

# Globethics Repository

The logo for Globethics, featuring the word "Globethics" in white, sans-serif font centered within a solid blue rectangular background.

## El caudillismo fragmentado [The fragmented warlordism]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see <https://www.globethics.net>. Data and content policy of Globethics Repository see <https://repository.globethics.net/pages/policy>.

Item Type	Article
Authors	Laserna, Roberto
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-07-10 17:32:40
Link to Item	<a href="http://hdl.handle.net/20.500.12424/218216">http://hdl.handle.net/20.500.12424/218216</a>

## ***El caudillismo fragmentado***

*En el gobierno de Evo Morales conviven tres tendencias: el indigenismo, el estatismo y el populismo, articuladas por el nacionalismo como referencia común y por el liderazgo unificador del presidente. El artículo sostiene que, en última instancia, la orientación populista prevalece sobre las demás. Como se trata de una tendencia políticamente poco clara, que se define más por su método que por sus objetivos, no ha permitido que el gobierno consolide un rumbo definido. Hoy, Evo Morales se encuentra sometido a las presiones contradictorias de sectores y grupos sociales cada vez más fragmentados y dispersos, y corre el riesgo de buscar refugio afirmando su caudillismo, lo cual crearía una gobernabilidad frágil y poco democrática.*

**Roberto Laserna**

### ***Las tres tendencias del MAS***

¿Cómo se puede caracterizar el gobierno de Evo Morales? ¿Hacia dónde va? ¿Qué tipo de cambios propone y cuál es la imagen de futuro que orienta su accionar? En base al análisis de discursos, propuestas y decisiones, propongo la hipótesis de que dentro del Movimiento al Socialismo (MAS) coexisten al menos tres facciones, cuya interrelación permitiría explicar la naturaleza y la orientación del gobierno que lidera Evo Morales.

---

**Roberto Laserna:** investigador social boliviano doctorado en la Universidad de California, Berkeley. Ha sido profesor de la Universidad Mayor de San Simón (Cochabamba), director del Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (Ceres) y presidente de la Fundación Milenio.

**Palabras claves:** indigenismo, estatismo, populismo, nacionalizaciones, Evo Morales, Movimiento al Socialismo, Bolivia.

---

En efecto, si se plantearan las preguntas iniciales a los propios dirigentes del MAS y a las autoridades del gobierno, seguramente podrían obtenerse varias respuestas, no necesariamente convergentes o compatibles entre sí.

Un grupo importante, cuya cabeza más visible es el canciller David Choquehuanca y al que probablemente pertenece la mayor parte de los dirigentes aymaras, hará referencia a la «revolución democrática y cultural» y al proceso de descolonización. Este grupo tiene sus raíces en el movimiento indígena katarista que emergió en los años 70 en medio de la lucha por sacudir al campesinado aymara de la tutela militar en el altiplano.

Otro grupo, cuyo mejor representante quizás sea el vicepresidente Álvaro García Linera, definirá el proceso como una transición al socialismo y pondrá énfasis en la necesidad de ampliar y fortalecer la intervención del Estado en la economía, recuperando los recursos naturales como base de acumulación para llevar adelante una industrialización soberana. Este grupo se nutre de militantes de la vieja izquierda estatista y abarca desde ideólogos marxistas hasta tecnócratas dispuestos a reeditar la industrialización por sustitución de importaciones que alentó la Comisión Económica para América Latina (Cepal) en los 50 y 60.

Finalmente, el tercer grupo, representado sobre todo por el propio Evo Morales, seguramente no vacilaría en definir la gestión como «un gobierno de los movimientos sociales», para enfatizar el rol protagónico que cumplen las organizaciones sociales populares, especialmente los sindicatos campesinos y las juntas vecinales de los barrios, y la sensibilidad que desea demostrar el presidente hacia las demandas provenientes de las bases.

Las tres tendencias, que para fines expositivos podemos denominar indigenista, estatista y populista, conviven bajo un paraguas común, que es el nacionalismo, referencia tradicional de la izquierda latinoamericana y sustento fundamental de los lazos de amistad y simpatía política con el venezolano Hugo Chávez. El nacionalismo es el paraguas que cobija a las tres tendencias, pero lo que de verdad las une y articula es el liderazgo de Evo Morales, cuya fuerza simbólica ha aumentado al mismo tiempo que se fueron debilitando sus adversarios, a los que él llama «políticos tradicionales», algo que ha sucedido con mucha más rapidez desde su ascenso al poder<sup>1</sup>.

---

1. Varios analistas han señalado el carácter caudillista del gobierno de Morales, cuya política comunicacional tiende a promover un culto a la personalidad del primer mandatario. Bastaría recordar que mediante Decreto Supremo 28.807 del 21 de julio de 2006, el presidente Evo Morales declaró Patrimonio Histórico Nacional a la localidad de Orinoca y Monumento Histórico la vivienda donde nació.

Hasta ahora, estas tres tendencias han convivido sin grandes dificultades porque sus ámbitos de acción, sus propuestas y sus actividades no se han interferido.

La corriente indigenista se mueve sobre todo en los espacios simbólicos y ocupa un lugar importante en el discurso del presidente y en la imagen internacional que proyecta el gobierno. No es casual que David Choquehuanca se haya hecho cargo de la cancillería y que Evo Morales, que nunca formó parte de los movimientos de reivindicación indígena, al punto que recibió reproches por ello cuando concentraba su acción en la reivindicación sindical del cultivo de coca, se haya prestado a una posesión simbólica en Tiwanaku, cuidadosamente montada para consumo de los medios internacionales de comunicación.

En términos prácticos, esta tendencia parece haber concentrado su actividad en la Asamblea Constituyente y en los medios de comunicación, gubernamentales y comunitarios. No debe olvidarse que el gobierno ha estado promoviendo activamente y orientando recursos para la formación de una red de radios «comunitarias» en el área rural<sup>2</sup>. Se puede decir, entonces, que el lugar de la tendencia indigenista es el del discurso y la gestión simbólica y cultural.

