcizar” el espacio político –“Evo, enviado del diablo” y “Evo Satanás” fueron consignas pintadas en las paredes de algunas ciudades– con una apelación a valores ultraconservadores. Estos ingredientes provocaron la adhesión de mujeres adultas a la movilización y le otorgaron un condimento de “cruzada”. En suma, el arco de la interpelación opositora se fue ampliando en el transcurso del conflicto logrando la adhesión de diversos segmentos sociales a la “lucha por la libertad”.

Una respuesta errática

El mas venció en tres elecciones consecutivas porque Evo Morales canalizó las demandas sociales que fueron consideradas como un mandato popular para transformar el país. La nacionalización de los hidrocarburos en 2006 y la aprobación de un nuevo texto constitucional en 2009, instaurando el Estado Plurinacional, fueron la

manifestación del despliegue de su capacidad hegemónica. No obstante, el gobierno del mas también tuvo varios contrastes en el pasado. Precisamente, este libro analiza sus victorias y derrotas para caracterizar el estilo político de Evo Morales. El mas perdió en las urnas en el referendo de 2016 y retrocedió en algunas decisiones gubernamentales, como en ocasión del alza del precio de carburantes en 2010, en la construcción de una carretera en el Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécuré en 2011 y en la implementación de un nuevo código penal en 2018. En esos casos, el gobierno del mas tuvo serias dificultades para manejar la conflictividad.

En la coyuntura crítica de octubre y noviembre de 2019, las acciones del mas denotaron la ausencia de una estrategia para encarar el conflicto que se desató desde la noche de las elecciones. La postura de Carlos Mesa reclamando la segunda vuelta fue contrarrestada con un cauto discurso de espera del cómputo final que, desde su perspectiva, confirmaría la victoria de Evo Morales en primera ronda. El voto campesino indígena fue reivindicado con una apelación a la igualdad ciudadana pero no tuvo efecto persuasivo porque el discurso opositor estaba articulado en torno a una consigna eficaz (“Mi voto se respeta”) en rechazo al supuesto fraude. Ante ese cuestionamiento, el mas optó por la vía institucional y pidió la realización de una auditoría electoral por parte de la oea. Sin embargo, este procedimiento destinado a verificar los resultados fue rechazado por Comunidad Ciudadana, la segunda fuerza más votada, lo que provocó que el sistema de partidos quedara al margen del proceso político decisional. Más adelante, cuando la oea presentó un informe preliminar y sugirió la anulación de los comicios y la convocatoria a nuevas elecciones, el mas no tuvo otra opción que asumir esa directriz, convocando a un diálogo a las principales fuerzas políticas. Ese llamado también fue rechazado porque las vías institucionales estaban clausuradas. El conflicto se definió en las calles.

La oposición venció porque optó por una protesta territorial con una consigna eficaz que le permitió ampliar su interpelación democrática. Tres días después de los comicios se iniciaron bloqueos

de calles en varias capitales de departamento. Las reacciones del oficialismo estuvieron signadas por el menosprecio al alcance y carácter de la protesta ciudadina. Varias declaraciones de Evo Morales denotaron esa percepción cuando señaló, por ejemplo, que los universitarios protestaban por calificaciones o porque recibían dinero, que la suspensión de los partidos del certamen de fútbol profesional perjudicaba a la gente o que sus seguidores darían lecciones sobre marchas y bloqueos. Posteriormente amenazó con un cerco campesino a las ciudades para debilitar las protestas opositoras. Esa declaración dañó aún más la imagen del presidente y activó el clivaje campo/ciudad que provocó la ampliación y cohesión de la protesta urbana ante la existencia de un “enemigo” percibido, además, en clave racista. Este elemento fue decisivo para justificar acciones violentas de grupos irregulares contra los seguidores del mas porque en varias ciudades se instaló una suerte de histeria colectiva mediante rumores y *fake news* acerca de una “invasión campesina”. De manera coincidente, Evo Morales descartó un diálogo con la oposición. Así, tres semanas después de los comicios y con varias ciudades paralizadas, el mas discurría entre la defensa de su victoria en las urnas y la impotencia frente a las protestas opositoras que se incrementaron hasta concluir en el *golpe de Estado*. El mas había vencido en los comicios, sin embargo, ese apoyo en las urnas no se tradujo en acciones de movilización capaces de contener la protesta opositora porque la defensa del *proceso de cambio* fue asumida solamente por las organizaciones sindicales campesinas y obreras. La capacidad de acción hegemónica del mas llegó a su fin. El desenlace fue una grave derrota política.

Así concluyó una fase del *proceso de cambio* que, ahora, enfrenta el desafío de perdurar ante la arremetida política de las élites tradicionales. Por su parte, el proyecto de restauración oligárquica debe encarar la prueba de las urnas en el transcurso del 2020 y vencer al mas, que sigue ocupando el primer lugar en las preferencias electorales, a pesar de la ausencia como candidato presidencial de Evo Morales, asilado en Argentina. Con una derrota política a costas y

Fernando Mayorga

otro reto electoral enfrente, el mas tiene que encarar una renovación de liderazgos, discurso y estrategia para defender, preservar y continuar el *proceso de cambio*.

Cochabamba, 21 de abril de 2020.

Introducción

En los últimos quince años se publicaron varios libros sobre el *proceso de cambio*. La mayoría de las investigaciones están enfocadas en el rol de los movimientos sociales, la Asamblea Constituyente y el modelo de Estado plurinacional, las peculiares características del Movimiento al Socialismo (MAS) como organización política, el liderazgo de Evo Morales y el estado de la democracia en un nuevo ciclo estatal.

A pesar de la vasta producción bibliográfica sobre la historia política del siglo XXI, no existen estudios específicos sobre el manejo del poder político en las tres sucesivas gestiones al mando de Evo Morales (2006 a 2019). Esta carencia resalta aún más si se considera la exacerbación del presidencialismo como resultado de las victorias del MAS con mayoría absoluta en los comicios generales de 2005, 2009 y 2014, que le otorgaron –desde 2010– el control de las dos Cámaras Legislativas con mayoría calificada. Es decir, el campo político tuvo cambios notables en el modelo democrático, vigente entre 1985 y 2003, que se caracterizaba por un sistema multipartidista moderado que resolvía la titularidad del poder mediante pactos congresales que fueron la base de un presidencialismo de coalición. Este modo

de gobierno fue sustituido a partir de 2006 por un *presidencialismo de mayoría* que se reforzó con un *sistema de partido* puesto que el MAS venció en tres elecciones consecutivas y dispuso del control del espacio legislativo. Es importante destacar que, coetáneamente, se inauguró una inédita *distribución vertical del poder* puesto que en diciembre de 2005 se eligieron autoridades políticas departamentales (prefectos) mediante voto popular y la competencia política ya no se circunscribió a la *distribución horizontal del poder*, esto es, a las interacciones entre los Órganos Ejecutivo y Legislativo. La primera victoria de Evo Morales fortaleció el presidencialismo pero de manera simultánea se establecieron restricciones al poder ejecutivo, puesto que antaño los prefectos eran designados por el presidente. Este nuevo diseño político se consolidó en la Constitución Política del Estado (CPE) aprobada en 2009, con el reconocimiento de gobiernos autónomos departamentales bajo el mando de gobernadores.

Estos aspectos constituyen el telón de fondo para estudiar el *estilo de gobierno* de Evo Morales como un elemento decisivo del *proceso político decisional* durante las gestiones del MAS. Se trata de un *estilo de acción* susceptible de ser percibido por las formas que asume el discurso y la conducta política.¹

Para analizar y caracterizar el *estilo de gobierno* de Evo Morales se eligieron algunos casos relevantes para evaluar el proceso político decisional tomando en cuenta el manejo del Poder Ejecutivo, la composición y funcionamiento de la coalición oficialista, las modalidades de elaboración de la agenda de gobierno, la implementación

¹ En *Neopopulismo y democracia. Compadres y padrinos en la política boliviana 1988-1999* (Mayorga, 2002a) utilicé una noción de “estilo” definida, a partir de la lingüística, como una serie de “recursos que tratan de lograr un fin expresivo específico” (Wellek y Warren, 1966, p. 212), es decir, ciertos “artificios” que distinguen un hecho discursivo o político de otro puesto que ponen de relieve determinados elementos relevantes. Desde una perspectiva distinta, pero análoga, se puede señalar que “[l]a cuestión del estilo es siempre el examen, la presión de un objeto puntiagudo... Con su ayuda se puede, por supuesto, atacar cruelmente lo que la filosofía encubre bajo el nombre de materia o matriz, para dejarla *marcada* con un *sello* o una *forma*” (Derrida, 1978, p. 27, cursivas nuestras). Relieve, sello, marca y recursos para lograr un fin son elementos de un estilo, aquello por lo que unos actos se diferencian de otros.

de políticas públicas y la interacción entre oficialismo y fuerzas de oposición. Esta selección incluye “victorias” y “derrotas” y tuvo como finalidad encontrar algunos rasgos constantes en el accionar del Gobierno y destacar los aspectos contingentes en cada circunstancia.

Un par de casos corresponden a la primera gestión gubernamental de Evo Morales (2006-2009) y forman parte de la transición al nuevo modelo estatal: nacionalización de los hidrocarburos y proceso constituyente. Son momentos de victoria para el oficialismo y forman parte de la “fase heroica” del *proceso de cambio*. Los otros casos conciernen a situaciones de derrota o retroceso en decisiones del oficialismo pese a la capacidad hegemónica del MAS. En la segunda gestión (2010-2014), se produjo la derogatoria de un decreto gubernamental y la suspensión de la construcción de una obra de infraestructura sacando a relucir contradicciones entre el Gobierno y algunos sectores sociales que conforman su base de apoyo popular. En la tercera gestión (2015-2020), el oficialismo fue derrotado en un referendo constitucional y el Gobierno abrogó una ley en un contexto matizado por las protestas opositoras contra la postulación de Evo Morales en los comicios de octubre de 2019.

La *nacionalización* del sector de hidrocarburos fue una decisión estratégica que definió el derrotero del *proceso de cambio* puesto que estableció las bases de una matriz estadocéntrica en la economía, con sus correspondientes efectos redistributivos, impactos sociales y consecuencias políticas. Esta medida tuvo amplia legitimidad porque fue la respuesta a una demanda social que permitió el control y el manejo estatal del excedente económico poniendo en evidencia las nuevas tramas del poder político y el rol decisivo del presidente en el manejo gubernamental. El *proceso constituyente*, a diferencia de la nacionalización, se desplegó en un contexto conflictivo exacerbado por una lógica de polarización ideológica que enfrentó a coaliciones de actores políticos y sociales –entre agosto de 2006 y enero de 2009– que esgrimían propuestas antitéticas en la Asamblea Constituyente. La legitimidad del nuevo texto constitucional estaba en el centro de una intensa pugna política que se resolvió con la suscripción de un

acuerdo entre oficialismo y oposición y el decisivo accionar presidencial en una compleja situación política que concluyó con la aprobación de la nueva CPE promovida por el MAS.

Las situaciones de adversidad para el oficialismo se concentran en cuatro coyunturas críticas (2010, 2012, 2016 y 2017) que pusieron en cuestión la legitimidad de las decisiones gubernamentales y culminaron con la revisión y retroceso de las medidas asumidas por el oficialismo. La noción de “coyuntura crítica” se refiere a una “fase de transformaciones significativas –de reorientación “dramática” de los trayectos nacionales” (Lanzaro, 2017, p. 6). Es una noción análoga al concepto de “momento de inflexión” (Calderón, 2008) que destaca que el proceso político ingresa en una fase cuyo derrotero es incierto.

Tenemos, en primer lugar, el denominado “gasolinazo” que, mediante un decreto supremo emitido a fines de diciembre de 2010, estableció un incremento en el precio de la gasolina y el diésel; disposición que fue derogada por Evo Morales pocos días después de su promulgación debido al rechazo y protesta de varios sectores sociales, inclusive por parte de algunas organizaciones populares leales al Gobierno. En segundo lugar, cabe resaltar el freno a la construcción de una carretera por el Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS) como respuesta a una movilización de protesta desatada por una marcha impulsada por algunos sectores del movimiento indígena en el segundo semestre de 2012. Este evento originó una fisura en la coalición oficialista porque se produjo un distanciamiento entre el Gobierno y las organizaciones indígenas, sobre todo las de tierras bajas. Además, puso en cuestión la orientación indianista del proyecto oficialista y en debate la relación entre las políticas gubernamentales y los postulados del “Vivir Bien” reconocidos en la CPE.

En tercer lugar, la derrota electoral del MAS en el referendo constitucional del 21 de febrero de 2016 convocado para modificar el artículo 168 de la CPE con la intención de habilitar al presidente y vicepresidente como candidatos a su reelección en los comicios de 2019. Fue el primer traspie electoral del MAS en circunscripción nacional desde diciembre de 2005 y originó la búsqueda de una alternativa legal que

se materializó a fines de 2017 en una sentencia constitucional que habilitó a Evo Morales y Álvaro García Linera. Esa disposición tuvo costos negativos para la legitimidad del proyecto oficialista y la popularidad del presidente porque provocó una serie de protestas opositoras, partidistas y extraparlamentarias, entre las que sobresalió la acción de las denominadas “plataformas ciudadanas”. Una secuela de esa movilización contra la repostulación del binomio oficialista fue la abrogación de la Ley del Sistema de Código Penal en enero de 2018. Es otro caso de retroceso en una decisión gubernamental porque dicha norma había sido aprobada por la mayoría oficialista en la Asamblea Legislativa Plurinacional y promulgada en diciembre de 2017 por el vicepresidente del Estado. El nuevo código penal fue cuestionado durante varias semanas por diversos sectores sociales, sobre todo profesionales, y su abrogación se convirtió en una demanda de alta agregación que, además, fue articulada a las movilizaciones de las fuerzas de oposición que reclamaban respeto a los resultados del referendo constitucional.

A diferencia de los dos primeros eventos, que corresponden a aspectos vinculados a políticas públicas durante la segunda gestión gubernamental, en los otros casos se puso de manifiesto una pugna política explícita que denota una nueva relación entre oficialismo y oposición –en torno a tópicos novedosos, como la antinomia democracia/dictadura–, característica de la tercera gestión de gobierno de Evo Morales. Esta serie de eventos es analizada de manera sucesiva para evaluar el proceso político decisional en las gestiones del MAS y describir el estilo de gobierno de Evo Morales.

1- Criterios metodológicos y conceptuales

La estrategia metodológica privilegió la recolección de datos cualitativos mediante entrevistas y soslayó una interpretación de carácter deductivo con base en generalizaciones teóricas. La serie de libros que he dedicado al proceso político boliviano fueron el basamento

teórico para explorar este tema de manera específica.² Se pretendió evitar una explicación casuística circunscrita al mero relato de los hechos a partir de las percepciones de los actores y la interpretación de los comportamientos políticos, puesto que no interesa la historia de un acontecimiento como anécdota, sino como eslabón de un proceso. Para obtener información pertinente se realizó una pesquisa documental –decretos y leyes– y hemerográfica y se revisaron varios repositorios audiovisuales. Sin embargo, la principal fuente de insumos proviene de entrevistas realizadas a varios protagonistas políticos, particularmente, a Evo Morales y Álvaro García Linera.³ Esta investigación tiene un carácter excepcional por el hecho de que un presidente en ejercicio de su cargo brinda datos y reflexiones sobre su propia conducta al mando del Gobierno. Los avatares de esta peculiar experiencia están relatados en las primeras páginas de este libro, donde se cuentan las circunstancias de la pregunta que un día le hice a Evo Morales: “¿cómo gobiernas?”. Esa cuestión contiene elementos que entran en juego para analizar un estilo de gobierno.

El punto de partida es explorar el vínculo entre política y decisión. De manera particular, la decisión está en el núcleo del acontecer político. Como señala Leonardo Curzio, “la decisión es tal vez el más humano de los actos” porque involucra observación, conocimiento e intuición, así como “implica automáticamente responsabilidad y riesgo sobre el futuro” (2000, p. 147). No obstante, según el enfoque clásico de la teoría de la decisión, el futuro es concebido como un “espacio indeterminado” puesto que su definición depende,

² *Antes y después del referendo. Política y democracia en el Estado Plurinacional* (2019); *Incertidumbres tácticas. Ensayos sobre democracia, populismo y ciudadanía* (2014); *Dilemas. Ensayos sobre democracia intercultural y Estado Plurinacional* (2011); *Antinomias. El azaroso camino de la reforma política* (2009); *Encrucijadas. Ensayos sobre democracia y reforma estatal en Bolivia* (2007); *Avatares. Ensayos sobre política y sociedad en Bolivia* (2002b); *Democracia participativa y crisis política. Análisis de los resultados del Referéndum Revocatorio de Mandato Popular 2008* (2015) y *Urnas y democracia directa. Análisis del Referendo Constitucional* (2016).

³ Salvo algunas excepciones, la mayor parte de las citas extensas del libro pertenecen a los testimonios rescatados a partir de estas conversaciones. Ver lista de entrevistados en los Anexos finales (p. 199).

precisamente, de las decisiones que se adopten. Más aún si se trata de una decisión política que *a priori* tiene consecuencias sociales ya que es una resolución de carácter público.

El enfoque clásico sobre la toma de decisiones también presupone que la decisión es de carácter lineal, se sustenta en un cálculo racional y es un ejercicio de libre albedrío. La crítica a esta visión destaca que la decisión no tiene una determinación causal y debe ser estudiada bajo los supuestos analíticos de la complejidad y la retroalimentación. Es decir, en un proceso decisional existen diversas racionalidades en juego y la decisión no está, ni debe concebirse teleológicamente como predeterminada. Bajo ese criterio, el balance de las condiciones para el ejercicio de autonomía de acción por parte de un gobernante resulta relevante para evaluar sus decisiones políticas.

Las decisiones políticas son decisiones públicas y estas constituyen el centro del análisis de un *estilo de gobierno*. Existen –siguiendo a Curzio– tres tipos de decisión pública por el carácter de su objetivo y las circunstancias de su adopción: aleatorias, paramétricas y estratégicas. En este caso se privilegian las decisiones de carácter estratégico que se caracterizan porque “los elementos que condicionan la decisión no son estables” (Curzio, 2000, p. 160) en la medida en que intervienen otros actores, beneficiados o afectados negativamente en sus intereses. Esos actores tienen una conducta voluble y sus parámetros de acción son inestables en tanto persiguen sus propios objetivos, despliegan su racionalidad en función de esas metas y disponen de capacidades que no son conocidas por el actor político que tomará la decisión. Este aspecto es crucial ya que denota la existencia de un margen de incertidumbre respecto a la viabilidad y los efectos de una acción decisoria. La incertidumbre en el momento de asumir una decisión es moneda corriente puesto que, como señala Anthony Giddens (1984), una acción se despliega en condiciones no advertidas por el individuo porque la información es (casi siempre) incompleta; asimismo, una acción puede tener consecuencias no deseadas o no buscadas puesto que su despliegue pone en juego múltiples racionalidades en un contexto de complejidad y retroalimentación.

Por otra parte, este enfoque tiende a reducir la política al diseño y ejecución de políticas públicas presuponiendo un contexto de estabilidad institucional y obviando la conflictividad que es intrínseca a la realidad social. En ese sentido, es preciso distinguir entre *lo político* que admite la existencia de conflictividad y *la política* que se refiere a la rutina institucional, tal como afirma Chantal Mouffe:

Concibo “lo político” como la dimensión de antagonismo que considero constitutiva de las sociedades humanas, mientras que entiendo a “la política” como el conjunto de prácticas e instituciones a través de las cuales se crea un determinado orden, organizando la coexistencia humana en el contexto de la conflictividad derivada de “lo político”. (1999, p. 16).

Esta distinción es importante para una pesquisa sobre el *estilo de gobierno* porque sitúa el proceso político decisonal en el marco de la conflictividad social puesto que se toman decisiones políticas para atender demandas, resolver conflictos o modificar relaciones de poder. Con estos recaudos se plantean unas herramientas metodológicas aptas para analizar *la política* como proceso decisonal o *lo político* como conflicto, aunque por razones prácticas, usaremos el vocablo “política” para dar cuenta de ambas facetas.

El punto de partida es comprender que la política es conflicto y/o proceso decisonal porque una decisión política es una conducta que se asume para resolver demandas y pugnas sobre diversos tópicos o temas, de mayor o menor importancia colectiva, involucrando una serie de elementos que se presentan a continuación.

En términos generales, en un conflicto y/o proceso decisonal intervienen *actores* que se mueven de acuerdo a ciertas *reglas* y en determinados *escenarios* desplegando *estrategias discursivas* y utilizando *recursos de poder* para alcanzar sus objetivos.

En primer lugar, en la política entran en juego diversos actores entre los cuales es preciso distinguir a los *actores estratégicos*, aquellos sujetos individuales o colectivos que tienen capacidad para provocar y/o resolver un conflicto, disponen de aptitudes para encauzar

o vetar su solución. Esas capacidades y aptitudes provienen de su disponibilidad de *recursos de poder* que son de diversa naturaleza, es decir, materiales y simbólicos. Los recursos materiales son tangibles –dinero, fuerza física e infraestructura–; en cambio, los recursos simbólicos son intangibles, tales como liderazgo, identidad e ideología. Obviamente, la disponibilidad de recursos de poder es disímil si se actúa desde el ámbito estatal –en sus distintos niveles: nacional, departamental, municipal– o desde la sociedad, de acuerdo al grado de consistencia organizativa y capacidad de movilización. En el primer caso se trata de recursos de poder institucionales que otorgan mayor capacidad a los actores estratégicos que ocupan espacios de gobierno. En torno a los actores estratégicos se conforman *coaliciones* cuya composición se modifica de acuerdo a las demandas en juego. Existen demandas de baja agregación –por ejemplo, reivindicaciones sectoriales– que tienen una limitada capacidad de articulación de actores, y existen demandas de alta agregación –por ejemplo, la democracia– que convocan a múltiples actores. El reconocimiento de las coaliciones articuladas en torno a los actores estratégicos permite evaluar su grado de disponibilidad de recursos de poder (institucionales o no) puesto que, en el transcurso de una coyuntura, se modifican los lazos entre los actores estratégicos y sus aliados; variaciones que dan cuenta del carácter cambiante del proceso político.

En segundo lugar, los actores orientan su comportamiento en función de *reglas* que incentivan o inhiben su conducta y, además, proporcionan sentido a sus acciones. Las reglas, pautas o normas forman parte de los instrumentos que utilizan los protagonistas para desplegar sus acciones, por lo tanto, es preciso evaluar su peso específico en cada circunstancia o momento del conflicto o proceso decisional, así como el lugar que ocupan en la *estrategia discursiva* de los actores. Es preciso distinguir entre reglas formales y pautas informales para evaluar su peso específico en la orientación del comportamiento de los protagonistas. En general, las reglas formales tienen carácter jurídico y las reglas informales remiten a prácticas culturales y no están escritas. Su alcance es disímil puesto que una norma

general –por ejemplo, la CPE– tiene carácter vinculante para la sociedad en su conjunto, en cambio, una costumbre o tradición –como la reciprocidad y el clientelismo– se circunscribe a quienes la aceptan como válida. En general, se produce una superposición o imbricación entre reglas formales y pautas informales por lo que es preciso distinguirlas para definir su influencia específica en la conducta de los actores estratégicos. En un contexto de precariedad institucional, las pautas informales son importantes y más aún cuando el conflicto político se produce en torno a las reglas y a su validez. En general, un conflicto se inicia a partir de la impugnación a una norma o política que involucra el rol del Estado –se cuestiona sus consecuencias, se critica su impacto, se evalúan sus resultados negativos– y concluye con la ratificación o modificación de la norma en cuestión.

En tercer lugar, los conflictos y procesos decisionales tienen lugares de realización, acontecen en ámbitos determinados, se despliegan en diversos espacios en los cuales intervienen los actores relevantes para desplegar sus estrategias. En esos *escenarios* se desenvuelve un conflicto o se toman decisiones y son fundamentales para comprender el carácter de un conflicto así como las posibilidades de su resolución. Existen escenarios institucionales que contienen actores y reglas específicas, como el Parlamento, donde el comportamiento de los protagonistas es más previsible que en escenarios no institucionalizados, como la calle, por ejemplo. La importancia de cada escenario depende de la relación de fuerzas entre los actores que operan en su seno. Asimismo, es importante evaluar el papel y peso específico de cada escenario en los distintos momentos del conflicto o fases del proceso político decisional. Algunas coyunturas políticas se tornan más complejas cuando involucran a diversos espacios institucionales, por ejemplo, a varios órganos del Estado en el tratamiento y aprobación de una ley o una convocatoria a elecciones. En otras circunstancias, concierne a diversos niveles estatales –local, regional y nacional– poniendo en vínculo una diversidad de instituciones, reglas y actores. Es conveniente deslindar los escenarios decisivos de los circunstanciales, así como definir los momentos

en los cuales un escenario adquiere mayor importancia en la resolución de un conflicto o en la adopción de una decisión.

En cuarto lugar, los actores despliegan una *estrategia discursiva* que se asienta en una racionalidad a partir de la cual definen sus metas y la utilización de recursos de poder. Es *racional* porque establece una relación entre medios y fines, perfila los escenarios de intervención y selecciona las reglas formales e informales. Una estrategia discursiva no es evidente *per se*, su intelección exige una interpretación de las emisiones discursivas –coloquiales o convencionales– de los protagonistas puesto que existen mensajes implícitos que es necesario “leer entre líneas” para dilucidar las posiciones de los actores estratégicos. También debe distinguirse a qué audiencia está dirigido un mensaje porque el tipo de interlocutor o destinatario influye en su significado ya que los mensajes discurren en un espacio de interdiscursividad, es decir, un ámbito donde varios discursos se disputan la aprobación de los actores involucrados en el conflicto o proceso decisional.

Con estas herramientas se aborda el estudio de los casos seleccionados y, adicionalmente, se adoptan cuatro ejes temáticos –que corresponden a diversas perspectivas conceptuales en la teoría política– para interpretar y caracterizar el *estilo de gobierno* de Evo Morales.

2- Ejes temáticos

Para encarar el análisis del *estilo de gobierno* de Evo Morales se efectúa una revisión de obras y autores que han prestado atención a los modos de ejercicio del poder político, a la toma de decisiones. La noción de proceso político decisional es amplia y contiene varios aspectos que son indispensables para evaluar un estilo de gobierno. Este acápite resume una serie de aportes para reflexionar sobre el ejercicio del poder político considerando cuatro perspectivas conceptuales: centro presidencial, liderazgo, presidencialismo y decisionismo.

No se adopta una categoría específica como elemento explicativo determinante, sino que se combinan aspectos de las diversas perspectivas. Asimismo, se rescatan y combinan distintos aportes de manera ecléctica sin aferrarse a una disciplina o una corriente teórica.

En el abordaje del tópico sobre manejo gubernamental se destaca una corriente de análisis que presta atención al *centro presidencial* y combina aspectos formales e informales, pero enfoca su pesquisa en las dependencias ministeriales o en los equipos cercanos al presidente. Una mirada institucionalista se concentra en la incidencia del *presidencialismo* y del sistema de partidos en la conducta del gobernante. Otra veta de análisis se enfoca en el papel decisivo del *liderazgo carismático* del presidente en la formación y conducción de la coalición de gobierno. Finalmente, otra perspectiva enfatiza en el decisionismo como un ejercicio de autoridad que se enfrenta a (o prescinde de) los mecanismos institucionales de control al despliegue de la voluntad presidencial.

Centro presidencial

El *centro presidencial* es un vocablo que se refiere a

[...] los núcleos que apoyan directamente la labor de los jefes de gobierno y buscan reforzar su autoridad y su liderazgo, su autonomía y sus recursos políticos, mediante funciones de asistencia y asesoramiento, de coordinación, control político y planeamiento estratégico, articulando dispositivos de centralización y concentración de poderes en el propio Poder Ejecutivo, frente al Parlamento y en el conjunto de los órganos estatales. (Lanzaro, 2017, p. 2).

Lógicamente existen elementos comunes en la composición y funcionamiento de un centro presidencial, pero varían de acuerdo al tipo de sistema de partidos (predominante o pluralista) y al modo de gobierno presidencialista (mayoritario o de coalición). El punto de partida es que, en todos los regímenes políticos, el Poder Ejecutivo tiende a concentrar atribuciones en desmedro del parlamento. Esa

tendencia se ha acentuado con el despliegue de los centros presidenciales que “apoyan directamente la labor del jefe del gobierno y obran de hecho como “comando adjunto”, reforzando sus recursos de poder, los flujos de información y sus capacidades de gestión” (p. 5). Al realizar esa tarea aumentan sus competencias, así como sus aptitudes de coordinación, intervención y control político en las diversas instancias estatales.

Un rasgo concomitante es la complejidad institucional de los centros presidenciales debido, precisamente, a que son instancias de centralización del proceso político decisional. En estas instancias sobresale el papel de los ministros bajo el mando del presidente, quien puede conducir el gabinete delegando funciones, controlando tareas o coordinando acciones. Esas opciones varían si se trata de un presidencialismo mayoritario o de un presidencialismo de coalición. Asimismo, no es un dato irrelevante el vínculo entre presidente y vicepresidente, generalmente caracterizado por la desconfianza y la conspiración, con obvias consecuencias negativas para el funcionamiento del Gobierno.

En general existen tres modalidades institucionales de manejo del gobierno por parte de un presidente: ministerial, centralizado y de mayorazgo (p. 12). Para fines de este estudio interesa resaltar el *modelo centralizado* porque

[...] hay una coordinación más ceñida y de hecho una tutela política, ejercida básicamente por dos vías no necesariamente excluyentes: a) en formatos radiales, mediante vínculos individuales con los ministros... b) en formatos colegiados, a través del consejo de ministros, de gabinetes sectoriales o de juntas especiales. (Lanzaro, 2017, p. 13).

Este entramado institucional es complejo porque existe una relación dialéctica entre actor y sistema para explicar la “naturaleza ambivalente” de la conducta de una autoridad puesto que el presidente “tiene su propia autonomía y obra, a su vez, como una de las variables que intervienen en la configuración y los cambios del centro presidencial” (p. 25). Estos aspectos influyen en el modo de ejercicio del

cargo y puede distinguirse en dos modalidades: *presidencia institucional* y *presidencia personal*. En el primer caso, el enfoque se concentra en “la organización de la presidencia en cuanto tal: como estructuras de poder que los jefes de gobierno van construyendo y dejan establecidas con el propósito de afianzar su liderazgo y mejorar sus capacidades ejecutivas” (p. 10). En el caso de la presidencia personal, se presta atención “a la idiosincrasia de los presidentes, sus estilos de liderazgo y el sello peculiar que imprimen a los procesos de gobierno” (p. 10). El ejercicio de un estilo político implica una combinación entre la voluntad personal del presidente y el armazón de las instituciones estatales. Desde otra perspectiva, se refiere a la relación y diferencia entre carisma y liderazgo.

Liderazgo y carisma

En una definición del líder como “príncipe democrático”, Sergio Fabbrini sitúa el ejercicio del liderazgo en el Poder Ejecutivo, al que define como “el ámbito *institucional* en el cual se manifiesta el vínculo entre el líder (presidente...) y el equipo (ministros...) o también las relaciones *personales* entre ambos” (2009, pp. 14-15). Es decir, el liderazgo se despliega en un “contexto institucional” y en un “tiempo histórico” y reviste un carácter situacional, así como situacional es el carisma de un líder. Así, el líder no se define por sus rasgos personales, sino por “la función que cumple en el sistema formalizado de la autoridad pública”, y esa función enfrenta “una combinación de oportunidades y de limitaciones” (p. 23). En ese sentido, el líder es un actor, en cambio, el liderazgo es una relación, y una relación que se activa para “poner en marcha un determinado proceso decisonal” (p. 24). Ahora bien, una decisión gubernamental produce un bien colectivo y ese bien colectivo “puede tener también un carácter simbólico, además de material”. Por ello, “el líder es un generador de símbolos, no solo de acciones. Provee a los ciudadanos de un sentimiento de pertenencia y también de una orientación para las políticas públicas” (p. 25).

La capacidad de liderazgo está vinculada a la aptitud de articular intereses y demandas sociales y a la manera en que se combinan metas generales, particulares y personales (Przeworski, 2004). Las metas generales tienen que ver con intereses que comparten la mayoría de los actores de la sociedad y se traducen en demandas de alta agregación que son representadas y canalizadas por el Gobierno –en nombre del Estado– y por el líder que conduce al Gobierno. Las metas particulares corresponden a intereses grupales; preferentemente a los intereses del partido o coalición de gobierno y las demandas de sus miembros, puesto que el desempeño gubernamental está orientado a reproducir y afirmar los lazos entre el Gobierno y sus seguidores aplicando un programa cuyo cumplimiento y materialización pretende y exige la permanencia del partido en el manejo del poder. A las metas generales –nacionales– y particulares –partidistas o corporativas– se suman las metas personales del líder, esto es, la legitimidad de su autoridad y la posibilidad de su permanencia en el cargo. Ese objetivo es un incentivo específico para tomar decisiones políticas y de política pública con la intención adicional de reproducir su permanencia en el poder.

El *liderazgo* también puede entenderse como *intercambio político*, una compleja relación que involucra clientelismo, como transacción y negociación, y reciprocidad, como compromiso emocional e ideológico. El intercambio político es “un juego de poder vertical” en el cual “los líderes intercambian incentivos por participación a los seguidores” (Panebianco, 1990, p. 65). De esta manera, el clientelismo es una relación en la que el líder y sus seguidores buscan beneficios con base en un interés mutuo, pero esa asociación se traduce en lealtad y compromiso. Esa participación se debe a “una oferta más o menos manifiesta o más o menos oculta de incentivos, es decir, de beneficios o de promesas de futuros beneficios, por parte de los líderes” (p. 39). Los beneficios pueden repartirse de manera general a los miembros del partido y asumen la figura de incentivos colectivos, tales como solidaridad, identidad e ideología; o pueden ser distribuidos de manera individual y asumen la forma de incentivos selectivos, tales

como status, puestos de trabajo y recursos materiales. La existencia de objetivos generales o incentivos colectivos impulsa la formación de redes en torno al líder que permiten establecer distintos niveles de intercambio político de acuerdo a las metas personales del líder y las metas particulares de los miembros de la coalición.

Un resultado del *intercambio político* es la formación de coaliciones que, en términos generales, pueden ser analizadas como “convergencias, fusiones o frentes entre actores sociales” y también como asociaciones entre “partidos y grupos políticos” mediante pactos, acuerdo y reglas internas “que regulan los juegos de poder” (Tcach, 2011, p. 15). Existen diferentes conceptos de coalición política. En general, la definición formal de *coalición política* se utiliza para referir a las alianzas entre partidos y actores individuales que están en función de gobierno y realizan acciones de intercambio y negociación sobre espacios de poder político mediante el reparto de cargos, sobre todo en áreas del Órgano Ejecutivo. El concepto de coalición política no se limita a designar a las coaliciones gubernamentales que funcionan de manera estable durante una gestión, también contempla eventuales pactos parlamentarios con otras fuerzas políticas que se forjan de acuerdo a la agenda legislativa o gubernamental. En esa veta también se puede incluir la formación de coaliciones de gobierno que incluyen actores sociales, es decir, trascienden el ámbito del Poder Ejecutivo y Legislativo. En este caso, el papel del líder es crucial porque es el nexo entre sus seguidores y las estructuras institucionales.

Retomando el criterio de Fabbrini acerca de que el ejercicio del liderazgo tiene una naturaleza institucional y de que el líder opera en un contexto en el que se combinan oportunidades y limitaciones es posible distinguir diversos tipos de líder político. Uno de los más sugerentes es el líder carismático, donde el carisma “se refiere a una cualidad extraordinaria de una persona, al margen de que esa cualidad sea real, atribuida o presunta” (Weber, *apud* Lindholm, 1990, p. 45), y esa cualidad más que un rasgo –del líder– es una percepción de sus seguidores. Su liderazgo contiene una fuerte carga emocional

y pone en juego aspectos simbólicos e identitarios. La peculiaridad del líder carismático en política proviene del hecho de que su despliegue se produce en un ámbito secularizado que pone límites a su capacidad de seducción y a su permanencia en el tiempo. Este tipo de liderazgo es un caso de *carisma situacional* (Tucker, 1976, p. 111) es decir, el carisma depende de una “situación” que predispone a ciertas personas a percibir cualidades extraordinarias en una persona convertida en líder. Ahora bien, la eficacia de la interpelación de la relación carismática no se circunscribe al “estado de gracia” en que se encuentran el líder y sus seguidores, sino que implica el acceso a bienes materiales –cargos y prebendas– y simbólicos –prestigio y poder– (Panbianco, 1990, p. 35). Es el nexo, precisamente, entre liderazgo y carisma, cuyos rasgos también dependen de la trama institucional de la política.

Presidencialismo y sistema de partidos

El marco institucional para el ejercicio del poder juega un papel decisivo. En un régimen político de tipo presidencial pueden darse dos modos de gobierno: de mayoría o pluralista (Lanzaro, 2003, p. 23). El presidencialismo pluralista o de coalición se caracteriza porque el respaldo legislativo al presidente está mediado por un pacto o acuerdo entre fuerzas parlamentarias relevantes. En cambio, un *presidencialismo de mayoría* está sustentado en una fuerza política que domina el parlamento, por ende se reduce el pluralismo y el proceso decisional depende del partido de Gobierno, es decir, del presidente.

El *presidencialismo de mayoría* se refuerza cuando existe una concentración de escaños en la fuerza política gobernante dando lugar a un formato de *sistema de partido predominante* que se caracteriza porque

[...] un único partido, y a lo largo de un periodo de tiempo prolongado
 [...] mantiene una posición de mayoría absoluta de escaños... en este caso, el criterio numérico pasa a un segundo plano con respecto al de

la dimensión electoral por cuanto el sistema de partido predominante lo es independientemente del número de partidos que lo componen. (Bartolini, 1988, p. 229).

Esta definición se concentra en la supremacía de una fuerza política y desdeña la cantidad de unidades partidistas con presencia congresal; sin embargo, consideramos que esta faceta es importante porque se vincula a la existencia o no de cierto grado de pluralismo. Como señala Sartori, este tipo de sistema de partidos

[...] puede ser una variante de cualquier multipartidismo... es un tipo de pluralismo de partidos en el cual –aunque no se produzca una alternación, de hecho, en el poder durante mucho tiempo– no está excluida la alternación, y el sistema político brinda amplias oportunidades para un disenso abierto y efectivo, esto es, para oponerse al predominio del partido gobernante. (1987, p. 255).

Esta precisión permite afirmar que existe competencia, empero no se manifiesta una competitividad porque se repite el vencedor en las urnas y su mayoría se reproduce en el ámbito parlamentario. En palabras del autor:

La competencia es una estructura o una regla del juego. La competitividad es un estado concreto del juego... un sistema de partido predominante sigue las normas de la competencia, pero da muestras de escasa competitividad, o incluso la inexistencia de cuasi competitividad. (Sartorio, 1987, p. 258).

Otra dimensión de análisis del carácter del presidencialismo se vincula a la *distribución vertical del poder* que tiene que ver con el grado de descentralización política del Estado. En general, existen dos lógicas de distribución de los recursos institucionales de poder: una *distribución horizontal*, que se refiere a las relaciones entre los Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y una *distribución vertical* que remite al vínculo entre Gobierno central y gobiernos subnacionales. Es preciso considerar la distribución del poder en ambas dimensiones para

determinar los límites y posibilidades de las decisiones presidenciales. Por ejemplo, una figura de *gobierno dividido* –que implica que el Poder Legislativo o una de las cámaras, en un esquema bicameral, está en manos de fuerzas opositoras– es un formato favorable para incrementar la capacidad de veto parlamentario a las decisiones presidenciales. Algo similar acontece en la dimensión vertical si es que una mayoría de autoridades subnacionales forja una coalición para negociar con el gobierno central sobre temas de interés compartido, como la asignación de recursos en el presupuesto general. En otras palabras, el formato institucional del régimen político y del modo de gobierno, así como el tipo de sistema de partidos y las modalidades de distribución horizontal y vertical del poder político ejercen una influencia decisiva, aunque no determinante, en el estilo de gobierno.

Decisionismo y mecanismos de control

En los estudios sobre presidencialismo se suele citar la noción convencional de *decisionismo*, que fue utilizada por Carl Schmitt (1991) para caracterizar una forma de ejercicio del poder que contradice a la democracia como un modelo político basado en el pluralismo y en la vigencia de reglas formales. El decisionismo es un tipo de actuación personalista que prescinde de (y atenta contra) la institucionalidad. En general, está asociado a un estilo político que responde a situaciones de crisis en las cuales el líder encarna al Estado y sus decisiones personales se imponen a la deliberación y al debate público. En esa veta, el decisionismo implica el predominio de la voluntad de un caudillo y la inexistencia de un orden político basado en la vigencia de leyes (Bosoer, 2003).

Otras interpretaciones añaden matices a la noción de decisionismo, como la esbozada por Hugo Quiroga (2017) que –enfocado en el caso argentino– define como *decisionismo democrático* el otorgamiento de “poderes excepcionales” al presidente para el ejercicio de su cargo –gobierna mediante decretos de excepción– que pone en cuestión el esquema convencional de separación de poderes y controles

mutuos. Según el autor, “cuando se refuerza al [E]jecutivo, el parlamento pierde poder y capacidad de control. Se trata de una verdadera práctica de gobierno que hemos denominado “decisionismo democrático”” (p. 27). Entonces, la pregunta es “si se puede gobernar sin acudir al decisionismo democrático... [puesto que el] interés principal del decisionismo democrático es que los ciudadanos confíen en el poder y no que participen en él o lo controlen” (p. 28). En suma, el decisionismo tiene diversas vertientes explicativas y no se reduce al voluntarismo o el personalismo, sino que comporta una compleja relación con las instituciones de la democracia.⁴

Un aspecto central en el proceso político decisonal es la separación de poderes y la existencia de frenos y contrapesos al Ejecutivo. Es un punto de partida convencional para establecer los alcances y límites del ejercicio del poder obtenido mediante elecciones, también para definir la legalidad y legitimidad de las acciones de gobierno. El término usual es “Estado de derecho” y se define como “la institucionalización jurídico-política de la democracia. Con él se trata de convertir en legalidad (normas, Constitución) el sistema de valores (libertad como base) que caracteriza a la legitimidad democrática” (Díaz 2002, p. 61). Tiene cuatro características generales:

[...] imperio de la ley, bajo primacía de la Constitución; división de poderes, con predominio del legislativo; fiscalización de la administración y actuación del poder ejecutivo de acuerdo a la ley; y protección de derechos y libertades fundamentales que son la “razón de ser del Estado de derecho”. (Díaz, 2002, p. 69).

La separación de poderes pretende impedir la concentración del poder político en el Ejecutivo y tiene consecuencias obvias para la capacidad decisoria de un Gobierno. En esa medida es importante

⁴ Las regulaciones o restricciones pueden ser anuladas en “situaciones de excepción”. Así ocurrió en Estados Unidos después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 cuando el Congreso otorgó varias prerrogativas a George Bush a tal grado que su estilo de gobierno fue definido como “presidencialismo imperial”.

considerar las entidades de regulación, control y restricción que impiden a un partido de Gobierno hacer un uso discrecional de su mayoría política. Entre los mecanismos convencionales de la democracia representativa destacan aquellos dispositivos institucionales conocidos como frenos y contrapesos y, siguiendo a Przeworski (2004), desarrollan un control multipartidario o contramayoritario.

El *control multipartidario* se refiere a la relación entre el Poder Ejecutivo y Legislativo, por ende, tiene que ver con la composición del sistema de partidos. Las posibilidades de este tipo de control dependen del grado de pluralismo político y la existencia de actores relevantes en el parlamento, aparte de la bancada oficialista. El control multipartidario es irrelevante cuando el Gobierno tiene el apoyo de una mayoría calificada parlamentaria y no existen actores opositores con capacidad de veto. El *control contramayoritario* se refiere al accionar de otras entidades estatales encargadas de velar por la aplicación de la ley y el respeto a la norma constitucional. Ese rol juega convencionalmente el Tribunal Constitucional u otros órganos, como la entidad electoral, en algunos casos. Resultan eficaces cuando el partido o coalición oficialista controla el Poder Legislativo y no existen restricciones al decisionismo presidencial ni tareas de fiscalización a la administración gubernamental.

