

Bolivia: Democracia en construcción

Santiago Anria, Maxwell A. Cameron, Agustín Goenaga, y Carlos Toranzo Rocaⁱ

Introducción

El 25 de enero de 2009, el electorado boliviano aprobó la nueva constitución política en un referéndum con el 63 por ciento de los votos. La promesa de redactar una nueva constitución había sido la pieza central de la exitosa plataforma electoral de Evo Morales durante su candidatura presidencial y la posterior victoria en las urnas en 2005, pues respondía a una demanda histórica de los movimientos indígenas y populares. Morales, líder del Movimiento al Socialismo (MAS), fue elegido con un 53 por ciento de los votos—algo sin precedentes en la historia electoral boliviana—gracias a la promesa de llevar a cabo sustanciales reformas políticas, económicas y sociales. Cuatro años más tarde, en el referéndum constitucional de 2009, quienes votaron por la nueva constitución reiteraron su apoyo a las políticas públicas propuestas e implementadas por el MAS y fortalecieron la legitimidad del proceso de cambio. Estos resultados prepararon el terreno para la reelección de Morales en diciembre del mismo año, con una arrolladora mayoría de 64 por ciento del voto, es decir, el apoyo que Morales recibió de parte del electorado aumentó en diez puntos porcentuales con respecto a su primera victoria en 2005 (Corte Nacional Electoral 2009).

La implementación de reformas constitucionales presuponía esfuerzos significativos para la refundación de una Bolivia más igualitaria e incluyente y la decolonización de la administración pública en el país. Si bien es muy temprano para determinar los efectos de la

nueva constitución multicultural y para evaluar el desempeño de la nueva administración, parece que Bolivia ha conseguido superar una historia de golpes de estado y, en particular, la nefasta serie de interrupciones a los mandatos presidenciales que comenzó en 2003 con la guerra del gas. Sólo el tiempo podrá decir si la reciente estabilidad política ha sido resultado de la institucionalización de las prácticas democráticas en el país o si, por el contrario, se debe al masivo apoyo popular detrás de Morales y de su partido.

Entre 2000 y 2005, Bolivia tuvo cinco presidentes, incluyendo tres presidentes interinos (Jorge “Tuto” Quiroga Ramírez, Carlos Mesa y Eduardo Rodríguez Veltzé) y uno que se vio obligado a renunciar debido a las protestas populares (Gonzalo Sánchez de Lozada). Álvaro García Linera, sociólogo y actual vicepresidente de Bolivia, describió la situación como un “empate catastrófico”, donde la inestabilidad política era síntoma de una crisis hegemónica más profunda (García Linera 2008; véase también 2006). Observadores nacionales e internacionales sugirieron que Bolivia sufría varias crisis de manera simultánea: de gobernabilidad, de representación, del modelo económico, del estado, de integración social y de confianza pública (véase, por ejemplo, Lazarte 2006). Estas crisis se vieron reflejadas en la proliferación de movimientos sociales que se alimentaban del extendido desencanto hacia la élite política y las políticas neoliberales implementadas en los años ochenta.

A pesar de las múltiples crisis, la democracia boliviana demostró cierto grado de solidez y ha conseguido mantenerse en pie hasta ahora. La continuidad de algunos precedentes históricos, a pesar de los cambios dramáticos que el país ha experimentado en la última década, parece estar detrás de la supervivencia de la democracia boliviana. El “proceso” político actual, con frecuencia descrito por sus autores como la “refundación” de

Bolivia, es en igual medida revolucionario y político: por un lado, es revolucionario en cuanto busca una redistribución radical de la riqueza y el poder; por el otro, es político en cuanto requiere la constitución de un nuevo estado construido a partir de pactos sociales más incluyentes.