La tendencia estatista, por su parte, se mueve en los espacios de la gestión y el diseño de políticas públicas. De hecho, podría decirse que prácticamente todos los ministros del área económica pertenecen a esta tendencia. Son los que promueven la «recuperación» de las empresas estatales. Han dado muestras de pragmatismo, como en el manejo de la política monetaria o incluso en el caso de los hidrocarburos, donde la nacionalización ha consistido básicamente en la imposición de nuevos contratos a las empresas petroleras que ya operaban en Bolivia. Sin embargo, con frecuencia su acción tiende a estar dominada por objetivos ideológicos, como se comprueba con el plan de sustitución de importaciones de acero, el control estatal de las telecomunicaciones o el manejo de centros económicos «estratégicos», como la fundición de estaño. Esta tendencia ocupa un lugar privilegiado en el gabinete, pero también cuenta con espacios relevantes en el Congreso, especialmente en el Senado.

Si la tendencia indigenista maneja el discurso y administra los símbolos y la estatista gestiona la economía y diseña las políticas, la populista ocupa las

---

2. Hasta ahora son 25 estaciones de FM y AM, instaladas con donaciones venezolanas, que estarán enlazadas a la radio estatal Illimani y sus tres repetidoras, formando la red Patria Nueva.

calles y es, en definitiva, la que define los alcances y la viabilidad tanto de políticas como de discursos. La tendencia populista aglutina a las organizaciones de base, ocupa los mayores espacios dentro del partido de gobierno y tiene una fuerte presencia en el Congreso, en la Asamblea Constituyente y en el gabinete.

Pero esta tercera tendencia no se define por su orientación política o ideológica, sino por su método: el basismo. Su principio fundamental, que el presidente repite con frecuencia, es la consigna «la voz del pueblo es la voz de dios». El pueblo, por supuesto, son las organizaciones sociales que se movilizan y se definen como tales, y su voz será más escuchada cuanto mayor sea la fuerza que le impriman a su acción. El predominio de la tendencia populista sobre el conjunto ayuda a explicar los rumbos vacilantes, y a veces contradictorios, que ha tenido el gobierno de Morales en sus primeros quince meses de gestión.

***Si la tendencia indigenista maneja el discurso y administra los símbolos y la estatista gestiona la economía y diseña las políticas, la populista ocupa las calles y es, en definitiva, la que define los alcances y la viabilidad tanto de políticas como de discursos***

### ***Rumbos de gestión***

A pocos meses de iniciado el gobierno del MAS, se aprobó y se difundió el Plan Nacional de Desarrollo denominado «Para Vivir Bien». El principio filosófico del «vivir bien», se explicó en aquel momento, es distinto al del desarrollo y es indiferente al crecimiento económico. «No queremos vivir mejor, simplemente queremos vivir bien», decía una de las autoridades al explicar la iniciativa, criticando el mercantilismo y la obsesión materialista de las teorías del desarrollo. Y, sin embargo, las proyecciones económicas del plan contemplaban elevadas tasas de crecimiento y niveles de inversión extranjera que no se han registrado jamás en Bolivia. No es de extrañar que del plan haya quedado, apenas, la consigna «vivir bien», que ya forma parte del discurso y la propaganda oficial.

Otro ejemplo de oscilaciones, sin duda más dramático, es el de Huanuni, la tradicional zona minera. El máximo dirigente de los cooperativistas mineros fue incorporado como ministro en el primer gabinete de Morales, con la promesa de consolidar la organización cooperativa del sector. Pero luego de que se produjeran violentos enfrentamientos entre cooperativistas y mineros asalariados por el control de las vetas del cerro Posokoni, en octubre

de 2006<sup>3</sup>, el ministro fue reemplazado por un dirigente proveniente del bando contrario, es decir, de las filas sindicales. Éste declaró que su intención era eliminar totalmente la presencia de cooperativas en la zona y estableció un programa para la incorporación de todos los trabajadores mineros como asalariados de la empresa estatal Comibol.

Pero la «voz del pueblo» no es solamente la que viene de los sectores populares. También puede ser la de ciertas elites locales, como en el caso del Mutún, una gigantesca reserva de hierro ubicada al sudeste de Bolivia, en la frontera con Brasil. El gobierno de Morales anuló una licitación y dispuso la expulsión de una empresa brasileña que había comenzado la instalación de hornos en la zona franca de Puerto Suárez, y convocó a un nuevo proceso de adjudicación<sup>4</sup>. Ante la falta de proponentes, el gobierno inició negociaciones con una corporación de la India, Jindal Steel & Power, a la cual ha prometido subsidios implícitos a través de precios diferenciales de gas que se acercan a la totalidad del dinero que podría obtener el Estado por regalías, impuestos y utilidades<sup>5</sup>. En este caso, la presión de las organizaciones cívicas de la zona coincide con la presión ideológica de la tendencia estatista del gobierno, que sostiene que la industrialización nacional comenzará con la siderurgia del Mutún, por lo que el cálculo económico les resulta irrelevante.

El discurso contrario a la presencia de empresas extranjeras, justificación de las nacionalizaciones que el gobierno ha emprendido, fue sustituido, en este

---

3. Más de 16 personas murieron víctimas de explosiones provocadas por dinamita y disparos de armas de fuego y unas 70 debieron ser hospitalizadas con heridas de gravedad. El gobierno inhibió la intervención de las fuerzas del orden por varias horas.

4. La empresa brasileña EBX, que fue expulsada, instaló hornos en la zona franca de Puerto Suárez con el objetivo de beneficiarse de las condiciones impositivas. Su intención era procesar allí el mineral de hierro proveniente de Brasil y destinarlo a dicho mercado. Al mismo tiempo, participó en la licitación del Mutún, confiando seguramente en que su presencia en la zona demostraría la viabilidad de su propuesta. Pero sus cálculos fueron equivocados. En lugar de generar confianza, su plan motivó las suspicacias de los funcionarios del gobierno que, aprovechando que la empresa aún no había obtenido la autorización ambiental para los hornos ya instalados, ordenó su expulsión inmediata, acusándola de haber intentado aprovechar los recursos naturales del Mutún. En cuanto al proyecto mismo de explotación de hierro en la zona, una interesante relación se encuentra en Rolando Morales: *El proyecto del Mutún ¿sueño inconcluso?*, Fundación Milenio, La Paz, 2006.