Estos ejes temáticos son utilizados para delinear el *estilo de gobierno* de Evo Morales a partir del análisis de la nacionalización de hidrocarburos, el proceso constituyente y cuatro eventos desfavorables para el oficialismo.

Capítulo 1

Nacionalización: demanda popular y decisión personal

En octubre de 2003 culminó una coyuntura crítica –la *guerra del gas*– marcada por la protesta social que dio paso a la contundente victoria electoral del MAS en diciembre de 2005. En esas jornadas de protesta se definió la denominada “agenda de octubre” que contenía las consignas de nacionalización de los hidrocarburos, para recuperar el papel central del Estado en la economía después de casi dos décadas de vigencia del neoliberalismo; y la asamblea constituyente, para definir un nuevo modelo estatal.

Ambas demandas surgieron en abril de 2000 con la *guerra del agua* en Cochabamba y los bloqueos de sindicatos campesinos en el Altiplano; luego signaron el debate programático en el proceso electoral de 2002, cuyos resultados provocaron la recomposición del sistema de partidos con la emergencia de nuevas fuerzas políticas, como el MAS, Nueva Fuerza Republicana (NFR) y Movimiento Indígena Pachakuti (MIP) que esgrimieron las demandas de la *agenda de octubre* y produjeron una polarización ideológica que desplazó la tendencia

centrípeta que caracterizaba el funcionamiento del sistema de partidos desde mediados de la década de los ochenta.¹

Esta polarización se exacerbó con la conformación de la coalición gubernamental entre el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) para elegir a Sánchez de Lozada como presidente. La coalición oficialista cerró filas en torno al presidente que rechazaba la convocatoria a una asamblea constituyente y defendía la capitalización de las empresas públicas realizada en su anterior gestión (1993-1997).

La situación política se caracterizaba por la inoperancia de la coalición gubernamental y las protestas en rechazo a un supuesto plan de exportación de gas natural por un puerto chileno. La movilización popular en contra de la exportación de gas puso en debate el papel del Estado en la economía y la presencia de las empresas transnacionales. En octubre de 2003, la protesta social se tornó en una demanda política dirigida a exigir la renuncia del presidente debido a la represión militar en El Alto con saldos trágicos. Fue una insurrección desarmada que no cuestionó el orden democrático porque la solución a la crisis política se orientó a la sucesión presidencial en la figura del vicepresidente, Carlos Mesa, después de la renuncia y huida de Sánchez de Lozada.

La resolución del conflicto a través de la sucesión constitucional es un dato relevante porque puso en evidencia la fortaleza de la interpelación democrática y de la política institucional. Así también aconteció después de la renuncia de Carlos Mesa, en junio de 2005, con el nombramiento de Eduardo Rodríguez Veltzé, titular de la Corte Suprema de Justicia, que asumió la presidencia para convocar a elecciones generales a fines de ese año. La renuncia de Carlos Mesa también estuvo vinculada al tema de la nacionalización puesto que se negó a promulgar una Ley de Hidrocarburos –resultante de un referendo sobre el gas natural realizado en julio de 2004– que modificaba las condiciones para la inversión extranjera.

¹ Ver cuadros 1 y 2 en Anexos.

Los resultados electorales de diciembre de 2005 dieron una inédita victoria a Evo Morales por mayoría absoluta que le permitió acceder a la presidencia sin negociaciones parlamentarias.² Se produjo una profunda recomposición del sistema de partidos con la presencia dominante de una fuerza política, una importante renovación en el liderazgo político y, finalmente, la quiebra de los códigos de exclusión social de tinte racista con la elección del primer presidente indígena como líder de un amplio arco de organizaciones populares de raigambre sindical.

Después de dos décadas de vigencia del neoliberalismo en la economía y una democracia representativa centrada en partidos tradicionales, la sociedad boliviana vivió una transición estatal bajo el mando del MAS con un proyecto que combinaba elementos de indigenismo y nacionalismo.

El nacionalismo retornó al centro de la discursividad política y se expresó en la recuperación de la soberanía estatal frente a las empresas extranjeras con relación a la propiedad y la explotación de recursos naturales, particularmente los hidrocarburos. Aunque existían diversas concepciones acerca del alcance de la demanda de nacionalización (unas más radicales que exigían la expropiación sin indemnización a las empresas extranjeras, otras más bien moderadas –entre ellas la del MAS– que planteaban una “nacionalización legal” sin confiscación ni expropiación) se impuso un procedimiento jurídico que estableció los alcances de esa medida sin ruptura con las empresas extranjeras. La nacionalización dictada por Evo Morales mediante un decreto presidencial se distingue nítidamente de las experiencias del siglo pasado –en 1936, que expropió a la Standard Oil y en 1969, que confiscó a la Gulf Oil– que fueron ejecutadas por gobiernos militares.

Esta medida expresa la recuperación de una memoria nacionalista acerca de la necesidad de un Estado soberano, a pesar de que el MAS rechazaba los códigos ideológicos de la revolución de 1952.

² Ver cuadros 3 y 4 en Anexos.

1. Historia de una medida decisiva y un estilo en ciernes

En el proceso de elaboración, aprobación y promulgación del decreto de nacionalización “Héroes del Chaco”, DS N.º 28701 del 1 de mayo de 2006, se distinguen *dos momentos*: una fase previa a la toma del poder político por parte del MAS, entre 2002 y 2005, y una segunda fase que transcurre durante los primeros meses de su primera gestión gubernamental –de enero a mayo de 2006– en una secuencia que incide en el carácter que asumió esa medida, tanto en sus aspectos formales como en sus objetivos.

Asimismo, se perciben *un par de ámbitos decisorios*, de disímil importancia, que muestra las dificultades que el Gobierno enfrentó para asumir esa medida. Por una parte, el gabinete de ministros como un espacio formal al inicio y al final del proceso decisonal y, por otra parte, un reducido grupo de personas seleccionadas por el presidente para la elaboración del decreto y la estrategia de su promulgación bajo condiciones de confidencialidad política y secreto militar.

Una faceta decisiva de este evento es la convocatoria a un *reducido número de actores* para que proporcionen información pertinente a Evo Morales y asuma una *postura final* mediante una combinación de decisionismo presidencial, apego a la legalidad y capacidad para asumir riesgos y costos políticos bajo el abrigo de una innegable legitimidad; una legitimidad proveniente no solamente de su victoria electoral en diciembre de 2005 sino de la *agenda de octubre* que se afirmó con el referendo sobre el gas realizado en julio de 2004, dos años antes de la nacionalización.

Para analizar este proceso decisonal se deslindan cinco aspectos que convergieron en la consideración de los alcances de la ejecución de la nacionalización y su viabilidad: políticos, legales, técnicos, militares y geopolíticos. Es obvio que varios aspectos se superponen pero se exponen de manera separada por razones didácticas, en función de mostrar la complejidad del hecho y algunas facetas del estilo personal de Evo Morales.

La decisión fue asumida al inicio de la gestión gubernamental y se fijó el 1 de mayo como la fecha de su materialización mediante un decreto.

Como había un mandato del pueblo boliviano de nacionalizar los recursos naturales, en especial hidrocarburos, después de la toma de posesión, con el hermano Álvaro decidimos organizar un equipo de trabajo para redactar el decreto supremo de nacionalización. Lo primero que quedamos fue que sea el primero de mayo de 2006 como justo homenaje a la lucha de los trabajadores, por la unidad de los trabajadores, esa gran lucha por la transformación profunda. (Evo Morales, entrevista, 2018).

Ese es, sin duda, el momento crucial. No obstante, existe una fase previa al arribo de Evo Morales al gobierno que se caracteriza por el impulso que el MAS proporcionó a la demanda de nacionalización de los hidrocarburos con iniciativas legales desde las filas de la oposición parlamentaria, entre 2002 y 2005, donde sobresale su apoyo al referendo sobre el gas natural en junio de 2004, y a través de protestas realizadas de manera conjunta con organizaciones sindicales y vecinales.

1.1. Dos momentos

En torno a la demanda de nacionalización, el MAS propició iniciativas legales, movilización electoral y acciones de protesta durante los gobiernos de Gonzalo Sánchez de Lozada (agosto de 2002 a octubre de 2003) y Carlos Mesa (octubre de 2003 a junio de 2005). Estos antecedentes son importantes para resaltar que la medida adoptada el 1 mayo de 2006 tuvo un sustento de legitimidad en la denominada *agenda de octubre* que se resumía en dos consignas: nacionalización de los recursos naturales y convocatoria a una asamblea constituyente. Ambas demandas se fueron forjando en diversas acciones de movilización popular con un evidente protagonismo del MAS y de Evo Morales, quien formaba parte de la bancada parlamentaria de

su organización política desde 1997, en condición de diputado. Sin duda, un hecho importante fue la conversión del MAS en la segunda fuerza electoral del país y principal partido de oposición después de los comicios generales de 2002. Bajo estos criterios, se distinguen dos momentos que tienen un punto de quiebre con la victoria electoral del MAS en diciembre de 2005 y su arribo al gobierno en enero de 2006.

De la protesta a la propuesta

En las elecciones de 2002, el campo político se modificó notablemente porque se cimbraron los cimientos de la *democracia pactada*, un modelo político vigente desde 1985 y que fue sustento de cinco gobiernos comandados por partidos tradicionales (Exeni, 2016). Si bien se reprodujo la lógica de pactos que concluyó con la elección congresal de Gonzalo Sánchez de Lozada mediante un acuerdo entre el MNR y el MIR, la novedad política fue la irrupción del MAS como segunda fuerza electoral y parlamentaria.

Siguiendo una línea adoptada desde su posición de principal fuerza de oposición parlamentaria, la conducta del MAS en torno a los hidrocarburos formaba parte de una estrategia política que combinaba la movilización callejera con acciones institucionales.

Nunca hemos conspirado en ningún gobierno. Desde el 2002 nuestra consigna era pasar de la protesta a la propuesta. Frente al impuesto, ¿qué hacemos? y ahí viene nuestra propuesta de ley de hidrocarburos. Le hemos propuesto al Goni para que hayan recursos pero lo ha botado al tacho (Evo Morales, entrevista, 2018).

Esa propuesta, inscrita en un anteproyecto de ley, fue presentada por el MAS durante el gobierno de Sánchez de Lozada como una respuesta a la crisis provocada por un decreto emitido en febrero de 2003 que incrementaba los impuestos y que derivó en grandes protestas populares y graves enfrentamientos entre la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas. En una entrevista televisiva realizada en mayo de 2016, el presidente Evo Morales relató:

Debatimos con la bancada [sobre] cómo podemos tener estabilidad económica, política; ahí viene este anteproyecto de ley que discutimos para modificar la Ley de Hidrocarburos. Y la propuesta era 50% de regalías, no de IDH (Impuesto Directo a los Hidrocarburos), pero además de eso un proyecto de ley orientado a la nacionalización (“A 10 años de la nacionalización”, 2016).

En 2002, el MAS había presentado un proyecto de Ley de Recuperación de los Recursos Naturales Hidrocarburíferos y de las Empresas Petroleras Capitalizadas como un antecedente de esa política opositora. Ante la negativa oficialista de considerar sus propuestas, el MAS optó por la presión callejera.

Desde esa posición, en septiembre de 2003, el MAS y varias organizaciones, como la Central Obrera Boliviana (COB) y la Federación de Juntas Vecinales de El Alto (FEJUVE), iniciaron una serie de movilizaciones bajo la consigna de “recuperar y nacionalizar el gas”. Algunas entidades, como la COB y el Comité de Defensa del Patrimonio Nacional (CODEPANAL), cuestionaron una propuesta del MAS respecto a incrementar los impuestos a las empresas petroleras del 18% al 50% y plantearon que el asunto central era la propiedad de los hidrocarburos y la refundación de YPFB para, sobre esa base, definir la exportación de gas natural (“CODEPANAL; antes de vender recuperemos la propiedad del gas natural”, 2003). La nacionalización empezaba a constituirse como la demanda central de las movilizaciones populares.

El rechazo del Gobierno a las propuestas de la oposición y de las organizaciones sindicales incrementó las protestas que fueron respondidas con represión militar y culminaron en una insurrección popular que provocó la renuncia de Sánchez de Lozada en octubre de 2003.

Esta coyuntura crítica se resolvió con apego a la norma constitucional mediante la sucesión presidencial y Carlos Mesa asumió el cargo, pero carente de apoyo parlamentario y sometido a la presión de las movilizaciones callejeras desplegadas por el MAS y la FEJUVE de El Alto.

El gobierno de Carlos Mesa recogió las demandas de la *agenda de octubre* en tanto procedimientos, es decir, la realización de un referendo sobre el gas natural para definir las reglas en el sector de hidrocarburos y la aprobación de la convocatoria a una asamblea constituyente para elaborar una nueva ley fundamental. Como antecedente del decreto de nacionalización es importante resaltar la adopción del referendo como un procedimiento que se sustenta en el voto popular para definir la orientación de una política pública. Este hecho implicó una ampliación de la democracia puesto que esa institución de democracia directa no estaba contemplada en la CPE y su adopción proporcionó nuevas características a la aprobación congresal de las normas puesto que las decisiones ya no se circunscribían a la voluntad de los partidos parlamentarios, como había ocurrido entre 1985 y 2003, durante la vigencia de la *democracia pactada*. De esta manera, la elaboración de la nueva ley de hidrocarburos tuvo como contexto un inédito espacio de deliberación abierto por el referendo sobre el gas.

Para cumplir ese propósito, en febrero de 2004 se procedió a la incorporación del referendo en la CPE mediante una reforma constitucional parcial que reconoció, además, a la Asamblea Constituyente y a la Iniciativa Legislativa Ciudadana como modalidades de deliberación y ejercicio de democracia participativa. En abril de 2004, Carlos Mesa convocó al referendo sobre el gas mediante decreto supremo puesto que no obtuvo apoyo mayoritario en el Congreso. La presión de la opinión pública y la movilización de las organizaciones sociales, vinculadas en su mayoría al MAS –el único partido que apoyó la decisión de Carlos Mesa– provocaron la ratificación parlamentaria de esa convocatoria mediante una ley y, finalmente, el referendo se realizó el 18 de julio con cinco preguntas sometidas a consulta popular.

1. ¿Está usted de acuerdo con la abrogación de la Ley de Hidrocarburos N.º 1689 promulgada por Gonzalo Sánchez de Lozada?

2. ¿Está usted de acuerdo con la recuperación de la propiedad de todos los hidrocarburos en boca de pozo para el Estado boliviano?
3. ¿Está usted de acuerdo con refundar y pfb recuperando la propiedad estatal de las acciones de las bolivianas y bolivianos en las empresas petroleras capitalizadas, de manera que pueda participar en toda la cadena productiva de los hidrocarburos?
4. ¿Está usted de acuerdo con la política del presidente Carlos Mesa de utilizar el gas como recurso estratégico para el logro de una salida útil y soberana al océano Pacífico?
5. ¿Está usted de acuerdo con que Bolivia exporte gas en el marco de una política nacional que: Cubra el consumo de gas de las bolivianas y bolivianos, fomente la industrialización del gas en territorio nacional, cobre impuestos y/o regalías a las empresas petroleras llegando al 50% del valor de la producción del gas y el petróleo en favor del país, destine los recursos de la exportación e industrialización del gas principalmente para educación, salud, caminos y empleos?

Según Manuel Morales Olivera, una de las personas que –como se verá más adelante– participó en el reducido grupo de colaboradores que participó en la elaboración del decreto de nacionalización, la segunda pregunta fue planteada por el mas y jugó un rol decisivo en las negociaciones con las empresas petroleras para la elaboración de los nuevos contratos bajo las pautas del decreto de nacionalización. A juicio de Morales Olivera, ese decreto comenzó a redactarse antes del 2006 porque fue el resultado lógico de una serie de hechos previos que, concatenados, perfilaron la política de nacionalización. Así, por ejemplo, en el primer semestre de 2002, la bancada del mas presentó un proyecto de Ley de Recuperación de los Recursos Naturales Hidrocarburíferos y de las Empresas Petroleras Capitalizadas que planteaba:

Se dispone la recuperación para el Estado boliviano de la propiedad, la posesión y el control total y absoluto de los recursos naturales hidrocarburíferos [...]. Y el decreto de la nacionalización, cuatro años después, estableció que: “El Estado recupera la propiedad, la posesión y el control total y absoluto de los recursos naturales hidrocarburíferos”. (Morales Olivera, 2016a).

Se trata, por ende, de una línea de continuidad en la conducta del MAS que, desde filas opositoras, optó por una postura moderada, a diferencia de algunos sectores radicales del sindicalismo obrero y campesino que planteaban la nacionalización sin negociación ni mediaciones institucionales. Esa diferencia de posturas se puso de manifiesto de manera nítida en torno al referendo puesto que la consulta fue apoyada por el MAS y rechazada por algunos sectores sindicales y, también, por los partidos tradicionales. El conflicto ha sido descrito en estos términos:

Las posiciones de los distintos sectores sociales y políticos se basaron en asuntos legales y técnicos para establecer sus posiciones; tres argumentos se utilizaron: 1) la falta de legalidad, 2) la falta de consistencia en cada pregunta y 3) la complejidad del lenguaje de las preguntas. Los líderes del MIR, ADN y una fracción del MNR estuvieron en contra de las preguntas. [...] el principal dirigente de la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), Felipe Quispe, se opuso totalmente al referéndum y llamó a un boicot [...]. Por su parte, el MAS de Evo Morales realizó una propaganda a favor del “sí” en las tres primeras preguntas y por el “no” en las dos restantes [...] La COB y la COD-El Alto manifestaron su negativa ante el referéndum, más bien planteaban que debería realizarse una nacionalización de los hidrocarburos y llamaron [...] a un boicot, en el que se instruía la quema de ánforas y el bloqueo de calles para evitar que los ciudadanos llegaran a las urnas. (Arrarás y Deheza, 2005, pp. 161-162).

Los resultados del referendo fueron contundentes: el “sí” obtuvo cifras superiores al 90% de los votos en las tres primeras preguntas.

Esas preguntas fueron apoyadas por el MAS de manera explícita como una demostración de su capacidad de movilización electoral; en cambio, las preguntas 4 y 5 –sin respaldo del MAS– obtuvieron solo 56% y 61% de la votación, respectivamente.

Sobre la base de estos resultados se elaboró una nueva norma para el sector de hidrocarburos cuyo contenido fue motivo de conflicto y su promulgación –por parte del presidente del Senado– precipitó la renuncia de Carlos Mesa a la presidencia.

En mayo de 2005 se aprobó la Ley de Hidrocarburos que establecía que las empresas extranjeras pagarían 18% de regalías y 32% de impuestos directos. La postura del MAS apuntaba a que las empresas pagaran regalías de un 50%. Previamente, en marzo, mientras se debatía la nueva ley en la Cámara de Diputados, el presidente Mesa había anunciado que presentaría una propuesta de ley para adelantar las elecciones generales en dos años alegando que no aceptaba las presiones del MAS. Evo Morales consideró que se trataba de un chantaje para no aprobar la Ley de Hidrocarburos y que Carlos Mesa debía cumplir su mandato hasta el 6 de agosto de 2007.

Una vez aprobada, la Ley de Hidrocarburos fue promulgada por el presidente del Senado, Hormando Vaca Díez, parlamentario del MIR, puesto que Carlos Mesa se abstuvo de ratificarla o vetarla aduciendo que era una norma confiscatoria que desalentaría la inversión extranjera. En sentido contrario, algunas organizaciones sindicales habían exigido una ley más dura mediante movilizaciones y bloqueos de carreteras.

Aunque existieron otros temas de conflicto, como la convocatoria a elecciones para la Asamblea Constituyente, la renuncia de Carlos Mesa está vinculada al debate en torno a la Ley de Hidrocarburos. Como señaló en marzo de 2005, en una de sus alocuciones:

El honorable diputado nacional Evo Morales [...] ha decidido un bloqueo nacional de caminos [para que] el Parlamento nacional apruebe la Ley de Hidrocarburos y que se lleve adelante la Asamblea Constituyente. La Ley de Hidrocarburos que plantea el honorable Evo

Morales, jefe del MAS, es una ley inviable e imposible [...] es una ley que la comunidad internacional no acepta [...] y nos lo han dicho todos [...] Brasil, [...] España [...], el Banco Mundial [...], Estados Unidos [...], el Fondo Monetario Internacional [...]. No es responsable de mi parte el aprobar la ley que el señor Evo Morales quiere plantearle a Bolivia [...] yo no voy a aprobar una ley que en dos semanas coloque a Bolivia como un país interdicto de la comunidad internacional [...]. Bolivia necesita, más que ningún otro país de América Latina, la inversión extranjera y la cooperación extranjera, porque no hay un [...] país más dependiente que Bolivia en lo que hace a la cooperación [...]. Mentirse aquí es un gran pecado, hacer discursitos de independencia y de soberanía, sentado del otro lado del escritorio es muy fácil [...] es muy cómodo honorable Evo Morales, es muy cómodo bloquear Bolivia [...]. Venga usted a gobernar y verá usted lo que es la administración del Estado, la responsabilidad de un hombre de Estado. (“Mensaje del presidente Carlos Mesa anunciando su renuncia”, 2005).

Las movilizaciones propiciadas por el MAS estaban dirigidas a modificar el proyecto de ley, en particular con relación a las regalías, y luego a impulsar la aprobación de esa norma.

Un viernes hicimos un ampliado y aprobamos bloqueo de caminos hasta que se apruebe esa ley. Mesa había lanzado su mensaje y treinta veces mencionó a Evo Morales y la gente me escupía. Durante Mesa daba miedo caminar: “Fuera Evo Morales”. Yo dije que había que explicar la ley radio por radio, desde las cinco de la mañana. Carlos Mesa se disculpó pero el bloqueo estaba fuerte (Evo Morales, entrevista, 2018).

La estrategia del MAS consistió en combinar esas movilizaciones con tareas políticas como fuerza opositora parlamentaria, bajo el criterio de que el MAS tenía que transitar “de la protesta a la propuesta”, pero sin dejar a un lado su accionar en las calles. Desde que se convirtió en una fuerza política nacional, el MAS apeló a ese doble accionar: propuesta de normas al gobernante de turno y presión para su aprobación o que, al menos, las disposiciones gubernamentales coincidieran con sus planteamientos.

Es decir, al Goni proponiendo y al Mesa también. Si no querían, también había fuerza de movilización [...]. Cuando Mesa era “experto” en renunciar cada fin de semana, nuestro gran interés era que Mesa termine su gestión, nunca hemos conspirado... Al Héctor Arce le dije que redacte dos proyectos de Decreto Supremo: uno para la nacionalización de los hidrocarburos y otro para convocatoria a la asamblea constituyente. Pedimos audiencia con el presidente y Carlos Mesa aceptó. Fuimos con Héctor Arce, Edmundo Novillo, Jorge Alvarado y otros diputados. Le dije: “Presidente, aquí están dos proyectos de Decreto Supremo”. Uno económico y otro político. Eso era por nuestro proyecto aunque no era nuestra ley. Pedíamos 50 por ciento de regalías, solo cambiamos el nombre: IDH por regalías. Recibió pero sin mayor ánimo. No hizo caso, pero después [en junio, cuando se definía la sucesión constitucional para remplazar a Carlos Mesa] me llamó a Sucre cinco veces para decirme si podía modificar los decretos supremos, le dije que era presidente y que podía cambiarlos, pero ya era extemporáneo porque estábamos en Sucre. Yo sigo convencido [de] que si Mesa hubiera lanzado esos decretos, Evo no hubiera sido presidente. (Evo Morales, entrevista, 2918).

Los acontecimientos se precipitaron después de la promulgación de la Ley de Hidrocarburos. El 10 de junio de 2005, después de la aceptación de la renuncia de Carlos Mesa por parte del Congreso, Eduardo Rodríguez Veltzé fue elegido presidente interino con la tarea de convocar a elecciones generales antes de fin de año. Asumió ese rol porque estaba a la cabeza de la Corte Suprema de Justicia, la tercera figura en la sucesión presidencial después de la renuncia de los presidentes de las cámaras de senadores y diputados. El acto se llevó a cabo en Sucre debido a que la ciudad de La Paz estaba bajo asedio de protestas sindicales.

En suma, durante este período y también posteriormente, la postura del MAS no fue radical y se adaptó a los cambios coyunturales:

[...] no defendía la nacionalización sino la consigna de incrementar las regalías del Estado del 18% al 50%. Fue bajo la presión de sus propios

sindicatos de base que [...] el MAS-IPSP terminó defendiendo la nacionalización de los hidrocarburos, una demanda que integró en su propia plataforma política unos meses más tarde durante las elecciones generales anticipadas del 18 de diciembre de 2005. (Do Alto, 2007, p. 87).

Este cambio de posición fue resultado de varios factores y eventos, entre los que destaca el apoyo al referendo del gas en julio de 2004 porque “el voto se definió en ampliados, en cada sindicato, central” a partir de sucesivas exposiciones técnicas, puesto que “Santos Ramírez, Manuel Morales Olivera y Oscar Coca explicaban la nacionalización con billetes falsos y papelógrafos en cientos de talleres y distribuyendo miles de folletos” (Leonilda Zurita, entrevista, 2018). Por eso, en el “decálogo” que resumió la propuesta de gobierno del MAS para las elecciones de 2005, los tres primeros puntos fueron: nacionalización de los hidrocarburos, asamblea constituyente y austeridad.

Posteriormente, a fines de abril de 2005, se llevó a cabo una de las dos reuniones cruciales de las organizaciones sociales que después formarían parte de la coalición del gobierno del -MAS.³ En esa reunión se definió la postura frente al gobierno de Carlos Mesa.

En 2004 hemos ido a jugar y me lesioné la rodilla. Fui a Cuba. Yo quería regresar a una reunión en mayo de 2005, entre el MAS y los dirigentes de la COB, Fidel [Castro] no quería que viaje pero le dije que esa reunión iba a decidir el futuro de Bolivia. Me dio un médico. Tuve que disimular. En esa reunión planteamos al gobierno de Carlos Mesa dos medidas: asamblea constituyente y nacionalización, y dimos el plazo hasta mayo, sino marcha desde Caracollo. Ahí fue cuando llevamos los decretos [...]. Después de esa marcha, un mes después, renunció Carlos Mesa. Esta fue la primera marcha “a medias”, entre un partido y algunos dirigentes de la COB. (Evo Morales, entrevista, 2018).

³ La otra reunión decisiva fue en 2008 para decidir la realización de la marcha que presionó al Congreso para la aprobación de la convocatoria al referendo aprobatorio de la nueva CPE.

Después de la renuncia de Carlos Mesa, el presidente Eduardo Rodríguez Veltzé convocó a elecciones generales anticipadas en una búsqueda de solución a la crisis política que se había traducido en una crisis estatal.

Las elecciones generales realizadas en diciembre de 2005 dieron una contundente victoria a Evo Morales que obtuvo la mayoría absoluta. Un resultado que no se había registrado desde la instauración de la democracia. Ahora bien, el MAS logró la mayoría de escaños en la Cámara de Diputados, pero no así en la Cámara de Senadores, una situación que dio origen a una figura de *gobierno dividido* que se presenta cuando el Poder Ejecutivo tiene que enfrentar la capacidad de veto del Poder Legislativo. Este hecho, sin embargo, no tendría consecuencias en la decisión gubernamental de la nacionalización.

Evo Morales fue posesionado el 6 de enero de 2006. A los veinte días emitió el decreto que estableció la disminución del salario del presidente. Dieciséis semanas después, se lanzó la convocatoria a elecciones para la Asamblea Constituyente y el 1 de mayo –casi cuatro meses después del inicio de la gestión gubernamental– se promulgó el decreto de la nacionalización de los hidrocarburos. En cinco meses se cumplieron las tres primeras medidas del “decálogo” programático del MAS. El proceso constituyente recorrió un camino azaroso, la nacionalización fue encarada sin dubitaciones, pero tuvo que enfrentar varias vicisitudes.

El cambio en proceso

Un par de semanas después de su posesión, Evo Morales emitió un decreto “en el marco de la política de austeridad del gobierno nacional”. El Decreto Supremo N.º 28609, promulgado el 26 de enero de 2006, rebajó el salario de los miembros del Poder Ejecutivo y estableció una “remuneración máxima” de Bs 15.000 para el presidente. Dos meses después se promulgó la convocatoria a Asamblea Constituyente. La Ley Especial de Convocatoria a ese cónclave fue aprobada por el Congreso a principios de marzo de 2006 y tenía la finalidad de conformar la instancia especial que se encargaría de redactar una nueva CPE.

Eran dos de las tres primeras promesas electorales del “decálogo” del MAS que incluía, además, una reforma agraria y la lucha contra la corrupción. La tercera medida era la nacionalización de los hidrocarburos, cuyos costos políticos eran inciertos y su viabilidad operativa un misterio. Se encargaron una serie de estudios técnicos para definir el alcance de la medida pero la decisión ya estaba tomada. La valoración política fue relativamente simple, puesto que esa decisión se sustentaba en las demandas de las protestas populares de octubre de 2003, en los resultados del referendo realizado en julio de 2004 y, sobre todo, en la legitimidad de la amplia victoria electoral del MAS. “Si quieren tumbarnos, vengan pues. Nosotros todo por la patria, por los recursos naturales. Si marchamos tanto por eso [...] y nos dimos cuenta [de] que con el poder sindical no podíamos nacionalizar, cuando éramos poder político teníamos que cumplir”. (Evo Morales, entrevista, 2018).

De igual manera, para el vicepresidente, “la decisión de nacionalizar es política, como herederos de un mandato, de esa fuerza moral que provenía del referendo y de la *guerra del gas*”. La decisión se basaba en la siguiente premisa:

Un tema central era la economía. Ya había una idea dominante en la sociedad: más Estado, redistribución, potenciar industria nacional. Desde 2003 ya estaba instalada la nacionalización de los hidrocarburos. Evo tenía una mirada política y económica, no administrativa. Surge el debate interno. Opción uno: botar a todas las empresas, pero hay que indemnizar y ¿qué hacemos? ¿cómo gestionar las empresas? Es imposible. Así que pasamos a la modalidad dos: recuperar el control y asumir la propiedad sobre el gas en cualquier lugar donde esté, en los pozos, recuperar ductos y refinerías del control de las empresas. Y tres: modificar las reglas de distribución de la renta petrolera. Era un cambio de reglas de propiedad, reglas de control y reglas de reparto de utilidades. Entonces decidimos que la primera fase sea el tema de campos y luego las demás, o sea de manera progresiva. (Álvaro García Linera, entrevista, 2017-2919).

La decisión fue tomada por el presidente. Después de la realización de varios estudios técnicos que establecieron que las empresas extranjeras no iban a pérdida si se establecía un 18% de impuestos en los contratos, Evo Morales definió su postura:

Pasaron las semanas de trabajo y entonces me dijeron: presidente, con 18% todavía las empresas van a tener utilidades, van a recuperar su inversión. Cuando me dijeron eso [...] decidimos ir a la nacionalización, además al control del Estado, porque antes no había control sobre los recursos naturales [...] no había ningún control, ninguna fiscalización. (Evo Morales, entrevista, 2018).

A diferencia de otras decisiones, la nacionalización, pese a que era un tema estratégico, no fue sometida a debate con las organizaciones de la coalición de gobierno ni fue motivo de consulta con sus dirigentes. En política las formas son muy importantes porque denotan los rasgos del comportamiento y de las representaciones sociales que tienen los protagonistas acerca del poder. Es decir, la manera de gobernar no solamente es resultado de las posiciones que ocupan los sujetos y que les proporcionan pautas de conducta, como es el ejercicio del cargo de presidente, tampoco se explica por las circunstancias o las relaciones de fuerza imperantes en una coyuntura. En el caso de Evo Morales, existen varios ingredientes que matizan su conducta, al margen de las condiciones o del contexto. En el proceso decisional que concluye en la nacionalización es posible advertir algunos ingredientes que remiten a una impronta personal: “Ese fue un primer esquema: una decisión social de nacionalizar, un equipo que define los parámetros y el presidente [que] da la decisión final de los montos” (Álvaro García Linera, entrevista, 2017-2918).

Ahora bien, aparte del protagonismo excluyente del presidente, sobresale la existencia de dos espacios o ámbitos para encarar esa tarea: un espacio institucional –el gabinete de ministros– que es sustituido por otro de carácter informal, conformado por un equipo de confianza del presidente que actuaría en semiclandestinidad para elaborar el decreto. Desde febrero, el gabinete fue obviado por el presidente debido

a que los temas tratados en las reuniones se filtraban a la prensa y, por ese motivo, encomendó la tarea a un reducido grupo que, además, estaba encargado de dirigir a los equipos de expertos que elaboraban la información técnica pertinente para decidir acerca de los alcances de la nacionalización. Una vez concluida esa tarea, el acto para su promulgación fue organizado con las Fuerzas Armadas y el gabinete de ministros –convocado al Palacio Quemado en el amanecer del 1 de mayo simplemente para la firma del decreto– formó parte de una comitiva que se dirigió a los pozos petroleros para participar de un hecho de trascendencia histórica. Tampoco tuvieron incidencia los comentarios de Fidel Castro, anfitrión de Evo Morales en los días previos al 1 de mayo en ocasión de una reunión de la Alianza Bolivariana para América (ALBA) en La Habana, quien le aconsejó prudencia al mandatario boliviano. La decisión ya estaba tomada y Evo Morales retornó a Bolivia para anunciar la medida. Esa historia se relata más adelante.

1.2. Un par de ámbitos

El diseño de la política de nacionalización se inició formalmente en el gabinete, pero prontamente, un mes después, se desplazó a un ámbito informal: un grupo reducido de personas donde participaban solamente dos ministros. La labor del gabinete había sido definida en concordancia con los postulados del MAS en el reglamento de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, aprobado el 8 de marzo de 2006, que, en sus considerandos, establece que “es necesario fortalecer la soberanía del Estado, reconstruir un sistema estatal de intervención y planificación del proceso de producción de las riquezas estratégicas que aseguren el desarrollo integral del país” (Reglamento a la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, D. S. N.º 28631, 8 de marzo de 2006). Unos días antes de la promulgación de ese reglamento, el presidente ya había decidido que el decreto de nacionalización fuera elaborado en un espacio informal, ajeno al gabinete. Ese equipo tenía dos meses para realizar su tarea.

De manera convencional, el gabinete es el espacio institucional para la toma de decisiones gubernamentales. Existían posiciones contradictorias sobre diversos tópicos, como por ejemplo las diferencias de enfoque entre los titulares de los Ministerios de Energía e Hidrocarburos y de Educación y Culturas que enarbolaban el nacionalismo con énfasis en la industrialización y el indianismo con énfasis en la descolonización, respectivamente.

Según el presidente, la mayoría de los ministros⁴ no estaba de acuerdo con la nacionalización y, en opinión del vicepresidente, el equipo económico era conservador en el tema, aunque el ministro de Planificación del Desarrollo jugó un rol importante en algunas fases. Las diferencias entre los ministros eran secundarias puesto que el asunto que provocó que el gabinete fuera obviado del proceso decisonal presentaba circunstancias especiales. Ese ámbito institucional se tornó en un espacio poco confiable ya que la información de los asuntos tratados en las reuniones se filtraba a la prensa. “Esa fue una de las razones por las que el [presidente] asume la decisión de hacerlo en secreto. Como estaba seguro y sabía lo que quería hacer, él se encarga y nacionaliza” (Iván Canelas, entrevista, 2017). Es decir, el gabinete dejó de ser el espacio apropiado para discutir y elaborar el decreto debido a la falta de confidencialidad.

Inicialmente hacíamos algunas reuniones en Palacio pero [la información] se filtraba. ¿Cómo era posible? Hemos pedido un control a seguridad pero no encontraron nada. En residencia [presidencial] igual se filtraba [...]. En el primer carnaval fuimos a la plaza Murillo –a la entrada de los chutas– y después nos hemos ido a debatir el primer decreto de nacionalización, pero la información se filtraba.

⁴ El gabinete tuvo la siguiente composición: ministro de la Presidencia, Juan Ramón Quintana; Relaciones Exteriores y Cultos, David Choquehuanca; Gobierno, Alicia Muñoz; Defensa Nacional, Walker San Miguel; Hacienda, Luis Alberto Arce; Producción y Microempresa, Celinda Sosa; Planificación del Desarrollo, Carlos Villegas; Obras Públicas, Servicios y Vivienda, Salvador Ric; Hidrocarburos y Energía, Andrés Solíz Rada; Educación y Culturas, Félix Patzi; Salud y Deportes, Nila Heredia; Trabajo, Santiago Alex Gálvez; Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, Hugo Salvatierra; Minería y Metalurgia, Walter Villarroel; Agua, Abel Mamani; Justicia, Casimira Rodríguez.

Entonces he decidido reunirnos en mi departamento en anticrético, en el edificio Manantial, sexto piso. Debatimos en mi departamento. (Evo Morales, entrevista, 2018).

Ante esas vicisitudes, el presidente decidió conformar un reducido equipo de colaboradores que se reunió de manera reservada en un escenario informal. Estaba compuesto por: Andrés Solíz Rada, ministro de Hidrocarburos y Energía, Juan Ramón Quintana, ministro de la Presidencia, Varinia Daza, asesora del presidente, y Manuel Morales Olivera. Esas personas, conjuntamente el presidente y el vicepresidente, fueron delineando el decreto de la nacionalización en los siguientes dos meses. Es decir, solamente dos miembros del gabinete estuvieron involucrados en el diseño de la medida. Los demás ministros fueron citados a las 5 de la mañana del 1 de mayo para que firmaran el decreto y luego fueran conducidos hasta El Alto para abordar un avión y asistir a la lectura del decreto en los campos petroleros. Es decir, una vez redactado el decreto recién fue puesto en conocimiento del gabinete para su formalización.

El mismo primero de mayo del 2006 nos convocaron al gabinete [...] a reunión a las 5 o 6 de la mañana, diciendo “el primero de mayo vamos a emitir Decreto Supremo para el Día del Trabajador, todos al aeropuerto”. La mayoría no sabíamos dónde estábamos viajando. Eran vuelos militares hasta el Chaco boliviano [...]. De verdad que la gran mayoría se enteraron del decreto supremo en ese mismo momento. (Alex Contreras, entrevista, 2017).

El gabinete había aprobado el Decreto Supremo antes de que saliera el sol y quedan en mi memoria los rostros de los ministros que no salían de su asombro [...]. El presidente les pide la más absoluta reserva para que el operativo militar se lleve adelante sin contratiempos. Se les invita a viajar con el presidente para anunciar al país y al mundo el decreto desde el campo San Alberto [...]. En el aeropuerto están convocados además decenas de dirigentes de los movimientos sociales para acompañar al presidente a un acto “muy importante”. Recién

en el avión se les informa que se ha emitido el decreto de nacionalización de los hidrocarburos. (Morales Olivera, 2016b).

En los campos petroleros estaban desplegados varios destacamentos militares y algunos sindicatos campesinos de la zona asistieron al evento suponiendo que se trataba de los festejos por el Día del Trabajo. No sabían que estaba en curso la tercera nacionalización de los hidrocarburos en la historia del país puesto que no se hicieron consultas a los dirigentes de las organizaciones sociales de la coalición de gobierno aunque, en la víspera, algunos fueron invitados al acto.

Nadie sabía. A los dirigentes campesinos de Tarija que me dijeron: “Vamos a festejar a mi zona”, les dije: “De acuerdo, voy a ir a su fiesta por el 1 de mayo”, pero faltando horas les dije: “Vengan aquí, estamos nacionalizando”. Y se vinieron contentos, a nacionalizar. (Evo Morales, entrevista, 2018).

Ahora bien, una semana antes del plazo establecido para la redacción del decreto, el informe técnico era negativo y solamente dos empresas aceptarían un nuevo trato. Ante esa situación el equipo se opone a asumir la medida o enmudece, excepto el vicepresidente que apoya la medida aduciendo su importancia simbólica y política. La decisión estaba en manos del presidente.

Los técnicos decían “máximo 60/40”, que el Estado se quede con 60 [%] y las empresas con 40. Sin embargo, mi gran deseo era: ¿por qué ahora no se quedan con 18 las empresas y con 82 el Estado? Y ahí organizamos un equipo con compañeros, había amigos españoles, cubanos, venezolanos. “Estudien si las empresas pueden recuperar su inversión y tener utilidades con 18%”, eso quiero saber. El compañero Álvaro estaba sorprendido y el equipo de Andrés Solíz Rada no quería saber nada. Pasaron las semanas de trabajo y entonces me dijeron: “presidente, con 18% todavía las empresas van a tener utilidades, van a recuperar su inversión”. Cuando me dijeron eso [...] decidimos ir a la nacionalización, además el control del Estado. (Evo Morales, entrevista, 2018).

Es decir, la palabra final estuvo en manos del presidente, que decidió sobre la base de un informe técnico solicitado de manera específica a partir de consideraciones políticas. El trueque de los porcentajes asignados al Estado y las empresas era un mensaje directo para demostrar que el proyecto del MAS era de signo diametralmente opuesto al neoliberalismo encarnado por Gonzalo Sánchez de Lozada. A partir de la experiencia de esa primera decisión, el presidente tuvo la iniciativa para proponer otras medidas.

Así siempre ha sido. Yo decido. Te cuento la verdad. Dos años después [de la nacionalización de los hidrocarburos] tenía un viaje de La Paz a Cobija y en el avión le dije a Héctor Arce: “Hermano, redacte un decreto supremo de nacionalización de ENTEL [Empresa Nacional de Telecomunicaciones]”, pero no quiso diciendo que era más político que jurídico, pero redactó el decreto. Lo hizo porque era una decisión política. (Evo Morales, entrevista, 2018).

Esta impronta personal define el proceso decisional de la política de nacionalización en sus diferentes fases y aspectos. Para delinear este momento inaugural del mandato de Evo Morales y, por ende, de la forja de un estilo de gobierno, se consideran los aspectos políticos, legales, técnicos, militares y geopolíticos de esa medida.

1.3. Cinco aristas del proceso decisional

La política como legitimidad

El aspecto crucial era el político puesto que el flamante Gobierno tenía un mandato derivado de la *agenda de octubre* y la nacionalización como objetivo estuvo presente no solamente en su oferta electoral sino en su desempeño como fuerza opositora. La decisión era inevitable y se definió, rápidamente, la fecha de su ejecución. El mandato de las organizaciones populares era obligatorio para Evo Morales que afirmó que si no tomaba esa medida no tenía sentido su presencia en el Gobierno.

Ante una consulta acerca de cuántas veces se había desvelado para tomar decisiones importantes, señaló que en cuatro oportunidades. La primera ocasión fue en 1986, en el Chapare, cuando decidió aceptar una invitación para que se postulara como candidato a dirigente de los campesinos productores de hoja de coca. La segunda vez fue en agosto de 2008 cuando enfrentó la disyuntiva de ordenar o no una intervención militar a la ciudad de Santa Cruz de la Sierra en caso de enfrentamientos entre oficialistas y opositores en un contexto de aguda polarización política. La tercera ocasión también sucedió en 2008, cuando el partido de gobierno negoció con la oposición parlamentaria la convocatoria a un referendo para aprobar la nueva CPE y el presidente hizo vigilia en la plaza Murillo, cercada por los sindicatos, para evitar la toma del Congreso por parte de sectores radicalizados. Finalmente, otra noche de desvelo fue al día siguiente del referendo realizado el 21 de febrero de 2016 que rechazó la reforma constitucional que pretendía viabilizar una nueva postulación a la presidencia y tuvo que decidir su futuro político. Es decir, la nacionalización de los hidrocarburos no fue motivo de preocupación para el presidente porque no se enfrentaba a un dilema; en esas circunstancias, el decisionismo estaba circunscrito al procedimiento.