Asimismo, el proyecto del MAS es producto tanto del régimen democrático de Bolivia como de la tradición revolucionaria que data de la rebelión minera de 1952 (Toranzo 2006), que sirve como referencia—e incluso como inspiración—para corregir los defectos de la transición democrática tras la dictadura militar. Es posible identificar al menos tres problemas con la transición pactada que se inició con la elección de Hernán Siles Zuazo en 1982. En primer lugar, el régimen democrático que surgió en los años ochenta coincidió con la crisis de la deuda en América Latina y la imposición de reformas neoliberales inspiradas en el Consenso de Washington. Segundo, las políticas neoliberales que se implementaron estaban basadas en una serie de pactos calificados, sobre todo por los miembros de movimientos sociales bolivianos, como corruptos, patrimonialistas y clientelares.ⁱⁱ Tercero, significativas reformas políticas, en particular la descentralización administrativa y municipal, abrieron las posibilidades de victorias electorales para partidos y movimientos étnicos (véase Van Cott 2005 y Postero 2007), lo que dio lugar a la proliferación de movimientos indígenas que veían sus intereses sub-representados en las instituciones democráticas existentes. La combinación de estos factores dio lugar a una severa reacción popular que estalló, primero, en la guerra del agua de 2000 (un conflicto sobre la privatización del agua en Cochabamba) y la guerra del gas en 2003 (cuando los planes de construir un gasoducto para exportar gas a través del territorio chileno despertó violentas protestas populares).

En esta coyuntura, los movimientos sociales tomaron la decisión de apropiarse de un partido político, el MAS, y utilizarlo como instrumento para llegar al poder de manera gradual mediante elecciones democráticas.ⁱⁱⁱ Esta estrategia política parece señalar una diferencia importante en relación con el caso ecuatoriano. En Ecuador, los movimientos indígenas intentaron alcanzar el poder mediante un golpe de estado de la sociedad civil en colaboración con algunos oficiales militares. Sin embargo, una vez en el poder, esa administración dejó de lado las demandas de los pueblos indígenas e implementó reformas neoliberales (Zamosc 2009). En cambio, los movimientos sociales bolivianos han demostrado ser diestros participantes en el juego democrático. El Katarismo, una forma de política de identidad que combina demandas étnicas y de clase, ha servido de base intelectual para estos movimientos, defendiendo la tolerancia a la diversidad étnica e intentando entretejer las culturas indígenas y occidentales. Esto permitió al MAS atraer el apoyo de los votantes no-indígenas (Madrid 2009), mientras proponía la nacionalización de la industria del gas y, sobre todo, impulsaba la reforma constitucional, algo que los movimientos sociales e indígenas habían demandado con insistencia desde los años noventa y, con mayor intensidad, entre 2000 y 2004.

Gonzalo Sánchez de Lozada obtuvo la presidencia en 2002, durante un periodo de intensa movilización social, al formar una coalición entre su partido—el Movimiento Nacional Revolucionario (MNR)—y la Nueva Fuerza Republicana (NFR). Éste fue el último estertor de un sistema de pactos políticos que había mantenido en pie hasta entonces el régimen democrático. Evo Morales y el MAS alcanzaron el segundo lugar en aquellas elecciones, con 21 por ciento del voto, sólo un punto porcentual por debajo de Sánchez de Lozada. Con un pie en la legislatura y otro en las calles, Morales se encontraba en una

posición prometedora para llegar al poder. Sánchez de Lozada se vio obligado a renunciar en octubre de 2003 tras la proliferación de protestas, que dejaron un saldo de 60 muertos en las calles, y fue reemplazado por su vicepresidente, Carlos Mesa. Demasiado débil para gobernar, Mesa dejó el poder bajo presiones similares en junio de 2005. El cargo de presidente interino recayó brevemente en Eduardo Rodríguez Veltzé, Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien convocó a elecciones anticipadas. Para diciembre de 2005, cuando las elecciones generales se llevaron a cabo, los partidos tradicionales y el sistema de pactos políticos se encontraban profundamente debilitados, lo que creó las condiciones para la victoria de Morales en la primera ronda con 53.7 por ciento del voto.

Una vez en el cargo, Morales enfrentó tres retos fundamentales que, al igual que su ascenso al poder, reflejaban el estado del régimen democrático boliviano y el legado de su pasado revolucionario. En primer lugar, su elección señalaba no sólo un rechazo a las políticas neoliberales sino la necesidad imperativa de crear un estado redistributivo que garantizara el bienestar de las comunidades indígenas y campesinas cuya existencia económica (y en consecuencia social y política) se encontraba en condiciones precarias. La economía agraria y minera de Bolivia ha generado, en el mejor de los casos, una economía de subsistencia para las poblaciones del altiplano, mientras que el centro económico se ha desplazado hacia los mantos gasíferos y los ranchos de las tierras bajas, con una población predominantemente mestiza o blanca, en los departamentos de la “media luna” (Santa Cruz, Beni, Tarija y Pando). La primera acción de Morales tras tomar el cargo fue nacionalizar la industria del gas. Sólo al obtener el control estatal sobre este recurso crucial y lucrativo sería posible avanzar en la construcción de un estado capaz de redistribuir la riqueza en

beneficio de las poblaciones del altiplano. La necesidad de una reforma agraria se presentaba también como un imperativo por las mismas razones.