5. Aunque aún no se cuenta con un contrato aprobado por el Congreso, en los acuerdos preliminares el gobierno de Bolivia ofrece abastecer a Jindal con 2,7 millones de metros cúbicos diarios de gas a US\$ 1,955 por millón de BTU (Unidad Térmica Británica, unidad de medida energética) y 5,4 millones de metros cúbicos a US\$ 3,91 el millón de BTU, cuando el precio de venta de ese mismo gas a la Argentina se acerca a los 5 dólares y Chile está comprando incluso a un precio mayor. Puede estimarse que esto representa un costo para Bolivia de 2.815 millones de dólares en los primeros 20 años de la concesión. A ello habría que añadir las inversiones en infraestructura que el país se compromete a realizar y que pueden alcanzar fácilmente un sacrificio adicional de 500 millones de dólares. El trato a esta empresa contrasta totalmente con el otorgado a otras, como Glencore en la fundición de Vinto, a la cual se ha intervenido con intención de expropiarla, o Telecom, que capitalizó la estatal Entel, a la cual se está obligando a negociar la venta de sus acciones al Estado.

caso, por el de la cooperación Sur-Sur, aludiendo al origen «tercermundista» de Jindal (algo que de nada le sirvió a la compañía brasileña expulsada). Atribuimos a la tendencia estatista este trato especial a la compañía india porque es dicha tendencia la que justifica los subsidios como inversiones estatales en pos de un objetivo supuestamente superior, en este caso, la industrialización del acero que, como se recordará, fue el símbolo fundamental de la modernización socialista de comienzos del siglo xx.

Las vacilaciones más flagrantes se dieron, sin embargo, en la nacionalización de los hidrocarburos, la política estrella del gobierno de Morales. Dispuesta mediante un decreto supremo, la nacionalización consistió en la expropiación de las acciones que fueron entregadas en fideicomiso por el Estado a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) para el pago del Bonosol<sup>6</sup> y la modificación sustancial del régimen impositivo mediante nuevos contratos que debían negociarse directamente con las empresas. Para negociar los nuevos contratos, se esperaba contar con auditorías que permitieran determinar si las empresas habían cumplido sus compromisos. El plazo, sin embargo, fue insuficiente y la negociación se precipitó: el 28 de octubre de 2006, cuando se produjo un acto televisado de firma de nuevos contratos en la fecha límite establecida en el decreto, lo que se firmó fueron papeles sin mayor valor legal. Los contratos se terminaron suscribiendo después, y algunos continuaron negociándose mucho más allá del plazo original. Aún así, las empresas dieron como válidos los nuevos contratos y esperaron su aprobación por el Congreso y la protocolización notarial que les diera vigencia.

Pero no resultó tan fácil. Cuando la oposición intentó eludir presiones del «movimiento sin tierra» dejando sin quórum el tratamiento de modificaciones al régimen agrario en el Senado, el oficialismo, que carece de mayoría propia en esa Cámara, aprovechó la oportunidad y habilitó a dos senadores suplentes: con ellos no solo modificó la ley de tierras; también aprobó los contratos petroleros, además de varios convenios con Venezuela.

Sin embargo, al poco tiempo se supo que, pese a la aprobación del Senado, los contratos no podían ser protocolizados, pues entre los textos originales firmados por las empresas y los que habían sido sancionados en el Congreso se

---

6. El Bonosol es una pensión de vejez, no contributiva y de carácter universal, que se paga a todos los mayores de 65 años en una cuota anual de 1.800 bolivianos (unos 225 dólares). Se estableció en 1997 y se paga con los rendimientos y la venta de acciones de las empresas capitalizadas (petróleo, ferrocarriles, energía, telecomunicaciones y aviación). Ver una colección de estudios sobre el tema en Guillermo Aponte et al.: *La inversión prudente*, Fundación Milenio, La Paz, 2006.

habían deslizado muchos errores, no solamente en los nombres de los campos y de las empresas, sino incluso en el contenido de algunos anexos, lo que puso en evidencia la falta de cuidado con que se había manejado el tema<sup>7</sup>.

La oposición aprovechó la circunstancia para abrir una investigación sobre los contratos y su proceso de negociación. Se descubrió que fueron preparados por una empresa estadounidense cuyos honorarios habrían sido pagados con fondos venezolanos y que en todo el proceso no intervinieron ni el ministro de Hidrocarburos, Carlos Villegas, ni el presidente de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), Juan Carlos Ortiz, y tampoco el directorio de esta empresa, que solamente tuvo conocimiento y aprobó un modelo general de contrato<sup>8</sup>.

En cuanto al contenido de los contratos, la preocupación del gobierno estuvo centrada en la captación de una mayor proporción de los ingresos, lo que, al parecer, se ha logrado, ya que en proyecciones a 10 años se ha estimado que la participación estatal estará entre 68% y 73% de los ingresos en boca de pozo<sup>9</sup>. Sin embargo, a cambio de este aumento el sector ha sido colocado en una situación más vulnerable a las variaciones en los precios y carece de incentivos para invertir en la exploración o en la ampliación de las capacidades productivas de los campos existentes, a pesar de que en la práctica las empresas han sido liberadas de todos los riesgos y pueden amortizar sus inversiones en plazos muy cortos<sup>10</sup>.

Adicionalmente, en el proceso de nacionalización –o redefinición de contratos–, el gobierno ha generado fuertes tensiones con Brasil, debido a que este país es el mayor comprador de gas boliviano y el principal accionista de Petrobrás, la operadora e inversionista más importante en Bolivia. Los conflictos, finalmente, fueron superados. Sin embargo, Brasil ha dado señales muy claras de que no confía ni está dispuesto a depender del abastecimiento

---

7. En el caso de Petrobrás, por ejemplo, se acordó el contenido con la empresa en uno de los anexos. Después, ante reclamos de la compañía, se cambió el contenido. Sin embargo, al enviar al Congreso la documentación se mandó la primera versión y se sancionó lo que no se había convenido.