Quando tengo claro el objetivo, no consulto. Eso viene de mi experiencia sindical, cuando estoy seguro: vamos; cuando no estoy: ampliados, reunión de emergencia. Pero hay temas que no están en debate: el antimperialismo, la nacionalización. No era un debate, era cómo hacerlo (Evo Morales, entrevista, 2018).

En este caso, la información técnica aconsejaba cautela respecto a los alcances de la nacionalización, es decir, los expertos no consideraban viable un incremento mayor al 60% en los contratos con las empresas petroleras. En esa veta se ubicó la opinión de Fidel Castro, un importante referente para la conducta del presidente, quien aconsejó prestar atención al tiempo político, es decir, sugirió postergar la decisión. Ambos consejos fueron desoídos por Evo Morales con una impronta que es descrita y evaluada por el vicepresidente:

En varias cosas, Evo da un salto, como en el tema marítimo. Esa capacidad proviene de su cultura sindical, ese impulso a los saltos parece que es al vacío pero sabe que tiene apoyos. Por ejemplo, pasar del 75% al 82% de impuestos no le parecía mucho riesgo, pero Evo corre el riesgo y siempre ha llegado a la vereda de enfrente. Tiene que ver con la experiencia de la negociación sindical [...]. Esa idea de saber de pronto tu destino arriesgándote. (Álvaro García Linera, entrevista 2917-2019).

En general, las decisiones estratégicas se toman en reuniones con las organizaciones sociales, con los dirigentes de diferentes confederaciones nacionales. A partir de esa consulta a sus pares sindicales, el presidente toma una decisión. En el caso de la nacionalización no fue así debido a la desconfianza por lo acontecido en el gabinete, pero también a la búsqueda de eficacia decisional puesto que se requería información calificada para tomar decisiones pertinentes sobre su viabilidad y sus alcances, y no un debate, más aún si el presidente consideraba que la nacionalización era un mandato popular.

Ante la respuesta del equipo técnico que indicaba que el riesgo de fracaso era enorme, el presidente apostó por las cifras definitivas de 82% a 18% por consideraciones políticas: el cumplimiento de un mandato exigía correr riesgos. Es decir, la racionalidad política se sustentaba en la legitimidad y se impuso al sentido práctico y al conocimiento profesional operativo, es decir, a la racionalidad instrumental. La decisión fue tomada por el líder contra la opinión de la mayoría de sus cercanos colaboradores: “Ha sido una decisión política un poco acompañada por informes técnicos, por informes legales, para no equivocarnos (“A 10 años de la nacionalización”, 2016).

La legalidad como oportunidad

La nacionalización no fue concebida como expulsión y expropiación de las empresas extranjeras, sino como un acuerdo acerca de los contratos ajustado a la legalidad. El referendo por el gas y la Ley de Hidrocarburos eran el basamento de la legalidad y la legitimidad de la

decisión, pero el intrincado mundo de los contratos con las empresas extranjeras –cada uno de ellos con sus especificidades– exigía un conocimiento especializado para no cometer errores.

Una vez asumida la decisión política y definida la fecha de su anuncio se procedió a considerar los aspectos legales: “En el debate sobre el régimen de propiedad, control y renta se define que el Estado decida. La propiedad es nuestra y lo que se discute es cuánto debe pagarse a las empresas y cuánto debe quedarse en el Estado” (Álvaro García Linera, entrevista, 2017-2019).

Los aspectos legales serían una preocupación central puesto que el éxito de la nacionalización dependía no solamente de su viabilidad técnica sino del entramado legal, no solo de los contratos con las empresas extranjeras sino, más adelante, de las normas constitucionales.

Un grupo de abogados y expertos en el tema fueron decisivos en la comprensión de los límites y posibilidades de la nacionalización. La presencia de Manuel Morales Dávila fue importante porque

[...] es el que trabajó mayor tiempo el tema hidrocarburos en el equipo del MAS [...] y era muy importante en el trabajo técnico, de reunir materiales [...]. Ya desde CODEPANAL [Comité de Defensa del Patrimonio Nacional] generó junto con sus hijos una fuerte acción para que el tema tuviera presencia en el MAS y en el país. Incluso tenían una imprenta donde sacaban folletos [...]. (Eduardo Paz Rada, entrevista, 2017).

Uno de sus hijos, Manuel Morales Olivera, jugó un rol importante en las arduas negociaciones con las empresas petroleras. En 2016 publicó varios textos que dan cuenta de la estrategia y de las acciones legales del Gobierno mostrando las previsiones que se tomaron al respecto:

[...] después [de] que se emite el Decreto de Nacionalización, una reacción de las empresas petroleras [...] fue asumir que era simplemente un Decreto [...], que en el país existía toda una estructura jurídica que había establecido las reglas del juego neoliberal y que un Decreto no

podía echar por la borda su intrincada red de contratos, normas, reglamentos y decretos [...]. El equipo negociador boliviano dejó claramente establecido que “las leyes y los decretos, los hacemos nosotros los bolivianos y los cambiamos también nosotros los bolivianos”. En estas circunstancias, de poco o nada podía servir a las empresas esgrimir en su defensa tal o cual artículo de tal o cual ley o reglamento. Cuando alguna empresa intentaba hacerlo, nuestra reacción era pedirle el dato preciso para que “nos encarguemos de derogar ese artículo”. Bromas aparte, se les explicaba [...] que el Decreto de Nacionalización abrogaba y derogaba todo decreto, reglamento o resolución contraria a sus disposiciones, como se estila; pero que adicionalmente daba al Ministerio de Hidrocarburos plena potestad para definir todos los asuntos necesarios hasta la emisión de nuevos decretos reglamentarios. Con lo que toda la muralla jurídica neoliberal creada años atrás caía cual castillo de naipes. (Morales Olivera, 2016b).

Asimismo, un destacado intelectual, José Luis Roca, representó al Estado en el directorio de una de las empresas extranjeras merced a su capacidad para descifrar la “letra chica” o el sentido de las normas contractuales:

Otro detalle interesante que no es fácil, y creo que es el más delicado, es el tema legal, porque a veces en una coma [...] está la posibilidad de que entren en juego millones de dólares. Ahí, el que ayudó a pensar seriamente el tema fue el historiador José Luis Roca; que además va a ser nombrado miembro de uno de los directorios. Era un tipo muy cuidadoso en estos detalles de cómo funcionaban los contratos. (Eduardo Paz Rada, entrevista, 2017).

Empero, no solamente se habían tomado recaudos en la confección del decreto previendo las reacciones de las empresas petroleras o en la participación solvente en sus directorios para velar por los intereses del Estado boliviano, sino que, más adelante, se incorporaron varios artículos en la nueva Constitución Política del Estado para blindar la nacionalización de los recursos naturales.

Como nosotros estábamos con una lógica de eventualidad, muchas cosas que se escribieron en la Constitución las hemos redactado pensando [en] que al año siguiente o en los próximos años íbamos a estar en la oposición. Entonces, ¿cómo ponemos candados para cuidar todo lo que estamos haciendo [...], para que otro gobierno no lo pueda deshacer tan fácilmente? En el caso específico de los hidrocarburos, se incluyeron varios candados para impedir la desnacionalización o, en general, las ventajas a las empresas extranjeras para la explotación de recursos naturales. (Álvaro García Linera, entrevista, 2017-2019).

De esa manera, el trayecto inaugurado con iniciativas legislativas desde las filas de la oposición concluyó con la aprobación de disposiciones constitucionales que afirmaron la política de nacionalización esbozada en el decreto del 1 de mayo de 2006, aunque, como un efecto no previsto de esta acción de resguardo, esas disposiciones obstaculizaron futuras inversiones extranjeras en el sector.

El saber técnico como necesidad

Paralelamente a la necesidad de conocimiento de los contratos –su desciframiento e interpretación– existía la necesidad de un saber técnico especializado para definir los alcances del decreto. Ante esas circunstancias, fue requerido el apoyo de profesionales de otros países con experiencia en el rubro y/o vinculados a gobiernos aliados al MAS, excepto el caso de Brasil puesto que tenía intereses e inversiones en el país.

La debilidad del Estado boliviano era evidente a pesar de la existencia de varios expertos locales que habían trabajado en este rubro de manera individual o extrainstitucional en el conocimiento de la compleja realidad de la industria petrolera. Una de esas personas era Andrés Solíz Rada, ministro de Hidrocarburos y Energía, quien venía de una tradición nacionalista y había tenido contacto con Evo Morales cuando ambos eran diputados en el período 1997-2002. Por esa cercanía en el Congreso, Evo Morales, entonces diputado uninominal, le invitó para que dictara cursos sobre recursos naturales a los sindicatos campesinos en el Chapare:

El año 2000 Andrés Solíz Rada tiene una permanente presencia pública machacando con el tema de recursos naturales y de hidrocarburos [...]. En ese momento, el entonces dirigente principal del MAS, lo invitó a varias reuniones de análisis y para explicar el tema hidrocarburos a los movimientos sociales. En el periodo de la transición, Evo lo invitó a ser parte del equipo que negoció con el anterior gobierno [...] creo que a partir de eso se vislumbraba la posibilidad de que lo iba a invitar al ministerio. (Eduardo Paz Rada, entrevista, 2017).

Estos antecedentes explican la decisión del presidente para que sea ministro y, precisamente, su impronta nacionalista se destaca en algunos detalles, como el término que designa al decreto: “La idea de Héroes del Chaco fue más de Andrés Solíz Rada que de Evo” (Álvaro García Linera, entrevista, 2017-2019). La denominación invoca la primera nacionalización realizada en los años treinta del siglo xx.

La falta de un balance energético del país, en términos de demanda, necesidad y disponibilidad de recursos y de capacidad instalada en Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) –por entonces, limitada a una agencia residual–, así como el precario conocimiento del mercado mundial del gas y petróleo en cuanto a sus tendencias y disputas entre empresas petroleras y entre Estados y corporaciones transnacionales obligó a solicitar apoyo especializado. Este provino de ingenieros y economistas de la empresa petrolera venezolana, pero también consultores de varias organizaciones no gubernamentales. A eso se sumaron profesionales cubanos que apoyaron a este equipo elaborando unas tablas de cálculo que contenían los montos de los porcentajes que afectarían a las empresas extranjeras.

Esas planillas mostraban la incidencia del incremento del impuesto a 51%, a 65% y hasta 75% como límite, puesto que los técnicos destacaban que era mucho riesgo un porcentaje que podía desincentivar a las empresas y, sobre todo, a futuras inversiones. El presidente les pidió calcular la viabilidad y consecuencias de un incremento del impuesto a 82%, que era la contracara del vigente en ese momento.

Evo [...] pide a Andrés Solíz Rada que los ingenieros cubanos estudien los montos. Después de varias semanas, la respuesta es que era variable de acuerdo a los campos y que la cifra viable era hasta 75% porque las empresas recuperaban costos de manera razonable. Él pedía a los cubanos estudios técnicos sin decirles para qué. Y, por su cuenta, me dijo: “82, ¿me apoyas?”. (Álvaro García Linera, entrevista, 2017-2019).

El presidente había encargado al equipo comandado por Andrés Solíz Rada que hiciera un cálculo de la renta petrolera que implicara la recuperación de costos y algo de ganancia para las empresas. Le presentaron dos informes, uno con el 51% que estaba en el IDH y otro que planteaba llegar hasta el 75%. Empero, no estaba conforme: “En ese contexto, Evo dice –se le ocurrió– “qué tal si asumimos 82% y 18%, lo que hizo *Goni* pero al revés. Estudien esta posibilidad”, porque Solíz Rada dijo 65% y los cubanos 75%. También era un asunto simbólico”. (Álvaro García Linera, entrevista, 2017-2018).

A la semana siguiente, el informe era negativo, porque solo dos empresas aceptarían esos porcentajes, lo que sería catastrófico. Andrés Solíz Rada y Varinia Daza se oponen, Manuel Morales Olivera opta por el silencio y el vicepresidente apoya la decisión más por sus componentes simbólicos y políticos. Entonces, Evo ordena que se elabore el decreto.

Otra preocupación técnica era cómo responder ante la eventualidad de un rechazo o, peor aún, un boicot por parte de las empresas petroleras. Entonces, se tomaron los recaudos correspondientes conformando unas brigadas con profesionales y técnicos de varios países:

[...] YPFB no tenía condiciones para garantizar la continuidad de las operaciones, no tenía la cantidad suficiente y necesaria de profesionales con esa capacidad operativa [...] entonces, se organizaron las brigadas internacionales de apoyo en reserva, sin publicidad, pero [...] tampoco estaban clandestinas [...]. Estaban organizados en grupos

de entre cinco y diez expertos, con carros en la puerta, tanque lleno y medio de comunicación. Nos encargamos de que las principales empresas tuvieran la certeza de la llegada de “muchos” profesionales y expertos petroleros internacionales al país [...]. Algunos grupos hicieron visitas de pozos, plantas e instalaciones con el pretexto oficial de “verificar en el terreno, los mecanismos de fiscalización de la producción” [...]. Todo esto se hizo para que el día de la nacionalización [...] cuando las petroleras conocieran el decreto y leyeran la amenaza de que si suspendían operaciones entraríamos nosotros a operar sus campos e instalaciones, pudieran saber que nuestra amenaza era total y absolutamente creíble, porque gracias a los profesionales de YPF y a las brigadas internacionales teníamos efectivamente la capacidad de operar sus campos e instalaciones. (Morales Olivera, 2016a).

La preocupación no era solamente que se llevaran a cabo acciones de sabotaje, sino que las posibilidades estatales de administrar los campos eran precarias e insostenibles. Ese era un aspecto crucial para “el día después” de la nacionalización y fue otro elemento –esta vez de carácter técnico– que incidió en el cariz que asumió esa medida:

[...] lo que define es la capacidad para la gestión de las empresas una vez tomados los campos, porque Andrés Solíz Rada dice que solamente se tienen 17 ingenieros y se necesitan 1.000 técnicos. Eso lleva a adoptar una posición moderada. Un hecho de realismo como país. Por eso se adopta una postura moderada porque si se barre con todo –la idea inicial– te quedas sin nada. (Álvaro García Linera, entrevista 2017-2019).

En suma, la presencia de técnicos extranjeros fue importante no solamente para apoyar al equipo local en la elaboración de las tablas con los cálculos para los impuestos, también sirvió para disuadir a las empresas petroleras de cualquier reacción negativa a la decisión gubernamental. Además, demuestra la existencia de planes de contingencia en las filas del Gobierno a partir de la certeza acerca de la imposibilidad de operar los campos solamente con personal local.

La variable militar

Las previsiones técnicas fueron acompañadas de un operativo militar debidamente planificado, también realizado en secreto. “Todo estaba bien organizado, con los militares íbamos a operar si había reacción de las transnacionales. Entramos con las Fuerzas Armadas, un pequeño acto. Y nacionalizamos”. (Evo Morales, entrevista, 2018).

Una vez tomada la decisión se diseñó el operativo militar. Miembros de las Fuerzas Armadas ocuparon un piso de la vicepresidencia para preparar el operativo con mapas, sistema satelital y tropas. Esa labor estuvo a cargo del Ejército y participaron tres ministros: Juan Ramón Quintana, Carlos Villegas y, al final, Andrés Solíz Rada.

Los militares entraban y salían, pero nadie podía circular por ahí. Quien ayudó mucho fue un compañero de la cocina, porque siempre teníamos cuidado con la gente de la cocina porque son los que entran y pueden escuchar una palabra o una parte de las conversaciones [...]. Y también solo uno para limpieza porque no había que dejar rastros, sobre todo el papel reciclado y destruido, que era basura. Algunos papeles estaban clasificados como *top secret* pero hasta en la fotocopidora estaba un militar para controlar. Y los documentos oficiales del operativo se los llevaron los militares. (Héctor Ramírez, entrevista, 2018).

Ninguna persona podía pasar a uno de los dos salones que los militares ocuparon en ese piso, solamente el presidente y el vicepresidente. También el ministro Juan Ramón Quintana, de formación militar. El uso del piso se mantuvo en secreto debido a la preocupación por las filtraciones de información:

Había dos militares bien armados cuidando las puertas. Era un perfil de operativo militar, pero también era medio improvisado porque contrastaba con la idea de secreto. La explicación a los funcionarios de la vicepresidencia fue que se estaba fumigando porque aparecieron ratones y nadie debía subir al tercer piso [...]. Se usaron dos salo-

nes grandes que están al lado del despacho del vicepresidente. Uno era más cerrado y el otro era más abierto, donde estaban discutiendo los mapas. Estuvieron dos días. Instalaron los mapas en la tarde, en la noche vino el presidente y al día siguiente empezaron a trabajar la parte operativa militar. (Héctor Ramírez, entrevista, 2018).

El 1 de mayo, cuando el presidente se dirigía al campo San Alberto para leer el decreto de nacionalización, el gobierno ejecuta

[...] la instrucción de que todos los campos empiecen a ser rodeados por los grupos conjuntos de efectivos militares y personal de YPFB. Al mismo tiempo, se da alerta máxima a los alrededores de doscientos técnicos y profesionales de las brigadas de apoyo internacional. (Morales Olivera, 2016c).

Cuando se inició la transmisión del evento a través de Bolivia TV, el canal estatal, ya se había consumado el control militar de los campos sin incidente alguno. Las empresas petroleras siguieron operando y acataron la medida de nacionalización.

Ni el ejército, ni los técnicos de YPFB, ni las brigadas internacionales de apoyo tuvieron que actuar. En la noche, el presidente, ya en Palacio, volvió a preguntar: “¿ni una sola?”. La respuesta fue: “Ni una sola. Todas las empresas han acatado el decreto”. (Morales Olivera, 2016c).

La decisión presidencial tuvo que enfrentar un margen de incertidumbre respecto al comportamiento de los militares, puesto que en los primeros días de su gestión Evo Morales había nombrado a los miembros del Alto Mando y pasado a retiro a dos promociones debido a que varios generales estaban siendo investigados por un caso de entrega de misiles a la embajada norteamericana para su desmantelamiento. Es decir, no había confianza con los militares por el conflicto propio de la transición, “sin embargo, para los militares era una valiosa oportunidad para demostrar su protagonismo” (Héctor Ramírez, entrevista, 2018).

La fase final de la preparación del operativo militar en dependencias de la vicepresidencia fue delinear las características del acto en los campos petroleros:

De nuestra parte, la tarea era pensar en qué hacer para que ese acto parezca una nacionalización [...]. En la víspera del 1 de mayo nos dijeron que había que preparar pancartas para llevar a las plantas petroleras. Esa orden salió de la sala de operaciones. Fuimos a comprar papeles y telas para hacer cinco o seis pancartas que las llevamos escondidas porque no se debían leer esos letreros que decían “nacionalización”. Y las tuvimos que llevar a escondidas. Los militares llevaron esos materiales. Después rompimos todos los restos del material que se utilizó en esas oficinas para diseñar el operativo. (Héctor Ramírez, entrevista, 2018).

Ese evento, sin embargo, tuvo un hecho imprevisto puesto que un oficial ondeó una bandera tricolor que llevaba entre sus vituallas proporcionando un tono festivo a la nacionalización, cuyo decreto fue leído por el presidente a campo abierto y mediante un megáfono a pilas. En suma, la presencia de efectivos militares no fue una “puesta en escena”, sino un operativo destinado a asegurar su ejecución.

La geopolítica como proyecto de integración

Otro aspecto fundamental estaba vinculado a la viabilidad geopolítica de la nacionalización, es decir, la reacción de los gobiernos afines al MAS, sobre todo de Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil, y de las empresas, en particular de la empresa Petrobras.

La coyuntura internacional era favorable al proyecto del MAS porque estaba en curso el denominado *giro a la izquierda* en América Latina con gobiernos progresistas al mando de Hugo Chávez en Venezuela, Néstor Kirchner en Argentina, Lula da Silva en Brasil, Rafael Correa en Ecuador y José Mujica en Uruguay. Precisamente, unos días antes de la nacionalización, en La Habana se realizó la III Cumbre de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA)

para definir la adhesión de Bolivia. La declaración boliviana sostuvo que “deseamos contribuir a este proceso con la iniciativa de los Tratados de Comercio entre los Pueblos haciendo nuestros los objetivos, principios y bases conceptuales de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América” (FLACSO, 2008, p. 42).

En ese marco, se suscribió un convenio de cooperación entre Venezuela, Cuba y Bolivia que establecía en su primer artículo:

Venezuela promoverá una amplia colaboración en el sector energético y minero que incluirá: fortalecimiento institucional del Ministerio de Hidrocarburos y Energía y del Ministerio de Minería y Metalurgia de Bolivia, a través de la asistencia técnico-jurídica; ampliación del suministro de crudos, productos refinados, GLP y asfalto [...] hasta los volúmenes requeridos para satisfacer la demanda interna de Bolivia [...]; asistencia técnica a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL); desarrollo de proyectos de adecuación y ampliación de infraestructuras y petroquímicos, siderúrgicos, químico-industriales, así como otras formas de cooperación que las partes acuerden. (pp. 49-50).

Sin embargo, Hugo Chávez no estaba enterado de los planes de Evo Morales y, paradójicamente, Fidel no estaba de acuerdo con el momento que Evo Morales había elegido para decretar la nacionalización y aconsejó cautela. Pero era tarde. Evo Morales retornó de Cuba para anunciar la medida en la alborada del 1 de mayo.

A fines de abril, 28 y 29, estaba en Cuba para el ingreso de Bolivia al ALBA. A Fidel le dije, “hermano voy a nacionalizar los hidrocarburos” y él, por única vez, me dijo, “ten cuidado”. Y Fidel, como era de confianza, le contó a Chávez y Chávez me reclamó: “Evo, qué estás haciendo sin avisarme”. Y yo le dije inteligentemente: “Fidel es nuestro abuelo y hay que avisarle primero a nuestro sabio”. Fidel no me hizo pensar. Antes, después de 2002, hablé con el canciller de Cuba, con el buró, con el presidente de la asamblea y me dijeron que tenga cuidado: “con los gringos hay que tener mucho cuidado”. Pero al final hablé con Fidel, y le dije: “hermano, si llego al poder [¿]cómo debo gobernar,

cómo debo hacer con Estados Unidos si somos antimperialistas[?] Yo insinuando que no queremos tener un bloqueo económico como Cuba”. “Evo, ustedes tienen minería, petróleo, gas, cómo vas a tener miedo al imperio, pero además si EE. UU. te molesta, estamos aquí Cuba, Venezuela, está Chávez, Lula, Kirchner”. Eso me dijo en 2004. Me sorprendió, porque Fidel era más radical que su buró, que su canciller, que su presidente de asamblea. Cuando me dijo “Bolivia no es una isla como Cuba, tiene tantos recursos naturales, y aquí tienes a tus hermanos como presidentes”, me alentó bastante. Fidel siempre me apoyaba [...]. Esta fue la única vez que Fidel me dijo: “no, hay que tener cuidado”. Pero ya estaba decidido, me vine aquí al día siguiente [de la Cumbre del ALBA] porque estaba todo preparado [...] para nacionalizar. (Evo Morales, entrevista, 2018).

La decisión fue respaldada por Hugo Chávez, que puso a disposición de Bolivia el apoyo técnico y profesional de la entidad petrolera venezolana en caso de que las empresas extranjeras decidieran boicotear y se generaran problemas de abastecimiento. Asimismo, Néstor Kirchner ofreció gratuitamente personal y servicios técnicos de la empresa estatal argentina en caso de atentados a los ductos o boicot a la producción. Estas posturas firmes orillaron a que Lula, el presidente brasileño, aceptara a regañadientes la medida, puesto que Petrobras era una de las dos empresas con mayores inversiones y ganancias y porque, además, se abría un frente interno de crítica opositora. En cierta medida, lo que estaba en juego era la fortaleza de la coalición de gobiernos progresistas y esa fue la razón del apoyo a la nacionalización y una reunión de presidentes selló el acuerdo de apoyar el proceso boliviano.

Evo, Lula, Kirchner y Chávez se reunieron en Iguazú, en la triple frontera, y el tema en esa reunión fue cómo ver regionalmente lo que ocurrió en Bolivia. Fue interesante porque [Andrés Solíz Rada] comentó que en el viaje habló mucho con Chávez y con Evo sobre todo lo que significaba la nacionalización y qué consecuencias podría haber. Ya en la reunión de los cuatro presidentes lo interesan-

te fue la posición de Kirchner [...] que declaró que estaba dispuesto a apoyar plenamente a Bolivia, Chávez también lo respaldó y Lula tuvo que aceptar la nacionalización con algunos condicionamientos, pero ya dentro [de] la política regional. (Eduardo Paz Rada, entrevista, 2017).

La postura de Lula era una incógnita. En la campaña electoral, Evo y Lula establecieron un compromiso para intercambiar información y opiniones a través de Marco Aurelio García, asesor del presidente brasileño, pero cuando el mandatario brasileño reclamó que no se le informara de la decisión de nacionalizar, Evo Morales le dijo que no había recibido respuesta de su asesor. Las cosas se resolvieron de otra manera.

En algún momento [Lula] estaba molesto; sin embargo, han sido el presidente Néstor Kirchner y el presidente Hugo Chávez [quienes nos convocaron] a una reunión en un pequeño pueblo llamado Foz de Iguazú, en Brasil. Y hemos ido ahí a una reunión, solo los cuatro [...]. Yo [Evo Morales] explicaba que tenía un compromiso, porque ese era el pedido del pueblo boliviano y que no estamos expulsando [...] y hay que negociar en base a ese decreto supremo las nuevas inversiones, la estadía o la presencia de Petrobras. Después de muchos debates, han entendido perfectamente y ahí nos hemos dado la mano para continuar trabajando juntos. Ahí hemos resuelto [...]. Yo dije, “no vamos a hablar mucho de los datos técnicos, soy sincero, pero nosotros hemos estudiado, hermano presidente Lula [...], ustedes tienen utilidades” [...]. Claro, todo el mundo me respaldaba y me estaba olvidando también de ese discurso de Lula que dijo: “con Bolivia tenemos que ser solidarios y no soberbios”. (“A 10 años de la nacionalización”, 2016).

Las relaciones con esos presidentes tenían antecedentes positivos. A mediados de noviembre de 2003, se realizó en Santa Cruz de la Sierra la XIII Cumbre Iberoamericana bajo el lema “La inclusión social, motor del desarrollo de la Comunidad Iberoamericana”. Se organizó

una reunión entre Evo Morales y Kofi Annan, secretario general de la Organización de Naciones Unidas (ONU), por el interés que había en el proceso político boliviano y el papel que jugaban las organizaciones campesinas e indígenas. Ese interés era generalizado y por eso se concretaron las primeras reuniones formales de Evo Morales con Lula da Silva, Néstor Kirchner y Hugo Chávez. En esa ocasión, el mandatario venezolano provocó una controversia diplomática entre Venezuela, Bolivia y Chile cuando en una de sus intervenciones dijo que algún día le gustaría bañarse en una playa boliviana “porque Bolivia tuvo su mar”. El apoyo de Chávez a Bolivia se acrecentaría de manera evidente cuando Evo Morales asumió la presidencia en enero de 2006.

2. ¿Un modelo decisional o adaptación a lo contingente?

A partir del análisis de esta decisión estratégica, pero considerando otros eventos de manera complementaria, así como una serie de apreciaciones del presidente y sus colaboradores –en particular del vicepresidente– acerca del funcionamiento del Gobierno, se esbozan los rasgos preliminares, de carácter fundacional, del estilo de gobierno de Evo Morales.

En primer lugar, la nacionalización fue un acto destinado a cambiar de manera evidente las reglas del juego entre el Estado boliviano y las empresas extranjeras. En esa medida, el presidente corrió el riesgo para delinear el futuro; empero, a partir de la certeza sobre la legitimidad de la decisión. El equipo gobernante, sobre todo el binomio presidencial, consideró las diversas racionalidades e intereses en disputa y optó por plantear condiciones a las empresas pero evitando que las reacciones sean negativas. El margen de incertidumbre era elevado y por eso se tomaron previsiones ante posibles reacciones de las empresas ordenando el despliegue de unidades militares y grupos de profesionales del ramo –locales y extranjeros– como factores de disuasión.

Precisamente, por sus efectos buscados, se trata de una decisión estratégica pero con escasa –sino nula– interacción y ninguna deliberación con los actores internos del Gobierno, esto es, el gabinete de ministros y los dirigentes de las organizaciones sociales aliadas. Tampoco hubo consulta o intercambio de criterios con sus aliados externos, como Fidel Castro o Hugo Chávez. Asimismo, no se dio una interacción con los actores económicos externos que serían afectados por la medida, puesto que las empresas petroleras se enteraron de manera indirecta que el Estado estaba movilizandando grupos de profesionales y técnicos. Es decir, el plan para ejecutar la medida se valió del secreto en las filas del Gobierno y de la confusión en las empresas para reducir el número de racionalidades en juego y circunscribir la finalidad de la acción a una decisión cupular. También se redujo el grado de complejidad de la decisión porque la meta y el procedimiento –y las probables reacciones de los afectados– fueron debidamente esbozados, planificados y ejecutados por una reducida cantidad de actores gubernamentales convocados por el presidente, que tuvo la última palabra.

Por otra parte, ¿cuáles fueron las características del proceso decisional para adoptar la política de nacionalización considerando a los actores, las reglas, los escenarios, las estrategias discursivas y los recursos de poder?

En cuanto a los *actores* resalta la escasa cantidad de personas involucradas en el proceso decisional. Este hecho también fue una *estrategia discursiva* dirigida a mantener en secreto la elaboración del decreto en reacción a la existencia de factores que podían poner en riesgo la eficacia decisional de la medida, como la desconfianza y temor por las filtraciones de información. El presidente fue el *actor estratégico* de manera excluyente –compartía algunas inquietudes solamente con el vicepresidente– puesto que él definió la fecha de promulgación, la formación de un equipo de colaboradores *ad hoc*, la sede de su trabajo y el tipo de información útil para adoptar la decisión final. Esta es asumida por el presidente a contramano de las opiniones de ese círculo interno informal y sin consulta con otros

actores de la coalición de gobierno, tales como los dirigentes de las organizaciones sociales que, en general, eran convocados para definir las medidas estratégicas.

El trabajo de ese reducido (y circunstancial) equipo se desarrolla en un *escenario informal* y se realiza en secreto. Es decir, el gabinete, escenario institucional donde se toman las decisiones de gobierno, fue relegado y su papel fue pasivo, se limitó a formalizar un decreto elaborado y aprobado en otro ámbito y con la presencia de solamente un par de ministros.

Respecto a las *reglas*, la decisión estuvo basada en las normas jurídicas vigentes en el sector, concretamente en la Ley de Hidrocarburos de 2005 que, a su vez, se sustentó en los resultados del referendo de 2004. El decreto cambió las modalidades del vínculo contractual entre el Estado y las empresas petroleras obligándolas a suscribir nuevos contratos pero sin romper las normas porque el decreto se ajustaba a las leyes vigentes. Es decir, las reglas pasan a ser parte de los *recursos de poder* del gobierno en la fase de negociación de los contratos con las empresas, aunque para su ejecución se utilizaron otros recursos, tales como el despliegue de fuerzas militares para tomar los campos en caso de resistencia o boicot por parte de las empresas y, también, la presencia de grupos de técnicos y profesionales capaces de sustituir al personal de las empresas extranjeras en caso de desacato a las disposiciones del decreto. La *estrategia discursiva* fue muy simple porque se basó en enarbolar la legitimidad de la medida como cumplimiento de un mandato del pueblo que se había expresado en las calles –la *agenda de octubre*– y en las urnas –el referendo–.

Desde esta perspectiva, se puede afirmar que el proceso político decisional que concluyó con la nacionalización de los hidrocarburos fue relativamente simple porque se redujo el número de actores y, por ende, el número de racionalidades e intereses, se forjó un escenario informal circunstancial para la elaboración del decreto, se revisaron normas y contratos con diversos expertos, se generaron recursos de poder legales, militares y técnicos y, finalmente, las labores se adaptaron a una restricción temporal impuesta a la elaboración del

decreto puesto que, tempranamente, se fijó una fecha de promulgación con un fuerte contenido simbólico. Su ejecución denota la existencia de equilibrio entre *eficacia y legitimidad* en el proceso político decisional comandado por el presidente, puesto que los réditos de la nacionalización fueron inmediatos y su implementación no tuvo costos políticos negativos para el gobierno ni económicos para el Estado. Asimismo, se acrecentó la popularidad del presidente porque su decisión implicaba el cumplimiento de su programa de gobierno como respuesta a las demandas de la sociedad. En el transcurso de las tres gestiones gubernamentales, este es el momento de mayor fortaleza y aceptación de la figura presidencial (ver gráfico 1 en los Anexos).

La nacionalización brinda las pautas iniciales para delinear el modelo decisional que deriva del estilo de gobierno de Evo Morales y permite resaltar el sello peculiar del papel del presidente en el funcionamiento de la coalición oficialista y del Gobierno; un rasgo que definirá el manejo del poder en los años venideros.

En el proceso de diseño y definición de la nacionalización no funcionó un *centro presidencial* como instancia formal; tampoco, a partir de ese hecho, se consolidó un núcleo informal de colaboradores cercanos al presidente. Esa instancia, en la cultura política local, se conoce como “grupo palaciego”. Lo que empieza a configurarse es la centralidad del presidente en el proceso decisional gubernamental. Ahora bien, por las circunstancias que envolvieron ese hecho es posible afirmar que se trató de una medida sustantiva adoptada de manera contingente. Empero, se recuperan algunos aspectos centrales de ese procedimiento para dar cuenta de un estilo en ciernes, considerando como *estilo de gobierno* al método –o los métodos– utilizado por Evo Morales para tomar decisiones. “Cuando me quedo solo en la noche y descanso es cuando me pongo a pensar en los temas y pienso qué decidir. Así siempre ha sido. Yo decido” (Evo Morales, entrevista, 2018).

Estas decisiones se concretaban en alguno de sus viajes, como cuando surgió la idea de nacionalizar la empresa de telecomunicaciones. En otro viaje le comunicó al vocero gubernamental su idea

del programa “Bolivia cambia, Evo cumple”. Así también surgió la idea de la eliminación de la subvención a la gasolina y al diésel, en una conversación con el vicepresidente. “Estoy pensando que deberíamos quitar la subvención porque el Estado gasta mucho y esos recursos pueden beneficiar a las regiones, o repartir alimentos a la gente pobre”. (Evo Morales, entrevista, 2018).

En el proceso decisional que condujo a la nacionalización se pueden vislumbrar las respuestas del presidente a cuatro aspectos: la combinación de lo político y lo técnico; el escaso grado de aversión al riesgo, la selección de interlocutores e informantes y el manejo de las restricciones a su decisión. En el primer tópico existe una subordinación de lo técnico a lo político; en el segundo se puso de manifiesto el empeño en asumir los riesgos de la decisión sin dubitaciones y, sobre esa premisa, tomar los recaudos necesarios; en el tercer tópico se define actuar en secreto y limitar el número de actores involucrados –incluyendo actores externos influyentes– para otorgar mayor eficacia decisional a la acción; finalmente, la decisión se ajusta a las normas jurídicas que también son utilizadas como recursos de poder para viabilizar la nacionalización.

Sin duda, la toma de decisiones respecto a la nacionalización marcó un tipo de relación entre los actores gubernamentales y un modo de ejercicio *presidencial personal*. Es una suerte de decisionismo atenuado porque no se articula con la política extraparlamentaria desplegada por las organizaciones sindicales, ese ámbito organizativo del cual surgió el liderazgo de Evo Morales.

En el caso de la nacionalización, no hubo consulta a los dirigentes de las organizaciones sociales porque el Gobierno tenía el mandato de la *agenda de octubre* y esa medida gozaba de una legitimidad incuestionable. Tampoco formó parte de la agenda de trabajo del gabinete de ministros debido a un elemento no previsto, como la filtración de información. Esa contingencia provocó que el proceso decisional sea secreto con base en la información manejada por un reducido círculo de personeros cercanos al presidente, quien definió los alcances del decreto.

En otros tópicos funcionó una lógica deliberativa al interior de la coalición de gobierno y, en algunos casos, el abanico de actores sociales y políticos fue más amplio, como aconteció en el proceso constituyente.

Capítulo 2

Proceso constituyente: polarización, decisionismo y negociación

1. Antecedentes y contexto político

La nacionalización de los hidrocarburos fue una medida sin detractores y su legitimidad electoral le permitió a Evo Morales tomar esa decisión de manera individual y en consulta con un reducido grupo de colaboradores. Esos rasgos de *presidencia personal* se manifestaron de otra manera en el proceso constituyente que se caracterizó por la polarización, el conflicto y la negociación con la oposición. Es decir, exigió el despliegue de otros recursos de poder y otras estrategias discursivas por parte del presidente y la coalición de gobierno en un contexto político-institucional que se caracterizó por un esquema político que combinaba una figura de *gobierno dividido* y *pugna vertical de poderes*.

El proceso constituyente puso en evidencia otros aspectos del estilo de gobierno de Evo Morales, tales como la importancia de su carisma y del tipo de intercambio político entre el líder y las organizaciones populares en la conducta de la coalición oficialista. Asimismo, la importancia de su estilo de acción política que se resume en una combinación de retórica radical y decisiones moderadas que explica su capacidad de liderazgo.

El proceso constituyente se inició formalmente con la conformación de la Asamblea Constituyente a mediados de 2006 y concluyó con la aprobación de la nueva CPE, mediante referendo, en enero de 2009. Este evento puso en evidencia la complejidad de la toma de decisiones en un contexto de aguda polarización política –marcada por clivajes de carácter étnico y regional– que derivó en una solución institucional con la realización de un referendo por la revocatoria de mandato de las autoridades políticas y el establecimiento de un acuerdo congresal entre oficialismo y oposición.

Ese contexto de conflicto y polarización exigió que el presidente articulara el manejo del poder ejecutivo, la coordinación con la bancada oficialista en la Asamblea Constituyente, la movilización de las organizaciones sociales y las negociaciones con la oposición en sus diversas expresiones –parlamentaria y regional– y en distintos escenarios, formales e informales.

El proceso constituyente tuvo diferentes facetas que deslindamos para destacar su especificidad porque, en algunos casos, se manifestaron de manera coetánea:

1. Realización de la Asamblea Constituyente que se inaugura en agosto de 2006 y culmina en diciembre de 2007.
2. Referendo por la revocatoria de mandato del binomio presidencial y de prefectos en agosto de 2008.
3. Pugnas entre las coaliciones oficialista y opositora agrupadas en la Coordinadora Nacional por el Cambio (CONALCAM) y en el Consejo Nacional Democrático (CONALDE) y negociaciones entre gobierno y prefectos opositores.
4. Cerco de organizaciones populares al Congreso y acuerdo con la oposición parlamentaria para la convocatoria al referendo aprobatorio de la CPE.

Para delinear el estilo decisional de Evo Morales se analiza el tipo de relaciones entre el presidente y las organizaciones sindicales, la importancia del binomio presidencial y el rol del equipo jurídico del gobierno en la Asamblea Constituyente. Asimismo, se destaca el papel del presidente y del vicepresidente en las negociaciones con los prefectos y partidos de oposición parlamentaria que tuvieron como antecedente una serie de reuniones de diálogo con la presencia de actores externos, como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización de Naciones Unidas (ONU), para garantizar los acuerdos.

2. La Asamblea Constituyente como espacio de disputa

El movimiento indígena y campesino se constituyó en el actor central de la Asamblea Constituyente como parte de la bancada del MAS que obtuvo poco más de la mitad de la votación (ver cuadro 5 en Anexos) y la mayoría absoluta de asambleístas (ver cuadro 6), pero no dispuso de la mayoría calificada de dos tercios, un tema decisivo para el decurso de dicho cónclave.

Esa distribución de escaños fue resultado de las reglas electorales que proporcionaron una mayor cantidad de representantes a la oposición con relación a sus votos. La principal fuerza opositora, Poder Democrático Social (PODEMOS), obtuvo alrededor de una cuarta parte de los escaños. Para el MAS, esos resultados fueron producto de la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente.¹ Las reglas re-

¹ La ley estableció la siguiente distribución de escaños: "I. 210 constituyentes serán elegidos en las 70 suscripciones aprobadas por la Corte Nacional Electoral para la última elección nacional. Tres de cada una de las circunscripciones, dos por primera mayoría y uno por segunda mayoría. II. 45 constituyentes serán elegidos cinco por cada circunscripción plurinominal departamental de la siguiente forma: dos constituyentes para la mayoría. Un constituyente para la segunda fuerza. Un constituyente para la tercera fuerza y un constituyente para la cuarta fuerza. En caso de que la tercera y/o cuarta fuerza no obtengan un porcentaje igual o mayor al 5 % de los votos válidos, los constituyentes restantes se repartirán entre las dos primeras fuerzas de

dujeron las posibilidades de que el MAS obtuviera dos tercios de los asambleístas, puesto que no era suficiente con repetir su desempeño electoral en diciembre de 2005, sino que tenía que vencer en la mayoría de las circunscripciones uninominales y plurinominales y ocupar, además, el segundo lugar en los distritos adversos para acceder a otros curules.

Yo diría que en el formato de la composición de la Asamblea Constituyente, especialmente para elegir, nos hemos equivocado, el error ¿dónde ha sido? “el partido que gane, dos; el que pierda, uno” y eso no nos permitió tener dos tercios y faltó tiempo, para mí especialmente, para [...] tener dos tercios. Como hice al prestarme una sigla para el tercero, así hemos tenido asambleístas del Movimiento Bolivia Libre, pero que eran militantes del MAS. Teníamos tres circunscripciones en el Valle Alto y no tuve tiempo para hacer eso en toda Bolivia, si hacía todo eso teníamos dos tercios [...]. Primero, no ha sido una buena fórmula para tener dos tercios; segundo, muy tarde reaccionamos y no alcanzó [el] tiempo para organizar de esta manera. (Evo Morales, entrevista, 2018).

La bancada oficialista definió el derrotero de la Asamblea Constituyente, aunque no era una bancada convencional de carácter partidista y su comportamiento se explica por las características de la coalición de gobierno articulada en torno al MAS.

El MAS es una organización política atípica porque un rasgo central de su funcionamiento como partido de gobierno es su imbricación con organizaciones sociales de índole sindical. El MAS se enlaza de manera orgánica con estas organizaciones y es difícil distinguir entre organización sindical y partido, por eso fue fundado y es considerado como un “instrumento político” y su sigla oficial es MAS-IPSP, Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (García Yapur et al., 2017). En esa medida, el MAS es una suerte de coalición de actores

acuerdo al residuo mayor que estas obtengan” (*Ley especial de convocatoria a la Asamblea Constituyente*, Artículo 14, La Paz, 6 de marzo de 2016).

sociales y políticos que se aglutinan bajo el liderazgo de Evo Morales, factor de unificación simbólica y de conducción práctica. Pero es una *coalición de gobierno* de carácter flexible e inestable conformada por diversas organizaciones que son su base de apoyo, principalmente indígenas y campesinas. También participan otras organizaciones sociales que son circunstancialmente aliados del Gobierno, como las cooperativas mineras, los transportistas, los gremiales y las juntas de vecinos. Y, en algunas circunstancias, incluye a la Central Obrera Boliviana (COB), que aglutina a todos los sectores laborales.

En este abanico de componentes de la coalición de gobierno sobresalen las organizaciones indígenas y campesinas que conformaron el Pacto de Unidad, una entidad que tuvo un papel protagónico en la Asamblea Constituyente (Garcés, 2010). El Pacto de Unidad tenía la denominación convencional de Asamblea Nacional de Organizaciones Indígenas, Originarias, Campesinas y de Colonizadores de Bolivia y estaba conformada por la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qollasuyo (CONAMAQ), la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CPIB), la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB), la Federación de Mujeres Campesinas de Bolivia Bartolina Sisa (FMCB-BS), la Confederación de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC), la Confederación de Pueblos Moxeños del Beni (CPMB), el Movimiento Sin Tierra (MST) y la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG).

En la campaña para la elección de constituyentes, el MAS había presentado una propuesta denominada “Refundar Bolivia para vivir bien” que concluía con una exhortación rubricada por Evo Morales:

La Asamblea Constituyente debe servir para que los pobres de las ciudades, los indígenas, los obreros, los campesinos, los oprimidos y los excluidos de siempre, las clases medias, los intelectuales, los policías, militares y empresarios patriotas podamos refundar nuestra Bolivia. (MAS-IPSP, 2006).