El segundo reto importante que Morales enfrentaría sería la inevitable respuesta antagónica por parte de los departamentos de las tierras bajas tras la nacionalización de la industria del gas. Esta reacción tomó la forma de reclamos sobre autonomía departamental. Entre mayo y junio de 2008, los cuatro departamentos de la media luna convocaron y votaron referendos de autonomía en condiciones de dudosa legalidad. Más del 80 por ciento de quienes votaron apoyaron las autonomías regionales. Esto condujo a otro “empate” en la política boliviana. En respuesta, el MAS convocó a elecciones para un referendo revocatorio en agosto de 2008 y ganó con 67.41 por ciento de los votos. No obstante los avances a favor de la autonomía regional en los departamentos del este, las victorias del MAS en las urnas han reforzado la presidencia de Morales y situado a la oposición en una actitud defensiva. Estas victorias también han contribuido a la alienación de la oposición en la derecha, que se ha atrincherado en los departamentos ricos de la media luna. Durante el referéndum revocatorio, los prefectos de la oposición (ahora gobernadores) fueron ratificados en Beni, Pando, Tarija y Santa Cruz.^{iv} Sin embargo, los resultados generales del referéndum revocatorio y las negociaciones en torno a la nueva constitución en octubre de 2008, debilitaron al principal vehículo electoral de la oposición, el Poder Democrático Social (PODEMOS). En 2010, las fuerzas de la oposición parecen estar atomizadas y ser incapaces de crear un frente unido contra Morales y el MAS, confirmando la preponderancia del MAS a largo del territorio nacional. Como se vio en las elecciones locales y regionales de abril de 2010, el principal reto electoral para el MAS no proviene de la derecha, sino de nuevas fuerzas de izquierda, entre ellas el Movimiento sin Miedo

(MSM), un partido de centro-izquierda que fuera antes aliado del MAS pero que gradualmente se ha desplazado fuera de su área de influencia.

El tercer reto para Morales fue la reforma constitucional. Como afirma Roger Cortéz Hurtado, un promotor del ejercicio del poder constituyente: “El poder constituyente es la fuerza transformadora del sujeto que motoriza al proceso y que ya ha empezado a generar cambios en todos los ámbitos de la vida nacional. Los más visibles son la creciente participación política indígena-campesina y de otros grupos populares, reformas constitucionales, cambios del modelo económico y del sistema de representación, lo que nos enseña que la Asamblea constituyente no es sino una parte del proceso, una especie de gran ceremonia jurídica-política, que no contiene, ni resume, ni agota el proceso constituyente que, sin duda alguna, se proyecta más allá de la realización de la asamblea” (Cortéz Hurtado 2005:8). Es necesario señalar que la reforma a la constitución no representó un proceso sin disputas sino que reflejó los conflictos regionales entre el occidente y el oriente del país: la agenda del MAS generó la oposición de los prefectos de los departamentos de la media luna, quienes vieron sus intereses amenazados por el gobierno y por la nueva constitución. Debido a que estos departamentos poseen las mayores reservas de gas y la mayoría de las tierras fértiles del país, los empresarios locales y las élites de terratenientes rápidamente reaccionaron contra Morales, articulando un movimiento reaccionario de derecha para oponerse a la constitución y demandar autonomía regional (Eaton 2007).