8. La negociación fue encomendada por el presidente a un hombre de su confianza, Manuel Morales Olivera, por entonces asesor de YPFB. Poco después, éste asumiría la presidencia de YPFB a pesar de carecer de formación académica en el rubro, lo cual fue justificado por Álvaro García Linares recordando sus antecedentes familiares de probado nacionalismo. Cuando se conocieron los detalles de su gestión, el presidente se vio obligado a removerlo del cargo.

9. Proyecciones elaboradas por el ex-ministro de Hidrocarburos Mauricio Medinaceli, no publicadas.

10. Un interesante estudio de M. Medinaceli muestra que, al haberse establecido proporciones elevadas de «impuestos a la producción», la explotación de los campos resulta económicamente factible solamente con precios altos. También señala que la participación de YPFB se reduce a medida que se intensifica la explotación de los campos. Ver M. Medinaceli: *La nacionalización del nuevo milenio (cuando el precio fue un aliado)*, Fundemos, La Paz, 2007. Sobre los contratos he consultado un estudio minucioso hecho por el ex-superintendente Carlos Miranda: «Los contratos petroleros presentados al Legislativo», Fundación Milenio, La Paz, 2007, manuscrito.

boliviano, por lo cual ha concentrado sus inversiones dentro de su propio territorio, apostando a otras fuentes de provisión de gas y a la utilización de biocombustibles. En respuesta, el gobierno boliviano ha buscado mejorar sus relaciones con Argentina mediante un compromiso de ampliación de la venta de gas, privilegiando el trato con la empresa petrolera Chaco, en la cual tiene una fuerte presencia el conglomerado argentino Bidas a través de Pan American Energy, un *joint-venture* con la British Petroleum.

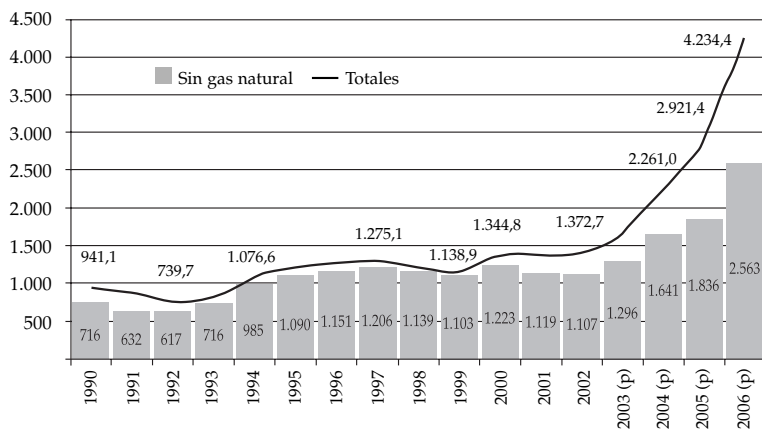
### Los primeros resultados

Tal vez el futuro de la industria de hidrocarburos sea incierto, pero no lo es su relevancia actual para la economía boliviana, relevancia que seguramente se proyectará en los próximos 20 años, a pesar incluso de la caída en inversiones de exploración que ya se observa.

Durante muchos años, las exportaciones bolivianas se habían estancado en torno de los mil millones de dólares y parecía muy difícil que logran superar esa barrera. Sin embargo, entre 2003 y 2006 se han triplicado, llegando a más de 4.200 millones de dólares. Esa cifra se explica por el auge de los precios de los minerales y de otros bienes primarios, así como por el aumento de los volúmenes de exportación, especialmente de gas natural. Este producto representó casi 44% del valor total de las exportaciones bolivianas en 2006 (v. gráfico 1).

Gráfico 1

### Exportaciones bolivianas (en millones de U\$S), 1990-2006

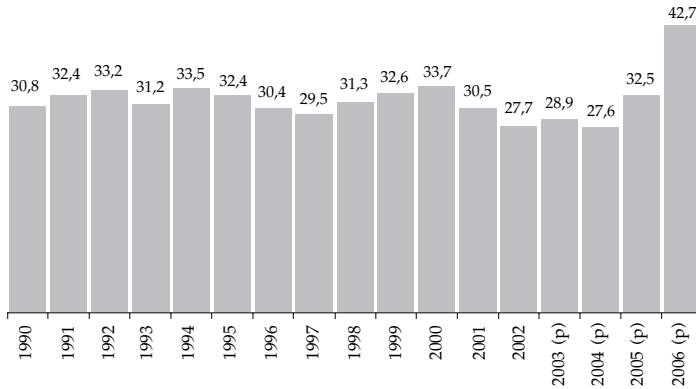


Fuente: Fundación Milenio: *Informe Económico 2006*, La Paz, 2007.

Dada la nueva política de captación de las rentas petroleras, los ingresos fiscales aumentaron también en forma más que proporcional, como puede observarse en el gráfico 2.

Gráfico 2

**Ingresos fiscales en Bolivia (como porcentaje del PIB)**



Fuente: Fundación Milenio: *Informe Económico 2006*, La Paz, 2007.

Este nivel de ingresos ha permitido superar el crónico déficit fiscal de Bolivia, que se había tornado muy difícil de manejar debido al costo generado por la reforma del sistema de pensiones. Así, por primera vez en muchos años, el balance fiscal de 2006 arrojó un superávit mayor a 5% del PIB. En estas condiciones, el gobierno pudo realizar el gesto político de rechazar la firma de un crédito *stand-by* con el Fondo Monetario Internacional, sin el cual antes era casi imposible cerrar la brecha.

El éxito de esta política, sin embargo, se ve ensombrecido por el hecho de que, dado que la mayor parte de los ingresos públicos dependen de las rentas de exportaciones, el riesgo fiscal ha aumentado. Además, los organismos de recaudación tienen menos incentivos para cumplir su labor y los contribuyentes tienen pocos incentivos para pagar sus impuestos. Solo 16 de los 42,7 puntos porcentuales de ingresos fiscales respecto del PIB en 2006 provinieron de la renta interna.