Sin embargo, la bancada oficialista adoptó la propuesta de “Estado Unitario Plurinacional Comunitario y la autodeterminación de

naciones originarias, pueblos indígenas y campesinos”, que originalmente fue presentada por el Pacto de Unidad. Esa propuesta sirvió de base para la redacción del nuevo texto constitucional.

El Pacto de Unidad fue un actor relevante en la Asamblea Constituyente. El Gobierno coordinaba de manera rutinaria con sus dirigentes a través de autoridades y asesores, aunque en los momentos decisivos intervenía el presidente y, secundariamente, el vicepresidente. En cambio, una vez concluida la Asamblea Constituyente, el partido asumió mayor protagonismo mediante sus representantes parlamentarios por la necesidad de negociar con la oposición en el escenario legislativo.

A continuación se disciernen cuatro etapas en la Asamblea Constituyente para evaluar algunas decisiones de Evo Morales.

La *primera etapa*, entre agosto y diciembre de 2006, se caracterizó por la discusión en torno al carácter (“originario” o “derivado”) de la Asamblea Constituyente y sobre la fórmula de votación para aprobar los artículos del nuevo texto constitucional. Pese a que la ley de convocatoria explicitaba estos aspectos, el oficialismo pretendió otorgar atribuciones plenipotenciarias a la Asamblea Constituyente y aplicar la mayoría absoluta en detrimento de la regla de dos tercios establecida en la ley de convocatoria. Este *impasse* derivó en una fractura entre oficialismo y oposición y el conflicto se trasladó a escenarios no institucionales con la realización de paros cívicos, huelgas de hambre e, inclusive, se produjeron graves enfrentamientos entre civiles en algunas ciudades. El resultado del conflicto fue el mantenimiento de los términos de la convocatoria.

La *segunda etapa* transcurre durante el primer cuatrimestre de 2007 con el trabajo en comisiones que arrojó un resultado nada despreciable de coincidencias en más de la mitad de los temas en cuestión. Sin embargo, se produjo un resultado negativo en las comisiones consideradas de mayor importancia porque se aprobaron dos documentos: uno por mayoría (oficialista) y otro por minoría (oposición), susceptibles de ser debatidos y votados en plenaria. En una comisión crucial que trabajó sobre “visión de país” –en la cual

se definió el tipo de Estado— el MAS optó por una maniobra para eliminar el documento de la oposición al apoyar un documento por minoría con un contenido análogo a la propuesta oficialista acerca del Estado Plurinacional. Asimismo, en la comisión decisiva que trabajó el tema de “descentralización y autonomías” no se produjo ningún intercambio de criterios y las propuestas (disímiles) del MAS y PODEMOS fueron remitidas a sesiones plenarias. Las divergencias adquirieron contornos más complejos debido a la aparición de un tema imprevisto: la discusión de la sede de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, una disputa centenaria entre La Paz —sede de gobierno— y Sucre —capital de la república—. Ante la postura del MAS de aprobar un modelo de Estado Plurinacional privilegiando los derechos colectivos de los pueblos indígenas y oponiendo las autonomías indígenas a las autonomías departamentales, la oposición optó por apoyar la demanda del comité cívico de Chuquisaca que exigía el traslado de los Poderes Ejecutivo y Legislativo a Sucre. La fórmula utilizada por la oposición fue la inclusión de este tema en los informes por minoría en varias comisiones. La respuesta del MAS fue contundente porque, en La Paz, el partido de gobierno movilizó más de un millón de personas para rechazar el traslado de los poderes bajo la consigna: “La sede no se mueve”. La reacción en Sucre fue conminar a la Asamblea Constituyente a tratar el tema mediante movilizaciones y actos de presión que impidieron la realización de las sesiones plenarias. Es decir, un tema secundario adquirió otro temperamento con el apoyo de la bancada opositora hasta convertirse en el principal escollo para la continuidad de la Asamblea Constituyente.

Un *tercer momento* tiene que ver con un acierto y un error en el crucial mes de agosto de 2007, la fecha para la culminación de la Asamblea Constituyente. El acierto estuvo referido a la ampliación de sus sesiones mediante un acuerdo que involucró a los partidos con representación parlamentaria que eran mayoría en el espacio constituyente. Este acuerdo permitió ampliar las deliberaciones de la Asamblea Constituyente por cuatro meses adicionales e incluyó una serie de acuerdos que mostraban concesiones mutuas entre el

oficialismo y oposición. Sin embargo, en la primera sesión plenaria, a mediados de agosto, el MAS utilizó su mayoría para aprobar una resolución que eliminaba el tratamiento del tema del traslado de Poderes a Sucre. Las cosas volvieron a fojas cero y se inició un asedio al lugar de sesiones de la Asamblea Constituyente por parte de diversos sectores ciudadanos impulsados por autoridades locales y dirigentes cívicos en una escalada de protestas que, hasta fines de noviembre, impidieron la realización de sesiones plenarios.

Entretanto, se produjo otro intento de concertación mediante la organización de un Consejo Político Suprapartidario con la participación de las 16 fuerzas constituyentes y el auspicio de la Vicepresidencia de la república. La principal fuerza opositora, PODEMOS, no suscribió los acuerdos pese a que conciliaron criterios en torno al tipo de Estado, la propiedad de los recursos naturales, la organización de los Poderes del Estado, las formas de propiedad y el régimen de autonomías. En este afán concertador sobresalió la adopción de una postura moderada y centrista por parte del MAS dejando de lado varias propuestas maximalistas, tales como la redistribución territorial del poder, la creación de un cuarto poder (“poder social plurinacional”) con prerrogativas sobre los otros poderes del Estado, el reconocimiento de derecho propietario a los pueblos indígenas sobre los recursos naturales y la conformación del Órgano Legislativo con cuotas étnicas. Respecto a las autonomías departamentales, el tema central de discordancia, el MAS acordó reconocer cuatro tipos de autonomía: municipal, departamental, regional e indígena, en consonancia con una directriz formulada de manera pública por Evo Morales.²

Sin embargo, los dirigentes cívicos de Chuquisaca rechazaron la propuesta porque no respondía a su demanda de traslado de la sede

² “El presidente Evo Morales planteó [...] unir las autonomías departamentales con las indígenas para no descuartizar a Bolivia, luego [de] que Santa Cruz, Beni Pando y Tarija presentaran su proyecto de estatuto autonómico. “La lucha por la autonomía no es reciente, los pueblos indígenas lucharon por centenares de años. Ahora hay la propuesta de autonomías departamentales por eso se deben concentrar esas dos autonomías” (“Evo plantea unir autonomías para no descuartizar Bolivia”, 2007).

de gobierno a Sucre. Este rechazo provocó la disolución del Consejo Político Suprapartidario y el MAS optó por concluir las deliberaciones en la Asamblea Constituyente utilizando su mayoría absoluta para aprobar el nuevo texto constitucional.

Finalmente, en una *cuarta etapa*, a fines de noviembre de 2007 se llevó a cabo una sesión plenaria de la Asamblea Constituyente en un recinto militar y con la presencia de la bancada oficialista y sus aliados –y también algunos constituyentes de oposición– que procedieron a aprobar el nuevo texto constitucional “en grande”, en medio de protestas y medidas de represión con saldo trágico. Posteriormente, en diciembre se llevó a cabo la última sesión plenaria en otra ciudad, Oruro, donde la mayoría oficialista aprobó “en detalle” el nuevo texto constitucional.

Expulsaron a la Asamblea Constituyente de Sucre, la derecha, con gente que ha ido de Santa Cruz financiada por Santa Cruz. Ahora los sucrenses se arrepienten [...] [porque] nosotros, para terminar la Asamblea Constituyente, dijimos: defensoría del pueblo [...] procuraduría [...] tribunal electoral también, defensoría, cuatro, cinco instituciones en Sucre. Hemos acordado con su comité cívico, pero seguía la confusión hasta cansar [...] y viene ahí la aprobación de la Asamblea Constituyente en Oruro [...] que garantizó sobre todo los movimientos sociales para que se apruebe y después se someta a referendo. (Evo Morales, entrevista, 2018).

En este recorrido sobresalen algunas aristas del estilo decisional de Evo Morales, cuyo despliegue está íntimamente ligado al rol de las organizaciones sociales, cuyo protagonismo fue evidente. El Pacto de Unidad fue un *actor estratégico* durante la Asamblea Constituyente:

[...] el papel fundamental del Pacto de Unidad [fue] en tema de tierras, lo plurinacional y autonomías. De ellos dependieron los temas centrales de la Constitución, y venía desde abajo a las dirigencias y a los constituyentes. Y luego se debatía con Evo, Álvaro, Héctor Arce y la presidenta o vicepresidente de la Asamblea Constituyente. Evo se

reunía permanentemente con los dirigentes de las cinco organizaciones nacionales, pero también con los dirigentes departamentales y provinciales. Íbamos nosotros para negociar con ellos, pero luego ellos pasaban sus presiones por abajo a los constituyentes. (Álvaro García Linera entrevista, 2017-2019).

La idea de una bancada oficialista compacta bajo el mando del presidente –y su equipo de asesores jurídicos, entre los que sobresalían Héctor Arce, Eusebio Girona y José Luis Gutiérrez Sardán– que emite instrucciones no corresponde a las interacciones que se daban dentro de la coalición de gobierno y, obviamente, al nexo entre autoridades gubernamentales y asambleístas. En las reuniones del presidente con los asesores se definían las directrices políticas, no para revisar los artículos, pues esa tarea era encarada por el equipo jurídico que también apoyaba en las comisiones.³ Sin embargo, el vínculo con los asambleístas estaba mediado por el Pacto de Unidad.

No se puede entender la CPE sin esta trama, aunque el Pacto de Unidad no participó tanto en las negociaciones con la oposición parlamentaria para los acuerdos en el congreso, por ejemplo, sobre derechos fundamentalísimos. Pero lo importante fue la consulta permanente a las organizaciones en distintos niveles. (Álvaro García Linera, entrevista, 2017-2019).

³ También había un grupo de asesores del Pacto de Unidad vinculados a diversas Organizaciones No Gubernamentales que apoyaron a esta entidad desde la fase de elaboración de su propuesta de CPE (Garcés, 2010). Estos asesores no formaron parte del núcleo oficialista que definía las directrices en la Asamblea Constituyente, no obstante jugaron un papel importante en la redacción de varios artículos en las comisiones. Años después, algunos exconstituyentes opositores mencionaron la presencia de asesores españoles en apoyo a la bancada del MAS: “Los asesores del Gobierno eran profesores de Derecho Constitucional de Valencia y [...] pertenecían a un Centro de Estudios Políticos y [...] estuvieron en Bolivia discretamente varias veces” (“Asesores españoles teorizan y promueven reelección constitucional, según exvocal”, 2015). Esa presencia fue parte del apoyo de ese centro universitario a los gobiernos de Venezuela y Ecuador, que también encararon procesos constituyentes.

Las consultas implicaban interacción pero no subordinación del partido de gobierno a las posturas del Pacto de Unidad.

El eje [...] de convergencia, el centro de entendimiento de nuestro proceso ha sido el Pacto de Unidad, aunque con algunos errores. Algunos dirigentes del Pacto de Unidad decían: “nos corresponde siete, seis ministerios”, pero ha quedado muy pequeño [...]. Yo diría que permitió que el sector obrero, clase media, magisterio, después de que nacionalizamos los hidrocarburos [...] piensen que hay que defender este proceso; serán evistas, serán masistas, no serán evistas, no serán masistas, aquí ya es el proceso, aquí es nuestra revolución democrática. (Evo Morales, entrevista, 2018).

El *intercambio político* con el Pacto de Unidad abordaba diversos tópicos, como el asunto de la representación parlamentaria. Los dirigentes planteaban una representación directa de los pueblos indígenas y las naciones originarias, pero el presidente cuestionó la propuesta del Pacto de Unidad y terminó definiendo las reglas que quedaron plasmadas en el nuevo texto constitucional:

Eso es un debate a nivel nacional porque 32 o 33 naciones querían usos y costumbres para ser elegidos en toda Bolivia, gravísimo. Yo tuve horas de reunión con el Pacto de Unidad, pero ¿cómo hice cambiar esa propuesta?: “miren, cada cinco años [eligen] sus asambleístas, esta gestión de cinco años que le toque a los aymaras, o sea, ¿aymara de La Paz, aymara de Oruro? Potosí también tiene aymaras, Cochabamba tiene algo de aymaras, entonces, ¿cuál aymara va a entrar ahí, y por cinco años? La Paz dice: Oruro tiene que tener otros cinco años, pucha, 20 años para que me llegue a mí, [a] mi representante, ¿no? Eso primero. Segundo, ya, que sea La Paz, ¿de qué provincia va a ser?: Aroma, Omasuyos, Pacajes, ¿de dónde va a ser? A ver, va a ser una sacada de mugre, nunca va a haber consenso; igualmente, ¿un asambleísta por usos y costumbres quechuas va a ser de Cochabamba, de Potosí, de Chuquisaca?, ahora hay también quechuas en Santa Cruz, ¿de dónde va a ser?” Eso ha hecho cambiar su opinión [...]

me han entendido, después de una hora de debate se calmaron. (Evo Morales entrevista, 2018).

Asimismo, la influencia del presidente en la bancada oficialista se hizo evidente en otros temas, como la definición de la persona que iba a presidir la Asamblea Constituyente.

Para [...] organizar la directiva de la Asamblea Constituyente, hay una duda o resistencia de algunos compañeros, con Álvaro decimos: “tiene que ser una compañera, qué mejor que una compañera indígena” y era la Silvia Lazarte. Algunos hermanos profesionales de algunos departamentos no estaban de acuerdo. (Evo Morales, entrevista, 2018).

Las razones de esa decisión están vinculadas a la necesidad de expresar el sentido de inclusión en esa instancia de revisión total del orden constitucional:

¿A qué se debe la refundación de Bolivia? En la fundación hemos sido excluidos el movimiento indígena, en la refundación tiene que estar a la cabeza una indígena. Ha habido una pequeña tensión, pero entendieron, por eso ha sido la Silvia Lazarte y el Roberto Aguilar, no se ha hecho problema de ser vicepresidente. Yo le decía: “hermano, usted que es catedrático, estudioso, tiene que ayudar a la Silvia”. Trabajaron muy bien, Roberto muy amplio y el problema que nosotros hemos tenido como MAS es una propuesta para la Asamblea Constituyente, un nuevo proyecto de constitución; claro, después me doy cuenta [de que] los dirigentes sindicales somos expertos [en] redactar los votos resolutivos, proponer, mejorar o rechazar a veces, a veces mejorar, a veces aumentar o excluir algunos temas; así, eso nos faltaba. (Evo Morales, entrevista, 2018).

Por su parte, los asambleístas del Pacto de Unidad influyeron en otros temas como el referido a las atribuciones del vicepresidente, que fueron ampliadas en el nuevo texto constitucional. Este nuevo perfil fue percibido por los constituyentes del MAS, encargados de redactar el

informe de una comisión, y muestra la lógica de interacción entre autoridades gubernamentales, asesores legales y constituyentes:

Estábamos con el presidente en el comedor y unos compañeros nos dicen: “estas son las propuestas que ha debatido la comisión [...] y nosotros hemos hecho unas pequeñas correcciones que queremos presentarles. Estamos proponiendo que para la presidencia se mantenga esto, esto y esto. Y estamos viendo para la vicepresidencia y estamos proponiendo que sea esto, esto y esto”. Y yo les pregunté “¿por qué?” “Porque eso es lo que estás haciendo. Ese debería ser el papel del vicepresidente” [...]. Yo dije, “no me está interesando mucho qué dirá la constitución, sino hacer una buena gestión”. Y es que Evo y yo no nos involucramos en el debate sobre las atribuciones de presidente y vicepresidente. (Álvaro García Linera, entrevista, 2017-2019).

3. Referendo por la revocatoria de mandato

Ante la creciente conflictividad provocada por la disputa entre el Gobierno y los prefectos opositores en torno a las autonomías departamentales, el MAS pretendió cerrar ese frente de conflicto con la convocatoria a un referendo por la revocatoria del mandato del binomio presidencial y de los prefectos. Esta iniciativa fue aprobada por la mayoría oficialista en la Cámara de Diputados a mediados de diciembre de 2007, pero no tuvo respaldo de la oposición. Sin embargo, a sugerencia de PODEMOS, fue reconsiderada y aprobada de manera sorpresiva por el Senado en mayo de 2008, poniendo en evidencia las divergencias entre los partidos de oposición parlamentaria y los prefectos rivales del MAS.

A juicio de PODEMOS, la convocatoria a la revocatoria de mandato impediría la realización de otra consulta en circunscripción nacional evitando, así, el plan oficialista de convocar a un referéndum para aprobar la nueva CPE. Por otro lado, suponía que la respuesta del

MAS sería un veto presidencial al referéndum por la revocatoria de mandato por los riesgos que implicaba el decurso de una coyuntura política que aparecía desfavorable al MAS a partir de la aprobación de estatutos autonómicos en referendos departamentales rechazados por el Gobierno.

La decisión de PODEMOS sorprendió a la oposición regional que había apostado a la aprobación de estatutos autonómicos como una estrategia de debilitamiento del Gobierno y provocó una fractura en los débiles lazos entre los prefectos y la oposición parlamentaria. También sorprendió al oficialismo, cuya bancada, después de consultar a Evo Morales, aceptó el desafío y votó a favor de la aprobación de la convocatoria.

[...] el revocatorio no estaba en la Constitución, tampoco estaba prohibido; como dicen los abogados, lo que no está prohibido está permitido. Yo me he sometido a la propuesta de la derecha de un revocatorio, pero dije no solo a mí, sino [a] todos los prefectos, que ellos también se sometían, porque el revocatorio viene del prefecto de Cochabamba, que era Manfred Reyes Villa. Y quiero decirles que algunos compañeros del Pacto de Unidad no querían revocatorio, Álvaro tampoco quería, me acuerdo que le dije: “Álvaro –entre ellos estaba la Leonilda Zurita, secretaria ejecutiva de las Bartolinas–, hemos ganado con más del 50 %, por qué vamos a someternos?”, y otro de los dirigentes del Pacto de Unidad, un tal Condori creo, “vamos de una vez”. Y hemos ganado con un 67 % creo, la votación más alta de la historia. (Evo Morales, entrevista, 2018).

Esta postura expresa un estilo decisonal del presidente que ya se había manifestado en la nacionalización de los hidrocarburos.

En varias cosas, Evo da un salto [...], así pasó con el referendo revocatorio. Estaban a punto de aprobar la convocatoria y él pregunta: “¿qué opinas, Alvaro?”. Le digo que “no”, pero Evo dice “nos lanzaremos, porque ellos han ganado con 21 % y nosotros con 54 %, así que no tenemos por qué no ir”. Hizo varias llamadas a dirigentes

del Pacto de Unidad. “Si va bien, si la gente cree que gobernamos bien, será bueno para mi futuro. Si nos va mal, nos vamos”. (Álvaro García Linera, entrevista, 2017-2019).

En ocasión de la promulgación de la Ley 3850 de Referéndum Revocatorio de Mandato Popular, Evo Morales señaló que el referéndum revocatorio “está orientado a que en Bolivia se profundice la democracia [...] a definir en las urnas y no con violencia [...] las diferencias de autoridades en el marco de la legalidad, en el marco de la constitucionalidad”. También declaró que “si bien los políticos no podemos acordar fácilmente, qué mejor que el pueblo decida el destino del país, el destino del presidente, vicepresidente, el destino de los prefectos” (“Evo Morales y prefectos, en apuesta de alto riesgo por referendo revocatorio”, 2008).

La respuesta de los prefectos opositores fue dubitativa y demostró la carencia de una estrategia común para enfrentar el referéndum. CONALDE anunció el desacato a la consulta arguyendo que su convocatoria era ilegal. Sin embargo, posteriormente, los prefectos de Beni, Santa Cruz, Pando y Tarija optaron por participar en la contienda.

La consulta popular se llevó a cabo el 10 de agosto y sus resultados modificaron la relación entre el Gobierno y los prefectos. Los resultados fueron favorables al primero puesto que Evo Morales y Álvaro García Linera obtuvieron 67 % de votos y, si bien fueron ratificados los prefectos de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija, el frente regional opositor se debilitó con la revocatoria de los prefectos de Cochabamba y La Paz (ver cuadros 8 y 9 en Anexos).

La interpretación de los resultados de la consulta exacerbó la pugna entre oficialismo y oposición que derivó en una radicalización de las acciones de protesta desplegadas por CONALDE que debilitaron la influencia de esta coalición regional y condujeron el conflicto a un escenario de diálogo entre el presidente y los prefectos.

4. Enfrentamientos entre CONALDE y CONALCAM

En el marco del proceso constituyente se conformaron dos entidades inéditas que agruparon a los bandos oficialista y opositor. Por un lado, la Coordinadora Nacional por el Cambio (CONALCAM) y, por otro, el Consejo Nacional Democrático (CONALDE). Para comprender su surgimiento, es necesario delinear las características del campo político durante la primera gestión gubernamental del MAS entre las que resalta la existencia de un esquema de *gobierno dividido* y *pugna vertical del poder*.

4.1. Gobierno dividido

El gobierno del MAS inició su gestión en enero de 2006 presidiendo las dos Cámaras. En la Cámara de Diputados, el MAS disponía de mayoría absoluta (72 de 130 parlamentarios). Empero, en la de Senadores, PODEMOS obtuvo trece curules y doce el MAS, siendo decisivos los votos individuales de MNR y Unidad Nacional (UN) (ver cuadro 13 en Anexos). En el primer año, la presidencia fue cedida al MAS por el peso de su victoria electoral. En cambio, desde enero de 2007, la presidencia pasó a manos de la oposición provocando una figura de *gobierno dividido*.⁴ Desde 1985 hasta 2003, la *democracia pactada* tuvo como uno de sus rasgos principales de funcionamiento una labor parlamentaria subordinada al Poder Ejecutivo. Esto fue posible a través de la conformación de coaliciones de gobierno con mayoría parlamentaria que aseguraba la aprobación de las iniciativas del oficialismo.

⁴ Al respecto, Alonso Lujambio en “Gobiernos divididos en once estados de la Federación Mexicana, 1989-1997”, señala que un gobierno dividido “es aquel donde, en el marco de un régimen de división de poderes, el partido que llevó al presidente [...] a ocupar la titularidad del [P]oder Ejecutivo no cuenta con el control mayoritario, esto es, con por lo menos cincuenta por ciento más uno de los escaños en la Asamblea Legislativa” (2006, p. 19). El procedimiento legislativo en sistema bicameral boliviano establece que una ley debe ser aprobada por ambas cámaras, una de origen y otra revisora.

Si bien durante los gobiernos de Carlos Mesa y Eduardo Rodríguez –entre 2003 y 2005– las relaciones entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo tuvieron signos de *gobierno dividido*, el rasgo principal de ambas gestiones fue la debilidad presidencial por su origen accidental y por la carencia de bancada parlamentaria propia. En cambio, el gobierno de Evo Morales inició su gestión con una amplia legitimidad producto de su victoria electoral por mayoría absoluta y con el MAS convertido en la fuerza parlamentaria predominante.

El gobierno del MAS inició su gestión manejando la presidencia de ambas Cámaras. Sin embargo, desde enero de 2007, la oposición hizo prevalecer su fuerza y la presidencia de este órgano recayó en manos de un senador de UN con el apoyo de PODEMOS y MNR, en cierta medida como respuesta a un cerco al congreso, un acto de presión realizado en noviembre de 2006 por sectores campesinos e indígenas afines al MAS para forzar la aprobación de una modificación de la ley agraria.

A partir de entonces, la oposición parlamentaria incidió en las decisiones gubernamentales con observaciones a contratos de inversión en minería y petróleo, la dilación en el tratamiento de proyectos de ley remitidos por la Cámara de Diputados o pidiendo al poder ejecutivo que formule una protesta contra el presidente Hugo Chávez por declarar sobre asuntos internos del país. Este esquema se reprodujo en 2008 puesto que la presidencia del Senado pasó a manos de PODEMOS, principal fuerza opositora. Ante esa situación, el MAS prefirió que el vicepresidente de la república asumiera la conducción del Congreso –un hecho excepcional en el pasado porque esa función era asumida por el presidente del Senado– para dirigir las sesiones y definir la agenda de debate. También se decidió que el presidente advertiría con la emisión de decretos en caso de que el Senado no aprobara sus iniciativas de ley y que los ministros no comparecerían a las interpelaciones parlamentarias. Otra reacción oficialista fue la organización de movilizaciones sociales para doblegar a la oposición parlamentaria.

El “cerco al congreso” se convirtió en un método de presión de organizaciones sociales afines al MAS para contrarrestar la capacidad

de veto de la oposición en el Senado. Estos cercos se realizaron en cuatro oportunidades. A fines de noviembre de 2006 para la aprobación de modificaciones a la ley agraria que eran cuestionadas por grupos empresariales. En la tercera semana de noviembre de 2007 para forzar el tratamiento de una ley destinada a otorgar una renta a personas de la tercera edad. En 2008, a fines de febrero, para la aprobación de una ley de convocatoria a referéndum constituyente para “refrendar” el nuevo texto constitucional, medida que fue suspendida debido a observaciones jurídicas y administrativas realizadas por la Corte Nacional Electoral. Finalmente, en octubre de 2008, se realizó un cerco para exigir la aprobación congresal de la convocatoria a referéndum para la aprobación de la CPE en medio de negociaciones entre oficialismo y oposición que modificaron varios artículos del nuevo texto constitucional en función de viabilizar el acuerdo político más importante de este período.

Es decir, la capacidad de veto de la oposición parlamentaria tuvo consecuencias negativas para la capacidad decisional del Gobierno, aunque también se convirtió en un incentivo para el establecimiento del acuerdo congresal de octubre de 2008. En suma, la figura de *gobierno dividido* fue un factor de exacerbación de las discrepancias entre oficialismo y oposición, empero, también se transformó en el ámbito de la negociación viable. En sentido contrario, los intentos de diálogo entre el presidente y los prefectos no lograron su propósito de conciliar posturas después de las graves protestas en varios departamentos con posterioridad al referéndum por la revocatoria de mandato. Esas protestas eran una expresión de la *división vertical de poderes*.

4.2. *Pugna vertical de poderes*

Con la elección de prefectos mediante voto ciudadano en diciembre de 2005 se configuró, por primera vez en la historia, la *división vertical de poderes*. Este nuevo diseño institucional se tradujo en una territorialización del conflicto político porque la mayoría de los prefectos

eran rivales del MAS. En Oruro, Potosí y Chuquisaca vencieron candidatos del MAS; en Beni, Pando y La Paz la victoria correspondió a candidatos de PODEMOS; en cambio, en Santa Cruz, Tarija y Cochabamba, los prefectos vencedores fueron a la cabeza de Agrupaciones Ciudadanas, todas de signo opositor. A mediados de 2008, debido a la renuncia del prefecto, se realizaron nuevas elecciones en Chuquisaca que tuvieron como vencedora a la candidata de una coalición opositora. Así, la oposición regional tuvo en sus filas a siete prefectos adversos al presidente. Los resultados del referéndum autonómico, realizado en julio de 2006, que dieron la victoria al “sí” en Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando fortalecieron a los prefectos que dispusieron de un *recurso de poder* decisivo para encarar sus relaciones con el Gobierno del MAS. Así, en los departamentos donde venció el “sí” a la autonomía procedieron a aprobar sus propias normas (“estatutos autonómicos”) mediante referendos departamentales en contradicción con la propuesta oficialista que se debatía en la Asamblea Constituyente. Así, proliferaron mutuas acusaciones de ilegalidad e ilegitimidad que desembocaron en una crisis política.

En estas circunstancias se inició una pugna entre el gobierno central y las regiones opositoras. Los prefectos y los comités cívicos se agruparon en CONALDE. El oficialismo propició la organización de CONALCAM.

4.3. CONALDE

El origen de CONALDE tiene dos vertientes: la elección de prefectos en diciembre de 2005 y la realización de un referendo por autonomías departamentales, en julio de 2006. En la contienda electoral de 2005 vencieron candidatos adversarios del MAS en la mayoría de los departamentos: La Paz, Cochabamba, Santa Cruz, Beni, Tarija y Pando. A fines de noviembre de 2006, se conformó una Junta Autonómica compuesta por prefectos opositores y dirigentes cívicos de los departamentos que apoyaron el “sí” en el referéndum. Más adelante, esa

junta se convirtió en CONALDE bajo el mando de un órgano colegiado constituido por prefectos y presidentes de comités cívicos de cuatro departamentos (la denominada “media luna”) para defender las regalías departamentales, así como para exigir la restitución de los recursos del IDH que el Gobierno, en parte, había transferido a los municipios y al pago de un bono a los jubilados. Paulatinamente, los temas abordados por este movimiento opositor se ampliaron: demanda de autonomía departamental, defensa de la fórmula de votación en la Asamblea Constituyente, “defensa de la soberanía, la unidad, la estabilidad económica y la democracia de los bolivianos” (“Santa Cruz preside Consejo Nacional Democrático”, 2007).

CONALDE asumió la conducción del proyecto de autonomías departamentales como modalidad de descentralización política. El debate sobre las autonomías territoriales presentaba posiciones contrapuestas entre autonomía indígena y departamental. Estas diferencias se agudizaron durante la campaña por la Asamblea Constituyente y el Referéndum por Autonomías Departamentales por la decisión del MAS de propiciar un voto de rechazo a las autonomías departamentales. Los resultados mostraron esa división en clave territorial porque el “no”, impulsado por el MAS, logró la victoria en cinco departamentos y el “sí”, promovido por la oposición, venció en cuatro.⁵ Así, los prefectos opositores dispusieron de un importante recurso de poder que provocó un debate respecto al carácter vinculante de los resultados. El MAS interpretaba que la victoria del “no” en el cómputo nacional eliminaba la obligatoriedad del tratamiento de las autonomías departamentales en la Asamblea Constituyente. Los opositores de los departamentos donde venció el “sí” consideraban que la Asamblea Constituyente estaba obligada a incorporar las autonomías departamentales en el nuevo texto constitucional. Finalmente, el régimen de autonomías reconoció autonomías departamentales, indígenas, regionales y municipales.

⁵ Ver cuadro 7 en Anexos.

La aprobación de la nueva CPE, en diciembre de 2007, y una decisión gubernamental de modificar el reparto de recursos a las regiones provocaron graves protestas opositoras. Ante esa situación, el MAS planteó la convocatoria a un referéndum sobre revocatoria de mandato del presidente y vicepresidente de la república y de los prefectos. Esa propuesta no fue aceptada inicialmente por CONALDE, pero unos meses después fue apoyada por PODEMOS y la consulta se llevó a cabo en agosto de 2008 con resultados positivos para el binomio presidencial y la revocatoria de dos prefectos opositores. La reacción de CONALDE fue radicalizar las protestas –toma y destrucción de instituciones públicas, obstáculos para que el avión presidencial aterrizara en aeropuertos de cinco departamentos, acciones violentas contra militantes del MAS en las ciudades, entre otras–, que culminaron con la derrota del movimiento regional y el traslado de las negociaciones entre oficialismo y oposición al ámbito parlamentario. En esta fase, CONALDE fue desplazada por los partidos con representación parlamentaria pero su papel fue decisivo durante el proceso constituyente. Uno de los efectos políticos de su accionar fue la articulación de una coalición oficialista más amplia que el Pacto de Unidad, que se denominó Coordinadora Nacional por el Cambio (CONALCAM).

4.4. CONALCAM

A partir de la posesión de Evo Morales como presidente de la república, se modificaron las relaciones entre las organizaciones sociales y el Estado, teñidas en el pasado por la enemistad. Este cambio se expresó en la presencia de dirigentes de varias organizaciones en el Poder Ejecutivo y por los intentos de establecer mecanismos formales de coordinación entre el Gobierno y las organizaciones sociales, sobre todo campesinas e indígenas.

Las organizaciones sociales son concebidas como movimientos sociales, es decir, como los sujetos del *proceso de cambio*, si se toman en cuenta los criterios que utiliza Alan Touraine para definir un

movimiento social: identidad, oposición y proyecto histórico (1995). Sobre este punto se ha expresado Evo Morales:

Desde el momento [en el] que nos hemos propuesto cómo cambiar Bolivia, yo digo que sobre todo viene de los movimientos sociales y culmina con octubre del 2003 con la definición de los movimientos sociales –en lo político– de refundar Bolivia, y –en lo económico– [de] nacionalizar los recursos naturales y las empresas estratégicas. En el fondo es la “agenda de octubre”, la agenda parida por la lucha de los movimientos sociales frente a la situación económica de Bolivia, frente a la dominación externa que viene de afuera; en lo político está la dominación expresada por la embajada de Estados Unidos y en lo económico que viene especialmente del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional. (Evo Morales, entrevista, 2018).

Esta percepción es reiterada en diversas circunstancias por el presidente:

[...] los movimientos sociales sí o sí tienen que ir en la Asamblea Constituyente [...]. Tiene que haber la mayor participación de los movimientos sociales, del pueblo boliviano, de los territorios, tiene que haber legitimidad acompañada por la legalidad [...] con los movimientos sociales vamos a cumplir con nuestra tarea. (Ministerio de Comunicación, 2007).

[E]stoy seguro [de] que ustedes, como hermanos, como compañeros que vienen de los movimientos sociales de todos los sectores, pues apuest[a]n por ese cambio [...], todos debemos orientarnos, unirnos quienes venimos fundamentalmente de los movimientos sociales indígenas originarios campesinos. (Ministerio de Comunicación, 2006).

[L]legamos al [G]obierno con una propuesta [...] de gobierno discutida, debatida especialmente con los movimientos sociales [...]. Personalmente he recibido [...] en un año [a] más de 3.000 compañeras y compañeros que pasaron por el Palacio. (Ministerio de Comunicación, 2006).

La participación de dirigentes sindicales en el gabinete ministerial fue la expresión de esa imbricación entre Gobierno y organizaciones sociales de raigambre popular. A esta participación directa se suma la evaluación del desempeño del gabinete en reuniones con dirigentes de las organizaciones y la creación de un Viceministerio de Coordinación con los Movimientos Sociales.

Más adelante, se planteó la idea de crear un “consejo de coordinación” conformado por el Poder Ejecutivo, los jefes de bancada del MAS, los dirigentes de las organizaciones sociales afines al Gobierno y los representantes oficialistas en la Asamblea Constituyente. Esa idea se tradujo en la creación de la Coordinadora Nacional para el Cambio (CONALCAM) compuesta, inicialmente, por trece organizaciones sociales afines al MAS y que, en la actualidad, aglutina a más de 40 organizaciones, sobre todo sindicales, entre las que destacan las entidades campesinas e indígenas que conforman el Pacto de Unidad y la COB, aunque las confederaciones de diversos sectores laborales tienen representación directa.

Yo diría que salió CONALCAM por el cambio, ¿cómo garantizar este proceso? [...] [CONALCAM] nació el 2007-2008 y [la] hemos consolidado con Pedro Montes (de la COB) en un ampliado donde hemos organizado una marcha [...]. Ya había, pero no era tan orgánico, pero ahí ya se consolida CONALCAM para defender el proceso [...] defender la propuesta de la nueva constitución política. (Evo Morales, entrevista, 2018).

Era la respuesta oficialista al accionar opositor articulado en CONALDE y se tradujo en la realización de intensas movilizaciones en apoyo al Gobierno, como la movilización a Santa Cruz de la Sierra en septiembre de 2007 y el cerco al Congreso en octubre de 2008. A principios de 2008, Evo Morales, en su discurso de evaluación de dos años de gestión gubernamental, había declarado que CONALCAM “será la máxima instancia de decisiones políticas que esté por encima del gabinete para profundizar los cambios” (Rada, 2015). De esta manera, CONALCAM se constituyó en un engranaje decisivo en el modelo decisional adoptado por el presidente porque, desde entonces, se reúne

casi semanalmente con dirigentes de esa instancia para definir las decisiones estratégicas de la gestión gubernamental.

4.5. Negociaciones y diálogos

Durante el proceso constituyente, el MAS fue el único actor político con presencia en los distintos escenarios utilizando diversos recursos de poder institucionales como partido de gobierno: principal fuerza parlamentaria, bancada mayoritaria en la Asamblea Constituyente y, a través del presidente, interlocutor de los prefectos opositores. A estos recursos de poder se sumó la capacidad de movilización de diversas organizaciones sociales articuladas en CONALCAM.

En las filas de la oposición no existía un actor predominante porque sus expresiones parlamentarias y regionales tenían objetivos divergentes. CONALDE desplegó un plan propio en torno a las autonomías departamentales e intentó subordinar, sin éxito, a la oposición partidista. En el escenario parlamentario PODEMOS, UN y MNR formaron un bloque para controlar el Senado, mientras que en la Asamblea Constituyente estas fuerzas políticas tuvieron divergencias en el momento de concertar con el MAS. Por su parte, PODEMOS decidió aprobar el referendo revocatorio a contramano de la postura de CONALDE. Por ese motivo, las negociaciones entre oficialismo y fuerzas opositoras se realizaron de manera separada. En todos los casos, el punto de partida fue la adopción de posiciones irreductibles ante el tema de conflicto que, ante la imposibilidad de una victoria absoluta por parte de alguno de los contendientes, fueron convergiendo hacia posiciones moderadas en búsqueda de soluciones.

Las negociaciones entre oficialismo y oposición se dieron en cuatro oportunidades: dos acuerdos partidistas en 2007 –para resolver temas de la Asamblea Constituyente– y dos diálogos entre el presidente y los prefectos opositores en 2008 –para mitigar las pugnas entre Gobierno y regiones–. Estos eventos son los antecedentes del acuerdo congresal en octubre de 2008 que permitió culminar el

proceso constituyente con la convocatoria al referendo para aprobar la CPE.⁶

El primer acuerdo entre oficialismo y oposición estableció la ampliación del período de deliberaciones de la Asamblea Constituyente e involucró a los partidos con representación parlamentaria que también eran mayoría en el cónclave. Es decir, se trataba de escenarios formales y lo que estaba en la mesa de debate eran las reglas y procedimientos de la Asamblea Constituyente. Sin embargo, en la primera sesión plenaria del período ampliado, el MAS utilizó su mayoría para aprobar una resolución que eliminaba el tratamiento del tema del traslado de poderes a Sucre. Esta decisión oficialista inviabilizó la implementación del acuerdo partidista porque los conflictos impidieron el curso regular de las sesiones mostrando las dificultades para que la decisión asumida en el escenario parlamentario fuera adoptada en el ámbito de la Asamblea Constituyente, en parte debido a cierto grado de autonomía de los representantes del MAS y también por el cálculo político del oficialismo que, mediante ese acuerdo congresal, logró la ampliación de sesiones de la Asamblea Constituyente y una vez obtenido ese objetivo prosiguió con la estrategia de aprobar su propuesta de texto constitucional.

En octubre de 2007 se produjo el segundo intento de concertación partidista que presentó varias novedades por la metodología y sus resultados. Se organizó un Consejo Político Suprapartidario con la participación de todas las fuerzas con presencia en la Asamblea Constituyente para conciliar posiciones en torno a los principales temas de controversia. Sin embargo, los desacuerdos sobre la demanda de traslado de los poderes a Sucre impidieron la continuidad de sus labores y el oficialismo hizo prevalecer su mayoría absoluta para aprobar el nuevo texto constitucional.

⁶ Es necesario destacar que hubo un acuerdo entre oficialismo y oposición en 2006 para aprobar la convocatoria a la elección de constituyentes junto con el referendo por las autonomías departamentales.

Un cariz distinto tuvo el par de encuentros entre el Gobierno y las autoridades departamentales de signo opositor. Las reuniones fueron convocadas por el presidente con el afán de concertar sobre los temas en discordia. A principios de enero de 2008, se realizó el diálogo entre Evo Morales y los prefectos para abordar dos tópicos: la distribución de los recursos del IDH –porque una parte de los ingresos de las prefecturas fueron transferidos a los municipios y al pago de una renta de jubilación mediante normas que fueron rechazadas por la oposición– y la compatibilización entre el proyecto de CPE y los estatutos autonómicos departamentales. Fue un fallido ejercicio de concertación porque el diálogo se inició sin reglas que definieran el tratamiento de la agenda y sin un borrador del acuerdo susceptible de ser suscrito.

En septiembre se llevó a cabo el segundo encuentro con los temas de la agenda tratada a principios de año, pero con otras motivaciones; sobre todo con la finalidad expresa de “pacificar el país” debido a la violencia desatada en varias ciudades controladas por la oposición con la toma y destrucción de instalaciones estatales, la ocupación de aeropuertos en varios departamentos para evitar la presencia de autoridades gubernamentales y el saldo trágico de una masacre de seguidores del MAS en Pando. A juicio del Gobierno, estaba en marcha un “golpe cívico prefectural” impulsado por CONALDE como respuesta a la victoria del oficialismo en el referendo revocatoria realizado en agosto (Navarro, 2018).

[...] el último error (de la oposición) –yo diría– es el intento de golpe de Estado que iniciaron con la toma de oficinas; ya tenían su escudo, sus propios símbolos y ahí el gran error ha sido el de Leopoldo Fernández, en Pando [...]; las Fuerzas Armadas se organizaron, tomaron Cobija y ahí terminó esta conspiración, ese golpe de Estado que estaba en proceso [...] ¿Por qué golpe de Estado?: porque algunos comandantes del Chaco tarijeño me informaron que “aquí han venido de la derecha, de la oposición a pedir que nos sumemos al golpe de Estado”. (Evo Morales, entrevista, 2018).

En esos días, el 10 de septiembre, el presidente tomó una importante decisión porque declaró *persona non grata* y expulsó al embajador norteamericano acusado de conspirar contra el Gobierno en reuniones con algunos prefectos y apoyar las acciones opositoras. El modo en que Evo Morales sumió esa decisión es demostrativo de un estilo peculiar porque el momento y las circunstancias que eligió para anunciar esa medida no corresponden a la importancia del protagonista.

Ya pensé en un momento expulsar al embajador porque estaba reuniéndose con [Rubén] Costas [prefecto de Santa Cruz] a puerta cerrada y saludó a algunos hermanos militares, a algunos policías, por encima de la institucionalidad. Me informaban sobre reuniones con el Poder Judicial, reuniones [...] y lo peor es que [...] estaba financiando a la oposición. No me acuerdo la fecha, pero tenía un acto sobre el programa sobre nuevo empleo con los jóvenes en el palacio; explicaba el programa [...] escuchaban y aplaudían. Aproveché ese momento, sin consultar al vicepresidente, sin consultar a nadie, “en este proceso estamos avanzando pero así nos está conspirando la embajada de Estados Unidos y aprovecho esta oportunidad para declarar *persona non grata* al embajador de los Estados Unidos” y la gente aplaudía, los jóvenes aplaudían, eso a mí me ha sorprendido. Después, acabó el acto, y como siempre viajo, estaba saliendo del Palacio [...] para ir hacia la autopista por la puerta de la cancillería; ya estaba por la puerta y llamo al canciller, le digo “David [Choquehuanca], he declarado *persona non grata* al embajador, oficialice con una nota”. “¿Qué? –me dice el canciller– o estoy reunido ahorita con el embajador”. Pero, cómo es la inteligencia de la Embajada, el embajador sabía [de esta declaración] antes que el canciller y le había dicho: “canciller, ustedes pueden considerar, esto no va a ser nada bueno entre los países”, cuando nuestro canciller estaba reunido con el embajador. (Evo Morales, entrevista, 2018).

Las relaciones con la embajada de Estados Unidos eran tensas por la represión en la zona del Chapare en el pasado, pero no llegaron a una situación crítica hasta esta coyuntura.