Bajo la luz de los cambios que Bolivia enfrenta hoy en día, cualquier juicio con respecto al estado de la democracia boliviana es, por fuerza, tentativo. Quienes defienden el proyecto del MAS y los terratenientes de las tierras bajas estarán en desacuerdo con

respecto a la legalidad de las acciones de la contraparte al ser precisamente la legitimidad de la ley lo que está en disputa. Los miembros del gobierno y de la oposición diferirán con respecto a la legitimidad de un proceso constituyente que fue conducido dentro y fuera de las instituciones nacionales, dentro de las paredes de los cuarteles militares y, sobre todo, en las calles. Dicho lo anterior, los mismos diez puntos que han sido utilizados para analizar el estado de la democracia en otros países andinos pueden servir como guía para determinar si Bolivia avanza hacia una democracia más incluyente y participativa o, por el contrario, enfrenta un proceso regresivo que se aleja de la democracia representativa. Quizá, el caso boliviano resulta fascinante porque ambos procesos ocurren de manera simultánea.

El estado de la democracia electoral

El punto de partida para el presente análisis es el estado de la democracia entendida como un sistema político donde los cargos públicos más importantes son ocupados mediante elecciones populares. De acuerdo con el análisis realizado por la Red de Investigación de la Democracia Andina, Bolivia cumple con tales requisitos y puede ser descrita hoy en día como una firme democracia electoral.

El derecho al voto y el principio de un-voto-por-persona son respetados y se encuentran inscritos en el artículo 26 de la nueva constitución, donde se establece que todos los adultos mayores de 18 años tienen derecho a votar en los procesos electorales. El padrón electoral creció rápidamente en los años noventa y hoy cuenta con 5.1 millones de votantes registrados (Corte Nacional Electoral 2009). De acuerdo con la constitución de 2009, los militares pueden votar, así como quienes cumplen sentencia en prisión (7,000

individuos aproximadamente) y los bolivianos que viven en el extranjero. La autoridad responsable de los procesos electorales es la Corte Nacional Electoral (CNE). En cumplimiento con la ley del Régimen Electoral Transitorio (Ley 4021), la CNE desarrolló un registro biométrico de votantes para las elecciones generales del 6 de diciembre de 2009. Este sistema será utilizado en las siguientes elecciones, consultas populares y referendos. De acuerdo con esta ley, todos los bolivianos pueden postularse a elecciones, excepto aquellos que viven en el extranjero. El candidato debe ser nominado por un partido político, una asociación civil o una organización indígena o campesina. La ley establece mecanismos para mantener un equilibrio en términos de género en el congreso y estipula igualdad de oportunidades para candidatos femeninos y masculinos. Todas las listas deben alternar secuencialmente entre hombres y mujeres.

Con respecto a la participación ciudadana, el voto es obligatorio. El abstencionismo ha sido preocupante en el pasado, alcanzando cifras de hasta 24 por ciento del padrón electoral, que indican, en parte, la pérdida de credibilidad por parte de los partidos políticos tradicionales que monopolizaban los canales de representación. Se ha llevado a cabo esfuerzos importantes para fortalecer los derechos de sufragio entre los ciudadanos históricamente excluidos. La Ley de Participación Popular de 1994, por ejemplo, ha ayudado a incrementar la participación electoral de los grupos marginalizados al fomentar la movilización de votantes en las zonas rurales. En las elecciones generales de 2009, 4.8 millones de personas depositaron boletas en las urnas (una participación de 95 por ciento), incluyendo a más de 169,000 bolivianos que viven en el extranjero y que pudieron votar por vez primera (Corte Nacional Electoral 2009). En este grupo de votantes, el MAS ganó

en Argentina, Brasil y España, perdiendo en Estados Unidos ante la coalición Plan Progreso para Bolivia (PPB)-Convergencia.

No hay evidencia de fraudes sistemáticos en las elecciones y referendos recientes. Misiones observadoras internacionales, tales como la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Carter Center han reportado irregularidades ocasionales, inconsistencias y violaciones a las normas electorales en algunos comicios, pero ningún fraude considerable (véase, por ejemplo, Carter Center 2009). Como se mencionó en párrafos anteriores, Bolivia ha adoptado un registro biométrico de votantes. Poco antes de las elecciones de 2009, el Carter Center elogió al gobierno boliviano por hacer público este registro e hizo un llamado para volver más transparentes el procesamiento de información y la revisión de la lista de votantes.