**La pugna rentista**

Las complicaciones que provoca esta suerte de bonanza fiscal en una sociedad altamente rentista como la boliviana son importantes<sup>11</sup>. La convicción, compartida por amplios sectores de la población, de que la naturaleza es la

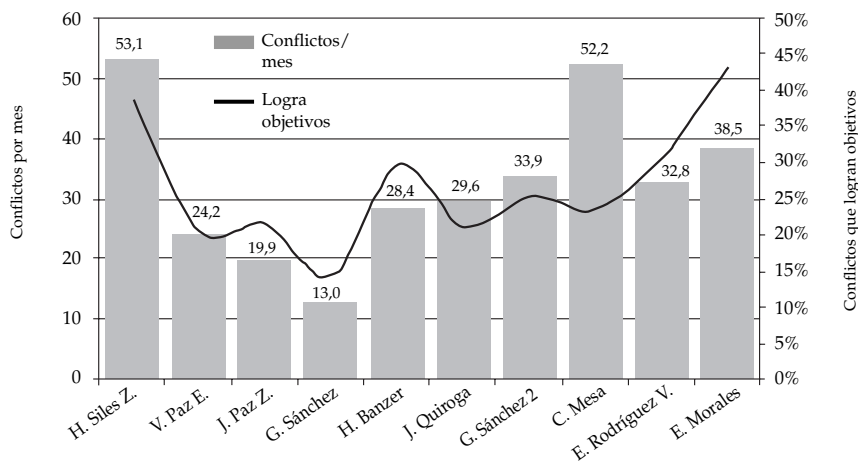
11. V. para un estudio más amplio de este tema, R. Laserna, José Gordillo y Jorge Komadina: *La trampa del rentismo*, Fundación Milenio, La Paz, 2006.

fuente primordial de la riqueza, sumada al hecho de que el Estado ha funcionado casi siempre como un intermediario en la distribución de las rentas, justificando así su ya larga tradición de «nacionalizaciones», provoca una intensificación de la acción corporativa orientada a la captura de una parte de esos recursos mediante la presión sobre los organismos públicos.

Por supuesto, ésta no es la única explicación del comportamiento colectivo. En el gráfico 3 se observa el promedio mensual de eventos conflictivos durante los gobiernos de la era democrática actual<sup>12</sup>. Como se ve, la tendencia fue declinante en los primeros cuatro gobiernos, que además se caracterizaron por transferir el mando a la oposición. Después, durante el gobierno de Hugo Banzer, la tendencia se revirtió y la conflictividad comenzó a ascender, hasta alcanzar un punto culminante durante la gestión de Carlos Mesa, cuya capacidad de acción quedó a tal punto limitada que tuvo que renunciar. Luego de una leve declinación de conflictos durante el gobierno de Eduardo Rodríguez Veltzé, quien tenía básicamente la misión de convocar a nuevas elecciones, se registró una recuperación de la tendencia ascendente a partir de la llegada al poder de Evo Morales. De hecho, el promedio mensual en sus primeros 14 meses de gobierno supera a casi todos los anteriores –a excepción de Siles Zuazo y de Mesa–, con 38,5 eventos conflictivos mensuales.

Gráfico 3

**El conflicto social y su probabilidad de éxito**



Fuente: Observatorio de Conflictos del Ceres.

12. Los datos provienen de la prensa escrita de circulación nacional, de la cual el Observatorio de Conflictos del Ceres ficha todos los eventos que implican una movilización colectiva, cualquiera sea su objeto.

El gráfico también muestra, en una línea continua, la evolución de la probabilidad de éxito de las acciones conflictivas. Es decir, la probabilidad de obtener lo que buscan quienes protagonizan dichas acciones. Esto, por supuesto, incide en el comportamiento global, pues la probabilidad de éxito refleja el nivel de incentivos que tienen los grupos para demandar la atención de sus adversarios y plantear sus reivindicaciones<sup>13</sup>. Como puede verse, la probabilidad de éxito fue declinando desde el gobierno de Siles Zuazo hasta el de Sánchez de Lozada, para aumentar súbitamente en el de Banzer y mantener, desde entonces, una tendencia claramente ascendente. En sintonía con la tendencia populista que prevalece en el gobierno de Morales, durante su gestión la probabilidad de éxito de los movimientos conflictivos alcanza casi 45%, similar a la que se registró en el periodo de Siles Zuazo. Si se comparan los dos gobiernos, la diferencia más importante está en la desigual capacidad de cada uno para satisfacer las demandas sociales. El de Siles carecía de recursos y soportaba una profunda crisis económica como consecuencia del aumento de las tasas de interés de la deuda externa y los desastres naturales. El de Morales, en cambio, dispone de abundantes recursos –debido sobre todo a las exportaciones de gas y los perdones de deuda– y así lo comunica a sus seguidores, por lo que puede esperarse que el ritmo y la intensidad de los conflictos sociales sigan aumentando.

Los grupos organizados tienen un fuerte sentido de identificación con Evo Morales y consideran que su gobierno les pertenece. El discurso del presidente ratifica esta percepción, por lo que no puede sorprender la intensa conflictividad. Por supuesto, no se trata de movimientos en contra del gobierno, sino de presiones competitivas entre grupos para llamar la atención del presidente, para penetrar su gobierno. De todos modos, aunque no sean contra el gobierno, esas movilizaciones sí afectan severamente su capacidad de gestión, ya que restringen sus decisiones en los campos en los que la presión social es ejercida.

### ***El poder fragmentado***

Al comenzar este ensayo señalamos que, mientras la tendencia indigenista administra los símbolos y la estatista la política económica, la que en realidad

---

13. La probabilidad de éxito, en nuestro caso, proviene de la proporción de eventos que consiguen lo que se proponen con respecto al total de eventos sobre cuyos resultados se ha registrado información.

define los rumbos del gobierno es la populista. Es necesario decir «rumbos», en plural, pues efectivamente hay muchos, tal como demostramos cuando analizamos las contradicciones que se han dado en algunas decisiones políticas claves. Esta pluralidad de rumbos se debe a que la tendencia populista no representa una orientación precisa, sino que se define por el método de absorber y recibir las múltiples orientaciones que plantean los movimientos de base. Y si hay algo que caracteriza a los movimientos de base en los últimos años es la ausencia de una orientación política o ideológica definida. En el pasado por lo menos se disfrazaba el rentismo corporativo con un discurso nacionalista y revolucionario que era administrado por la Central Obrera Boliviana.