Yo tenía muchas ganas de que trabajemos bien con Estados Unidos, nunca en la campaña del 2002 ni del 2005 planteamos expulsar al embajador [...], pero a mí no me gustó la primera reunión con el embajador Philip [Goldberg] [...]: vino y lo primero que me dijo es: “lo siento, usted no puede tener relaciones diplomáticas ni con Cuba, Venezuela ni Irán”, como un mandato. Yo le he dicho: “embajador, nosotros vamos a tener relación con todo el mundo [...], queremos una relación de respeto mutuo sin condicionamiento ni chantajes, embajador, yo tengo buena relación con Irán, tengo buenas relaciones con Cuba, con Venezuela vamos a tenerlas” [...]. Después vino un grupo de congresistas de Estados Unidos y les dije: “cualquier país es digno, es soberano; estamos convencidos [de] que el imperio quiere Estados sumisos, nosotros queremos pueblos dignos”. (Evo Morales, entrevista, 2018).

La expulsión del embajador norteamericano fue parte de una serie de acciones gubernamentales para controlar la revuelta opositora que había adquirido grandes dimensiones y que era considerada por el Gobierno como un plan golpista. Una de esas acciones fue retomar el control territorial de la capital del departamento de Pando para demostrar la fortaleza del Gobierno que se encontraba en una situación de debilidad.

La decisión de ocupar militarmente Cobija fue tomada por un grupo reducido de autoridades conformado por el presidente, el vicepresidente y el ministro de la Presidencia porque existía una crisis en el seno del Gobierno:

El escalamiento de la violencia, de la estrategia de la derecha, fue [...] muy traumático porque empezó a diezmar el gabinete por deserciones de los ministros, y al final nos quedamos los tres: Álvaro, Evo y yo en un momento en que parecía que las cosas se nos venían encima. (Juan Ramón Quintana, entrevista, 2019).

En esas circunstancias, se decide retomar Cobija con las Fuerzas Armadas y la tarea es asumida por el ministro de la Presidencia.

Fue un operativo secreto que se preparó en 24 horas y se ejecutó a medianoche

[...] porque si se filtraba la información nos esperaban para acribillarnos en el aterrizaje. Hicimos una operación impresionante para ganar la cabecera de playa en Cobija con el Ejército. [Fue] una decisión política extremadamente arriesgada porque podía fracasar militarmente [...] y después de eso no había nada. Lo que estábamos viviendo en el Palacio era una derrota más lenta, [si fracasaba] el operativo militar hubiera sido una derrota acelerada, incontenible. (Juan Ramón Quintana, entrevista, 2019).

La toma del aeropuerto, ocupado por grupos afines al prefecto opositor Leopoldo Fernández, fue el inicio de la aplicación de un estado de sitio para pacificar esa zona y detener a la autoridad prefectural. Esas acciones se llevaron a cabo el 12 de septiembre mientras el prefecto de Tarija, en representación de CONALDE, sostenía reuniones con el vicepresidente para establecer condiciones para el diálogo entre el Gobierno y los prefectos opositores. El encuentro se realizó a fines de septiembre para “pacificar el país” y discutir las demandas de las regiones.

La sede del encuentro fue la ciudad de Cochabamba y las sesiones se llevaron a cabo de manera reservada sin presencia de medios de comunicación para mitigar los efectos negativos de una exposición pública. Otra novedad fue la presencia de funcionarios de organismos internacionales (UNASUR, OEA, ONU) como “observadores” para mitigar la desconfianza que prevalecía entre los participantes del diálogo. Esta presencia respondía a una resolución de UNASUR que trató el tema en una reunión extraordinaria de presidentes que se tradujo en la participación de un actor externo con capacidad de influencia indirecta.

En su primera gestión de presidencia, [Michelle] Bachelet convocó a una reunión de UNASUR en Santiago, ahí debatimos. [Álvaro] Uribe dijo: “explícame un poco ¿por qué puede haber golpe de Estado?” To-

dos rechazaron el golpe de Estado. Fue más UNASUR que Bachelet, bajo presión de [Hugo] Chávez y [Néstor] Kirchner, que obligó que como presidenta *pro tempore*, convoque a UNASUR para tomar decisiones. “No podemos aceptar un golpe de Estado”, eso dijeron [Luiz Inácio] Lula, Kirchner y Chávez. (Evo Morales, entrevista, 2018).

Así, el apoyo de UNASUR al gobierno de Evo Morales, invocando la defensa del orden institucional, la estabilidad democrática y el diálogo político, junto con la condena a la toma de instalaciones públicas y a intentos de desestabilización política, se convirtió en un elemento discursivo que reforzó las posiciones moderadas en el Gobierno porque se vio obligado a adecuar su conducta a los principios democráticos que había invocado Evo Morales al solicitar la reunión extraordinaria de sus pares. Un efecto de esta presencia fue la desmovilización de las organizaciones de CONALCAM que marchaban a la ciudad de Santa Cruz. En una asamblea realizada en Cochabamba, decidieron marchar a la ciudad de Santa Cruz de la Sierra para cercarla y, eventualmente, ingresar con el riesgo de que se produjeran graves enfrentamientos. Ese riesgo implicó que el presidente tomara una delicada decisión: la movilización de las Fuerzas Armadas ante la eventualidad de que el conflicto sufriera una escalada de violencia.

Sabía que había problemas [y] todo eso, pero una noche empecé a pensar, sería 11 o 12 de la noche, en la cama ya: “¿cómo Bolivia puede dividirse cuando yo estoy de presidente? ¿cómo hago ahora?, no puede dividirse Bolivia si en la presidencia [está] un dirigente sindical, dirigente campesino; primer dirigente campesino presidente, sindicalista presidente. ¿Qué va a pasar? ¿qué va a decir la gente de mí?”. No he dormido toda la noche y ya: “aquí hay que mandar a las Fuerzas Armadas, vamos a meter, ya me di cuenta, voy a utilizar las Fuerzas Armadas. Nuestros movimientos sociales, cerco a Santa Cruz, que sientan que el pueblo está levantado para la unidad del territorio, algunas fuerzas más movilizamos, algunos tanques movilizamos por ahí con motivo de amortiguar; toda una planificación, vamos a defender la unidad del territorio, tanques hay que movilizar,

la gente va a respaldar porque está en riesgo la integridad, vamos a meternos cueste o no cueste [...], vamos a defender aunque me maten, pero hay que defender”. Así esa noche no dormí. (Evo Morales, entrevista, 2018).

Estas acciones definieron el curso de los acontecimientos y fue el último evento opositor bajo conducción de CONALDE que disputó el control territorial al Gobierno del MAS como expresión de la importancia del clivaje regional. Así lo recuerda García Linera:

El momento en que se volvió a sentar soberanía estatal fue cuando el Gobierno decretó el estado de sitio en Pando, se volvió a ocupar el territorio y paralelamente se desplegó la movilización militar más importantes de las últimas décadas hacia Santa Cruz. (García Linera, 2009, p. 324).

Previamente, la declaración de UNASUR secundando una condición de negociación esgrimida por el Gobierno viabilizó la devolución de las instalaciones públicas tomadas en las regiones opositoras. La conducta de la oposición también estuvo influenciada por la declaración de UNASUR que puso de manifiesto la carencia de respaldo externo a sus denuncias sobre supuestas tendencias dictatoriales en el MAS. Además, en relación al anterior encuentro, la coalición de prefectos opositores estaba debilitada por la revocatoria de mandato de los prefectos de Cochabamba y La Paz y el apresamiento y remoción del prefecto de Pando después de la declaración del estado de sitio en ese departamento.

A pesar de que se conformaron comisiones de trabajo para tratar de compatibilizar el texto constitucional y los estatutos autonómicos y de resolver las diferencias respecto a la distribución de los recursos del IDH, la reunión concluyó sin acuerdo pero tampoco hubo una ruptura; así, la solución al conflicto pasó al escenario parlamentario, donde las reglas proporcionaron mayor certeza a la conducta de los actores estratégicos.

5. Cerco y acuerdo congresal sobre el proyecto de Constitución

En octubre de 2008, CONALCAM organizó un cerco al Congreso con la intención de presionar a los legisladores de oposición para la convocatoria al referendo aprobatorio del nuevo texto constitucional aprobado por la Asamblea Constituyente.

Se convocó a un ampliado en Colomi, Cochabamba, [de] la COB y el Gobierno para planificar una marcha y con la marcha obligar a aprobar una ley de consulta sobre la propuesta de la Asamblea Constituyente sobre una nueva Constitución Política del Estado. Yo creo que esa marcha ha sido la más grande de toda la historia de Bolivia, era impresionante, yo me acuerdo que [por] primera vez en mi vida [estuve] 36 horas sin dormir, ni una pestañada [...], porque a las 4 de la mañana nos levantamos a incorporarnos a la marcha, porque inauguramos la marcha [en] Caracollo y el último día en que tenía que incorporarme, me incorporé. Llegamos y era impresionante, ahí me quede toda la noche. Al día siguiente, tres, cuatro, cinco de la tarde, recién aprueban bajo presión del pueblo boliviano [...] una ley para someter el proyecto de constitución al pueblo, otro referéndum [...] esa marcha definió el futuro del país [...] aunque haya costado muchísimo, dentro el proceso constituyente. (Evo Morales, entrevista, 2018).

En octubre de 2008 se suscribió el acuerdo congresal entre el MAS y una parte de la oposición que implicó la aprobación de la convocatoria al referéndum constituyente previa modificación de alrededor de un centenar de artículos del texto constitucional aprobado por la Asamblea Constituyente. Fue una “salida” de carácter inconstitucional puesto que el Congreso no tenía atribuciones para modificar el proyecto de texto constitucional. De esta manera, *lo político* como pugna de poder se impuso a la política institucional para viabilizar la culminación del proceso constituyente.

El voto dividido de la oposición no fue resultado solamente de las desavenencias entre las fuerzas políticas con presencia en el

Congreso y los actores regionales, sino de las tensiones internas en las bancadas parlamentarias, sobre todo en *PODEMOS*, sometidas a la presión de *CONALDE*. El *MAS*, por su parte, tuvo que soportar una serie de presiones provenientes de *CONALCAM* que amenazó con “cerrar” el Congreso ante la eventualidad de un fracaso en las negociaciones. En esa medida, ese acuerdo no fue resultado de un consenso deliberativo, sino de un acto político basado en la racionalidad instrumental y en los constreñimientos legales, así como en la decisión de un actor estratégico individual –Evo Morales– que puso en juego los recursos de poder que le proporcionaba su condición de presidente de la república y líder de *CONALCAM*.

El Parlamento se convirtió en el ámbito decisorio para encarar un acuerdo que incluyó las demandas del oficialismo y de la oposición; sin embargo, su accionar estuvo sometido a varios factores de presión. Por una parte, la movilización de sectores sociales agrupados en *CONALCAM* en apoyo al Gobierno para incidir en la conducta de la oposición parlamentaria. Por otra parte, el constreñimiento institucional derivado de las reglas de aprobación de la ley de convocatoria al referéndum que favorecían el accionar de la oposición parlamentaria; finalmente, la presencia de observadores internacionales que impulsaban soluciones concertadas e incentivaban una conducta gubernamental apegada a la legitimidad democrática. Un elemento decisivo fue el desempeño de Evo Morales. Su iniciativa para renunciar a una segunda reelección presidencial sucesiva, eliminó el último cuestionamiento de la oposición al proyecto de nueva *CPE*. Esta decisión fue crucial para el curso de las negociaciones, así como su presencia en el cerco al congreso, puesto que su liderazgo fue decisivo para evitar que algunos grupos radicales de *CONALCAM* cumplieran su propósito de “tomar” el recinto parlamentario.

Esta alternativa no era mera retórica, como no fue superflua la presencia de Evo Morales. Algunos dirigentes, como la senadora Leonilda Zurita y Fidel Surco, vocero de *CONALCAM*, declararon: “Vamos a pedir el cierre del Congreso, para qué queremos gente sin compromiso”, “los parlamentarios tienen hasta mediodía para sesionar y

aprobar la ley. De lo contrario, vamos a cerrar el Congreso” (“La reelección hunde el acuerdo y Evo encabeza marcha a La Paz”, 2008).

Para evitar esa situación, los avances en la negociación se evaluaron continuamente con los dirigentes de CONALCAM, en algunos casos, mediante visitas esporádicas del presidente al contingente movilizado. En las horas decisivas de la negociación, grupos de mineros y campesinos de Achacachi intentaron ingresar por la fuerza al recinto parlamentario, pero fueron contenidos personalmente por Evo Morales, quien hacía vigilia con los marchistas en la Plaza Murillo. Asimismo, su presencia en el inicio y en el final de la marcha tuvo el propósito de orientar sus objetivos, bajo el criterio de que “se convierta en [...] fiesta [...] y no en presión al Congreso” (“Morales encabeza una marcha multitudinaria para reclamar una nueva Constitución para Bolivia”, 2008).

Las sesiones del Congreso duraron tres días bajo el asedio de los marchistas y, a pesar de los riesgos, las negociaciones culminaron positivamente.

La gente no dormía, en la asamblea tampoco se dormía porque fueron reuniones intensivas para acabar de rehacer el texto constitucional, porque en ese caso el Congreso funcionó como Congreso constitucional también, en los hechos. [...] El último día [...] hablamos con el presidente, iba con él porque estaba en un toldo y me decía (porque siempre estaba en las reuniones con todos los organizadores de la marcha): “la gente se está cansando, Álvaro, ¿cuánto más podemos aguantar? Hay que acelerar las cosas, hay que ceder en algunas cosas porque si no esto va a acabar mal”. De hecho [...], el día anterior ya eran los dinamitazos alrededor de la puerta, porque se les informaba que no nos poníamos de acuerdo. Al día siguiente, otra vez la gente comenzaba a gritar, silbaba, otra vez los dinamitazos [...], yo hablaba a cada rato con el presidente. El único que podía interceder ante ellos era Evo, ya nadie salía del Congreso, ya ni siquiera los dirigentes que eran asambleístas, porque si salían igual les silbaban. Entonces la única manera de que dejaran de asediar al Congreso era que el presidente diga: “por favor, compañeros”. Había una especie de Estado

Mayor de las organizaciones movilizadas en un toldo donde se reunían y evaluaban. De hecho, a él lo llamábamos y él conversaba con ellos. “Compañero Evo, en el tema de tierras están planteando esto y esto”, entonces él les leía: “la propuesta nuestra es esta, la propuesta de ellos es esta, ¿qué opinan?”. Ellos decían sí, no o “en esa parte no podemos ceder: tienes que lograr un mejor avance”; “compañero, hay que volver a corregir [...]”. Era un toldito que le pusieron para que se sentara y hablaran, la idea era no dejar la reunión [...]. Comía ahí, dormía ahí, bailaba ahí, caminaba ahí, daba las vueltas también. Había una tarima también, subía y bajaba porque había gente que animaba también, había que animar a los compañeros durante tres noches [...]. Las últimas negociaciones fueron en medio de dinamitazos, ya no oían lo que estaban leyendo [...]. De hecho, al final, los mineros, que se pusieron muy intransigentes, eran mineros y cooperativistas, y era una competencia de quién hacía detonar más dinamita. De hecho, colocaron ya mucha dinamita en la puerta y dejaron medio ennegrecidas partes de la puerta de la asamblea. No se entraban porque habían quedado con el presidente [en] que no iban a entrar [...]. En mi discurso de cierre, es un discurso que tengo que hacerlo ya casi gritando, porque el griterío de ahí afuera era gigantesco y seguían los dinamitazos. (Álvaro García Linera, entrevista, 2017-2019).

Para la culminación positiva del acuerdo se produjo una combinación de factores, entre los cuales sobresale la circunscripción del proceso decisional a un escenario institucional como el Congreso y conformado por un delimitado conjunto de actores políticos que conformaron una “mesa clandestina” que actuó en paralelo a la comisión multipartidaria congresal. Las enmiendas al proyecto se fueron definiendo en una dinámica impuesta por la presión del tiempo percibido como un recurso escaso debido al cerco.

Esa instancia no tuvo una coordinación específica, lo que facilitó la elaboración de insumos para la toma de decisiones que, obviamente, estaba en manos de los líderes, concretamente, del presidente, quien autorizó las enmiendas a los artículos en apego a su invocación inicial de impulsar la “compatibilización”, y del jefe de PODEMOS,

cuya actuación con bajo perfil hasta el día decisivo fue otro elemento favorable para el curso de las negociaciones.

Otro factor relevante fue la realización de negociaciones paralelas con representantes de algunos sectores sociales y empresariales con la finalidad de modificar ciertos artículos para asegurar el respaldo de algunos parlamentarios de regiones opositoras y la aceptación de los marchistas.

Había un grupo de ministros por temas, bancadas –diputados y senadores que correspondían al sector que estábamos tratando– que estaban en vínculo con sus organizaciones y luego el ministro o yo vinculándonos con el presidente que estaba afuera con los dirigentes nacionales. Era todo un “cruzadero” de información [...] y la relación con los verdaderos poderes fácticos [...] porque lo que la asamblea hizo en realidad [fue] mediar con los poderes fácticos, las organizaciones y los grupos económicos [...]. Ellos llamando a la CAO, a la CAINCO, hablaba el abogado, que estaba al lado del jefe, pero con autorización del gerente de CAINCO o de los privados ganaderos. Y a su vez nosotros, Evo con el Estado Mayor de la carpa y los diputados influenciándose con los dirigentes regionales. Entonces tú tenías que canalizar todas esas tensiones para intentar sacarlas. Ahí la autoridad moral de Evo pegaba mucho. “Ya comenzamos con el presidente Evo y está de acuerdo”, entonces el compañero cooperativista, el compañero campesino de Chuquisaca o de Potosí que estaba en desacuerdo con un texto, aceptaba la legitimidad de su dirección nacional que estaba en la marcha, de su representante que estaba ahí afuera junto con el presidente. Eso permitía equilibrar, pero Evo nunca abusaba de esa autoridad, siempre la refrendaba con el acuerdo en la carpa, con los compañeros. (Álvaro García Linera, entrevista, 2017-2019).

Adicionalmente, representantes del PNUD y la OEA y varios embajadores actuaron como observadores del proceso velando por su conclusión exitosa. “Les permitimos que entraran [...] con la exigencia de que no se metan en nada, como observadores. Estaban calladitos. Era un momento muy revelador” (Álvaro García Linera, entrevista, 2018). Así concluyó el proceso constituyente con la realización del

referendo en enero de 2009 que aprobó la nueva CPE con el 61 % de votos. De esta manera, el MAS cumplió las demandas de la *agenda de octubre* en su primera gestión de gobierno transformando el modelo económico y estableciendo un nuevo modelo estatal.

6. Estilo decisional en un contexto de crisis política

¿Cuáles fueron las características del estilo de gobierno de Evo Morales durante el proceso constituyente en un contexto de crisis política y polarización ideológica considerando actores, reglas, escenarios, estrategias discursivas y recursos de poder?

En este período se conformaron dos coaliciones que agruparon a diversos actores políticos y sociales en las filas del oficialismo y la oposición –CONALCAM y CONALDE– que muestran la complejidad de las contradicciones en juego. En el caso del oficialismo, el MAS es el *actor estratégico* que, a partir de la centralidad de Evo Morales, articuló a un amplio conjunto de actores sociales que demostraron su máxima capacidad de movilización en las acciones de CONALCAM durante la fase más intensa del conflicto contra las fuerzas de oposición, logrando convocar a otras organizaciones sindicales, como la COB. Una demanda de alta agregación –una nueva Constitución con otro modelo de Estado– se combinó con una interpelación oficialista sobre la “defensa de la unidad del país” que, a su juicio, estaba en riesgo por las propuestas de la oposición regional que enarbolaba las autonomías departamentales en contraposición al Estado plurinacional. Sus acciones más importantes se produjeron en septiembre y octubre de 2008 con la realización de una marcha a la ciudad de Santa Cruz de la Sierra como un acto de disuasión y con el cerco al Congreso para presionar por la aprobación de la convocatoria al referendo constitucional. En ambos casos, el presidente tomó decisiones cruciales porque, en septiembre, ordenó movilizar a las Fuerzas Armadas ante el riesgo de que se produjeran enfrentamientos y el conflicto ingresara en una espiral de violencia. En cambio, en octubre participó

personalmente en la marcha y el cerco al Congreso para controlar la presión de CONALCAM y viabilizar las negociaciones entre oficialismo y oposición operando como puente entre los diversos actores, tanto parlamentarios como corporativos, en coordinación con el vicepresidente que conducía las sesiones en esa instancia legislativa. Esta coalición tuvo como antecedente o núcleo fundacional al Pacto de Unidad, actor decisivo en la Asamblea Constituyente, también en constante interacción con el partido de gobierno, ya sea en reuniones directas con el presidente o a través de los asesores jurídicos que apoyaron en las comisiones. En algunos casos, el presidente intervino de manera decisiva en la definición del contenido de algunos artículos, en otros casos, los constituyentes simplemente transmitían sus propuestas de redacción de artículos al presidente y vicepresidente. En suma, el liderazgo de Evo Morales fue determinante para la formación y el desempeño de CONALCAM que, posteriormente, se constituyó en una pieza central en el modelo decisional del Gobierno.

En relación a la coalición opositora, sobresale la superposición de dos lógicas de acción que se expresó en el accionar divergente de los partidos políticos con representación parlamentaria y CONALDE, conformada por los prefectos opositores y algunos comités cívicos. En algunas circunstancias, CONALDE asumió la dirección de la coalición opositora y los partidos se subordinaron a sus decisiones, particularmente en torno a las autonomías departamentales. En otros casos, las fuerzas parlamentarias optaron por una conducta independiente, como en el caso de PODEMOS que aprobó la convocatoria al referendo revocatorio a contramano de la opinión de los prefectos. Tampoco los dirigentes políticos de varios partidos respondieron positivamente a una convocatoria de CONALDE para la formación de un frente electoral en torno a un candidato único con miras a las elecciones generales de 2009.

Las *reglas*, su respeto e interpretación, fueron el centro de la disputa política en este período. La primera regla en disputa fue la modalidad de elección de los constituyentes; después se dieron conflictos en torno al reglamento de la Asamblea Constituyente. Asimismo,

los acuerdos congresales para modificar varios artículos con el fin de viabilizar la convocatoria al referendo aprobatorio de la CPE y la realización de un inédito referendo por la revocatoria de mandato de autoridades políticas demuestran la importancia de las reglas formales para la solución de los conflictos por cauces institucionales.

Las decisiones políticas del presidente se adaptaron a la coexistencia de *escenarios formales e informales*. Por un lado, tenemos a la Asamblea Constituyente y el Congreso como espacios institucionales decisivos para la culminación del proceso constituyente. Paralelamente, espacios informales de diálogo entre el presidente y los prefectos –en algunos casos con observadores internacionales como garantes de los acuerdos–. La calle también fue un escenario muy importante porque la polarización política se manifestó en intensas movilizaciones callejeras, paros cívicos, masivas concentraciones e, inclusive, enfrentamiento entre civiles. Más aún, en este lapso se produjo una disputa por el control territorial entre las regiones opositoras y el Gobierno.

Evo Morales incidió en los escenarios institucionales e informales para encauzar el conflicto hacia un acuerdo porque era el único actor político que disponía de recursos de poder para influir en los diferentes ámbitos del proceso constituyente. Su capacidad de liderazgo le permitió combinar los recursos institucionales del Estado y los recursos organizativos de sus seguidores. Su liderazgo también se manifestó en su estrategia discursiva puesto que en diversas circunstancias orientó su conducta a posturas moderadas para negociar con la oposición, tal como ocurrió con la inclusión de las autonomías departamentales y la modificación de varios artículos del nuevo texto constitucional, incluyendo la limitación de la reelección presidencial continua.

En suma, a diferencia de la nacionalización, el proceso político decisional fue complicado debido al número de actores protagonistas, a las diversas racionalidades, demandas e intereses en juego, la yuxtaposición de escenarios formales e informales, el uso y adaptación de reglas, la utilización de múltiples recursos de poder

institucionales y de movilización. La polarización política puso en el centro de la toma de decisiones a Evo Morales, quien interactuó tanto en el seno de la coalición de gobierno como en los espacios de negociación con la oposición desplegando un estilo de gobierno con rasgos novedosos.

En el caso del proceso constituyente, no funcionó algo similar a un *centro presidencial*, generalmente conformado por un conjunto de ministros, porque el presidente no delegó funciones, al contrario, existió una directa tutela política del presidente por sus relaciones con los asambleístas y su presencia en las sesiones del Pacto de Unidad. En cierta medida, como ocurrió en el caso de la nacionalización, *el centro presidencial fue el binomio, pero las decisiones correspondieron a Evo Morales*, quien contó con el apoyo de un equipo jurídico de asesores que también actuó como nexo entre el Gobierno y la bancada oficialista en la Asamblea Constituyente. Otro grupo que le brindaba información estaba conformado por dirigentes de las organizaciones nacionales agrupadas en el Pacto de Unidad. Finalmente estaban las reuniones periódicas con los asambleístas en las que intervenía para velar por el cumplimiento de las resoluciones de los ampliados sindicales o de las directrices de las organizaciones.

Evo ponía orden, a veces de manera tajante, cuando algún asambleísta se separaba con propuestas que no habían sido consensuadas con las organizaciones. Su papel era activo y buscaba los consensos sin partir de una propuesta de artículos porque las ideas básicas no venían del Gobierno, sino del Pacto de Unidad. (Adolfo Mendoza, entrevista, 2019).

Este *intercambio político* entre Evo Morales y las organizaciones sociales fue decisivo durante el proceso constituyente. Su liderazgo fue importante para definir el accionar del Pacto de Unidad en la Asamblea Constituyente y se manifestó de manera decisiva en ocasión de la realización del cerco al Congreso en octubre de 2008 en un momento de intensa conflictividad entre oficialismo y oposición. La figura del presidente dirigiendo una acción para presionar al Poder Legislativo

solamente era explicable porque Evo Morales era el único actor con capacidad para disuadir a los marchistas de sus intentos de tomar el recinto parlamentario. El liderazgo carismático del presidente permitió la resolución institucional de una coyuntura conflictiva.

Respecto al *presidencialismo*, es preciso destacar la existencia de restricciones a un ejercicio arbitrario del poder. El Ejecutivo estuvo relativamente sometido a *control multipartidario* merced a la figura de *gobierno dividido* puesto que la oposición tenía bajo su control al Senado. A diferencia del caso argentino (Quiroga, 2017), en Bolivia no se aprobó ninguna disposición parlamentaria para otorgarle más prerrogativas al presidente. La opción fue amenazar con la adopción de medidas mediante decretos o bien movilizar a las bases de CONALCAM para presionar a los parlamentarios opositores. Una respuesta institucional a la capacidad de veto de la oposición fue que el vicepresidente Álvaro García Linera asumiera la presidencia del Congreso para cohesionar el accionar gubernamental y parlamentaria bajo un mando único. Ese rol demostraba la confianza mutua entre las máximas autoridades del Estado y fortaleció la coordinación entre el Gobierno y la bancada oficialista. Su papel a la cabeza del Congreso fue fundamental en las negociaciones con la oposición parlamentaria para viabilizar la convocatoria al referéndum aprobatorio de la CPE.

En estas circunstancias, el *decisionismo* no tuvo posibilidades de manifestarse puesto que, adicionalmente, existieron actos de *control contramayoritario* por parte de la Corte Nacional Electoral. En febrero de 2008, el oficialismo aprobó una ley de convocatoria a referendo aprobatorio de la nueva CPE sin concertar con la oposición e interpretando una ley que sirvió de base para la emisión de un decreto presidencial que estableció la fecha de su realización. Y, en agosto de 2008, poco después del referendo revocatorio, el presidente convocó por Decreto Supremo a referendo aprobatorio de la Constitución, así como a la elección de consejeros departamentales y subprefectos. Sin embargo, en ambos casos la entidad electoral se negó a administrar esa consulta porque carecía de respaldo legal. En el primer caso, la ley quedó sin efecto y, en el segundo caso, el decreto fue archivado.

Estas decisiones del organismo electoral fueron relevantes para encauzar los acuerdos posteriores.

La nacionalización no tuvo detractores ni amenazas internas; al contrario, se desplegó en condiciones políticas favorables. Ese contexto favoreció el ejercicio de una *presidencia personal* por parte de Evo Morales. Su capacidad decisional enfrentó nuevos desafíos durante el proceso constituyente porque fue un evento complejo, con múltiples aristas y una multiplicidad de actores y escenarios. Además, con una agenda política en continua renovación por la necesidad de adaptación a las situaciones de conflicto. Es posible vislumbrar tres aspectos que expresan su estilo de gobierno durante el proceso constituyente: combinación de lo político y lo sindical, escasa aversión al riesgo y adaptación a las restricciones institucionales y condiciones políticas.

En el primer caso, se trata de la combinación de recursos institucionales que corresponden a la política y recursos de movilización de las organizaciones sociales que se refieren a lo político como faceta de la conflictividad. El epítome de esa imbricación es el conjunto de acciones que desplegó el presidente durante el cerco al Congreso en octubre de 2008. En segundo lugar, el presidente asumió decisiones cruciales que denotan tenacidad para enfrentar situaciones de riesgo. Así aconteció con la orden que emitió para que las Fuerzas Armadas se movilizaran en caso de enfrentamientos en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra y para la ocupación militar de Cobija decretando el estado de sitio en esa región. Algo similar ocurrió con su presencia en el cerco al Congreso, conteniendo a una multitud de manifestantes cuyo accionar pudo haber impedido el acuerdo entre el Gobierno y la oposición. En tercer término, el presidente flexibilizó la posición del MAS para cumplir la meta general de la coalición que era la culminación exitosa del proceso constituyente. Así ocurrió en la Asamblea Constituyente con la incorporación de las autonomías departamentales y en el Congreso con las modificaciones al nuevo texto constitucional demostrando una adecuación a las reglas así como a las relaciones de fuerza entre los actores de la contienda.

Esta diversidad de situaciones impide que exista un estilo recurrente en el manejo gubernamental por parte del presidente, empero es evidente que ocupa el centro del proceso político decisonal. Asimismo, no es posible afirmar que existe un modelo de gestión de conflictos, excepto la presencia dominante de la figura presidencial y la colaboración cotidiana del vicepresidente. En cada caso, proceso decisonal o conflicto, el accionar del presidente denota una adaptación a las contingencias del proceso constituyente combinando *lo político* y *la política*, es decir, las relaciones de poder y la rutina institucional. No obstante, existe un predominio de *lo político* sobre lo institucional puesto que su gestión reside en un mandato que proviene de las organizaciones sociales que forman parte de la coalición de gobierno y con las cuales el presidente coordina y define las acciones estratégicas. En esa medida es un estilo que tiene rasgos de decisionismo porque se asienta en la capacidad de movilización de las organizaciones sociales, aunque no transgrede el orden democrático ya que se sustenta en la utilización de recursos de poder institucionales.

Capítulo 3

Derrotas del oficialismo: efectos de la concentración de poder

En este acápite se analiza el accionar gubernamental en circunstancias de derrota o retroceso del partido de gobierno en cuatro *coyunturas críticas*. Dos eventos corresponden a la segunda gestión de Evo Morales: derogatoria del “gasolinazo” y suspensión de la construcción de la carretera por el TIPNIS. Y dos hechos se produjeron en la tercera gestión: derrota en el referendo constitucional y abrogación del Código Penal. Desde una perspectiva interpretativa afín al institucionalismo nos concentramos en el presidencialismo que se enfrentó con los mecanismos convencionales de control al Poder Ejecutivo y con restricciones no formales provocadas por movilizaciones impulsadas por diversas fuerzas de oposición. Una de ellas tuvo carácter electoral y se vincula con la estrategia oficialista para la reelección de Evo Morales para un cuarto mandato consecutivo.

A diferencia de la nacionalización de hidrocarburos y del proceso constituyente, que concluyeron con éxito para el oficialismo y afirmaron la centralidad del presidente en el modelo decisional del gobierno, esta serie de situaciones adversas al MAS muestra otros ingredientes del comportamiento gubernamental y del estilo de gobierno

de Evo Morales. Son eventos políticos en los cuales el MAS se vio obligado a modificar sus decisiones iniciales como resultado de negociaciones o movilizaciones, o bien a reformular su estrategia política debido a protestas o derrotas en las urnas, lo que puso en evidencia la complejidad de las interacciones políticas en el seno de la coalición de gobierno, así como en las relaciones entre oficialismo y oposición y también entre los órganos del Estado.

1. “Gasolinazo”: cálculos errados y fallas de coordinación

A fines de diciembre de 2010, el Gobierno emitió el Decreto Supremo 748, que incrementaba los precios de los carburantes con la finalidad de disminuir la subvención estatal a la gasolina y al diésel. La medida gubernamental fue rechazada por la población con protestas en varias ciudades debido al inminente aumento en los precios de los productos de la canasta familiar y en las tarifas de transporte público. Inclusive, algunas organizaciones sociales afines al Gobierno adoptaron una posición crítica y caracterizaron la medida como “gasolinazo”, un término utilizado en el pasado para denotar el carácter neoliberal de las medidas económicas. Días después, el Gobierno dio marcha atrás en su decisión y Evo Morales derogó el decreto presidencial en la noche del 31 de diciembre, víspera del año nuevo.

Yo digo: si el pueblo no está de acuerdo, no hay problema, qué podemos hacer; pero [entonces estábamos] cuidando la economía nacional con el tema de la liberación del precio del combustible, pues hay que cuidar la economía nacional, claro. Evidentemente, afectaba a sectores, ahí ya ¿cómo compensar eso?: con salarios; estuvimos preparados, pero como han pedido, cedí... Era 31 de diciembre de 2010 y ya estaban empezando a farrear, sabían que había mensaje del presidente, cuando han dicho: “Evo abroga el decreto supremo de nivelación, elimina la subvención de combustible”. (Evo Morales, entrevista, 2018).

La medida fue adoptada un año después de la reelección de Evo Morales en los comicios de 2009, cuando habían transcurrido apenas ocho meses de la victoria electoral del MAS en las elecciones subnacionales realizadas en abril de 2010, en las cuales se registraron derrotas en varios municipios en capitales departamentales. El Gobierno estaba en un momento de fortaleza política y, en esas circunstancias, adoptó una medida económica que provocó protestas sociales que le obligaron dar marcha atrás en su decisión. El Gobierno demostró una inédita incapacidad para gestionar una situación adversa y el presidente justificó su cambio de postura apelando a la figura retórica de “gobernar obedeciendo al pueblo”.

La segunda gestión de Evo Morales había empezado con augurios positivos para el despliegue del proyecto político del MAS. En el primer semestre de 2010, el partido de gobierno procedió a la implementación de la CPE con la aprobación de las cinco leyes orgánicas utilizando su mayoría en la Asamblea Legislativa Plurinacional sin realizar concesiones a sus detractores. A diferencia de su primera gestión, cuando Evo Morales enfrentó un esquema de *gobierno dividido y pugna vertical de poderes*, en esta oportunidad las condiciones políticas eran ampliamente favorables al MAS por la concentración de recursos de poder institucionales:

[...] las medidas más fuertes hay que tomarlas al inicio de tu gestión, estás en un buen momento, tienes dos tercios, nivel de popularidad bueno, no hay conflictividad cerca, pero también [había] una necesidad económica [...]. El tema de la decisión de subir el precio de la gasolina inicialmente fue un tema basado en [un] cálculo económico [...]. Como somos un país que tiene gas y líquidos ligeros, pero no tiene líquidos pesados [...] tenemos que importar diésel, desde los años setenta que importamos diésel y también importamos gasolina. Y anualmente se estableció una subvención para importar diesel y gasolina para venderlos en el mercado interno [...]. El año 2010 la subvención ya subió a casi 600 millones de dólares. Para el 2011 se calculaba que íbamos a llegar a 800 o 900 millones de dólares de subvención. Era una terrible sangría para el Gobierno, para los recursos

del Estado, que iba a limitar la inversión en otras áreas sociales y productivas. (Álvaro García Linera, entrevista, 2017-2019).

El procedimiento utilizado por el Gobierno para la emisión del decreto fue distinto al que utilizaba convencionalmente para tomar decisiones importantes. Para lanzar la medida no se realizó una consulta a las organizaciones agrupadas en CONALCAM, sino simplemente se pidió la opinión de los dirigentes de las instancias nacionales y departamentales. Se supuso que iba a existir respaldo a la medida por simple adhesión al Gobierno. Empero, por cautela, el encargado de su promulgación fue el vicepresidente. Además, la decisión iría acompañada de otras disposiciones –“compensaciones”– dirigidas a paliar los efectos negativos del alza de los carburantes, como la transferencia directa de dinero a las familias y un incremento salarial. Empero se produjo un desajuste entre lo técnico y lo político porque el gabinete decidió deslindar ambos aspectos y aplicarlos de manera sucesiva.

La decisión técnica pasó a la fase de valoración política y se realizaron consultas a los dirigentes de las confederaciones nacionales, es decir, fueron cupulares y “nada a nivel de asamblea”. Si bien

[...] inicialmente se encontró aceptación de los dirigentes nacionales, y algunos departamentales, de las principales organizaciones sociales, lo que faltaba saber era cómo iba a ser recibida por la gente, por la base. Entonces se tomó la decisión que había que declararlo antes de Navidad o alrededor de Navidad. (Álvaro García Linera, entrevista, 2017-2019).

Ante las dudas respecto a la reacción de la población, la emisión del decreto tuvo un plan dirigido a cuidar la imagen presidencial. El vicepresidente sugirió que la responsabilidad recayera en él y no en Evo Morales:

[...] en caso [de] que hubiera emotividad en la recepción o un rechazo, la idea era que eso se concentrara en mí y no en él. Entonces acordamos que en un viaje de Evo por una invitación a algún lugar, yo emitiera el decreto. (Álvaro García Linera, entrevista, 2017-2019).

Este grado de coordinación entre presidente y vicepresidente es un dato relevante del estilo de gobierno de Evo Morales. Un grado de coordinación sustentado en la lealtad del vicepresidente a la autoridad presidencial; a veces con costos negativos, como en este caso:

[...] entre cierto nivel de direcciones [sindicales] hubo que el Álvaro había sido el malvado; se va el Evo y al Álvaro se le ocurre firmar un decreto en contra de los trabajadores [...]. Y yo pagué, un año y medio, un costo de popularidad, pero sí fue pensado racionalmente y creo que sí sirvió [porque] el presidente quedó más protegido porque él no estaba, porque no conocía; a pesar de que él decía “yo lo sabía todo y fue preparado por mí” porque el Evo es un hombre que asume las cosas de frente”. (Álvaro García Linera, entrevista, 2017-2019).

De esta manera se gestó la idea de que un entorno palaciego tomó esa decisión “cuando Evo no estaba” y, a su regreso, tuvo la capacidad de escuchar al pueblo y corregir el rumbo de las cosas.

La medida del incremento de los precios de los carburantes estaba enmarcada en un plan más amplio que incluía otras disposiciones para paliar los efectos negativos en la economía popular. Inicialmente, el decreto incluía el anuncio de compensaciones, es decir, era una medida económica acompañada con medidas sociales. No obstante, en el gabinete se decidió que primero se anuncie el incremento en los precios y que el lanzamiento de las medidas de compensación dependería de la reacción de la población. Esta idea se basaba en el riesgo que implicaba una disminución de los recursos públicos destinados a proyectos de inversión productiva. Es decir, prevaleció una racionalidad económica, “pero este fue un error porque una de las medidas fue anunciada y no había una contraparte social. Me golpeas. ¿Y con qué me ayudas?” (Álvaro García Linera, entrevista, 2017-2019). La ausencia de consenso en el seno del gabinete denotaba que la decisión no era sólida e inclusive hubo reticencia por parte de algunos dirigentes

[...] estaban los de la COB, los de la CONALCAM. Algunos compañeros, a pesar de que habíamos hablado sectorialmente, dicen “quizá no es el momento”, otros que “está bien pero rápidamente anuncien la parte social” [...]. [Es decir que] hubo duda, pero ya habíamos tomado la decisión con el presidente de sus reuniones previas con las organizaciones y más porque él ya se fue de viaje el sábado, yo tenía que anunciar el domingo y él llegaba el lunes. Entonces lo anunciamos. (Álvaro García Linera, entrevista, 2017-2019).

Este comportamiento debilitó la decisión gubernamental y provocó una disyunción entre el Gobierno y las organizaciones sociales que adoptaron una postura de rechazo a la medida económica.

Comienzan las movilizaciones, la más grande fue la de la junta de vecinos de El Alto [...]. Yo me acuerdo que le decía a Evo: “voy a ir a caminar en las calles”, todos esos días me iba caminando, de hecho me fui a Omasuyos, me fui a Montero, quería saber [la reacción] porque ya había protestas y dirigentes y parlamentarios que decían “está mal”. Comenzamos a ver las primeras marchas, las marchas más grandes fueron en El Alto que lograron reunir a unas 5 mil personas, una marcha de juntas de vecinos. (Álvaro García Linera, entrevista, 2017-2019).

Ante las protestas se realizaron consultas a dos actores relevantes: cocaleros y trabajadores mineros; y la respuesta fue negativa. Los mineros del sector estatal desahuciaron una reunión de negociación con ministros y anunciaron una marcha hacia la sede de gobierno. Los dirigentes cocaleros, en un ampliado de emergencia realizado en el trópico de Cochabamba con la presencia de Evo Morales, aceptaron el pedido presidencial de apoyar la medida gubernamental empero no garantizaron el acatamiento por parte de sus bases. Ambas decisiones se produjeron en la tarde del 31 de diciembre de 2010 y, en la medida que se trataba de sectores de apoyo incondicional al Gobierno, el riesgo de un incremento de las protestas en los primeros días de enero era inminente y sus efectos imprevistos. Otros sectores sociales, como los indígenas de tierras altas y los campesinos,

manifestaron su rechazo a la medida a través de dirigentes de CONAMAQ y CSUTCB, lo que denotaba un malestar en las organizaciones afines al Gobierno:

Pedimos al hermano Evo Morales revertir esta medida, caso contrario vamos a tomar medidas de presión, porque nos han mentido, nos han hecho creer que la economía del país está bien [declaró Rafael Quispel].

Este [gasolinazo] va a desestabilizar, va a generar una convulsión, nosotros vamos a pedir que se subvencionen nuestros productos, o al sector campesino, para poder equilibrar y no estar sufriendo por ese incremento en el diésel y la gasolina” [declaró Rodolfo Machaca]. (“Decretazo. Oposición define el gasolinazo como un “golpe bajo” al pueblo”, 2010).

La decisión de derogar el decreto respondió a ese estado de ánimo en las organizaciones populares puesto que no solamente estaba en riesgo la implementación de la medida económica, también la estabilidad política por efecto de las protestas que se enfilaban en contra del Gobierno:

[...] ahí evaluamos que no teníamos opción de revertir ¿y qué tal sí lanzamos las medidas sociales? Pero ya era a destiempo, ya se había generado como una bolita de nieve; entonces en un gabinete político más reducido [...] volvimos a evaluar políticamente “¿cómo está, esto va a calmar, no, no va a calmar?, ¿se va a incrementar? Sí, se va a incrementar”. Yo me fui a la confederación de interculturales [Confederación Sindical de Comunidades Interculturales Originarios de Bolivia], me fui al ampliado de la CSUTCB y ahí había un malestar, los dirigentes y el ampliado te decían “vamos a apoyar”, pero luego veías el comunicado de los provinciales en otro sentido. (Álvaro García Linera, entrevista, 2017-2019).

El gabinete político, que se reúne generalmente en la noche del domingo con el presidente y el vicepresidente, y está conformado por el canciller y los ministros de la Presidencia, Economía, Defensa y

Justicia, tuvo que discutir la pertinencia de mantener esa disposición gubernamental.

Fue el día antes de año nuevo, evaluamos y evaluamos, el presidente comenzó a hacer llamadas a los sectores, llamó al Chapare, a Oruro, a Chuquisaca, habló con los dirigentes [...] se comunicó con alguien de la COB. No los convocamos a reunión, sino puro telefonazos en vísperas de año nuevo; y ahí decidimos [...] que deberíamos retroceder, que iba a tener un costo político” (Álvaro García Linera, entrevista, 2017-2019).