Los fraudes electorales y la presencia de irregularidades en el registro han sido problemas con una larga presencia en la historia electoral boliviana. En el pasado, el padrón creció en momentos específicos hasta en 35 por ciento (por ejemplo, entre 1993 y 1997, así como en 2002), mientras que en 2005 se redujo en 11 por ciento. Evo Morales denunció estas oscilaciones durante su campaña presidencial acusándolas de ser una estratagema para dañar su fuerza política. Una vez en el poder, el MAS ha implementado estrategias para incrementar el número de votantes campesinos e indígenas. Se ha creado un programa para facilitar la identificación legal en estos sectores de la población. Los documentos de identidad son administrados por la policía, quien se rehúsa a dejar ir esta responsabilidad pues representa una fuente de ingresos (y de ganancias ilícitas para quienes expiden documentos a cambio de pagos por debajo de la mesa). Un obstáculo para la identificación

legal es la precariedad o la ausencia del estado en algunas partes del territorio nacional. El servicio militar ha resuelto parte del problema, al menos para la población masculina.

A pesar de un largo proceso a través del cual la CNE ha ganado la confianza del público, la corte, hoy en día, se ve debilitada institucionalmente conforme crecen las sospechas de que sea parcial a los intereses del gobierno. Existen también cortes electorales departamentales, que, en algunos casos, han preferido alinearse con las demandas de los gobiernos regionales desobedeciendo a la CNE. Esto explica por qué los referendos de autonomía pudieron llevarse a cabo a pesar de carecer sustento legal. Las cortes departamentales operan con frecuencia sin quórum y no representan un contrapeso a los prefectos.

En el caso boliviano no hay restricciones con respecto a quién puede postularse a elecciones, salvo en el caso de bolivianos que viven en el extranjero. Los votantes tienen una amplia gama de opciones en distintos niveles de gobierno. La elección de delegados a la Asamblea Constituyente, sin embargo, puso a prueba la voluntad política del MAS, que había hecho campaña a partir de una plataforma que prometía incrementar los mecanismos de representación y participación política. A pesar de la retórica inicial a favor de un “experimento de representación”, la fórmula del MAS para la Asamblea Constituyente “rechazó cualquier forma de representación colectiva según criterios étnicos, sindicales o vecinales, o cualquier otra forma de asociación social donde el ciudadano común pudiera organizar su vida diaria y expresarse políticamente” (Hylton & Thomson 2007:139, nuestra traducción). Los únicos candidatos elegibles fueron los nominados por un partido político o por grupos selectos reconocidos formalmente por el estado. Tras experimentar un periodo de seria descomposición, los partidos recuperaron un rol prominente en la vida política

boliviana durante la Asamblea Constituyente. El artículo 209 de la nueva constitución, sin embargo, estipula que los partidos políticos, las asociaciones civiles y las organizaciones indígenas y campesinas podrán nominar candidatos a cargos públicos. En cumplimiento con esta norma, algunas asociaciones civiles y otras organizaciones de base pudieron participar y nominar candidatos en las elecciones generales de 2009 y en las elecciones regionales de 2010. Durante estas últimas, por ejemplo, varios candidatos del MAS fueron derrotados por pequeñas organizaciones locales.

Entre 2005 y 2010 ha habido numerosas elecciones y referendos. En 2005, por vez primera en la historia boliviana, el presidente obtuvo casi 54 por ciento del voto y fue elegido directamente (no por el congreso, lo que ocurre cuando ningún candidato gana con una mayoría absoluta). Al mismo tiempo, el CNE organizó elecciones populares de prefectos. Los prefectos fueron elegidos y legitimados a través de elecciones populares por primera vez en esas elecciones (aunque formalmente fueron, y todavía son, nombrados por el ejecutivo).

No todos los prefectos pudieron cumplir sus mandatos hasta el final. El prefecto de Chuquisaca, David Sánchez, renunció durante el proceso de la Asamblea Constituyente. Los prefectos de La Paz y Cochabamba también perdieron sus puestos en el referendo revocatorio de 2008. El prefecto de Pando, Leopoldo Fernández, fue destituido un mes después del referendo. Este hecho generó disturbios, por los cuales se acusó a Fernández de ser responsable y fue arrestado, a pesar de que tales eventos aún no han sido aclarados. Fernández fue reemplazado por un prefecto interino que a la vez era miembro activo de las fuerzas armadas. Otro intento de destitución ocurrió el 11 de enero de 2007, cuando organizaciones campesinas relacionadas con el MAS demandaron con violencia la renuncia

de Manfred Reyes Villa, quien, cabe mencionar, fue elegido democráticamente prefecto de Cochabamba. Todos estos casos parecen reflejar que, a pesar de que la elección popular de prefectos (ahora llamados gobernadores) representa un avance democrático, todavía no es reconocida como una institución legítima por los bolivianos.