*La pluralidad de rumbos se debe a que la tendencia populista no representa una orientación precisa, sino que se define por el método de absorber y recibir las múltiples orientaciones que plantean los movimientos de base*

La fragmentación de la acción colectiva es perceptible en la multiplicación de actores que se lanzan espontáneamente a las calles en demanda de los asuntos más variados, desde temas elementales como el abastecimiento de gas licuado para cocinar, hasta reivindicaciones tan amplias y complejas como el calentamiento global y el cambio climático. Al desagregar los diferentes sectores que protagonizan los conflictos, se nota un predominio de los grupos medios<sup>14</sup>. Como es frecuente, ellos son «el pueblo» que más se escucha y que más se ve. Tienen los recursos, la experiencia y la capacidad de manejar el discurso que hace creíbles sus reivindicaciones. Su presencia relativa había tendido a disminuir hasta el último periodo, incluido el inicio del gobierno de Morales pero, poco a poco, han vuelto a ocupar el centro del escenario social. Al mismo tiempo, se registra una pérdida de presencia relativa de los sectores proletarios. La categoría de obreros, que en el pasado marcaba con su impronta el escenario político, ha declinado continuamente en su accionar. En contraste, y se podría decir que ocupando su lugar, aparecen los sectores populares urbanos y lo que hemos denominado la «ciudadanía en general», categorías en las que se incluye a una gran variedad de grupos, muchas veces organizados en torno de una demanda momentánea y sin vinculación orgánica entre sí, como comités de barrio, juntas de vecinos, comités cívicos, etc.

---

14. Estas afirmaciones también surgen del análisis de los datos del Observatorio de Conflictos del Ceres.

En una mirada de conjunto, lo central es que se ha producido un cambio importante: en lugar del predominio de un par de grupos, hoy existe un abanico más amplio de protagonistas, lo que indica la fragmentación a la que se aludía anteriormente<sup>15</sup>.

De manera convergente, los datos sobre las formas de adhesión de los participantes al conflicto muestran el creciente predominio de eventos que requieren la adhesión activa de los protagonistas. Esta noción es importante. Los conflictos de adhesión *pasiva* requieren que el participante apoye el evento dejando de hacer lo que habitualmente hace, como típicamente ocurre en una huelga. Se trata de un acto que, si bien tiene alcances públicos, puede tener lugar en un ámbito privado, como la fábrica o la oficina. En contraste, los conflictos de adhesión *activa* requieren que el participante haga algo distinto a lo habitual, como bloquear una calle, ocuparla con una marcha, tomar un local, etc. Son, pues, actos públicos que tienen lugar preferentemente en ambientes públicos y casi siempre involucran una acción que afecta a terceros y no solo a los adversarios o interlocutores directos. Así, los conflictos de adhesión activa representan una mayor tensión y son más proclives a la violencia. De hecho, contienen ya algo de violencia puesto que tratan de afectar a terceros para conseguir la atención de su interlocutor o adversario explícito.

El gráfico 4 muestra claramente que las tendencias se han revertido y que en los últimos años predominan los eventos de adhesión activa. Esto también es consistente con la condición de los actores sociales que se movilizan. Como en su mayor parte son grupos formados por pequeños productores independientes, urbanos o rurales, vecinos y ciudadanos en general, no pueden expresar sus reivindicaciones o ejercer su protesta en el ámbito relativamente aislado y familiar de su actividad diaria y por eso tienden a salir de él y expresarse en ambientes públicos.

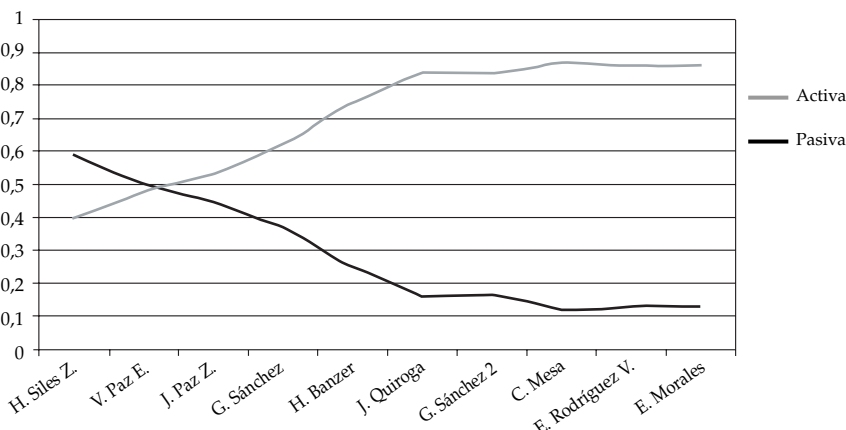
En general, las tendencias a la fragmentación social y a la acción directa no se han originado con el actual gobierno, sino que lo preceden y –podría decirse–

---

15. La fragmentación de la acción social y su carácter predominantemente rentista matiza la afirmación de que en Bolivia hay una sociedad civil fuerte. Estos grupos no son autónomos con respecto del Estado y no pretenden serlo, tampoco limitan su acción a un conjunto de normas compartidas ni construyen instituciones que restrinjan o limiten los poderes que de hecho ejercen, de manera tal que la forma en que unos y otros se relacionan entre sí pasa rápidamente de la competencia a la confrontación, al punto que suele emplearse la palabra «tribalización» para referirse a este proceso. En realidad, por la misma razón que no hay un Estado fuerte en Bolivia, tampoco hay una sociedad civil fuerte, y esa razón es la debilidad de la noción de ciudadanía.

Gráfico 4

**Bolivia: conflictos según formas de adhesión**



Fuente: Observatorio de Conflictos del Ceres.

son las que le han dado origen<sup>16</sup>. Precisamente por eso, una proporción tan alta de la población se siente representada en forma fidedigna por Evo Morales y, hoy por hoy, no parece dispuesta ni siquiera a pensar en otras alternativas. El enorme apoyo que lo llevó a la Presidencia ha disminuido levemente, pero su fuerza relativa es mayor hoy que cuando se realizaron las elecciones, en diciembre de 2005, porque los sectores de la sociedad que no comparten las orientaciones del actual gobierno y podrían definirse como de oposición han perdido la confianza en otros líderes políticos. En esta dinámica, la polarización es muy alta y se percibe a veces con tanta tensión que incluso preocupa a los propios partidarios de Morales<sup>17</sup>.