Por primera vez una decisión gubernamental era resistida y repudiada por los sectores sociales que apoyaban al MAS. La opción gubernamental fue desistir del plan en su totalidad, es decir, no se discutió la aplicación de las medidas de compensación, sino la derogatoria del decreto, una opción que, en solitario, había sido sostenida por el canciller David Choquehuanca. Así revisa la decisión García Linera:

Es la primera medida en la que el Gobierno retrocedía, pero era preferible ese costo político de un Gobierno que [retrocede] oyendo al pueblo que simplemente [uno que] se [aferra] a un principio de autoridad de decir “no retrocedemos en las decisiones que tomamos”. Ya no era tiempo de mostrar que éramos fuertes; eso había que demostrar entre 2007, 2008, cuando había un asedio de la derecha, en un momento que tienes que mostrarte sólido o simular que eres sólido, por lo menos, es como parte de la liturgia del Estado; [...] en un momento en que estás sólido, pero hay una medida que genera un malestar en los sectores populares, mostrar debilidad iba tener un costo político, pero un costo político comprensible y necesario porque era una debilidad frente a una demanda de sectores populares y no era una debilidad frente a presiones de grupos de poder. (Álvaro García Linera, entrevista, 2017-2019).

Este retroceso fue justificado con un argumento que apelaba, precisamente, al apoyo de esa base social que otorgaba su voto en las elecciones y se movilizaba en situaciones de conflicto con la oposición:

[...] el presidente Evo saca esto de “mandar obedeciendo”, que viene de los zapatistas, y dice “lo mismo voy a usar porque estoy mandando obedeciendo, no estoy obedeciendo a los empresarios ni a la oligarquía que me obliga a cambiar [...] es el pueblo que me está obligando a cambiar”; la medida es correcta, era necesaria pero no era el modo ni el momento para llevarlo adelante. (Álvaro García Linera, entrevista, 2017-2019).

Las contradicciones en el seno del gabinete respecto a la aplicación simultánea o paulatina de las medidas sociales de compensación a la elevación de los precios de los carburantes se tornaron extemporáneas. “El presidente terminó aceptando la derogatoria del decreto pero estaba muy triste, y él se sentía, entre comillas, “derrotado internamente” por el reformismo, por el revisionismo, en el gabinete” (Carlos Romero, entrevista, 2019). La postura del presidente era aguantar unos días y que la gente fuera a aceptar la medida. Su evaluación contempla el proceso decisional en su conjunto, que concluyó con la reversión de la medida:

Para todos los rubros [el] exceso de subvención es una sangría económica, es como cáncer en la economía [...] por eso decidimos acabar con la subvención de combustible, pero había una reacción, escuchamos a la gente [...]. Yo consulto a los compañeros, “la medida está muy bien, pero esta nivelación va a afectar más a los pobres”, la reunión la tuvimos allá [en el Chapare] pero vinieron otros sectores sociales; entonces yo dije a Álvaro “hay que levantar esto [...] me duele mucho, pero vamos a tener que levantar, vamos a tener líos con el tema de la nivelación del precio del combustible eliminando toda la subvención, así retiramos el decreto supremo de la nivelación del combustible. Yo dije: algo negativo se volvió algo positivo; aunque después de una o dos semanas, en una encuesta, el 51-52 % apoyó la eliminación de la subvención en combustibles. Me he quedado tranquilo porque tenía razón. Del gasolinazo, no me arrepiento [...] era cuestión de aguantar. (Evo Morales, entrevista, 2018).

Con todo, a pesar de su derogatoria, ese decreto tuvo efectos negativos en la imagen del presidente (ver gráfico 1 en Anexos).

Después de la derogatoria del decreto, la discusión sobre esta medida fue suspendida hasta la realización de una reunión entre el Gobierno y sus aliados. Ese evento nunca fue convocado. Recién en octubre de 2011, el tema de la subvención a los hidrocarburos fue invocado en un discurso presidencial cuando Evo Morales planteó la tarea de elaborar una nueva propuesta económica y social con el argumento de que era necesario superar la *agenda de octubre*. Fue la primera pista de la formulación de la Agenda Patriótica del Bicentenario 2025 que expresaría un giro programático en el proyecto del MAS (Mayorga, 2014).

2. La carretera por el TIPNIS: Estado y derechos colectivos

El conflicto por el TIPNIS muestra el carácter contingente de una decisión que adquiere connotaciones imprevistas porque la construcción de esa carretera no fue parte de un plan, sino el resultado casual de una serie de criterios para cumplir el objetivo convencional de “integración territorial”. Con ese objetivo, que era (y es) un rezago estructural de la conformación del Estado nacional, se enlaza un elemento azaroso como la oferta del Gobierno brasilero para la construcción de carreteras con préstamos en condiciones especiales.

La historia de la carretera por el TIPNIS se inicia en el año 2008 cuando en una reunión del presidente Evo y el presidente [Luiz Inácio] Lula, Lula nos plantea que su país tiene un fondo del BNDES (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social) que usan para distintos tipos de infraestructuras [...] con la condición de que la empresa que se adjudique tiene que ser una empresa brasilera, hay recursos para represas, para termoeléctricas, para carreteras. (Álvaro García Linera, entrevista, 2017-2019).

En los años anteriores, Bolivia perdió el acceso a 500 millones de dólares de la Cuenta del Milenio que Estados Unidos había habilitado para distintos países del mundo. En el caso de Bolivia, estaba prevista

la construcción de la carretera de Rurrenabaque a Riberalta pero el proyecto fue anulado porque había un conflicto político entre Bolivia y Estados Unidos. Y el presidente brasilero decidió apoyar ese proyecto en el marco de un plan más ambicioso.

Entonces, a partir de esa oferta que abrió Brasil, ese día decidimos [...] que podíamos hacer un paquete de carreteras. Entonces, el presidente, a raíz de esta posibilidad de una fuente de financiamiento para carreteras, comenzó a hacer consultas con las distintas organizaciones sociales, básicamente CSUTCB, sobre cuáles serían las carreteras más importantes para el país. (Álvaro García Linera, entrevista, 2017-2019).

Es decir, sobre la base de una decisión genérica se inició un proceso de consulta a las organizaciones bajo la lógica participativa de la coalición de gobierno. Esa decisión gubernamental estaba basada en una concepción de integración nacional que fue asumida por el presidente:

Como nosotros nos hemos liberado de las políticas económicas, condicionamientos, chantajes, privatizaciones y la lucha contra el narcotráfico, pues Estados Unidos levantó cualquier crédito mediante el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial [...]. [Entonces], ¿cómo financiamos nuestras carreteras? Ahí viene Brasil, al margen de tantas prioridades, una de las prioridades para la integración de Bolivia era justamente [la conexión entre] Villa Tunari y San Ignacio de Mojos y he tenido una gran idea, de una chakana, una cruz andina de la integración caminera desde Villazón, colindante con Argentina, a Yacuiba y a Cobija; por el otro lado, desde el lado brasilero, Puerto Quijarro, Puerto Suárez, Villa Tunari, San Ignacio de Mojos, bajando a Trinidad, Riberalta rumbo hacia Perú. Entonces, es una cruz: totalmente integrada toda Bolivia. Esa era nuestra prioridad y por eso Brasil nos garantizó la construcción de varios caminos, carreteras. (Evo Morales, entrevista, 2018).

La consulta a las organizaciones sindicales fue amplia y su necesidad estaba basada en una concepción de desarrollo ligada a la visión campesina, es decir, aquella que privilegia el acceso a mercados diversificados

[...] porque en el ámbito campesino, indígena-campesino, la carretera es como sinónimo de bienestar y desarrollo, por definición ¿qué es lo que se quiere? “carretera” ¿y luego de eso qué quieren? Bueno, ya vemos si hacemos un colegio, un hospital, pero lo primero es carretera. (Álvaro García Linera).

La lista fue confeccionada bajo esa lógica y a través de un largo proceso de consulta:

Van a pasar varios meses en reuniones que tiene el presidente con la CSUTCB, con las Bartolinas, fundamentalmente, y se hace como un listado de varias carreteras. A algunas se las va descartando porque eran carreteras interprovinciales, que no corresponden al gobierno central, y entonces vamos quedándonos con las carreteras interdepartamentales de esa larga lista [...]. La lista se fue priorizando en función de costos y nos quedamos con las carreteras de más bajo precio; es decir, surgió del diálogo con los compañeros y luego pasó a nuestro debate más político, internamente. Había dos carreteras que nos entusiasmaban un montón: la carretera Rurrenabaque-Riveralta porque era la integración de La Paz con el Beni, y la segunda carretera Cochabamba-Beni porque era la carretera de integración de Cochabamba con el Beni y entonces; imaginamos nosotros como unas grapas que unan occidente con oriente. (Álvaro García Linera, entrevista, 2017-2019).

Sin duda, la integración territorial para fortalecer el mercado interno —una tarea pendiente de la constitución del Estado nacional planteada a principios del siglo xx por los gobiernos liberales y, con más ahínco, desde la revolución de 1952— era el objetivo del plan gubernamental y de las organizaciones campesinas. No obstante, ese proyecto convencional enfrentaba un contexto nacional e internacional diferente debido al debate en torno al modelo de desarrollo desde consideraciones ecologistas.

Es decir, se trataba de una mirada integral y el tramo carretero por el TIPNIS no era parte de un plan específico, sino el eslabón de una cadena más amplia de carácter nacional. Sin embargo, en una de las frecuentes reuniones presidenciales, surgió una advertencia de Lula que no fue considerada importante por las autoridades bolivianas: “cuando son carreteras por la Amazonía, tengan cuidado con las ONG”, nos dijo muy temprano [en] 2008-2009. Cuando le mostramos entusiastas nuestro proyecto, aún no hablamos del TIPNIS, mostramos con entusiasmo el proyecto Rurrenabaque-Riberalta, ya teníamos el diseño final y ahí nos dijo “con estas carreteras van a tener mucho cuidado porque hay todo un movimiento ambientalista de ONG que van a hacer su bochorno”. Nosotros, esa vez, con el Evo le respondimos “no”, porque nos parecía obvio a él, como campesino, y a mí, como estudioso de las organizaciones sociales. (Álvaro García Linera, entrevista, 2017-2019).

En la segunda gestión de gobierno, iniciada en enero de 2009, estaba en despliegue la capacidad hegemónica del proyecto oficialista. La aprobación de la CPE fue una victoria de la visión campesina indígena que se expresaba en el reconocimiento de sus derechos colectivos. La alianza entre el Gobierno y las organizaciones campesinas e indígenas era sólida. Bajo ese temperamento, la posibilidad de que se produjera un conflicto en torno a la construcción de carreteras en la amazonia, en particular en la zona del TIPNIS, no era parte de la visión gubernamental. Empero, la consulta se limitó a los sindicatos campesinos y colonizadores, es decir, no consideró a los pueblos y comunidades de tierras bajas, los sectores afectados por la política de integración vial.

Entre 2009 y 2011 se definió el plan sin precisar alguna obra en el TIPNIS. Cuando avanzaron las negociaciones con las empresas brasileras, se anuló la construcción de la carretera Riberalta-Rurrenabaque porque las empresas habían cotizado una cifra mayor al monto de financiamiento. De esa manera, se definió la construcción de la carretera Cochabamba-Beni que, mediante licitación,

fue adjudicada a una empresa brasilera. Para anunciar el inicio del proyecto, se organizó un acto público y la reacción en contra fue inmediata:

Entre lo que se anuncia que ha sido adjudicada hasta que se firma, pasan por lo menos dos meses y se desata todo un debate sobre la carretera “¿por qué quieren partir el corazón de la humanidad que es el TIPNIS, que es el que genera el agua [y] el oxígeno del planeta entero?”. A eso se suma otro criterio enarbolado por activistas que comienzan a decir que esa carretera es porque los coccaleros quieren expandir la frontera agrícola, que va a llegar el narcotráfico al Beni. (Álvaro García Linera, entrevista, 2017-2019).

Así, de manera relativamente azarosa, dicha obra fue aprobada pero también fue cuestionada desde el principio porque la consulta no involucró a los pueblos indígenas de tierras bajas.

El 15 de agosto de 2011, varias organizaciones indígenas iniciaron una marcha en contra de la construcción de la carretera Villa Tunari-San Ignacio de Mojos. Un par de meses antes, el presidente había dado inicio a los trabajos de construcción de la carretera y, en junio, en una masiva concentración de sindicatos coccaleros y como respuesta a los cuestionamientos a la carretera, afirmó categóricamente: “Quieran o no quieran vamos construir este camino, y lo vamos a entregar en esta gestión” (Goitia, 2011).

La marcha de las organizaciones congregadas en la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) tenía como meta la ciudad de La Paz. A la protesta se sumaron organizaciones indígenas de tierras altas agrupadas en el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qollasuyo (CONAMAQ) y, de esta manera, el cuestionamiento a la carretera por el TIPNIS pasó a formar parte de una amplia lista de peticiones de la llamada “Plataforma de demandas de la VIII gran marcha por la defensa del TIPNIS, por los territorios, la vida, dignidad y los derechos de los pueblos indígenas del oriente, chaco y amazonia boliviana”.

La reacción del Gobierno fue tardía:

La primera lección que saco es que entramos muy confiados al tema de la carretera. Si bien habíamos conversado con las organizaciones, para esos meses ya nos estábamos dando cuenta de que había toda una trama que no habíamos sabido detectar; una trama de ONG amazónicas o que viven del tratamiento de los temas amazónicos y que se articularon en una red muy fuerte. No sabíamos de la fuerza de las ONG hasta entonces, de un ambientalismo amazónico que se había ido gestado desde los años 70 en Bolivia, fundamentalmente patrocinado por Estados Unidos y que fue creando cierto sentido común que no supimos entender. (Álvaro García Linera, entrevista, 2017-2019).

A eso se suma un desconocimiento –en las esferas gubernamentales– de la realidad organizativa de los pueblos indígenas de la zona y, en general, de tierras bajas. La preponderancia de las confederaciones de campesinos y de colonizadores –entre los que sobresalen los productores de hoja de coca– en la coalición de gobierno reforzaba una perspectiva relativamente “andinocéntrica”.

En el balance gubernamental,

[...] no nos habíamos dado cuenta de esta escisión, de esta diferencia, y más todavía presente en pueblos de tierras bajas, que es mucho más fragmentado que en las tierras altas y resulta que, a nivel de centralías, [...] estaba habiendo otro tipo de debate, de discusiones, preocupaciones y otro tipo de influencias. Entonces, cuando nosotros nos lanzamos, nos encontramos con ello, con que este tema no había sido discutido y no había un consenso regional de base; y, en segundo lugar, la estructura de poder local era muy distinta a la estructura del poder local en las zonas de tierras altas. En las tierras altas, el poder local lo tienen las organizaciones sindicales, tanto así, que los alcaldes en verdad son rehenes de estas estructuras locales, que son los que descuartizan el presupuesto de las alcaldías. Entonces, esa lógica de poder territorial muy fuerte que hay en el Altiplano y en el valle, no sucede en tierras bajas, nosotros nos dimos cuenta al chocarnos contra la pared. Primero, porque no hubo una consulta política a nivel de las organizaciones regionales de base, y, en segundo lugar, en ese nivel de base, el sistema de poder local estaba atrave-

sado por una profunda influencia de iglesias y ONG, que hacen trabajo, que dan donaciones, que llevan a los dirigentes a formarlos a un lado y a otro lado, que traen comida, que dan cursos; entonces, para nosotros también fue una revelación, no conocíamos la estructura de poder local de un movimiento indígena-campesino que se había formado en tierras bajas de otra manera. (Álvaro García Linera, entrevista, 2017-2019).

Durante el recorrido se dieron varios intentos de negociación entre los marchistas y el Gobierno, no obstante fracasaron porque los dirigentes indígenas exigieron la presencia del presidente en la ruta y rechazaron las propuestas de los ministros que reiteraban la decisión gubernamental respecto a la construcción de la carretera.

El conflicto pudo haberse parado antes del ingreso a Trinidad porque fue una marcha que nace en Santa Cruz con dieciséis puntos [la “Plataforma de demandas de la VIII gran marcha por la defensa del TIPNIS, por los territorios, la vida, dignidad y los derechos de los pueblos indígenas del oriente, chaco y amazonia boliviana”], y el TIPNIS era uno; pero en el TIPNIS las comunidades no discutían eso, ni sabían lo que estaba pasando, eran actores externos al TIPNIS los que incorporaban, como un asunto supuestamente emblemático, sus propuestas. Eran ONG, estaban CEJIS, CENDA, CIPCA y UNITAS, las clásicas instituciones de apoyo a los derechos de los pueblos indígenas y que trabajaban con mucha cercanía con el MAS pero que, al mismo tiempo, tenían una posición discursiva distinta a la establecida por algunos ministerios en vínculo con la oligarquía agropecuaria y, por otro lado, las posiciones discursivas del avance aymara hacia el oriente. (Adolfo Mendoza, entrevista, 2019).

Una vez que la marcha llegó a Trinidad, la discusión empezó a concentrarse en torno al TIPNIS, pese a que ya estaban establecidas las condiciones para generar la consulta previa en las comunidades de la zona. El apoyo a la marcha fue creciendo en varias ciudades, promovido por activistas en defensa del medio ambiente que realizaron

vigilias con respaldo de la Iglesia católica. Por su parte, grupos de campesinos colonizadores afines al MAS bloquearon la ruta y amenazaron con impedir el paso de los marchistas. El gobierno acusó a los dirigentes indígenas de intentar un boicot a las elecciones judiciales –convocadas para el 16 de octubre de 2011– y actuar en contubernio con la oposición partidista que promovía el rechazo al evento electoral destinado a elegir magistrados. Los marchistas exigieron la presencia del canciller David Choquehuanca para negociar “entre indígenas”, pero las conversaciones fueron vanas y obligaron a esa autoridad gubernamental a encabezar el contingente de los marchistas para romper el bloqueo de los campesinos colonizadores.

Entonces no supimos entender la dimensión de lo que íbamos a enfrentar cuando se da la marcha, la vemos crecer, la vemos desarrollarse, mandamos a negociar al compañero canciller, a negociar allá, y aquí es donde tomamos una decisión a estas luces equivocada, la marcha no era muy grande y habían marchas que podían seguir llegando, pero lo que calculábamos era que la marcha iba a juntarse con los grupos opositores aquí en La Paz y eso sí iba a darle a la marcha una connotación distinta. (Álvaro García Linera, entrevista, 2017-2019).

El evento dio un giro dramático cuando la policía reprimió la marcha con uso desmedido de violencia, pero no alcanzó su objetivo de dismantelar la movilización. La acción gubernamental careció de coherencia. Cuando el canciller fue a dialogar con los marchistas, pero fracasó en su intento, la visión oficialista hizo énfasis en las razones políticas de la marcha y optó porque el Ministerio de Gobierno evaluara las posibilidades de detener la marcha. Se trataba de auscultar alternativas; sin embargo, la medida represiva fue ejecutada y la postura gubernamental se enfocó en el argumento de que no se dieron órdenes explícitas de intervención policial y se refugió en un eufemismo: “ruptura de la cadena de mando”. El desconcierto gubernamental se hizo patente y puso en evidencia la ausencia de coordinación en la gestión del conflicto.

El presidente se enteró de las acciones a través del vicepresidente, que recibió una llamada telefónica de un colaborador que le informó que había recibido fotografías de la intervención policial a la marcha.

Había el estudio [sobre] “¿qué pasa si tomamos la decisión [...], cómo se va a operar?” Pero el día, la hora, cuándo, jamás se había tomado la decisión y los tipos comienzan a actuar [...] los mismos policías comienzan a hacer circular las fotos hacia la prensa, todo un desastre; en verdad [...] que se ha roto la cadena de mando, no sabía el presidente, no sabía yo, no sabía el ministro. Ellos decidieron autónomamente en Chaparina; y ya cuando nos convoca el presidente –de emergencia– en la residencia [...] convocamos al general de la Policía y dijo: “así han operado”, que no había otra, que los han provocado. La represión, la gasificación era una brutalidad que nunca vimos [...] el mismo presidente [dijo] “ni en el Chapare yo he visto eso”. Es decir hubo gente que tenía otras intenciones dentro [de] la Policía, y [...] eso hizo que la relación con la Policía se deteriore muchísimo [...] porque fue un golpe político, moral, muy duro contra nosotros y tuvimos que cargar ese hecho. (Álvaro García Linera, entrevista, 2017-2019).

Ante la condena –nacional e internacional– por la represión policial, Evo Morales anunció la suspensión de la obra y planteó la realización de un referendo para definir el curso del proyecto carretero. Era un planteamiento alternativo a la consulta previa exigida por los marchistas. No obstante, después de la represión policial esa propuesta fue desechada y los marchistas retomaron el objetivo de llegar a La Paz con la consigna: “No a la carretera”. La marcha arribó a la ciudad a mediados de octubre y fue recibida por decenas de miles de personas con señales de apoyo. El Gobierno cambió su postura y Evo Morales declaró que la carretera no cruzaría por el TIPNIS; más aún, ese parque fue declarado “intangible” mediante una ley elaborada a sugerencia de un grupo de diputados y senadores.

En las filas del Gobierno se impuso la idea de que se trataba de una conspiración. El presidente coincide con esa teoría:

Empezaron a usar al movimiento indígena de la región, inclusive a nuestros diputados, por cuestiones de prebenda, y empezaron a marchar. Para la primera marcha, para oponerse al camino marcharon sin ninguna propuesta, sin ningún pliego. Hay pues militantes de izquierda dentro del movimiento indígena que nos alertaron: “estos compañeros que están organizando la marcha a La Paz usando el TIPNIS están diciendo “vamos a tumbar al Evo, hay que ir a tumbar al Evo” [...]. La derecha se metió a esta marcha supuestamente para parar la construcción de camino, pero, en el fondo, era “Fuera Evo”. Recordarán que cuando llegaron a La Paz, el dirigente de la CIDOB, Adolfo Chávez, dijo que Evo [debía] dar un paso al costado y, algunos, cerca de la plaza Murillo, algunos militantes de UN, estaban gritando “Villarroel, Villarroel, Villarroel”. Era una acción netamente política; entonces negociamos con algunos, hemos escuchado que los verdaderos dirigentes indígenas que no están ni con el MAS ni con la oposición querían camino, pero también, lamentablemente, por los medios de comunicación que posicionaron “no al camino”, entonces yo dije: “si quieren vamos, si no, no va, más bien a mí me liberaría de cierta inversión que podría invertir en otra parte, en otros departamentos”. (Evo Morales, entrevista, 2018).

Las consecuencias de la derrota del Gobierno fueron diversas y provocaron

[...] fisuras al interior del aparato de gobierno, la más visible fue la renuncia de la ministra de Defensa, la no visible va a ser la presión y el malestar por parte del canciller y del equipo de ONG que trabajaban con el canciller. (Álvaro García Linera, entrevista, 2017-2019).

Inclusive se promovió un debate interno en ciertas instancias gubernamentales para buscar un “chivo expiatorio” y algunos personeros vinculados a la Cancillería plantearon la renuncia del vicepresidente como una respuesta a la derrota del oficialismo: “yo me entero por segundas fuentes de este pedido, nunca lo hicieron frente a mí” (Álvaro García Linera). Esa pretensión no tuvo repercusiones y el binomio gobernante nunca consideró dicha posibilidad.

El movimiento indígena de tierras bajas –antaoño aliado del MAS– logró una victoria política y puso límites al decisionismo presidencial. En menos de un año, el gobierno de Evo Morales retrocedió por segunda vez en una decisión. Si el Gobierno archivó el “gasolinazo”, en el caso del TIPNIS su estrategia se orientó a aprobar una ley para la realización de una consulta a las comunidades indígenas de la zona. Esa consulta se realizó en el transcurso de 2012 y aprobó la realización de obras en el TIPNIS, aunque sin definiciones respecto al tramo de la carretera.¹

El TIPNIS es un caso de *control o restricción episódica* al decisionismo presidencial puesto que la movilización de un grupo social no solamente impidió la ejecución de una medida gubernamental, sino que la revirtió preliminarmente cuando una marcha indígena provocó la anulación de la obra caminera y el territorio fue declarado intangible mediante una ley. Es decir, una acción colectiva que transcurrió al margen de la política institucional terminó por modificar de manera radical, así sea circunstancialmente, una decisión gubernamental. La relevancia del hecho ha sido reconocida:

El TIPNIS es un parteaguas para nosotros en términos del conocimiento y el vínculo con tierras bajas [...], en todo caso, se va a convertir en la estructura organizativa de un acercamiento territorial de base hacia las comunidades y los pueblos de tierras y [...] también está imaginada como un intento, como un esfuerzo para sustituir o reemplazar la relación de organismos no estatales con los pueblos indígenas, básicamente iglesias y ONG. (Álvaro García Linera, entrevista, 2017-2019).

El manejo de este conflicto muestra, por vez primera, una desconexión entre presidente y vicepresidente con los ministros, entre ministerio y fuerza policial, entre personeros del Ejecutivo y

¹ En enero de 2013, el Órgano Electoral Plurinacional presentó los resultados de la consulta previa aplicada en el TIPNIS informando que 55 comunidades aprobaron el proyecto. En esa consulta no se definió el trazado de la vía caminera (“La consulta no ha definido el trazado de vía por el TIPNIS”, 2013).

representantes legislativos, además de provocar una serie de renuncias de autoridades. Es notoria la ausencia de un *centro presidencial* –así sea *ad hoc*, como en otras circunstancias– en la gestión del conflicto excepto en su fase final, cuando el Gobierno se adapta al curso de los acontecimientos.

Un efecto de esta derrota es la erosión de la popularidad del presidente con similar gravedad a lo acontecido en ocasión de la derogatoria del “gasolinazo” en 2010, pero con un elemento adicional: el menoscabo de su imagen política en el ámbito internacional.

Esta derrota no fue solamente táctica, porque hubo retroceso en una decisión asumida con firmeza, también tuvo efectos estratégicos ya que puso en cuestión uno de los paradigmas de la identidad política del proyecto oficialista, aquel expresado en el nexo entre el MAS, el movimiento indígena y un modelo de desarrollo basado en el Vivir Bien y en armonía con la *Pachamama*. El conflicto con el movimiento indígena puso en debate el carácter plurinacional del modelo de Estado en la medida que surgió una evidente contradicción entre el interés nacional de integración territorial representado por el Estado y los derechos colectivos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos reconocidos por la CPE. Al margen de los aspectos legales e institucionales en la relación entre soberanía estatal y derechos colectivos, el conflicto por el TIPNIS puso en evidencia la complejidad de las relaciones entre los grupos sociales que apoyan al Gobierno. En general existe una contradicción entre los campesinos que perciben como tierra lo que los indígenas conciben como territorio. Así, los intereses corporativos de los campesinos colonizadores y cocaleros se contradicen con las demandas de los pueblos indígenas de la zona; inclusive existen diferencias entre comunidades indígenas respecto a los beneficios o perjuicios por la construcción de esa carretera.

Las diferencias afloraron en la segunda gestión gubernamental porque la implementación de la CPE implicó la distribución de recursos de poder –materiales y simbólicos– mediante leyes y políticas públicas que, en ciertos casos, fueron evaluadas por algunos grupos sociales como contrarias a sus intereses. De esta manera, el MAS sufre

un menoscabo en su capacidad de sintetizar políticamente la diversidad de intereses populares porque las demandas o reclamos se orientan directamente al Estado.

3. Derrota en las urnas: referendo constitucional

En noviembre de 2015, mediante una ley propuesta por la bancada oficialista en la Asamblea Legislativa Plurinacional, se convocó a un referendo constitucional en circunscripción nacional para la aprobación o rechazo de la reforma del artículo 168 de la CPE que limitaba la reelección continua a una sola oportunidad.

Es decir, el MAS utilizó su mayoría calificada en la Asamblea Legislativa Plurinacional para impulsar una reforma parcial de la CPE que correspondía a una meta general de interés para el partido de gobierno y, de manera específica, a una meta particular que beneficiaba al binomio presidencial.

La consulta se realizó el 21 de febrero de 2016 bajo la siguiente pregunta:

¿Está usted de acuerdo con la reforma del artículo 168 de la Constitución Política del Estado para que la presidenta o presidente y la vicepresidenta o vicepresidente puedan ser reelectas o reelectos por dos veces de manera continua? Por disposición de la Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política del Estado se considera como primera reelección al período 2015-2020 y la segunda reelección 2020-2025.

En el proceso de aprobación de la pregunta se manifestó el mecanismo de control contramayoritario. El tenor original fue enviado por el presidente del Senado al Tribunal Supremo Electoral a “consulta técnica”, pero esta entidad modificó la segunda parte de la pregunta. La mayoría oficialista, aunque cuestionó esa redacción alternativa, terminó aceptando la enmienda. En el transcurso de la campaña, se produjeron un par de actos de control contramayoritario porque el TSE puso límites a la transmisión de actos oficiales en los medios de

comunicación como propaganda gubernamental; una disposición que no prosperó porque el Tribunal Constitucional Plurinacional – ante una demanda interpuesta por el Órgano Ejecutivo– dictaminó que un reglamento del TSE no podía suplir una ley. Por otra parte, el TSE envió una carta pública al presidente solicitando que acatara el reglamento puesto que en un acto público había manifestado que aceptaría las sanciones si realizaba campaña vulnerando esa norma. La carta fue respondida de manera afirmativa, y con disculpas, por el presidente, lo cual denotó una novedosa interacción entre los órganos del Estado.

Después de una campaña caracterizada por la ausencia de polarización política, el referendo se llevó a cabo sin contratiempos. La opción por el “No” obtuvo el 51,3 % de los votos válidos frente al 48,7 % por el “Sí”. La opción por el “No” ganó en Chuquisaca, Tarija, Potosí, Santa Cruz, Beni y Pando; y el “Sí” venció en Oruro, La Paz y Cochabamba. El Gobierno esperó la finalización del cómputo de votos para aceptar su derrota, tres días después, mediante una declaración de Evo Morales: “Respetamos los resultados del referendo. El pueblo no quiere una modificación a la Constitución, pero no es un voto contra el proceso de cambio” (“Evo Morales reconoce derrota en referendo”, 2016).

La victoria del “No” en las urnas fue con un escaso margen de diferencia, pero el rechazo a la pretensión oficialista de la reelección de Evo Morales fue el inicio de un descontento político que se manifestó, más adelante, mediante acciones de protesta en varias ciudades en oposición a una sentencia del Tribunal Constitucional que, en noviembre de 2017, dio curso a una demanda promovida por el MAS. La misma estableció la reelección indefinida en los cargos de elección pública y, por ende, habilitó a Evo Morales y Álvaro García Linera para postularse en los comicios presidenciales de 2019.

La decisión de que el MAS asumiera un objetivo que modificara el decurso del proceso político tuvo un recorrido peculiar y respondió a un cálculo racional. El cambio en el mapa político –con el debilitamiento de las fuerzas políticas progresistas en Argentina y Brasil– y

el freno en el crecimiento económico en la región afirmaron la decisión del MAS de promover un referendo apenas catorce meses después de la tercera victoria consecutiva de Evo Morales en comicios presidenciales.

La decisión salió de CONALCAM: cada mes nos reunimos con la Central Obrera Boliviana (COB), las confederaciones nacionales, el Pacto de Unidad y organizaciones urbanas populares como los transportistas, padres de familia [y] juntas de vecinos, y en una reunión se tomó la decisión, pero antes de esta reunión [...] de manera informal conversábamos con el presidente, con algunos ministros, sobre qué deberíamos hacer para dar continuidad a esto, y nos movíamos en dos opciones: una era esperar meses antes de las elecciones o un año antes de las elecciones, en la perspectiva de que mostramos resultados para que esto continúe y hay que habilitar la nueva elección de Evo; otros compañeros, pero no abiertamente, comenzaban a barajar otros nombres “¿quién podría ser? ¿Ya no va a estar Evo? [...]”. Era parte de la discusión interna informal el que deberíamos hacerlo antes, ¿por qué antes?: para aprovechar el impulso de las elecciones, la victoria del 61 % y lo que consideraban cierta incertidumbre de “cómo estaría la economía en los siguientes años” porque justamente nos estaba tocando un momento de caída del precio del petróleo y de los minerales. (Álvaro García Linera, entrevista, 2017-2019).

A diferencia de otras decisiones, esta vez el tema no se debatió en gabinete sino en reuniones más reducidas y de emergencia, y luego con CONALCAM. Tampoco fue un tema conversado entre el presidente y el vicepresidente, como era la rutina de la gestión gubernamental cuando se trataba de definiciones estratégicas:

En una de estas reuniones de CONALCAM se toma la decisión y se anuncia públicamente; y entonces cuando llego (porque estaba de viaje) le pregunto a Evo: “¿Qué no habíamos quedado que eso [lo] íbamos a seguir debatiendo?” Y el debate que él me reconstruye es que había mucho entusiasmo de los compañeros en torno a los resultados de la victoria, que es mejor ahorita ya que estamos cabalgando a una

buena velocidad y, de una buena vez, que el caballo le eche en vez [de] 100 metros, 50 metros más. No me contó los detalles de [...] la posición de cada uno, simplemente me contó que había mucho entusiasmo, una buena voluntad que fue mayoritaria de los compañeros, que no había dudas, que fue casi unánime y que deberíamos hacerlo ya no más. (Álvaro García Linera, entrevista, 2017-2019).

El rechazo en las urnas a esta iniciativa oficialista no modificó el plan original del MAS para conseguir su objetivo de lograr la habilitación de Evo Morales como candidato a la reelección. Aunque la respuesta inicial del Gobierno fue la aceptación de su derrota en las urnas, en diciembre de 2016, definió auscultar otras alternativas legales.

Esa estrategia se decidió con mucha anterioridad, prácticamente en la jornada del referendo.

Al día siguiente, en la misma noche está claro entre los dos, pero también con los ministros y también con los dirigentes, que la clave de este proceso en la que los actores eran los movimientos sociales, los sindicatos, y la 'gotita' que unía eso era Evo. Ese debate nadie lo contradujo, de hecho todo el mundo lo argumentaba, y siempre hubo una duda absoluta [sobre si] podíamos lograr la victoria con otro candidato. (Álvaro García Linera, entrevista, 2017-2019).

Para encarar esa decisión se adoptó una línea de trabajo que implicaba mitigar los efectos de la derrota y auscultar otras opciones legales.

Cuando se dan los resultados, evaluamos y se decide que yo tengo que ir a dar la cara; entonces dijimos reconozcamos que ha habido esto y punto, que sea la noticia del día de hoy, pero ya desde entonces, entre el grupo de la comisión política, ese mismo día debatimos que teníamos que encontrar las vías para volver a ser de Evo un candidato. (Álvaro García Linera, entrevista, 2017-2019).

La decisión fue tomada por Evo Morales una vez que se publicaron los resultados oficiales del referendo y porque surgieron señales de pugna interna en el MAS en torno a su posible sucesor. En una reunión

con el gabinete y los jefes de bancada se ratifica el plan de la reelección como meta principal ratificando la centralidad del liderazgo de Evo Morales como factor de cohesión de la coalición de gobierno y única garantía de continuidad del *proceso de cambio*.

El martes 23, la Corte anunció que [habíamos] perdido; entonces la gente empezó a llamar [porque] el lunes [...] hice mi conferencia de prensa, “si no me quiere el pueblo yo me voy, no tengo ningún problema”. Pero martes en la noche, el tribunal informó oficialmente los resultados finales y [...] llamadas telefónicas, llorando, protestando: “que los ministros no han hecho campaña”, “que los movimientos hacen campaña”, “qué vamos a hacer de nuestro proceso”. Y lo que más me ha preocupado, lo más preocupante es que esa noche ya había cuatro candidatos a presidente por el MAS. “Compañero Evo, no hay problema, vamos a continuar con nuestro proceso, pero este va a ser nuestro candidato”, uno de Sucre, dos de La Paz, otro de Cochabamba, cuatro candidatos. Al día siguiente, sin dormir he ido al gabinete. Yo comento la primera evaluación y ahí algunos preocupados, arrepentidos; casi todos los jefes de bancada llorando, “¿qué vas a hacer? Esto sin Evo se va a ir al tacho”. Gabriela [Montaño] ha sido muy firme ahí, *Gringo* Gonzales también: “tenemos que buscar otra forma de habilitación”. (Evo Morales, entrevista, 2018).

En ese sentido se sugirió la búsqueda de vías legales que fueran seguras y que garantizaran la habilitación del presidente puesto que

[...] era claro que si salía Evo de ser candidato esto era una diáspora, una granada fragmentada, estallaba en nuestra cara; de eso no teníamos la menor duda y eso es lo que le preocupaba a él, entonces cuando dices que vas a continuar, no dices cuándo lo viabilizas, la cosa es decir que va a ser Evo y que veremos la parte legal y sigues gobernando. Así cierras un poco el debate interno. (Álvaro García Linera, entrevista, 2017-2019).

Entre las opciones estaba un nuevo referendo, desahuciado por el riesgo de una nueva derrota, esta vez definitiva; la renuncia del

presidente seis meses antes de la finalización de su mandato; también se sugirió la posibilidad de un enroque del binomio para los comicios de 2019, una propuesta que fue rechazada por el vicepresidente. La otra opción era jurídica y consistía en presentar una demanda al Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) apelando a tratados internacionales. Finalmente, el oficialismo actuó en esta línea.

En los últimos días de noviembre de 2017, el TCP emitió una sentencia que permite a toda autoridad electa postularse de manera indefinida a la reelección en su cargo. El argumento esgrimido sostiene que la CPE contradice un artículo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que es considerado “una norma más favorable con relación a los derechos políticos” (Sentencia del TCP, 084/2017). Es decir, reconoce el derecho de todos los ciudadanos a la participación política y, por ende, justifica la reelección indefinida de las autoridades electas, no solamente presidente y vicepresidente, sino también gobernadores y alcaldes, asambleístas y concejales.

Esta disposición, que viabilizó la estrategia del MAS, provocó la reacción de los opositores, sobre todo en los centros urbanos, que manifestaron su rechazo a la postulación de Evo Morales con la consigna “No a la dictadura”. De esta manera, la oposición cuestionó la sentencia del TCP invocando el respeto a la legalidad y la defensa de los resultados del referendo.

La sentencia del TCP fue emitida pocos días antes de las elecciones judiciales que se realizaron el 3 de diciembre de 2017 con la finalidad de renovar los cargos en el Órgano Judicial. Los votos válidos promovidos por el oficialismo llegaron al 35 %, mientras que los blancos y nulos obtuvieron 14 % y 51 % respectivamente. Los resultados fueron percibidos como otra derrota electoral del MAS, considerando el contexto político matizado por las críticas opositoras al fallo del TCP por una supuesta subordinación al Gobierno. Además, dicho evento electoral se llevó a cabo cuando empezaba a arreciar una ola de protestas contra otra norma jurídica impulsada por el oficialismo que, finalmente, sería abrogada.

4. Abrogación de la Ley del Sistema de Código Penal

En el primer semestre de 2017, la Asamblea Legislativa Plurinacional inició el debate para la aprobación de un nuevo Código del Sistema Penal. Las discusiones se concentraron en el tema del aborto y los derechos sexuales y reproductivos. Sin embargo, a fines de noviembre, el gremio de los médicos decretó una huelga en rechazo a un artículo de dicho código que, supuestamente, “criminalizaba la praxis médica”.² El paro médico se inició el 23 de noviembre y se prolongó hasta principios de 2018, provocando una ola de adhesiones y movilizaciones más intensas que condujeron a que el presidente Evo Morales solicitara a la Asamblea Legislativa Plurinacional la abrogación de esa norma denotando la ineficacia decisional del Gobierno y la levedad de su mayoría calificada en la Asamblea Legislativa Plurinacional. Fue el segundo retroceso del Gobierno después de aprobar una norma, aunque, en esta oportunidad, el desenlace se dio como resultado de una protesta opositora, en contraposición a lo ocurrido en relación al “gasolinazo”, cuando las movilizaciones de rechazo fueron impulsadas por sectores afines al Gobierno. En ambos casos, el vicepresidente es el encargado de promulgar la medida y Evo Morales es quien deroga el decreto y pide la abrogación de la ley.

El Código del Sistema Penal había sido aprobado por los dos tercios del MAS en la Asamblea Legislativa Plurinacional y promulgado por el vicepresidente Álvaro García Linera a fines de diciembre.

² Ese artículo, dedicado a la cuestión del daño a la salud o integridad física por mala práctica, establecía: “La persona que, en el ejercicio de su profesión, oficio o actividad, cause daño a la salud o integridad física de otra persona, por infracción a un deber objetivo de cuidado, por imprudencia, negligencia, impericia, inobservancia de los protocolos, reglamento o los deberes inherentes al ejercicio de su profesión, oficio o actividad, será sancionada con reparación económica y cumplimiento de instrucciones judiciales”. Las sanciones a los culpables por lesiones graves o gravísimas implicaban prisión de dos a cuatro años, más reparación económica e inhabilitación para el ejercicio de la profesión. Y en caso de muerte del paciente, se establecía una pena de tres a seis años de prisión (“¿Qué dice el artículo 205 del Código Penal?”, 2015).

Empero, las protestas, lejos de amainar, se incrementaron denotando cierta incapacidad gubernamental en el manejo de ese conflicto:

Yo no podía entender: primero los médicos han acordado y después no respetan sus acuerdos, por lo menos con la ministra de salud cinco, seis acuerdos firmados, se han incorporado su planteamiento. Después con Carlos Romero otros tres, cuatro más, entonces ocho acuerdos. Nos dimos cuenta [de] que era un tema político, pero también nuestro error ha sido, desde el primer momento, cuando estaba negociando la ministra, que no hemos dado mucha importancia. Ese es el gran error, si eso lo tomábamos con responsabilidad, desde el palacio ya hubieran alertado nuestros compañeros cómo queremos hacer el código. (Evo Morales, entrevista, 2018).

Aparte de los médicos, enfermeras y estudiantes de medicina, también protestaron varios sectores como transportistas, periodistas, abogados y otros gremios. A esos sectores se sumaron los comités cívicos de algunas regiones y las iglesias católica y evangélica. La novedad política de esta serie de protestas fue el protagonismo de grupos urbanos, sobre todo en sectores de clase media, que se organizaron bajo un formato denominado “plataforma ciudadana”. Este tipo de acción opositora extraparlamentaria surgió en torno a la campaña por el “no” en el referendo constitucional y adquirió mayor consistencia y amplitud a partir de la emisión de la sentencia constitucional que viabilizó la postulación de Evo Morales en los comicios generales de 2019.

Por esa razón, el rechazo al Código del Sistema Penal se combinó con la impugnación al fallo del TCP y la exigencia de respeto a los resultados del referendo de 2016. En suma, un reclamo sectorial de los médicos se convirtió en una demanda de alta agregación porque articuló múltiples grupos ciudadanos que concibieron esta norma como otra muestra de las intenciones gubernamentales para controlar las instancias judiciales. De esta manera, una acción colectiva frenó la aplicación de una iniciativa oficialista denotando otra modalidad de restricción episódica al decisionismo gubernamental.

Yo no podía entender, cuando empezó el tema del código, que algunos sectores [defendieran] el código Banzer, porque no modificar es defender el código Banzer. No le hemos dado mucha importancia en un primer momento, pero ahí si quieren el código Banzer que sigan, pues, qué problema nos hacemos; el Gringo Gonzales me dijo “para qué nos vamos a estar haciendo lío con la gente que está desinformada [...] por las redes sociales, medios de comunicación”. Reconocemos que no socializaron la ley, nuestra gente estaba desinformada, algunos dirigentes no tenían la capacidad de defender y nos rebasó, pero el tema de fondo no era realmente el código ni los médicos, sino era el Evo. Si es una cuestión política paramos, que se quede sin efecto. Creo que el vicepresidente en algún momento dijo “para qué vamos a estar peleándonos, dejaremos eso y tal vez levantando el código un poco antes era mejor todavía, pero nos hemos tardado pensando que también el pueblo podía defender el código, pero faltaba información, faltaba socialización, también algunos argumentos para explicar. (Evo Morales, entrevista, 2018).