El estado de la democracia constitucional

Una democracia electoral, para operar exitosamente, necesita un marco constitucional sólido; requiere que los candidatos puedan postularse sin sufrir acoso oficial y que los votos sean recibidos y contados de manera transparente y fidedigna. Esto, a su vez, requiere de servidores públicos imparciales y, sobre todo, de instituciones judiciales neutrales frente a los intereses de quienes están en el poder. Cuando el poder se concentra en manos del ejecutivo, la independencia judicial puede verse amenazada, las instituciones estatales se politizan y la limpieza de las elecciones se erosiona. En circunstancias extremas, las elecciones pueden resultar fraudulentas o pospuestas indefinidamente. Esto no ha ocurrido en Bolivia, donde el nivel de concentración del poder ejecutivo, aunque preocupante, no ha perturbado los procesos electorales. Ahora bien, la nueva mayoría que el Presidente Morales ha obtenido en el congreso ha creado oportunidades para una concentración aún mayor de poder en el ejecutivo.

Bolivia enfrenta un proceso de concentración de poder en manos del presidente, exacerbado por las tendencias plebiscitarias de Morales. En Bolivia, el sistema de frenos y contrapesos ha tendido a reflejar la composición partisana del congreso (hoy llamado Asamblea Plurinacional). En 2005, por primera vez en la era democrática actual, el gobierno obtuvo

una mayoría absoluta en la cámara baja, aunque no en el Senado; en 2009, el MAS ganó también el Senado.

El congreso ha permanecido como institución importante para la deliberación y legislación en la política boliviana. El congreso electo en 2005 no fue suplantado ni sobrepasado por la Asamblea Constituyente, por el contrario, representó un espacio de negociaciones que contribuyeron al pacto del 20 de octubre de 2008. Este pacto, que ayudó a resolver la crisis de Pando, produjo mejoras significativas al texto de la nueva constitución. Con la participación de las fuerzas de oposición y compromisos entre estas y el gobierno, este pacto preparó el terreno para el referéndum constitucional de enero de 2009.

Los líderes y seguidores del MAS no han demostrado siempre una actitud de respeto al congreso y a los miembros de la oposición. Por ejemplo, el MAS movilizó a campesinos cocaleros y otras organizaciones sociales contra la oposición en el proceso de adopción de la nueva constitución a fines de 2008. Seguidores del MAS sitiaron el congreso en más de una ocasión como una estrategia para presionar a los legisladores o para negarles la entrada al recinto durante votaciones. Otras veces, los miembros de la oposición fueron llamados a reunirse con oficiales del gobierno mientras el congreso votaba ciertas iniciativas en su ausencia. Estas tácticas deliberadas resaltan el doble juego del MAS, con un pie dentro de la institucionalidad política y otro en la política informal en la calle. Estas prácticas ilustran lo que algunos comentaristas—Carlos Toranzo Roca (2010), entre ellos—interpretan como un proceso de manipulación política de las organizaciones sociales por parte del MAS. Asimismo, algunos actores políticos, muchos de ellos pertenecientes a organizaciones apartidistas e independientes, han denunciado intentos por parte del MAS de infiltrarse en

sus cuadros y cooptar a sus líderes; tal ha sido el caso, por ejemplo, de algunos miembros de organizaciones urbanas como la Federación de Juntas Vecinales (FEJUVE) de El Alto (Anria 2009).

A pesar de los débiles límites que el legislativo puede imponer sobre el poder ejecutivo en Bolivia, movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales (ONGs), prefectos elegidos mediante el voto popular y otros actores han surgido como agentes fácticos de rendición de cuentas. La nueva constitución establece el concepto de “control social”, que estipula que la sociedad civil organizada puede apoyar o controlar las actividades de las distintas ramas de gobierno, incluyendo al congreso y al ejecutivo.