***El refugio caudillista***

Al comenzar este ensayo propusimos reconocer la coexistencia de tres tendencias no necesariamente compatibles entre sí pero unidas por su referencia

16. Tanto Banzer como Mesa intentaron colocarse en la cresta de la ola populista, el primero para lavar su imagen de dictador, el segundo para consolidar su accidental presencia en el gobierno. Pero su predisposición abierta a las demandas de base, reflejada en los aumentos de la probabilidad de éxito de los conflictos, no alcanzó, pues ambos terminaron sobrepasados por la acción corporativa.

17. En una encuesta libre por internet, de 60.871 votos registrados, 45% calificó la gestión de Morales como pésima y 34,6% como excelente (<www.bolivia.com>, 15 de abril de 2007). La muestra no es representativa pero sí es ilustrativa respecto de cómo los espacios de centro están hoy relativamente vacíos. Las encuestas más representativas revelan, sin embargo, un alto nivel de aprobación al presidente, pero también a todas las demás autoridades e instituciones, pese a que la mayor parte de ellas, antes calificadas negativamente, no ha cambiado mucho. Esto quiere decir que el estado de ánimo de la gente es mucho más optimista y tolerante con los políticos de lo que fue a principios de esta década. Los datos de las encuestas recogen también ese estado de ánimo.

común al nacionalismo y sobre todo por la creciente importancia que tiene el liderazgo de Evo Morales. Más allá del carisma personal, la personalización del liderazgo no puede explicarse solamente por los atributos del líder, sino que es, también, un producto sociopolítico. En este caso, es un resultado de la relación mutuamente destructiva de los ahora denominados «partidos tradicionales» y de las dificultades de institucionalización del MAS, un partido formado a horcajadas de las movilizaciones estimuladas por el descontento social y las crecientes expectativas rentistas.

El debilitamiento institucional, agudizado por una Asamblea Constituyente que supuestamente ha de reinventar el país y desandar su historia, deja vacíos que requieren ser llenados por el liderazgo personal. Pero ese debilitamiento, cultivado por los afanes «revolucionarios» del propio gobierno, ocurre sobre todo en los órganos centrales del Estado, y por lo tanto aparece enfrentado a un proceso novedoso en la historia republicana de Bolivia: el fortalecimiento de los niveles regionales de gobierno, alcaldes y prefectos, cuyas cabezas han sido elegidas por primera vez a través del voto de la población, en la misma oportunidad en que Morales fue votado presidente.

Nos encontramos así ante la situación compleja de un gobierno elegido con 53% de los votos, pero que en los hechos tiene menos poder que, por ejemplo, el de Víctor Paz Estenssoro, quien llegó al gobierno en 1985 tras una segunda vuelta congresal, luego de haber salido segundo en la votación popular con menos de 27% de los votos. Y es que, pese a esta debilidad, Paz Estenssoro asumió el pleno control de un Estado que, aun en crisis, centralizaba todos los niveles de gobierno y una parte sustancial de la economía, las inversiones y el empleo. Morales resultó elegido con 53% de los votos y sin mediación del Congreso, pero la ley lo obligó a designar como prefectos a quienes lograron mayor votación en los departamentos, fueran o no de su agrado. Tampoco pudo designar a ninguno de los 324 alcaldes del país, que manejan directamente una parte importante de los recursos fiscales. Y, finalmente, las empresas estatales, que solían controlar las compras y los empleos públicos en los 80, tienen ahora autonomía de gestión, ya que han sido transferidas, privatizadas o capitalizadas<sup>18</sup>.

---

18. Ya el presidente Banzer vivió el contraste de haber gobernado de una forma casi absoluta un Estado centralizado en los 70 y uno descentralizado en el 97. Desde el primer momento se quejó por cómo se había «desmantelado» el Estado; si bien los recursos fiscales y la capacidad de inversión eran mucho más grandes, se habían ya descentralizado.

El grado de descentralización alcanzado en Bolivia exige concertación política y solamente admite cambios graduales. Esto, sin embargo, contrasta con la impaciencia del electorado y la del propio equipo gubernamental, por lo que apenas tomó posesión Morales ya empezaron a aflorar tensiones, especialmente con los prefectos, a quienes desde el gobierno se percibe –y con razón– como potenciales rivales en futuras competencias electorales. Los prefectos, más que los alcaldes, tienen gran visibilidad política y mayores posibilidades de trascender el ámbito local, y algunos de ellos han tenido presencia nacional, de modo que esas tensiones eran predecibles.

*El grado de descentralización alcanzado en Bolivia exige concertación política y solamente admite cambios graduales. Esto, sin embargo, contrasta con la impaciencia del electorado y la del propio equipo gubernamental*

La oposición ha ido cerrando filas tras la demanda de autonomías regionales. De hecho, varios de los prefectos han formado una Junta Nacional Autónoma con el objetivo de hacer prevalecer los resultados del referéndum sobre autonomías realizado junto con la elección de delegados a la Constituyente, e intentan convertirse en referentes de oposición a las políticas gubernamentales. Y, aunque se corre el riesgo de convertir la demanda autónoma en una trinchera defensiva, tiene una dimensión política con alto potencial conflictivo, como se vivió en Cochabamba en enero de 2007.