La abrogación del Código del Sistema Penal se tornó inevitable porque se convirtió en una demanda de alta agregación y porque la protesta no tuvo un actor estratégico que dirigiera esa circunstancial coalición opositora. Los gremios profesionales, las llamadas “plataformas ciudadanas” y los partidos políticos actuaban al unísono, pero sin un mando unificado. En esa medida, el Gobierno no tuvo un interlocutor específico para negociar los diversos pedidos, toda vez que la derogatoria de algunos artículos –negociada con médicos y transportistas– fue desplazada por la consigna maximalista de la abrogación del código.

Así ha sido, además de eso veo que hay algunos sectores opositores que estaban detrás del rechazo del código pese a que con este código se mejoraba la justicia, era una transformación profunda de la justicia; nosotros, en nuestro tiempo, dos veces hemos retrocedido fuertemente, en el tema de eliminar la subvención de gasolina y en el tema del código. Yo digo si el pueblo no está de acuerdo, no hay problema, qué podemos hacer. (Evo Morales, entrevista, 2018).

El costo de este proceso fue la mella de la imagen del presidente (ver gráfico 1 en Anexos). Una percepción pública que muestra los límites de la concentración de recursos de poder institucionales; en este caso, mayoría calificada en la Asamblea Legislativa Plurinacional y los efectos en un estilo de gobierno que es cuestionado por su desapego a las normas y el desconocimiento de una consulta popular.

5. Nuevas aristas del estilo de gobierno

Las cuatro coyunturas críticas tienen a las *reglas* en el centro del proceso político decisional: un decreto, dos leyes, un artículo de la CPE y una sentencia constitucional. No existen *actores estratégicos*, excepto el partido de gobierno, porque los protagonistas fueron sectores sociales afines al MAS –en el caso del “gasolinazo” y TIPNIS– y coaliciones circunstanciales de signo opositor en ocasión del referendo constitucional y la abrogación del Código Penal.

Es preciso destacar el procedimiento utilizado por el Gobierno en el caso del TIPNIS porque existe una diferencia nítida respecto al conflicto desatado por la promulgación del decreto gubernamental del “gasolinazo”. En esta oportunidad, las protestas populares fueron amainadas con una decisión presidencial: la derogatoria del decreto en cuestión. En cambio, la marcha de los indígenas de tierras bajas en oposición a la construcción de la carretera no solamente logró la suspensión de la obra, pese a las declaraciones taxativas del presidente acerca de su ejecución, sino que derivó en la aprobación de una ley de intangibilidad del TIPNIS en remplazo de la demanda de consulta previa.

En esa medida, el enfoque se concentra en la dinámica interna de la coalición de gobierno. Durante la primera gestión gubernamental de Evo Morales predominaron demandas de alta agregación, como la Asamblea Constituyente y la nacionalización; en cambio, en la segunda gestión, la relación entre el gobierno del MAS y los actores sociales estuvo signada por demandas de baja agregación, esto es, de

carácter sectorial y corporativo que están vinculadas a exigencias de cumplimiento de derechos o al beneficio directo de políticas públicas y decisiones gubernamentales. Es decir, las demandas sociales se orientaron hacia la gestión pública y provocaron una modificación en las relaciones entre el Gobierno y las organizaciones populares. En este contexto se sitúan el rechazo a la elevación de los precios de los carburantes y a la construcción de la carretera por el TIPNIS.

En cambio, las coyunturas críticas referidas al referendo constitucional y a la abrogación del Código Penal acontecen en la tercera gestión gubernamental del MAS y ponen en juego nuevas relaciones entre el oficialismo y las fuerzas de oposición. En ambos casos, el resultado es la mengua de fortaleza electoral y capacidad hegemónica del MAS, así como la complejización y ampliación del campo opositor. En el proceso del referendo se produce el ingreso en el escenario político nacional de fuerzas extraparlamentarias, tanto institucionales como informales. En el primer caso, resalta Soberanía y Libertad (Sol.bo), una organización política que había participado con éxito en las elecciones subnacionales de 2015, logrando victorias en la gobernación y el municipio de La Paz. La segunda novedad fue la movilización de grupos informales que se organizaron bajo la modalidad de “plataforma ciudadana” que tuvieron una notable presencia en los medios de comunicación y las redes sociales. Estos actores se sumaron al campo opositor que, hasta entonces, estaba circunscrito a los partidos con representación parlamentaria (PDC, UN y MDS) y que intentaron, infructuosamente, liderar la campaña por el “no” en el referendo o dirigir las protestas contra el Código Penal.

Las plataformas ciudadanas fueron la forma organizativa que adoptaron los sectores opositores que no tenían sello partidista. Mediante esta modalidad, varios grupos sociales ajenos a la actividad política, sobre todo sectores urbanos de clase media y alta y gremios profesionales, irrumpieron en el espacio público y fueron los protagonistas de las acciones de protesta contra el Código Penal que se enlazaron con el rechazo a la repostulación de Evo Morales, reclamando el respeto de los resultados del referendo constitucional.

Sin duda, la diversificación del campo opositor y el tipo de demandas en juego tuvieron consecuencias decisivas en el accionar gubernamental durante la tercera gestión de Evo Morales, por ende, en su estilo de gobierno.

El comportamiento gubernamental en estos eventos careció de *estrategia discursiva* para persuadir a sus seguidores y negociar de manera eficaz con sus detractores. Esta debilidad comunicacional – no realizó consultas a sus bases o informó escasamente a la opinión pública– se tradujo en un uso inadecuado de los *recursos de poder institucionales* por falta de coordinación y control, como aconteció con la represión policial en Chaparina. Los conflictos provocaron incertidumbre en el proceso decisional y pusieron en entredicho la capacidad del Gobierno para tomar medidas con eficacia y legitimidad. Las tres derrotas legales y el fracaso de su opción electoral pusieron en evidencia la ausencia de eficacia decisional a pesar de la concentración de recursos institucionales de poder.

Por la victoria del 2009, tan grande, hay una especie de elitización de las decisiones, porque [...] en el gasolinazo y el TIPNIS hay una baja consulta social; en cambio en el referéndum hay una alta consulta social; pero los tres te llevan a derrotas. (Álvaro García Linera, entrevista, 2017-2019).

Estos elementos permiten aseverar que no existe un modelo de gestión de conflictos en la conducta del Gobierno, tampoco se percibe un modo recurrente en la toma de decisiones; excepto la presencia dominante de la figura presidencial, en vínculo cercano con el vicepresidente. Las acciones gubernamentales se despliegan con certeza cuando existe un mandato popular que define un derrotero señalado por el presidente; en cambio, asumen un carácter contingente cuando son actos reactivos a situaciones conflictivas provocadas por actores sociales que cuestionan, contradicen o rechazan las decisiones gubernamentales.

En general, el presidente y el vicepresidente interactúan de manera permanente para tomar decisiones y solamente recurren a otros

miembros del Gobierno para determinados apoyos circunstanciales, generalmente de carácter jurídico y técnico. Sin embargo, el vicepresidente no participó en la aprobación de la estrategia reeleccionista mediante referendo, una decisión asumida por Evo Morales a partir de una propuesta de CONALCAM. En el caso del decreto del “gasolinazo” y de la Ley de Sistema de Código Penal, el vicepresidente promulgó esas normas para resguardar la imagen del presidente. Asimismo, al final de la jornada del referendo constitucional, el vicepresidente fue el vocero para manifestar que el Gobierno iba a esperar el reporte oficial de los resultados para pronunciarse al respecto puesto que, a su juicio, existía un “empate técnico”. Tres días después, Evo Morales aceptó la derrota. En el conflicto en torno al TIPNIS se expresó una nítida falta de coordinación en las esferas gubernamentales, puesto que ambas autoridades se enteraron de la represión policial después de los hechos.

En cada caso, se produce una adaptación a las circunstancias a partir de privilegiar las relaciones de poder respecto a la rutina institucional ya que existe un mandato que proviene de las organizaciones sociales con las cuales el presidente coordina y define las acciones estratégicas. Empero, con relación al “gasolinazo”, la consulta se limitó a los dirigentes nacionales de las organizaciones sociales y no hubo consulta a las bases pese a que los temas afectaban intereses de esos sectores. Por eso, en ocasión de la derogatoria del decreto, el presidente invocó la consigna de “mandar obedeciendo” como figura retórica que quiso expresar la adaptación a las demandas de las bases sociales de apoyo al Gobierno. En relación al conflicto en torno al TIPNIS ocurrió algo similar, puesto que la consulta sobre la construcción de carreteras, en el marco de un plan general de integración territorial, no involucró a las organizaciones indígenas de tierras bajas y la elección de construir ese tramo carretero fue relativamente casual. Por otra parte, respecto a la cancelación del proyecto carretero en el TIPNIS y a la abrogación de la Ley del Código del Sistema Penal, las explicaciones gubernamentales se enfocaron en resaltar los objetivos políticos de las protestas como parte de planes conspirativos.

Sin duda, la derrota del oficialismo en el referendo constitucional tiene otro cariz porque modificó el curso del proceso político. Puso en evidencia los límites del decisionismo presidencial a pesar de la disponibilidad de una mayoría parlamentaria calificada y la existencia de un campo opositor fragmentado y heterogéneo. *Lo político* como disputa por el poder –la intención oficialista de promover la continuidad de Evo Morales en la presidencia– se impuso a *la política* como proceso institucional –el respeto a las normas– erosionando la capacidad hegemónica del MAS y deteriorando la popularidad del presidente.

Capítulo 4

Estilo de gobierno: liderazgo, organizaciones e instituciones

El estilo de gobierno de Evo Morales se basa en la concentración de recursos de poder institucionales en la presidencia, la articulación de una coalición de gobierno con el gabinete ministerial, la bancada parlamentaria del MAS y una red de organizaciones sociales bajo su liderazgo y una intensa y estable relación de colaboración con el vicepresidente.

El proceso político decisional está concentrado en un actor estratégico individual que ocupa tres posiciones: presidente del Estado, jefe del partido de gobierno y dirigente de la red de organizaciones sociales que conforman su principal base de respaldo. En el ejercicio de su liderazgo combina estos tres roles de acuerdo a los temas de la agenda política gubernamental y nacional. Es decir, conduce el gabinete, coordina con la bancada parlamentaria e interactúa con los dirigentes de las organizaciones sociales que forman parte de la coalición de gobierno.

La forma de trabajo de Evo rompe los esquemas de toma de decisiones por el carácter consultivo con organizaciones e instituciones.

Tiene una agenda fija porque tiene reuniones permanentes, son reuniones ordinarias. Cuatro de siete días tiene agenda fija: Alto Mando, CONALCAM, gabinete y bancadas legislativas. Rompe con el clásico esquema de toma de decisiones colegiada, o de acción-reacción, porque consulta y debate con varias instancias y no se limita a un grupo reducido. (Hugo Siles, entrevista, 2019).

Otro actor gubernamental que juega un papel estratégico es el vicepresidente que, aparte de contar con la absoluta confianza del presidente, dispone de la legitimidad e institucionalidad del cargo. En general, el presidente y el vicepresidente interactúan de manera permanente, cotidiana y rutinariamente para tomar decisiones, y solamente recurren a otros miembros del Gobierno o de la coalición oficialista para solicitar determinados apoyos circunstanciales, generalmente, de carácter jurídico y técnico. La última palabra la tiene Evo Morales: “cuando me quedo solo en la noche y descanso es cuando me pongo a pensar en los temas y pienso qué decidir. Así siempre ha sido. Yo decido” (Evo Morales, entrevista, 2018).

A esa trama institucional es preciso sumar la fortaleza del vínculo carismático del presidente con los dirigentes y bases de las organizaciones sociales que se refuerza con el contacto cara-a-cara con sus seguidores y electores más fieles en una actividad cotidiana incesante que “rutiniza” el carisma de Evo Morales.

No existe un estilo recurrente en el manejo gubernamental por parte del presidente, empero es evidente que ocupa el centro del proceso político decisonal. En cada decisión se manifiesta una adaptación a las circunstancias a partir de privilegiar *lo político* respecto a *la política*, es decir, a las relaciones de poder respecto a la rutina institucional puesto que en su visión prevalece el mandato de las organizaciones sociales que forman parte de la coalición de gobierno y con las cuales el presidente coordina y define las acciones estratégicas del *proceso de cambio*.

El vicepresidente caracteriza este estilo como “decisionismo democrático situacional”. Es “situacional” porque responde a un tema

específico o un determinado conflicto y es “democrático” porque la decisión depende del presidente, pero es resultado de una interacción con una ocasional red de actores involucrados en el tema o conflicto en cuestión.

No hay método único pero siempre está el presidente en todas las decisiones. Por eso es decisionismo concentrado en la figura del presidente. Es democrático porque siempre hay otros actores que intervienen en las decisiones, siempre hay otros colectivos pero que varían con el tiempo y con los temas (Álvaro García Linera, entrevista, 2017-2019).

Algunas decisiones tuvieron su origen en iniciativas personales que surgían en sus viajes, como cuando a un ministro le planteó la idea de nacionalizar la empresa de telecomunicaciones. En otra ocasión, le transmitió al vocero gubernamental su iniciativa de crear el programa llamado “Bolivia Cambia, Evo Cumple”. Así también surgió la idea del “gasolinazo” cuando comentó al vicepresidente: “Estoy pensando que deberíamos quitar la subvención porque el Estado gasta mucho y esos recursos pueden beneficiar a las regiones, o repartir alimentos a la gente pobre” (Evo Morales).

En este acápite se analizan los rasgos generales del estilo de gobierno de Evo Morales a partir de los ejes temáticos (centro presidencial, liderazgo, presidencialismo y decisionismo) que permiten mostrar las diversas aristas del proceso político decisional durante las gestiones gubernamentales bajo el mando del MAS.

1. Centro presidencial

Los centros presidenciales son espacios formales o informales conformados por individuos y/o equipos que apoyan al presidente con tareas de asesoramiento, coordinación y planificación para reforzar la centralidad de su capacidad decisional. Generalmente, presentan una compleja trama institucional y política con un papel decisivo del

gabinete de ministros en la definición de la agenda gubernamental. Las relaciones entre el presidente y los ministros pueden ser de control, delegación y coordinación dependiendo del modo de gobierno presidencialista. Y, en esa red de relaciones, el lazo con el vicepresidente es crucial, ya sea por afinidad o por competencia. En este caso, existe un manejo centralizado del gobierno porque existe una tutela política del presidente sobre los ministros puesto que se trata de un presidencialismo de mayoría, lo que implica que existe solamente una jefatura.

El presidente no tiene relaciones radiales con los ministros, con quienes interactúa en el gabinete, aunque tampoco toma decisiones de manera colegiada. Es importante destacar que conduce una suerte de gabinete político –restringido a un grupo de ministros y al vicepresidente– que se reúne semanalmente para realizar evaluaciones y delinear acciones de carácter coyuntural. En suma, el gabinete es parte de un conjunto de instancias o entidades, algunas de las cuales no forman parte del Gobierno, con las que el presidente se reúne de manera permanente.

Al inicio de cada semana, se reúne con el Alto Mando militar, el martes está dedicado a las reuniones con CONALCAM u otras organizaciones sociales, los miércoles se realizan las sesiones de gabinete y cada jueves coordina acciones con la bancada oficialista de la Asamblea Legislativa Plurinacional. Estas reuniones se realizan al amanecer, una rutina que marca un estilo de conducción que remite a códigos rurales, así como denota una férrea disciplina:

A las cinco de la mañana [...]. La disciplina es clave. El secreto es dormir en los vuelos. Antes hacía tres mil flexiones al día y gimnasio. Cuando yo me meto a una cosa lo hago bien. Desde mi equipo de fútbol en Orinoca. (Evo Morales, entrevista, 2018).

La conducción del gabinete exigió un proceso de aprendizaje porque al principio de su mandato en su conducta prevalecían los códigos de la cultura sindical y el desconocimiento de los protocolos convencionales.

Las reuniones de gabinete [las] empezaba como dirigente sindical: orden del día, correspondencia [...] Poco a poco entendí: decretos, evaluaciones políticas, normas. Cuando entraba al despacho un militar me decía: “mande y ordene,” y yo pensaba, “cómo voy a ordenar a un militar, pues”. (Evo Morales, entrevista, 2018).

En el funcionamiento del gabinete se fue estableciendo una dinámica de trabajo a partir de la experiencia cotidiana.¹ Al principio, los ministros actuaban de manera aislada y en muchos casos elaboraban los decretos de su cartera sin coordinación ni consulta, así como solicitaban recursos directamente al Ministerio de Economía y Planificación o establecían acuerdos con agencias de cooperación u organismos multilaterales. Más adelante, se estableció una metodología de control y todos los decretos requieren una evaluación previa por parte de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE) y, luego, se consideran en el Consejo Nacional de Política Económica y Social (conapes), una instancia conformada por todos los miembros del gabinete y que se encarga de analizar y discutir las políticas económicas y sociales, aprobar proyectos normativos y resolver temas de coordinación interinstitucional, así como aprobar proyectos de decretos supremos y anteproyectos de leyes.

Después de ese doble tamiz, un decreto es puesto a consideración en reunión de gabinete. En la mayoría de los casos, existe un control previo y un seguimiento por parte del presidente o del vicepresidente. Y los decretos de emergencia tienen que, necesariamente, ser tramitados a través del primer mandatario.

¹ En varias oportunidades, Evo Morales se quejó del desempeño de algunos miembros del gabinete acusándolos de flojos y mentirosos. Un ejemplo al respecto: “[Las organizaciones sociales con r]azón se quejan y dicen que el presidente está mal acompañado, no le ayudan. Y de verdad, algunos alcaldes y algunos ministros siento que no me ayudan... Es importante hablar la verdad... Llamo al ministro y el ministro me dice... [hay agua], pero no hay agua. [Él] no sabía que estaba aquí, ese ministro... tiene que renunciar. Quien miente, mejor que renuncie” (*Página Siete*, 20 de agosto de 2012).

La agenda semanal es definida en una suerte de “gabinete político” que involucra a los ministros de Relaciones Exteriores, Presidencia, Justicia, Defensa, Gobierno y al viceministro de Coordinación con Movimientos Sociales y Sociedad Civil y, obviamente, el vicepresidente y presidente. Es un grupo de análisis de carácter informal porque no está contemplado en la Ley de Organización del Poder Ejecutivo (2006) y su composición no depende del tamiz institucional, sino de la confianza personal del presidente; por esa razón, en algunas circunstancias, participan otros personeros del Poder Ejecutivo. Es la instancia que realiza un balance político para establecer las orientaciones de la gestión gubernamental a partir de una evaluación de los posibles efectos de las acciones del Gobierno y de los conflictos en curso.

No existe una dependencia ministerial que realice las funciones de un *centro presidencial*, tampoco un grupo estable de colaboradores, excepto el “gabinete político”, cuya composición ha sido variada exceptuando al presidente y vicepresidente. En cierta medida porque solamente tres ministros tuvieron continuidad. El Ministerio de la Presidencia estuvo a cargo de Juan Ramón Quintana en tres oportunidades, lo que suma más de diez años (2006-2010, 2012-2017 y 2018-2019) y lo constituye como uno de los funcionarios con mayor permanencia en el gabinete, junto con los ministros de Economía y Finanzas Públicas, Luis Arce, y de Relaciones Exteriores, David Choquehuanca, que estuvieron en sus cargos once años de manera continua, aunque el titular de Economía y Finanzas Públicas retornó al gabinete en enero de 2019. En suma, no existe un espacio institucional específicamente diseñado para apuntalar la capacidad decisoria del presidente. Por lógica, ese posible *centro presidencial* pudo articularse en torno al ministerio de la Presidencia puesto que, formalmente, sus atribuciones le otorgan ese papel pero, en los hechos, no cumple esa función. Ese ministerio sin duda tiene un papel importante, pero está subordinado a la dinámica de trabajo del presidente porque

[...] tiene que ver también con este sello particular que le ha puesto el presidente a la toma de decisiones; el ministerio se mueve en una especie de espacio institucional formal, es una entidad coordinadora, necesariamente coordina con todo el gabinete, claro atípicamente, porque también coordina con los movimientos sociales [...]. El papel del ministerio respecto al presidente y vicepresidente es [...] de una interacción constructiva, también de deliberación en ese nivel, también de consulta y, en algunos casos, de toma de decisiones [...]. En ese contexto, el ministerio responde a ese nivel de confianza, se vincula con el gabinete por necesidades de coordinación, de monitoreo, de seguimiento, de identificación de los nudos gordianos en lo formal, pero también se vincula fuertemente con el poder legislativo o con los otros poderes. (Juan Ramón Quintana, entrevista, 2019).

Así como no existe un *centro presidencial* de carácter institucional es evidente que tampoco se ha constituido un “grupo palaciego” en torno a la figura presidencial. Ese vocablo se utiliza de manera convencional en la jerga política boliviana para designar a un círculo de colaboradores estrechos que incide en las decisiones del presidente. El estilo de gobierno de Evo Morales no presenta signos similares, ni siquiera análogos, puesto que la mayoría de los colaboradores cercanos al presidente –ministros y/o voceros– han rotado en sus funciones o tuvieron una presencia temporal, exceptuando tres ministros que ejercieron su cargo en las tres gestiones gubernamentales. Empero, esos ministros no formaron un grupo compacto ni fueron parte de un círculo de allegados. El ministro de Economía y Finanzas, encargado de diseñar e implementar el modelo económico, no participó en la toma de decisiones sobre la nacionalización. El ministro de Relaciones Exteriores no fue consultado respecto a la declaratoria de *persona non grata* al embajador norteamericano. El ministro de la Presidencia fue reincorporado al gabinete para que estableciera contacto con las comunidades indígenas y encarara la solución del conflicto en el TIPNIS.

En la gestión gubernamental se pone de manifiesto la mutua influencia entre el estilo personal en el ejercicio del cargo y las

restricciones o incentivos de la institución presidencial. Sin embargo, el estilo de gobierno de Evo Morales denota un tipo de ejercicio más cercano a la *presidencia personal* que a la *presidencia institucional* puesto que la impronta particular del líder tiene más peso que las reglas que encuadran la estructura organizativa del poder ejecutivo. Es una suerte de *príncipe democrático*.

La labor presidencial, en general, no está basada en rutinas institucionales definidas por actos de planificación burocrática, excepto los protocolos convencionales, puesto que el mandatario se involucra en los diversos niveles de la gestión pública: “En los aniversarios convoca a los alcaldes, a los gobernadores, pide informes de [los programas] “Bolivia Cambia, Evo Cumple”, “Mi Riego” y prepara el programa una semana antes del evento. Él define la agenda. Está en todos los temas” (Iván Canelas, entrevista, 2019).

En el manejo del Gobierno existe una red que involucra a los ministros y a los dirigentes de CONALCAM, pero son niveles de decisión que no se superponen y tampoco tienen relaciones de jerarquía porque actúan en ámbitos diferentes y cumplen funciones diversas. El presidente tiene relaciones radiales con esos actores porque ocupa el centro del proceso decisional y, de acuerdo a la agenda gubernamental, aborda temas de gestión con el gabinete y la bancada legislativa, en cambio, discute las decisiones estratégicas con los dirigentes de CONALCAM. En alguna oportunidad, el presidente declaró que CONALCAM “será la máxima instancia de decisiones políticas, que esté por encima del gabinete para profundizar los cambios” (“Bolivia: Evo Crea el Conalcam, será el máximo nivel de decisión política”, 2008).

El único miembro del gobierno que está involucrado de modo constante y de diversas maneras en las decisiones presidenciales es el vicepresidente. Unas veces lo secunda, en otros casos, lo reemplaza. El centro gravitacional es el presidente, sin embargo, el vicepresidente juega un papel crucial puesto que Evo Morales y Álvaro García Linera no solamente actúan como un binomio colaborativo, sino que intercalan acciones para desarrollar una agenda común. “Álvaro es

insustituible [...]. Si algo de “grupo palaciego” existe es con el vicepresidente” (Evo Morales, entrevista, 2018).

Este hecho es resultado del modo de ejercicio del cargo por parte de Álvaro García Linera, con un desempeño caracterizado por una lealtad absoluta al presidente y su predisposición para realizar una tarea conjunta al mando del Gobierno.

Su metodología de consulta es previa, por su formación sindical, construye sus determinaciones conversando con varias personas. Desconozco si alguien hablaba con él después de las once de la noche, pero al día siguiente, tenía alguna iniciativa. No es una persona insegura, sino democrática. Consultaba a varios pero no de manera constante, aunque con Álvaro García Linera la relación es más continua. (Iván Canelas, entrevista, 2019).

Esta impronta distingue el estilo de gobierno de Evo Morales de otras gestiones presidenciales que se caracterizaron por la enemistad entre máximas autoridades o una lógica conspirativa en el accionar del vicepresidente de turno. Los dos binomios anteriores al gobierno del MAS son ejemplos de este aserto. En ambos casos se produjo la sucesión constitucional, por fallecimiento (Hugo Banzer) y renuncia (Gonzalo Sánchez de Lozada), pero ambas estuvieron precedidas de una evidente enemistad entre presidente y vicepresidente. Jorge Quiroga fue acusado de organizar un grupo de afines al interior de ADN para disputar la conducción del partido que tenía como jefe al presidente. Carlos Mesa fue acusado de traición por el MNR porque se alejó del Gobierno en septiembre de 2003 por discrepancias con el presidente respecto al cambio de ministros, empero no renunció a su cargo. Esos antecedentes refuerzan la importancia del papel de Álvaro García Linera como acompañante de Evo Morales en las tres gestiones gubernamentales.

No es casual que las atribuciones del vicepresidente fueran ampliadas en el nuevo texto constitucional en una suerte de formalización de su labor durante los primeros meses de la gestión gubernamental. En el pasado, las tareas del vicepresidente se limitaban a

remplazar al presidente en situaciones específicas y era reconocido como presidente del Senado, un cargo que casi nunca ejercía. En cambio, en el nuevo texto constitucional se ampliaron sus atribuciones.

El vicepresidente participa de manera constante en las reuniones de gabinete y con la bancada parlamentaria, pero no en las sesiones orgánicas de CONALCAM. En temas de gestión pública existe un área donde el vicepresidente no se involucra porque es el ámbito donde se plasma de manera exclusiva el ejercicio de liderazgo de Evo Morales. Esta actividad, además, refuerza el *intercambio político* entre el líder y sus seguidores en una suerte de rutinización de su carisma mediante la realización de obras a través del programa “Bolivia Cambia, Evo Cumple”, es decir, con respuestas a demandas específicas y en vínculo directo con sus seguidores y los pobladores de las localidades o entidades beneficiadas.

[En] lo que el presidente trabaja muy solo y yo prefiero no involucrarme es en el programa “Bolivia Cambia, Evo Cumple”. Porque tiene que ver mucho con un cálculo político. De dónde está débil, dónde refuerza, a qué sector potencia. Y ese es su mundo. Tiene en su cabeza el mapa del país y lo conoce de memoria. Te puede dar los nombres, el número de concejales por municipios y cómo se llega en avión, en barco, en lo que sea. Él hace este trenzado de alianzas para definir candidaturas, es algo que hace y [en lo que] yo no me involucro. Ese trenzado es una habilidad extraordinaria personalizada de Evo. Este trenzado es una hechura de él. (Álvaro García Linera, entrevista, 2017-2019).

Ese programa se inició en 2006 con un fondo de ayuda del Gobierno de Venezuela y, más adelante, tuvo financiamiento público para apoyar proyectos educativos, deportivos y de salud en los municipios. Fue suspendido en 2017 para privilegiar el apoyo a proyectos productivos con mayores montos de inversión. La entrega de obras de ese programa es realizada por el presidente de manera directa en sus constantes visitas a las comunidades, pueblos y ciudades reforzando el contacto cara-a-cara que caracteriza su estilo de gestión

gubernamental: “Evo marca una línea de permanente relación con la sociedad rural y no se limita al mundo ciudadano y consulta a todos, porque ha visitado, ha conocido prácticamente todos los municipios y comunidades con [los que] establece vínculos intensos” (René Martínez, entrevista, 2018).

No se trata solamente de una rutinización del carisma del líder, también es la reproducción de las pautas de *intercambio político* que caracterizan el desempeño del MAS –como instrumento político de las organizaciones sindicales– en su relación con el Estado, merced a la mediación de Evo Morales y su incuestionable liderazgo.

2. Liderazgo y carisma

La distinción entre líder como actor y liderazgo como una relación que se activa cuando se toman decisiones que producen bienes colectivos permite diferenciar otras facetas del accionar presidencial. Las cualidades personales de Evo Morales como líder son resaltadas por sus colaboradores y seguidores y permiten advertir el tipo de relaciones que establece para ejercer su liderazgo. En este caso, el mismo no se limita a las interacciones con los ministros o los personeros del entorno gubernamental puesto que se forjó con antelación a su irrupción en la arena política. Es fruto de su labor como dirigente sindical a la cabeza de las federaciones de campesinos productores de hoja de coca desde 1988.

Según una crónica periodística, a mediados de los años noventa, Evo Morales tenía un objetivo político que resultaba irrisorio en las circunstancias en las cuales fue formulado. Sin embargo, puso en evidencia la existencia de una visión que refleja un rasgo peculiar del sindicalismo boliviano, esto es: la ausencia de fronteras entre lo político y lo sindical que marca la conducta de las organizaciones gremiales que nunca se confinaron al ámbito meramente reivindicativo. La anécdota en cuestión se basa en el relato de un ciudadano peruano:

Es abril de 1995 y el dirigente de los sembradores de hoja de coca, Evo Morales, está detenido en una base militar en Copacabana [...]. Entre los varios reclusos está Ricardo Soberón, investigador peruano y defensor de la coca que muchos años después llegaría a ser zar antidrogas de su país. Pasan la gélida noche altiplánica en la cárcel, entre insultos e indagaciones. “En plena madrugada y en medio de los interrogatorios, el jefe de la base me quiso tranquilizar diciéndome que no me preocupara, que los peruanos le caíamos bien, que incluso él estaba casado con una arequipeña”, recuerda Soberón, quien ahora es experto en políticas públicas sobre drogas. Sin embargo, aquel oficial soltó una frase más [...]. “El verdadero problema es ese indio de mierda”, dijo el jefe de la base señalando a Evo, quien se encontraba aparentemente dormido, con su rostro cubierto por un sombrero. Soberón recuerda bien ese momento hace 22 años. “Evo levanta la cabeza, como si hubiese estado atento a toda nuestra conversación y contesta rápidamente: oficial, este indio de mierda va a ser tu presidente”. (Miranda, 2018).

Esta anécdota muestra una temprana impronta decisionista que remite a un momento constitutivo previo a su trayectoria política todavía en ciernes –recién será elegido diputado uninominal dos años después, en 1997, con la mayor votación a nivel nacional– puesto que ya es una figura pública por su desempeño como dirigente sindical en el Chapare. Ese momento está precedido de una duda existencial –que le quita el sueño; sería la primera de cuatro veces en las que ocurrió tal cosa–² en la medida que tiene que decidir entre la aceptación o el rechazo a una invitación para ser candidato en una elección sindical.

Quando he ido al Chapare he decidido trabajar. Me he comprado moto, estaba pensando [en] casarme y comprarme [una] casa. En 1986 vinieron viejos dirigentes y, como eran mayores, tenía que hacer caso porque eso me han enseñado en mi casa. Ellos me han dicho “tienes que ser dirigente de la federación”, y esa noche no he dormido. “¿Qué hago?” No tenía plata para ir en auto y he agarrado

² Véase capítulo 1, pág. 51.

mi bicicleta. Once kilómetros he pedaleado y he pensado: si me dicen que voy a ser candidato, cómo va a ser mi frente, pensando, les voy a proponer que el frente se llame Frente Amplio de Masas Antiimperialistas. Como [iba] a ser candidato a la federación y era por frentes, tenía que presentar un frente, varios nombres he pensado, pero aquí la sigla sale linda: FAMA. Estaban esperando los dirigentes, nos hemos reunido; “Evo, tienes que ser dirigente”. No estoy convencido, pero tampoco voy a rechazar a personas mayores, yo era chango, pues, tendría 24 años o 25 años. Con 28 gané, ese año perdí; pero decidí ser dirigente. (Evo Morales, entrevista, 2018).

Su carrera sindical se inició en 1981 como secretario de Deportes del sindicato San Francisco. En 1985 asumió el cargo de Secretario General y en 1988 fue elegido Secretario Ejecutivo de la Federación Especial de Trabajadores Campesinos del Trópico de Cochabamba. A principios de los años noventa, asumió el mando de un ente de coordinación de las seis federaciones de cocaleros del Chapare y hasta la fecha mantiene esa posición de jefatura.

La forja de su liderazgo político se dio en el ejercicio de la dirigencia sindical durante varias décadas y se combinó con su labor parlamentaria entre 1997 y 2006. Su trabajo de dirigente no fue rutinaria puesto que su sector estaba sometido a una fuerte represión policial y militar. La “lucha contra el narcotráfico” desplegada por Estados Unidos tenía, en el caso boliviano, un foco de atención: los cocaleros, es decir, los campesinos productores de hoja de coca del trópico de Cochabamba que, desde mediados de los años ochenta, empezaron a organizarse en sindicatos. La defensa de las plantaciones de coca frente a la política de sustitución y, luego, erradicación convirtió la resistencia cocalera en una lucha por la soberanía frente a la intromisión norteamericana. Así, el clivaje nación *versus* imperialismo pasó a formar parte de la visión política de Evo Morales, un discurso forjado en la lucha cotidiana.

En esa capacidad destaca su formación sindical pero no limitada a las demandas cocaleras, sino que era una lectura política: por

soberanía frente a Estados Unidos que tenía en Chimoré sus bases. Ante esa dependencia Evo reacciona, y más aún frente a las agresiones de los soldados que agredían, robaban, violaban en los pueblos. Evo percibe que la lucha no pasaba solo por defender la hoja de coca sino que era un tema de dignidad, de soberanía y eso le permite transitar de lo sindical a lo político. Otro elemento central es su conducta dirigente honesta muy distinta a la de los dirigentes corruptos que se vendían a los empresarios. (Iván Canelas, entrevista, 2019).

Una capacidad dirigente que se reforzaba con liderazgo porque estaba presente en los bloqueos y marchas a pesar de la represión policial y militar. En una ocasión, relata un ex vocero gubernamental, cuando Evo Morales era diputado y había un bloqueo, él estaba en primera fila. Llegó la policía para reprimir y la gente escapó, pero él se quedó parado. Los periodistas y otros campesinos sintieron vergüenza y fueron al punto del bloqueo para acompañarle. “Esa conducta era ejemplar para las bases”, señala Iván Canelas. Una conducta que era reconocida y ratificada cada año con su reelección como máximo dirigente de las federaciones campesinas del trópico de Cochabamba.

Al hermano Evo, como conductor sindical, [lo] he acompañado casi 23 años. En los ampliados propone, sugiere y si las bases dicen “no”, entonces acepta y escucha lo que plantean los dirigentes. No es que siempre ha tomado decisiones. A veces la gente rebasa al compañero Evo, él siempre ha sido muy cauto. Y cuando los mineros pusieron dinamita al Congreso, él dijo: “compañeros no hagamos eso”. Cuando el dirigente está de frente en la batalla, las bases están con él, cuidando a su líder. Cuántas marchas, cuántas movilizaciones se han hecho bajo su mando. En la primera masacre de 1988, él estaba empezando como secretario de Deportes, después de la central y así sucesivamente ha subido. Siempre planificando muy bien, con uno, dos, tres, cuatro planes para resolver los diálogos. (Leonilda Zurita, entrevista, 2018).

El ejercicio de liderazgo es una demostración permanente porque la relación entre dirigente y afiliados exige la recreación de un perfil de líder como un recurso necesario para la conducción sindical:

Frente a las bases, el dirigente siempre tiene que mostrar fuerza, firmeza, claridad. Ahora también me he dado cuenta [de] que el presidente tiene que estar alegre porque la gente no puede verte preocupado. Contagia, es psicológico. Es mejor hablar con el *pueblo, pueblo*. Con ese compañero que no está aspirando, que no está pensando en ser concejal, alcalde, diputado. Cuando los dirigentes están en eso – son pocos– es mejor escuchar el mensaje de las bases. (Evo Morales, entrevista, 2018).

Su relación directa con las bases es una de las características centrales del liderazgo de Evo Morales. Utiliza un lenguaje directo y sencillo, recurre a las anécdotas para ilustrar sus mensajes y es categórico cuando critica a dirigentes o autoridades. El tono coloquial de sus continuas intervenciones públicas –diarias, en realidad, porque sigue una rutina de entrega de obras– es matizado con alusiones deportivas y machistas que remiten a un código de identificación con sus seguidores: “habla como nosotros”.

Según relató una exministra, al finalizar la jornada, el presidente revisa las cartas que la gente le entrega en sus giras –algunos papeles, los maltrechos por el trajín, son planchados previamente– para instruir el tipo de respuesta. En algunos casos, el presidente llama por teléfono al remitente para atender su petición o escuchar demandas, consejos y apoyo. “La jefa de gabinete le preparaba un cuadro con todas las cartas que le entregaban en sus giras y él daba órdenes de [a] quien responder” (Iván Canelas, entrevista, 2019).

En lo cotidiano, sus colaboradores y colaboradoras destacan varios atributos que se refieren a su capacidad de liderazgo, un liderazgo que, en su opinión, no ha sufrido modificaciones en el tránsito del mundo sindical a la gestión gubernamental:

Empieza su jornada a las 5 a. m. y regresa a las 5 p. m. Después de sus reuniones viaja, porque su estilo es el contacto directo. A las tres de la tarde, si no había nada que hacer se sentía mal porque era sinónimo de flojera. Su padre le dijo: “si alguien entra a su casa antes [de] que se entre el sol, es un flojo”. (Iván Canelas, entrevista, 2019).

Tiene una disciplina férrea en función de los objetivos que se traza [...]. Es muy exigente para cumplir sus compromisos, no se permite error, es enemigo de las improvisaciones. Donde está él hay orden, por ejemplo, en los sindicatos: cuando él está, automáticamente todo el mundo se estructura, se ordena y funciona en la misma lógica. (Iván Iporre, entrevista, 2019).

Lo necesitamos y él nos necesita. El líder tiene que orientarnos y hacernos reaccionar. Es cariñoso, amable y no ha cambiado. Nos dio una enseñanza: “no mientan”. Es mi mejor maestro en el sindicalismo. (Leonilda Zurita, entrevista, 2018).

La importancia del ejercicio de liderazgo proviene de la experiencia sindical.

Ante el pueblo fuerte... ante el pueblo con fuerza, porque con debilidad desmoralizas; nosotros los dirigentes no podemos desmoralizar a las bases. Las bases nos crean a nosotros, nosotros tenemos que estar seguros lo que vamos a hacer, debatiendo, decidiendo con ellos, a veces decidir nosotros, para eso somos comité ejecutivo, hay que ejecutar; y últimamente aprendí también que si uno se sacrifica por el pueblo, el pueblo también se sacrifica, si uno defiende al pueblo, el pueblo también te defiende. (Evo Morales, entrevista, 2018).

3. Presidencialismo y sistema de partidos

El presidencialismo otorga al mandatario una serie de prerrogativas para la toma de decisiones, más aún si se trata de un *presidencialismo de mayoría* reforzado por un *sistema de partido predominante*. Evo

Morales venció con mayoría absoluta de votos en tres elecciones sucesivas y, por ende, dispuso de una innegable legitimidad de origen. Además, el MAS consiguió mayoría parlamentaria y no tuvo necesidad de realizar pactos o establecer acuerdos con otras fuerzas políticas, excepto en la primera gestión gubernamental. En el segundo y tercer gobierno logró la mayoría calificada en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores y se configuró un *sistema de partido predominante*, lo que reforzó el presidencialismo puesto que el *control multipartidario*, referido a la labor de la oposición parlamentaria, se tornó débil o, prácticamente, nulo.

En la primera gestión de Evo Morales prevaleció una figura de *gobierno dividido* puesto que, a partir del segundo año, la oposición hizo prevalecer su mayoría en la Cámara Alta convirtiéndose en un actor con capacidad de veto. Este recurso de poder institucional fue utilizado por la oposición entre 2007 y 2009 porque condicionó o modificó diversas iniciativas gubernamentales y resultó eficaz en la fase final del proceso constituyente cuando negoció la modificación de varios artículos del nuevo texto constitucional para dar curso a la aprobación de la convocatoria al referendo aprobatorio de la CPE.

Es decir, durante la primera gestión de Evo Morales existió un relativo *control multipartidario* –que se refiere a la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo– como mecanismo de regulación y/o restricción a las acciones del Gobierno. Estas restricciones fueron parcialmente efectivas porque el Poder Ejecutivo utilizó otros mecanismos convencionales para gobernar, como los decretos presidenciales, que no dependen de la autorización del poder legislativo. En el caso de la nacionalización, el Gobierno optó por esta modalidad por razones de eficacia decisional evitando un debate legislativo para modificar la Ley de Hidrocarburos. Además, la legitimidad de origen de la presidencia de Evo Morales, así como la legitimidad de la demanda de nacionalización, sustentada, además, por el respaldo legal conferido por el referendo sobre el gas y por la Ley de Hidrocarburos, anularon cualquier cuestionamiento opositor.

Otra modalidad de restricción al poder del presidente surgió después de las elecciones subnacionales que se realizaron de manera coincidente con los comicios generales de 2005. Por primera vez se eligió, por voto popular, a los prefectos y la mayoría de los vencedores eran de signo opositor al MAS. Este hecho implicó una reducción de las atribuciones del presidente que, hasta entonces, designaba de manera directa a esas autoridades subnacionales. La elección de prefectos implicó la instauración de la *división vertical de poderes* como un nuevo esquema de descentralización política. Con esos resultados, además, se amplió el pluralismo, puesto que las autoridades departamentales pertenecían a diversas fuerzas políticas y el MAS era una fuerza minoritaria en la dimensión vertical de la distribución del poder ya que solamente consiguió un tercio de los prefectos. Ese desempeño electoral se repitió en el futuro puesto que el MAS nunca obtuvo más del 50 % de votos en elecciones departamentales.³

Los prefectos opositores formaron una coalición con los comités cívicos para rechazar los planes gubernamentales. Las desavenencias con el oficialismo derivaron en una grave confrontación política que se resolvió en las urnas con la realización de un referendo por la revocatoria de mandato del binomio presidencial y de los prefectos. Es importante destacar este hecho. No solamente se trató de la primera experiencia de revocatoria de mandato en Bolivia, sino que no existen otras experiencias nacionales de revocatoria de mandato presidencial en las cuales se haya incluido a autoridades regionales. Los resultados fueron favorables al oficialismo con 67 % de votos y la figura presidencial salió fortalecida puesto que consiguió el mayor respaldo electoral en su trayectoria política (gráfico 2). Esta disputa puso en evidencia la existencia de nuevas formas de restricción a la autoridad presidencial, sin embargo, la consulta electoral fortaleció la capacidad política de Evo Morales.

Es evidente que el presidencialismo se vigorizó con la victoria de Evo Morales por mayoría absoluta debido a que fue la primera

³ Ver gráfico 2 en Anexos.

elección directa en el ciclo democrático inaugurado en 1982; sin embargo, a pesar de disponer de mayoría en la Asamblea Constituyente, el MAS no realizó modificaciones sustantivas sobre este tópico en la nueva CPE. Se mantuvieron los rasgos centrales del régimen presidencialista, aunque se modificó la modalidad de elección precautelando la legitimidad de origen del primer mandatario en tanto se estableció su elección directa en primera o segunda vuelta y se eliminó la intervención del Congreso en la segunda ronda. Es decir, se suprimieron las reglas que incentivaban la conformación de un presidencialismo de coalición, al estilo de los gobiernos vigentes entre 1985 y 2003. No obstante, se mantuvo el sistema electoral mixto y las dos cámaras legislativas que no necesariamente favorecen la forja de un presidencialismo de mayoría. Por otra parte, y de manera específica, no se modificaron ni se incrementaron las atribuciones del presidente; al contrario, algunas facultades fueron cercenadas, por ejemplo su prerrogativa de rechazar la censura congresal a los ministros si es que la censura –individual o colectiva– está respaldada con dos tercios de votos. La destitución, en esas condiciones, es una atribución del Órgano Legislativo y no puede ser vetada por el presidente.