En 2002, el actual prefecto cochabambino, Manfred Reyes, se había postulado como candidato a presidente y logró una cantidad de votos muy cercana a la de Evo Morales, que entonces salió segundo. En las elecciones de 2005 obtuvo la prefectura con una votación muy destacada, considerando que en Cochabamba se encuentra el Chapare, principal bastión de Morales. En diciembre de 2006, Reyes decidió sumarse al movimiento autonomista liderado por los prefectos de Santa Cruz, Beni y Tarija. Al poco tiempo se vio presionado por los consejeros departamentales, la mayoría de los cuales pertenece al MAS, a quienes poco a poco se fueron sumando grupos de campesinos de la zona del Chapare. Las vigiliadas y marchas exigiendo la renuncia del prefecto se intensificaron hasta que, en enero de 2007, condujeron a posiciones más agresivas y confrontacionales. Una marcha campesina contra el prefecto derivó en el intento de tomar la sede gubernamental, parte de la cual fue incendiada ante la ausencia de la policía, nuevamente inhibida de actuar por órdenes del gobierno nacional. Otra marcha, convocada por fuerzas afines al prefecto, debió suspenderse

ante amenazas de enfrentamiento con los campesinos movilizados, que ocuparon físicamente el lugar de la concentración para impedirla. Este acto de fuerza provocó una reacción masiva de repudio y al día siguiente, el 11 de enero, se realizó un acto multitudinario de apoyo al prefecto con la ocupación de calles, plazas y avenidas, que derivó en enfrentamientos violentos en los que murieron dos personas y se registraron más de 200 heridos. Una de las muertes, la de un joven de 17 años, tuvo características de linchamiento, pues el joven fue secuestrado cuando se encontraba herido y al cuidado de un médico y fue asesinado a golpes de palo y machete.

La primera reacción del gobierno fue intensificar la presión movilizándolo a un número creciente de campesinos para amedrentar a la población urbana de Cochabamba, que había cerrado filas en torno del prefecto. Cuando todo parecía indicar que se desatarían nuevos hechos de violencia, algo convenció a los líderes del movimiento campesino de que no convenía continuar forzando la situación, por lo que desistieron del ataque a la Prefectura. De todos modos, lo ocurrido en Cochabamba ha dejado una huella tan profunda en el país como los cabildos multitudinarios que se reunieron en Santa Cruz. En todos ellos se habló el lenguaje de las calles, que hasta ahora parecía exclusivo de las organizaciones favorables al presidente, y se demostró que los sectores urbanos no cederán fácilmente.

Ante ese panorama, que debería obligar a reconocer las limitaciones del proyecto refundacional para retomar el curso de un proceso de democratización continua, gradual y concertada, el gobierno podría optar por lo contrario. Por un lado, tratar de reconstruir el viejo sistema centralista recuperando el Estado empresario y debilitando los gobiernos locales y departamentales y, por otro, afirmar el potencial caudillista de Evo Morales a fin de concentrar el poder en su persona, convirtiéndolo en el núcleo de un típico sistema patrimonialista y clientelar y utilizando para ello los recursos del gas y las donaciones internacionales<sup>19</sup>. En ese contexto, la debilidad institucional del Estado boliviano deja de ser un justificativo para el cambio y se convierte en una condición necesaria para la gobernabilidad. Pero se trata, por supuesto, de una gobernabilidad poco democrática y muy vulnerable, que tenderá a preocuparse cada vez más por su simple permanencia.

---

19. No es casual que, al cierre de este texto, en abril de 2007, se haya planteado en Bolivia una controversia por el estilo informal y personalizado de distribución a los alcaldes de cheques provenientes de una donación «no condicional» de Venezuela. La oposición reclama que esos recursos pasen por los canales institucionales de registro y control del gasto público, pero el presidente argumenta la necesidad de «desburocratizar» el gasto.

Nada de esto quiere decir que Evo Morales haya desperdiciado completamente la oportunidad de conducir la reconciliación con el pasado y proyectar a Bolivia hacia un futuro de inclusión social e integración económica. Pero el desaliento de muchos que lo apoyaron con esa esperanza sugiere que está cada vez más lejos de realizarla. Y es que, por muy poderoso que sea un caudillo, nunca es totalmente dueño de su poder. Mucho menos si ese poder está fragmentado. ☐

## El Cotidiano

REVISTA DE LA REALIDAD MEXICANA

Marzo-Abril de 2007

México

Nº 142

### MAQUILA: ESTUDIOS DE CASO

LAS MAQUILADORAS EN MÉXICO: Territorio, rito y símbolo. La industria maquiladora fronteriza, **Luis H. Méndez B.** Nota sobre la crisis de la industria maquiladora, **Marco Tulio Esquinca H.** Apuntes y aproximaciones en torno a la industria maquiladora de exportación en México, **Abel Pérez Ruiz.** MAQUILADORAS: ESTUDIOS DE CASO: La industria maquiladora de exportación en el estado de Querétaro, **Marco Antonio Carrillo, José Juan Martínez y Jorge A. Lara.** Maquila de exportación y sindicatos en el estado de México, **Rosa Silvia Arciniega.** Hacia nuevas formas de organizar el trabajo en la IME de Yucatán: análisis de dos empresas, **Beatriz Castilla Ramos y Beatriz Torres Góngora.** ¿Qué será de los sindicatos en las maquilas de Nicaragua? Pregunta abierta, **Natacha Borgeaud Garciandia.** GÉNERO: Mujeres cafetaleras y producción de café orgánico en Chiapas, **Perla Vargas Vencis.** ECONOMÍA NACIONAL: La ideología neoliberal y la globalización económica, **Miguel Angel Vite Pérez.** MEDIO AMBIENTE: El *green-hype* nanotecnológico y la desmaterialización de la economía, **Gian Carlo Delgado Ramos.** EDUCACIÓN: La deserción escolar universitaria. La experiencia de la UAM. Entre el déficit de la oferta educativa superior y las dificultades de la retención escolar, **Javier Rodríguez Laguna y Marco Antonio Leyva Piña.** SITUACIÓN INTERNACIONAL: Las instituciones políticas de la Unión Europea, ¿base de un gobierno supranacional?, **Gabriel Pérez Pérez.** RESEÑA: La oscuridad de los tiempos, **Tomás Alanis Bernal.**

*El Cotidiano es una publicación de la Universidad Autónoma Metropolitana. Av. San Pablo 180, Edif. K-011, Col. Reynosa Tamaulipas, C.P. 02200, México, D.F. Tel. 53 18 93 36. Apartado postal 32-031, México, 06031, D.F. Correo electrónico: <cotid@correo.azc.uam.mx>.*