Coincidentemente, pero de manera casual, en la nueva CPE se ampliaron las atribuciones del vicepresidente. En el pasado las tareas del vicepresidente se limitaban a remplazar al presidente en situaciones específicas y, eventualmente, conducir el Senado, aunque la norma también establecía que se podía elegir a un senador para que ejerciera la presidencia de esa cámara, lo que sucedía de manera constante. Por ese motivo, el vicepresidente era considerado “la quinta rueda del carro”; en cambio, en este período, el vicepresidente cumple un papel importante ratificando la idea de binomio: “con Álvaro somos dos, una yunta, uno toro blanco, otro toro negro, que trabajamos por Bolivia” (Evo Morales, entrevista, 2018).

Un aspecto relevante en el esquema de funcionamiento del gobierno del MAS es la función del vicepresidente que ejerció su tarea de presidente del Congreso y, luego, de la Asamblea Legislativa Plurinacional. En el pasado, por diversos factores, generalmente vinculados

al carácter de coalición o a la desconfianza entre presidente y vicepresidente, esta tarea era asumida por el presidente del Senado. El papel de Álvaro García Linera reforzó la confianza entre las máximas autoridades del Estado y fortaleció la coordinación entre el binomio y la bancada oficialista, al margen de las reuniones semanales del presidente y vicepresidente con los legisladores.

El rol del vicepresidente, como se describe en el acápite relativo al centro presidencial, es múltiple y está basado en una relación de confianza con el presidente, tal como es reconocido:

El vicepresidente me observa y cuando está seguro él y yo estoy equivocado, yo escucho perfectamente, y cuando mis planteamientos están seguros, me respalda generalmente, diplomáticamente, con respeto, porque somos compañeros, somos hermanos, yo tengo la obligación de escuchar. (Evo Morales, entrevista, 2018).

Ese rol se refleja en las nuevas atribuciones conferidas al vicepresidente, puesto que el nuevo texto constitucional establece que puede:

1. Asumir la Presidencia del Estado, en los casos establecidos en la presente Constitución.
2. Coordinar las relaciones entre el Órgano Ejecutivo, la Asamblea Legislativa Plurinacional y los gobiernos autónomos.
3. Participar en las sesiones del Consejo de Ministros.
4. Coadyuvar con la Presidenta o el Presidente del Estado en la dirección de la política general del Gobierno.
5. Participar conjuntamente con la Presidenta o el Presidente del Estado en la formulación de la política exterior, así como desempeñar misiones diplomáticas. (Artículo 174, CPE).

Este perfil fue elaborado por los constituyentes del MAS encargados de redactar el informe en la comisión respectiva a partir de su percepción del desempeño del vicepresidente y pone en evidencia la importancia de su presencia en el Gobierno.

El desempeño vicepresidencial y su cercanía con Evo Morales se explica, en buena medida, por la combinación entre *presidencialismo de mayoría* y *sistema de partido predominante* puesto que el poder no

es compartido ni existen incentivos para actuar al margen o en contra del primer mandatario, tampoco existen fisuras ni competencia interna en la coalición de gobierno.

En el pasado, durante la *democracia pactada* (1985-2003), el *presidencialismo de coalición* implicaba el establecimiento de pactos partidistas –en un sistema de partidos de carácter pluralista– para forjar mayorías parlamentarias capaces de elegir presidente y vicepresidente. Los pactos implicaban alianzas congresales que dependían del reparto de cuotas de poder y, por ende, de una negociación permanente entre socios de la coalición de gobierno bajo pautas de cooperación y, al mismo tiempo, competencia.

Estas diferencias institucionales permiten entender los rasgos del presidencialismo de Evo Morales y su ejercicio del poder.

Decisionismo y mecanismos de control

El ejercicio de la autoridad presidencial carece de límites y restricciones cuando no hay *control multipartidista* ni *contramayoritario*; entonces existe el riesgo del predominio del decisionismo debido a la concentración de poder en el partido de gobierno. Por ende, es posible que se imponga la *presidencia personal* sobre la presidencia institucional y que el líder prescindiera de los factores exógenos para tomar decisiones o que lo haga al margen de las leyes y las instituciones. El *estilo de gobierno* de Evo Morales denota la tensión entre una concepción de la política como orden establecido y otra como transformación de las relaciones de poder, entre *la política* y *lo político*, entre reproducción institucional y *proceso de cambio*:

Por encima de lo jurídico, una decisión política: esa es otra ventaja que tengo. Si toda la vida íbamos a estar sometidos al tema jurídico sin cambiar la parte jurídica, era imposible resolver los problemas sociales, las demandas sociales. Está bien, hay que respetar, pero, por encima de lo jurídico, es lo político. La parte jurídica debe adecuarse

a las necesidades del pueblo. Una vez dije: “Yo le meto ilegalmente, ahora que los abogados legalicen porque si no, no puedes avanzar”. Tienes que cambiar la forma de gestión, ¿caso vamos a estar sometidos? Total, mientras no estemos robando, está bien. (Evo Morales, entrevista, 2018).

Varias cosas hemos asumido con el presidente no porque lo decía la Constitución, sino porque las circunstancias lo demandaban. En esta idea de grupo en fusión –de Sartre–⁴ como algo que se está construyendo y no un grupo serial que simplemente repite lo que otros han hecho. (Álvaro García Linera, entrevista, 2017-2019).

Es evidente que no hubo *control multipartidario* excepto en la primera gestión gubernamental, en la cual la oposición parlamentaria jugó un papel decisivo porque tenía capacidad de veto. Ahora bien, a diferencia del caso argentino, donde el poder legislativo le otorgó al presidente la potestad de gobernar mediante decretos, y a diferencia del caso norteamericano, donde se confirió poderes al Gobierno para violentar los derechos constitucionales en caso de amenazas a la seguridad nacional; en Bolivia, la bancada oficialista, pese a que tenía mayoría calificada de dos tercios, no aprobó ninguna disposición para otorgarle más poder al presidente, ni para que el Órgano Ejecutivo asumiera labores del Legislativo. El accionar oficialista se definió y se define a partir de una coordinación entre el Gobierno y su bancada parlamentaria en reuniones semanales y en la medida que no existen actores con capacidad de veto en el seno de la coalición de gobierno no hay trabas internas que dificulten la toma de decisiones.

Respecto al *control contramayoritario* como mecanismo institucional que regula el accionar gubernamental y vela para que su

⁴ “El grupo en fusión del que habla Sartre en la *Crítica de la razón dialéctica* es el elemento a base del cual cada hombre singular se reencuentra, o sea, se realiza completamente, en la resolutiva dimensión de la comunidad. Esto se hace posible al darse de pronto, en la experiencia de los hombres en lucha por comunes reivindicaciones, al caer en la cuenta de que no están luchando por intereses particulares, sino por los de la justicia misma” (Rigobello, 2000, p. 64).

conducta se apege a la norma es necesario destacar que en el nuevo texto constitucional se reconocieron cuatro órganos del Estado y, desde entonces, el Órgano Electoral Plurinacional, junto con el Tribunal Constitucional, puede realizar labores de control contramayoritario. En la medida que las leyes orgánicas fueron aprobadas recién a mediados de 2010 no hubo acciones de este tipo de control durante el primer gobierno del MAS, aunque es necesario destacar que, en el segundo semestre del 2008, se produjo una situación llamativa. En septiembre de ese año, el oficialismo convocó a referendo aprobatorio de la nueva CPE; sin embargo, la Corte Nacional Electoral se negó a administrar ese evento porque la convocatoria tenía problemas legales y administrativos. Es decir, no era aún órgano del Estado, pero cumplió tareas de control contramayoritario. Es posible encontrar actuaciones similares del TSE en los últimos años –por ejemplo, en ocasión del referendo constitucional de febrero de 2016– que puso algunos límites al Órgano Ejecutivo. Después de la sentencia del TCP que aprueba la reelección indefinida, la oposición demandó que el TSE rechazara la habilitación de Evo Morales y Álvaro García Linera en cumplimiento de los resultados del referendo constitucional de febrero de 2016; empero, las determinaciones del TCP no pueden ser soslayadas por ningún órgano del Estado.

En relación a la nacionalización no se dieron interacciones entre oficialismo y oposición ni entre órganos del Estado, por lo tanto, no existieron acciones de control multipartidario ni contramayoritario. En otras situaciones de conflicto se pusieron de manifiesto nuevas modalidades de freno y restricción. Estas fueron resultado de acciones colectivas de protesta y de rechazo que lograron revertir decisiones gubernamentales o impidieron la aplicación de determinadas políticas o normas a pesar de la mayoría congresal del partido de gobierno y la decisión presidencial.

Estas modalidades pueden definirse como *control o restricción episódica* (Mayorga, 2014) que proviene de la sociedad y no del ámbito político institucional y que se manifestó de varias maneras; como la derogatoria del decreto que elevó el impuesto a los

carburantes en diciembre de 2010, la declaratoria de intangibilidad del TIPNIS en octubre de 2012 y la abrogación de la ley del Sistema de Código Penal a principios de 2018. Un decreto y una ley fueron anulados por efecto de la protesta social, en cambio, el oficialismo optó por aprobar una ley para zanjar una demanda de sectores del movimiento indígena.

Estas experiencias de derrota del Gobierno del MAS permiten matizar este decisionismo en el *estilo de gobierno* de Evo Morales a partir de la distinción entre “decisionismo de iniciativa” y “decisionismo delegativo”. En el primer caso, “el gobernante está dispuesto a modificar o retirar la decisión” en reacción al rechazo de la ciudadanía; en el segundo, el mandatario no revisa su decisión y “se auto-justifica en la legitimidad electoral con la que se ha accedido al gobierno” (Annunziata, 2015, p. 102). En ese sentido, el cumplimiento de un mandato popular (nacionalización y nueva CPE) puede comprenderse como *decisionismo delegativo*; en cambio, el retroceso gubernamental en los casos del “gasolinazo”, TIPNIS y Código Penal expresa un modo de *decisionismo de iniciativa*, es decir, un dictamen presidencial también está sometido a restricciones que ponen en evidencia la existencia de diversas limitaciones al ejercicio del poder político.

A manera de colofón

El estilo de gobierno de Evo Morales tiene una impronta peculiar por la presencia activa de los dirigentes de las organizaciones sociales que forman parte de la coalición de gobierno. El proceso político decisional depende de la combinación de tres instancias que se relacionan de manera variable: dos son institucionales y una es de carácter extra gubernamental en términos formales. A juicio del vicepresidente, existen tres anillos que se superponen como capas, pero el presidente las interseca porque ocupa el centro y las conecta de acuerdo a los temas de la agenda gubernamental o la coyuntura política.

El primer anillo está ocupado por CONALCAM que representa a las organizaciones sociales campesinas e indígenas de carácter nacional. El segundo y tercer anillo corresponden al gabinete de ministros y a la bancada parlamentaria. El presidente es el actor estratégico que las vincula cuando es preciso porque, en general, existe una división del trabajo en la coalición de gobierno puesto que lo político y estratégico corresponde al ámbito orgánico sindical donde el presidente es *primus inter pares*, en cambio, los temas de gestión se afincan en el gabinete de ministros y, cuando es preciso su cobertura legal, en la bancada parlamentaria.

El presidente es el actor exclusivo que decide en consulta con los miembros que componen estos anillos ya sea en la ejecución de políticas o en la adopción de decisiones estratégicas. En temas de gestión pública opera, obviamente, el gabinete, empero su funcionamiento está sometido a un control de las iniciativas ministeriales antes de que sean puestas a consideración del presidente. Al principio no existía este tamiz y los ministros presentaban directamente sus propuestas de decreto en gabinete pero el presidente y el vicepresidente exigieron su revisión y evaluación antes de su tratamiento y eventual aprobación. Asimismo, en algunos temas de gestión, las propuestas ministeriales requieren ser conocidas y aprobadas por las organizaciones agrupadas en CONALCAM. En las decisiones estratégicas –por ejemplo, aprobación de la CPE, ley de pensiones, seguro universal de salud, etc.– el presidente consulta, debate y aprueba con CONALCAM antes de que se ponga en conocimiento del gabinete. En ambos casos existe una coordinación con la bancada parlamentaria, habida cuenta de que las decisiones de la coalición de gobierno deben institucionalizarse o implementarse mediante leyes. Eso ocurrió en el caso de la ley de “intangibilidad” del TIPNIS, la convocatoria al referendo constitucional de 2016 y el código penal, no así en relación con la nacionalización y al “gasolinazo” que tuvieron un itinerario distinto porque su dispositivo fue un decreto presidencial.

El vicepresidente interviene en los tres anillos, aunque esporádicamente en el caso de CONALCAM, coadyuvando –o siendo

consultado— en la mayoría de las decisiones presidenciales. A diferencia de la tradición boliviana que consagra la existencia de un “grupo palaciego” o la existencia de reyertas entre presidente y vicepresidente, en los gobiernos del MAS predomina una suerte de *binomio palaciego*.

De esta manera, se puede destacar dos rasgos centrales del estilo de gobierno de Evo Morales: consulta formal a los dirigentes de las organizaciones sociales en una lógica de codecisión en temas estratégicos y manejo cotidiano de la gestión gubernamental —en el Ejecutivo y en el Legislativo— en una lógica de colaboración y consulta permanente con el vicepresidente. En el lazo con la sociedad, sobre todo en las zonas rurales, prevalece el intercambio político entre el presidente y sus seguidores que se refuerza con el despliegue del programa “Bolivia Cambia, Evo Cumple”, cuya denominación pretende resaltar que Evo Morales encarna el *proceso de cambio* como líder carismático indiscutible para sus seguidores. La combinación entre liderazgo, aparato institucional del Estado y red de organizaciones se traduce en un ejercicio peculiar de *presidencia personal* cuyas decisiones responden a demandas sociales de raigambre popular y se legitiman con mandatos que son considerados imperativos por Evo Morales sin circunscribirse a la pugna por el poder político.

Anexos

Cuadro 1
Elecciones nacionales, 2002

Partido	Votación	Porcentaje
MNR	624.126	22,46%
MAS	581.884	20,94%
NFR	581.163	20,91%
MIR	453.375	16,32%
MIP	169.239	6,09%
UCS	153.210	5,51%
ADN	94.386	3,40%
LYJ	75.522	2,72%
PS	18.162	0,65%
MCC	17.405	0,63%
Condepa	10.336	0,37%
Votos en blanco	130.685	4,36%
Votos nulos	84.572	2,82%
Votos emitidos: 2.994.065		

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

Cuadro 2

Representación parlamentaria, 2002-2005

Partido	Senadores	Diputados	Total
MNR	10	36	46
MAS	8	27	35
MIR	5	26	31
NFR	2	25	27
MIP	1	6	7
UCS	0	5	5
ADN	1	4	5
PS	0	1	1

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CNE.

Cuadro 3

Elecciones generales - 2005

Partido	Votación	Porcentaje
MAS	1.544.374	53,74%
PODEMOS	821.745	28,59%
UN	224.090	7,79%
MNR	185.859	6,47%
MIP	61.948	2,16%
NFR	19.667	0,68%
FREPAB	8.737	0,30%
USTB	7.381	0,26%
Votos en blanco	124.046	3,99%
Votos nulos	104.570	3,37%
Votos emitidos: 3.102.417		

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CNE.

Cuadro 4
Representación parlamentaria, 2005-2009

Partido	Senadores	Diputados	Total
UN	1	8	9
MAS	12	72	84
MNR	1	7	8
PODEMOS	13	43	56

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la CNE.

Cuadro 5
Elecciones Asamblea Constituyente - 2006

Partido	Votación	Porcentaje
ADN	18.905	0,72%
AYRA	12.667	0,49%
MAS	1.322.656	50,72%
MBL	27.658	1,06%
MIR-NM	39.983	1,53%
UCS	12.750	0,49%
UN	187.706	7,20%
MNR	59.239	2,27%
MNR-A3	101.753	3,90%
MNR-FRI	35.580	1,36%
PODEMOS	399.668	15,33%
AAI	23.342	0,90%
CN	93.248	3,58%
TRADEPA	37.684	1,45%
ASP	63.565	2,44%

CDC	4.247	0,16%
ALBA	1.645	0,06%
MAR	2.486	0,10%
MCSFA	3.992	0,15%
MIBOL	1.860	0,07%
AS	20.970	0,80%
MOP	12.309	0,47%
APB	57.906	2,22%
ASI	56.907	2,18%
MACA	8.903	0,34%
Válidos	2.607.629	83,22%
Blancos	417.399	13,32%
Nulos	108.565	3,46%
Emitidos	3.133.593	100,00%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CNE.

Cuadro 6

Número de Asambleístas por Partido y Agrupación Ciudadana – 2006

Partido	Departamental	Uninominal	Total
AAI	0	1	1
APB	1	2	3
AS	1	5	6
AYRA	0	2	2
ASP	1	1	2
CN	2	3	5
MAS	18	119	137

MBL	1	7	8
MCSFA	0	1	1
MIR-NM	1	0	1
MNR	3	5	8
MNR-A3	1	1	2
MNR-FRI	1	7	8
MOP	1	2	3
PODEMOS	11	49	60
UN	3	5	8
Total	45	210	255

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CNE.

Cuadro 7

Referéndum Autonomías Departamentales - 2006

Cómputos departamentales

Departamentos	Sí	No
La Paz	26,6%	73,4%
Oruro	24,5%	75,5%
Potosí	26,9%	73,1%
Chuquisaca	37,8%	62,2%
Cochabamba	37%	63%
Pando	57,7%	42,3%
Beni	73,8%	26,2%
Tarija	60,8%	39,2%
Santa Cruz	71,1%	28,9%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CNE.

Cuadro 8

Referéndum Revocatorio de Mandato Popular - 2008

Binomio presidencial. Resultados Nacionales

¿Usted está de acuerdo con la continuidad del proceso de cambio liderizado por el presidente Evo Morales Ayma y el vicepresidente Álvaro García Linera?		
Respuestas	Votos	Porcentaje
Sí	2.103.872	67,4%
No	1.017.037	32,6%
Votos	Totales	Porcentaje
Válidos	3.120.909	92,6%
Blancos	134.098	4,0%
Nulos	115.973	3,4%
Emitidos	3.370.980	100%
Descripción	Totales	Porcentaje
Mesas habilitadas	21.974	100%
Mesas reportadas	21.922	99,8%
Mesas fusionadas	49	0,2%
Mesas que no funcionaron	3	0,01%
Actas observadas	0	0%
Mesas no reportadas	0	0%
Descripción	Cantidad	Porcentaje
Inscritos habilitados	4.047.706	
Votos computados	3.370.980	
Participación		83,3%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CNE.

Cuadro 9

Referéndum Revocatorio de Mandato Popular - 2008

Binomio presidencial y prefectos

Departamento Votación	¿Usted está de acuerdo con la continuidad del proceso de cambio liderizado por el presidente Evo Morales Ayma y el vicepresidente Álvaro García Linera?		¿Usted está de acuerdo con la continuidad de las políticas, las acciones y la gestión del prefecto del departamento?	
	Sí	%	No	%
CÓMPUTO NACIONAL	Sí	2.103.872	67,41%	
	No	1.017.037	32,59%	
Presidente ratificado: Evo Morales Ayma (MAS).				
CHUQUISACA	Sí	92.616	53,88%	
	No	79.266	46,12%	
Prefecta: Savina Cuéllar. No fue sometida a votación.				
LA PAZ	Sí	885.028	83,27%	364.214 35,48%
	No	177.772	16,73%	662.259 64,52%
Prefecto revocado: José Luis Paredes (PODEMOS).				
COCHABAMBA	Sí	402.681	70,90%	195.290 35,19%
	No	165.276	29,10%	359.602 64,81%
Prefecto revocado: Manfred Reyes Villa (AUN).				

SANTA CRUZ	Sí	273.525	40,75%	451.191	66,43%
	No	397.670	59,25%	228.041	33,57%
Prefecto ratificado: Rubén Darío Costas Aguilera (APB).					
PANDO	Sí	13.753	52,50%	14.841	56,21%
	No	12.445	47,50%	11.564	43,79%
Prefecto ratificado: Leopoldo Fernández Ferreira (PODEMOS).					
BENI	Sí	43.146	43,72%	64.866	64,25%
	No	55.542	56,28%	36.091	35,75%
Prefecto ratificado: Ernesto Suárez Sattori (PODEMOS).					
TARIJA	Sí	66.645	49,83%	78.170	58,06%
	No	67.102	50,17%	56.474	41,94%
Prefecto ratificado: Mario Adel Cossío Cortez (Encuentro Regional).					
POTOSÍ	Sí	185.317	84,87%	171.629	79,08%
	No	33.029	15,13%	45.390	20,92%
Prefecto ratificado: Mario Virreira Iporre (MAS).					
ORURO	Sí	141.161	82,99%	84.447	50,85%
	No	28.935	17,01%	81.620	49,15%
Prefecto ratificado: Alberto Luis Aguilar Calle (MAS).					

Fuente: *Elaboración propia con base en datos de la CNE.*

Cuadro 10
Elecciones generales - 2009

Agrupación política	Votos	Porcentaje	Representación parlamentaria	
			Diputados	Senadores
Movimiento al Socialismo MAS	2.943.209	64,22%	88	26
Convergencia Nacional CN	1.212.795	26,46%	37	10
Unidad Nacional UN	258.971	5,65%	3	-
Alianza Social AS	106.027	2,31%	2	-
Otras fuerzas	97.733	1,35%	-	-
Inscritos	5.088.924			
Votos válidos	4.582.785	90%	130	36

Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal Supremo Electoral.

Cuadro 11
Elecciones generales - 2014

Agrupación política	Votos	%	Representación parlamentaria	
			Diputados	Senadores
Movimiento al Socialismo MAS	3.053.846	61,04%	86	25

Unidad Demócrata UD (Alianza UN y Demócratas)	1.225,095	24,49%	33	9
Partido Demócrata Cristiano PDC	453.647	9,07%	11	2
Movimiento Sin Miedo MSM	135.885	2,72%	-	-
Partido Verde de Bolivia PVB	134.792	2,69%	-	-
Inscritos	5.973.901			
Votos válidos	5.003.265	84%	130	36

Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal Supremo Electoral.

Gráfico 1

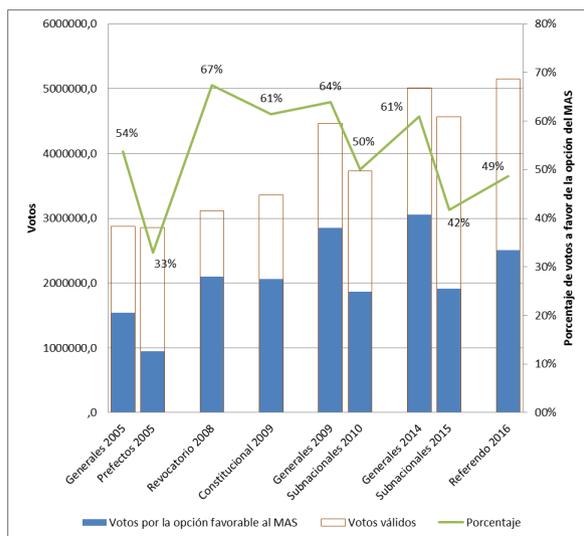
Porcentaje de la aprobación de Evo Morales

Promedio mensual de encuestas en área urbana(enero 2016 - abril 2018)



Fuente: Elaboración propia en base a recopilación de encuestas publicadas en la prensa sobre aprobación del presidente. Base de datos construida por Armando Ortuño (mayo de 2018).

Gráfico 2
Desempeño electoral del MAS (2005-2016)



Fuente: Elaboración propia.

Bibliografía consultada

Acuña, Carlos H. (Coord.) (2015). *El valor estratégico de la gestión pública. Trece textos para comprenderla*. Buenos Aires: CAF.

Agamben, Giorgio (1996). El pueblo y su doble. *Archipiélago* (24), pp. 79-82.

Agencia de Noticias Fides (2003). Codepanal; antes de vender recuperemos la propiedad del gas natural. ANF [versión en línea]. Recuperado de: <http://cort.as/-N6SD>.

Agencia de Noticias Fides (2007). Evo plantea unir autonomías para no descuartizar Bolivia”. ANF [versión en línea]. Recuperado de: <http://cort.as/-QjJu>

Agencia de Noticias Fides (2007). Santa Cruz preside Consejo Nacional Democrático. ANF [versión en línea]. Recuperado de: <http://cort.as/-QjNo>

Annunziata, Rocío (2015). Bolivia y la incertidumbre democrática. A propósito del libro de Fernando Mayorga: *Incertidumbres tácticas. Ensayos sobre democracia, populismo y ciudadanía*. *Estudios Políticos*, 6 (6).

Apter, David (1976). Nkrumah, carisma y golpe de estado. En Dankwart Rustow (Ed.). *Filósofos y Estadistas. Estudios sobre el liderazgo*. Gedisa: Barcelona.

Arditi Benjamín (1987). Una gramática posmoderna para pensar lo social. En Norbert Letcher (Comp). *Cultura política y democratización*. Santiago: CLACSO - FLACSO.

Arrarás, Astrid y Deheza, Grace (2005). Referéndum del gas en Bolivia 2004: mucho más que un referéndum. *Revista de Ciencia Política*, 25 (2), pp. 161-162.

Barovero, Michelangelo (2002). *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*. Madrid: Trotta.

Bartolini, Stefano (1988). Partidos y sistema de partidos. En Pasquino Gianfranco y Stefano Bartolini (Eds.). *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza.

Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicolás (1991). *Diccionario de política*. México: Siglo XXI.

Bosoer, Fabián (2003). Maquiavelo, Schmitt, Gramsci y el decisionismo de los años '90: viejos y nuevos príncipes. En Tomás Várnagy (Comp.). *Fortuna y virtud en la República Democrática*. Buenos Aires: CLACSO .

Calderón, Fernando (2008). *Inflexión histórica: la situación social-institucional en el cambio político de América Latina*. México: Instituto Federal Electoral.

Cheresky, Isidoro (2012). Mutación democrática, otra ciudadanía, otras representaciones. En Isidoro Cheresky (Comp.). *¿Qué Democracia en América Latina?* Buenos Aires: CLACSO-Prometeo.

Crabtree, John, Gray Molina, George y Whitehead, Laurence (Eds.) (2009). *Tensiones irresueltas. Bolivia, pasado y presente*. La Paz: PNUD / Plural editores.

Curzio, Leonardo (2000). Toma de decisiones. En Tomás Miklos (Coord.). *Las decisiones políticas. De la planeación a la acción*. México: Siglo XXI.

Derrida, Jacques (1978). *Espolones. Los estilos de Nietzsche*. Valencia: Pre-textos.

Díaz, Elías (2002). Estado de derecho y legitimidad democrática. En Miguel Carbonell, Wistano Orozco y Rodolfo Vázquez (Coords.). *Estado de*

derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina. México: Siglo XXI.

Do Alto, Hervé (2007). El MAS-IPSP boliviano: entre la protesta callejera y la política institucional. En Karin Monasterios, Pablo Stefanoni y Hervé do Alto (Eds.). *Reinventando la nación en Bolivia: movimientos sociales, Estado y poscolonialidad*. Plural: La Paz.

Do Alto, Hervé y Stefanoni, Pablo (2006) *Evo Morales: de la coca al Palacio. Una oportunidad para la izquierda indígena*. La Paz: Malatesta.

Eco Diario (2008) Evo Morales y prefectos, en apuesta de alto riesgo por referendo revocatorio. *Ecodiario* [versión en línea]. Recuperado de: <http://cort.as/-QjMo>

El Deber (2013). La consulta no ha definido el trazado de vía por el TIPNIS. *Hoy Bolivia* [versión en línea]. Recuperado de: <http://cort.as/-OOpp>

El Deber (2015). ¿Qué dice el artículo 205 del Código Penal?. *El Deber* [versión en línea]. Recuperado de: <http://cort.as/-QjTx>

Europa Press (2008). Morales encabeza una marcha multitudinaria para reclamar una nueva Constitución para Bolivia. *Europa Press* [versión en línea]. Recuperado de: <http://cort.as/-QjRm>

Exeni, José Luis (2016). *Democracia (im)pactada. Coaliciones políticas en Bolivia (1985-2003)*. La Paz: CLACSO.

Fabbrini, Sergio (2009). *El ascenso del príncipe democrático. Quién gobierna y cómo se gobierna en las democracias*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

FLACSO (2008). Dossier: ALBA: Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe. *Cuadernos de Integración en América Latina*. San José: FLACSO / Secretaría General.

Fundación UNIR (2011). Análisis de la conflictividad del TIPNIS y potenciales de paz. *Cuadernos de investigación sobre la conflictividad*, 1 (1). pp. 5-50.

Gamarra, Eduardo (1992). Presidencialismo híbrido y democratización. En René Mayorga (Ed.). *Democracia y gobernabilidad en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.

Garcés, Fernando (2010). *El Pacto de Unidad y el Proceso de Construcción de una Propuesta de Constitución Política del Estado*. La Paz: Programa Nina / Agua Sustentable / CEJIS / CENDA.

García Linera, Álvaro (2009). Estado Plurinacional: economía y política. En vv. AA. *Poder y cambio en Bolivia 2003-2007*. La Paz: PIEB / Embajada del Reino de los Países Bajos.

García Linera, Álvaro (2012). *Las tensiones creativas de la revolución. La quinta fase del Proceso de Cambio*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional.

García Linera, Álvaro (2014). *Identidad boliviana. Nación, mestizaje y plurinacionalidad*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional.

García Yapur, Fernando; Soliz Romero, Marizol y García Orellana, Alberto (2014). *MAS legalmente ipsip legitimamente. Ciudadanía y devenir estado de los campesinos indígenas en Bolivia*. La Paz: PIEB.

García Yapur, Fernando; Soliz Romero, Marizol y García Orellana, Alberto (2015). *“No somos del MAS, el MAS es nuestro”. Historias de vida y conversaciones con campesinos indígenas de Bolivia*. La Paz: CIS / PIEB / PNUD.

Giddens, Anthony (1984). *La constitución de la sociedad*. Buenos Aires: Amorrortu.

Goitia, Rodolfo (2011). Evo: “Quieran o no” se construirá la carretera a Beni; indígenas están molestos. *Eju!* [versión en línea]. Recuperado de: <http://cort.as/-NrbD>.

Hoy (2016). Evo Morales reconoce derrota en referendo. *Hoy* [versión en línea]. Recuperado de: <http://cort.as/-OOvy>.

La Prensa (2008). La reelección hunde el acuerdo y Evo encabeza marcha a La Paz. *Eju!* [versión en línea]. Recuperado de: <http://cort.as/-QjPM>.

La Prensa (2010). Decretazo. Oposición define el gasolinazo como un “golpe bajo” al pueblo. *Eju!* [versión en línea]. Recuperado de: http://cort.as/-No_k.

- Lanzaro, Jorge (2003). Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina. En Jorge Lanzaro (Comp.). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Lanzaro, Jorge (2016). El centro presidencial en Uruguay: 2005-2015. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 25 (2): pp. 121-142.
- Lanzaro, Jorge (2017). *La "tercera ola" de las izquierdas latinoamericanas: entre el populismo y la social-democracia. Aportes para una agenda de investigación*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República.
- Lindholm, Charles (1990). *Carisma. Análisis del fenómeno carismático y su relación con la conducta humana y los cambios sociales*. Barcelona: Gedisa.
- Lujambio, Alonso (2006). Gobiernos divididos en once estados de la Federación Mexicana, 1989-1997. María Casar e Ignacio Marván (Coords.). *Gobernar sin mayoría, México, 1867-1967*. México: Taurus-CIDE.
- MAS-IPSP (2006). *Refundar Bolivia para vivir bien*. Propuesta oficial del MAS para la Asamblea Constituyente. La Paz: s. e. Separata periodística.
- Mayorga, Fernando (2002a). *Neopopulismo y democracia. Compadres y padrinos en la política boliviana (1988-1999)*. Cochabamba: Centro de Estudios Superiores Universitarios.
- Mayorga, Fernando (2002b). *Avatares. Ensayos sobre política y sociedad en Bolivia*. Cochabamba: CESU-UMSS.
- Mayorga, Fernando (2007). *Encrucijadas. Ensayos sobre democracia y reforma estatal en Bolivia*. La Paz: Gente Común.
- Mayorga, Fernando (2009). *Antinomias. El azaroso camino de la reforma política*. Cochabamba: UMSS.
- Mayorga, Fernando (2011). *Dilemas. Ensayos sobre democracia intercultural y Estado Plurinacional*. La Paz: Plural editores.
- Mayorga, Fernando (2014). *Incertidumbres tácticas. Ensayos sobre democracia, populismo y ciudadanía*. La Paz: PIEB / Plural editores.
- Mayorga, Fernando (2019). *Antes y después del referendo. Política y democracia en el Estado Plurinacional*. Cochabamba: CESU-UMSS.

Mayorga, Fernando y Rodríguez, Benjamín (2015). *Democracia participativa y crisis política. Análisis de los resultados del Referéndum Revocatorio de Mandato Popular 2008*. La Paz: OEP.

Mayorga, Fernando y Rodríguez, Benjamín (2016). *Urnas y democracia directa. Balance del Referendo Constitucional*. La Paz: OEP.

Mesa, Carlos (2005). Mensaje del Presidente Carlos Mesa anunciando su renuncia. *Bolivia.com*. Recuperado de: <http://cort.as/-N6TQ>

Mighalhas Latinoamérica (2008). Bolivia: Evo Crea el CONALCAM, será el máximo nivel de decisión política. *Mighalhas Latinoamérica* [versión en línea]. Recuperado de: <http://cort.as/-PEXm>.

Miklos, Tomás (Coord.) (2000). *Las decisiones políticas. De la planeación a la acción*. México: IFE-Siglo XXI.

Ministerio de Comunicación (2006). *Palabras de Evo Morales, Presidente de la República, en la instalación de la Asamblea Constituyente, 6 de agosto de 2006*. Recuperado de: <http://cort.as/-Qjen>.

Ministerio de Comunicación (2007). *Informe del Presidente de la República de Bolivia, Evo Morales Ayma, en su primer año de gestión 22 de enero del 2007*. Recuperado de: <http://cort.as/-Qjen>.

Ministerio de Comunicación (2007). *Informe del Presidente de la República de Bolivia, Evo Morales Ayma, en su primer año de gestión 22 de enero del 2007*. Recuperado de: <http://cort.as/-Qjen>.

Miranda, Boris (2018). 4 anécdotas personales que explican por qué Evo Morales lleva 12 años en el poder en Bolivia (y aún quiere más). *BBC Mundo*. Recuperado de: <http://cort.as/-PEcL>.

Morales Olivera, Manuel (2016a). El decreto de nacionalización. *América Latina en Movimiento* [versión en línea]. Recuperado de: <http://cort.as/-N6Sr>.

Morales Olivera, Manuel (2016b). Dos más dos es igual a cinco. *América Latina en Movimiento* [versión en línea]. Recuperado de: <http://cort.as/-N6T->.

- Morales Olivera, Manuel (2016c). Los contratos petroleros. *América Latina en Movimiento* [versión en línea]. s. d.
- Morales, Evo (2014). *Mi vida: de Orinoca al Palacio Quemado*. La Paz: Santillana.
- Mouffe, Chantal (1999). *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona: Paidós.
- Mouffe, Chantal (2003). *La paradoja democrática*. Barcelona: Gedisa.
- Navarro, César (2018). *47 días que cambiaron la historia*. Biblioteca Laboral. La Paz: Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social.
- Página Siete (2015). Asesores españoles teorizan y promueven reelección constitucional, según exvocal. *Página Siete* [versión en línea]. Recuperado de: <http://cort.as/-QjLu>
- Panbianco, Angelo (1990). *Modelos de partido*. Madrid: Alianza Universidad.
- Pasquino, Gianfranco y Bartolini, Stefano. (Eds.) (1988). *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza.
- Przeworski, Adam (2004). Política y administración. En Luiz Carlos Bresser Pereira, Nuria Cunill Grau, Leonardo Garnier, Oscar Oszlak y Adam Przeworski. *Política y gestión pública*. Buenos Aires: CLAD/FCE.
- Przeworski, Adam (2012). *El valor estratégico de la gestión pública. Trece textos para comprenderla*. Buenos Aires: CAF.
- Quiroga, Hugo (2017). *El decisionismo democrático*. Buenos Aires: Edhasa.
- Rada, Alfredo (2015). *En defensa de los movimientos sociales*. Agencia Plurinacional de Comunicación [versión en línea]. Recuperado de: <http://cort.as/-QjoY>.
- Red ATB (2016). A 10 años de la nacionalización de hidrocarburos [entrevista]. *Esta casa no es hotel* [programa de tv]. La Paz: Red ATB. Recuperado de: <http://cort.as/-N6Mp>.
- República de Bolivia (2006). *Reglamento a la Ley de Organización del Poder Ejecutivo*, D. S. N.º 28631, 8 de marzo.

Rigobello, Armando (2000). *El porqué de la filosofía*. Madrid: Caparrós editores.

Rosanvallon, Pierre (2009). *La legitimidad democrática*. Buenos Aires: Manantial.

Rustow, Dankwart (Ed.) (1976). *Filósofos y estadistas. Estudios sobre el liderazgo*. México: Fondo de Cultura Económica.

Sartori, Giovanni (1987). *Partidos y sistema de partidos*. Madrid: Alianza.

Sartori, Giovanni (1999). *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza.

Schmitt, Carl (1991). *El concepto de lo político*. Madrid: Alianza.

Tcach, César (2011). Pensar las coaliciones en la Argentina contemporánea. *Revista Temas y Debates*, 15 (21), pp. 43-52.

Touraine, Alain (1995). *Producción de la sociedad*. México: UNAM.

Tsebelis, George (2007). La toma de decisiones en los sistemas políticos. Actores de veto en el presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo y multipartidismo. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas. Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.

Tucker, Robert (1976). La teoría del liderazgo carismático. En Dankwart Rustow (Ed.). *Filósofos y estadistas. Estudios sobre el liderazgo*. México: Fondo de Cultura Económica.

Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia (2011). *5 Leyes Fundamentales del Estado Plurinacional*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional.

Wellek, René y Warren, Austin (1996). *Teoría literaria*. Madrid: Gredos.

Lista de entrevistados

Evo Morales, presidente del Estado Plurinacional de Bolivia (2006-2009, 2010-2014, 2015-2019).

Fechas: 1 de febrero, 16 de mayo, 29 de octubre y 1 de noviembre de 2018. Cochabamba.

Álvaro García Linera, vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia (2006-2009, 2010-2014, 2015-2019).

Fechas: 26 de agosto y 20 de octubre de 2017; 20 de junio y 10 de diciembre de 2018; 7 de enero, 18 de febrero, 17 de marzo, 25 de abril y 23 de mayo de 2019. La Paz.

Iván Canelas, vocero gubernamental (2008-2010) y ministro de Comunicación (2011-2012).

Fecha: 13 de noviembre de 2017. Cochabamba.

Pablo Cingolani, asesor de campaña electoral del MAS (2005).

Fecha: 27 de agosto de 2017. La Paz.

Alex Contreras, vocero gubernamental (2006-2008).

Fecha: 30 de junio de 2017. Cochabamba.

Gabriel Herbas, diputado por el MAS (2005-2009) y Contralor General del Estado (2008-2016).

Fecha: 26 de octubre de 2018. Cochabamba.

Iván Iporre, miembro de la comitiva en la primera gira internacional de Evo Morales en 2005 y director de la Escuela de Gestión Pública Plurinacional.

Fecha: 11 de septiembre de 2017. La Paz.

René Martínez, diputado y senador por el MAS (2006-2009 y 2010-2014) y ministro de la Presidencia (2018).

Fecha: 12 de junio de 2018. La Paz.

Adolfo Mendoza, asesor del Pacto de Unidad en la Asamblea Constituyente y senador por el MAS (2010-2014).

Fecha: 29 de enero de 2019. Cochabamba.

Eduardo Paz Rada, sociólogo.

Fecha: 10 de septiembre de 2017. La Paz.

Juan Ramón Quintana, ministro de la Presidencia (2006-2010, 2012-2017 y 2018-2019).

Fecha: 5 de abril de 2019. La Paz.

Héctor Ramírez, secretario general de la Vicepresidencia del Estado.

Fecha: 3 de marzo de 2018. La Paz.

Carlos Romero, ministro de Desarrollo Rural Agropecuario y Medio Ambiente (2008), de Autonomías (2009), de la Presidencia (2010-2012) y de Gobierno (2012-2014 y 2015-2019).

Fecha: 30 de enero de 2019. La Paz.

Hugo Siles, ministro de Autonomías (2015-2017).

Fecha: 12 de abril de 2018.

Leonilda Zurita, senadora (2006-2009) y Secretaria Ejecutiva de la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia Bartolina (2010-2011). Cochabamba.

Fecha: 10 de junio de 2018.

Sobre el autor

Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y doctor en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/México). Catedrático en la Facultad de Ciencias Sociales y director del Centro de Estudios Superiores Universitarios (CESU) de la Universidad Mayor de San Simón (UMSS). Coordinador del Grupo de Trabajo “Ciudadanía, organizaciones populares y representación política” del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales” (CLACSO).

Últimos títulos publicados: *Estado, ampliación de la democracia y disputa política* (2012), *Estado, modelo de desarrollo e inclusión social* (2012), *Elecciones y legitimidad democrática en América Latina* (2016), *Crisis y cambio político en Bolivia. Octubre y noviembre de 2019 en Bolivia: la democracia en una encrucijada* (2020).

MANDATO Y CONTINGENCIA

Estilo de gobierno
de Evo Morales

Este libro indaga el perfil político de Evo Morales al mando de la presidencia durante tres gestiones sucesivas (2006-2019). La primera edición fue presentada días antes de las elecciones realizadas el 20 de octubre de 2019. En esa ocasión, Evo Morales fue candidato a la reelección por tercera vez consecutiva y venció en las urnas. No obstante, los opositores al Movimiento al Socialismo (MAS) desconocieron su victoria argumentando un supuesto fraude y desplegaron una serie de acciones que culminaron en un golpe de Estado perpetrado el 10 de noviembre de 2019. De esta manera finalizó un ciclo político signado por el protagonismo de Evo Morales cuyo modo de acción es analizado e interpretado en estas páginas.

No es una biografía ni esboza su pensamiento político, sino que intenta explicar su estilo de gobierno presuponiendo que un estilo designa un conjunto de rasgos peculiares que distinguen un comportamiento; un modo de hacer las cosas con actitudes, palabras y gestos; una manera de tomar decisiones. ¿Cómo ejerció la presidencia Evo Morales? Utilizando dos términos que permiten describir y explicar su manejo del poder: mandato y contingencia. El acto de gobernar implica ambas facetas porque la política es una combinación de estrategia y táctica, pone en juego el vínculo entre estructura y coyuntura, es la búsqueda –interminable– de un punto de equilibrio entre el peso de la historia y la levedad del acontecimiento.

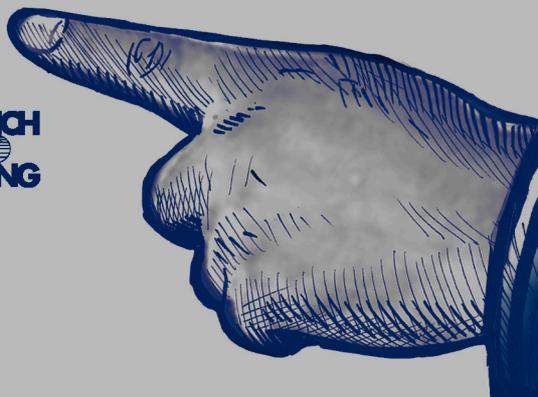
Analizar el estilo de gobierno de Evo Morales requiere evaluar el proceso político decisional tomando en cuenta el papel del poder ejecutivo, la composición y funcionamiento de la coalición con las organizaciones populares, campesinas e indígenas, las modalidades de elaboración de la agenda gubernamental, la implementación de políticas públicas y la interacción entre oficialismo y fuerzas de oposición, con la finalidad desentrañar algunos rasgos constantes en la conducción del gobierno y destacar la influencia de elementos fortuitos en determinadas coyunturas críticas durante el proceso de cambio conducido por Evo Morales.



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**



ISBN 978998771227055