El gobierno del MAS ha actuado, en ocasiones, en contra de la independencia de la judicatura y ésta última se ha visto marginada y politizada. Por ejemplo, el ministerio público ha sido en gran medida cooptado, pues varios tribunales han experimentado intervenciones inapropiadas por parte del gobierno. Los salarios han sido drásticamente reducidos (hasta en 60 por ciento) y tribunales enteros han colapsado debido a las renunciaciones de los jueces. En el primer periodo de Morales, tres magistrados renunciaron del Tribunal Constitucional y seis de la Suprema corte.

Asimismo, durante el primer mandato de Morales, el Tribunal Constitucional suspendió actividades. Una mayoría de dos tercios en el congreso (con respecto al número total de congresistas, no de los presentes en la votación) se requiere para nombrar miembros del Tribunal Constitucional, la Suprema Corte y la Corte Nacional Electoral. El MAS no gozó de tal mayoría, pero insistió en que existía un precedente de nombramientos interinos con una mayoría simple (durante la transición entre Sánchez de Lozada y Mesa,

seis puestos vacantes en el Tribunal Constitucional y un fiscal tuvieron que ser nombrados; el Presidente hizo nombramientos interinos mientras el congreso se encontraba en receso y más tarde estos nombramientos fueron confirmados por el legislativo). El Presidente Morales intentó nombrar cuatro jueces al Tribunal Constitucional mediante una mayoría simple, pero fue rechazado por el congreso. Cuando el mismo Tribunal Constitucional insistió en la regla de los dos-tercios, la mayoría de sus jueces fueron demandados por el Presidente bajo cargos de prevaricación. Esto hizo del Tribunal Constitucional un organismo inoperante.^v

La Corte Suprema permaneció sin quórum por más de dos años, tras la renuncia de sus magistrados y la incapacidad del congreso para nombrar jueces mediante una mayoría simple. Como resultado, miles de casos permanecieron suspendidos. La nueva constitución estipula la creación de una Corte Constitucional Plurinacional, elegida a través de voto universal directo (no a través del congreso, como indicaba la constitución anterior). Tras la elección de 2009, en un esfuerzo por resolver el colapso de la judicatura, la Asamblea Plurinacional aprobó una ley que autorizaba al presidente a utilizar poderes extraordinarios para ocupar cinco puestos vacantes en el Tribunal Constitucional (así como cinco suplentes), cinco jueces de la Suprema Corte y tres miembros del Consejo de la Judicatura. Estos nombramientos han representado una violación a la constitución.^{vi}

Existe evidencia de actos de corrupción dentro del gobierno del MAS. Por ejemplo, Santos Ramírez, ex-presidente de la empresa paraestatal petrolera Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) ha sido acusado de asesinato y de recibir al menos 37 comisiones ilegales por contratos y licitaciones en 2009, lo que provocó su salida de YPFB. Es posible que este haya sido el peor escándalo de corrupción dentro del gobierno de

Morales, pues despertó dudas con respecto a la transparencia del proceso de nacionalización. En fechas más recientes, el Presidente Morales despidió a su ministro de minería, Milton Gómez, cuando éste fue acusado de actos de corrupción realizados durante su gestión en la Caja Nacional de Salud. Cabe señalar que, tras las elecciones generales de 2009, el gobierno del MAS ha lanzado una fuerte ofensiva anti-corrupción. En marzo de 2010, el Presidente Morales firmó una ley controversial—Ley Marcelo Quiroga Santa Cruz—, que permite la persecución retroactiva de ex-oficiales de gobierno. Algunos ex-presidentes, entre ellos Carlos Mesa, Jorge “Tuto” Quiroga y Eduardo Rodríguez Veltzé, han denunciado esta ley, argumentando que es inconstitucional y viola varios tratados internacionales de derechos humanos.

El control civil sobre los militares está garantizado en la constitución a través de la figura del presidente, quien es el Capitán General de las Fuerzas Armadas. En la actualidad, el ejército parece estar menos interesado en obtener poder político directo que en mantener su influencia en el sistema político tras bambalinas. Algunas políticas del gobierno del MAS han otorgado a las fuerzas armadas un perfil público más destacado del que gozaban anteriormente. Por ejemplo, tropas militares fueron desplegadas en las instalaciones gasíferas y petroleras que operaban empresas extranjeras cuando Morales nacionalizó el sector de hidrocarburos en 2006. Los militares están involucrados en algunos programas sociales del gobierno, en campañas de alfabetización y atención médica. Un ejemplo es el caso del Bono Juanito Pinto, un programa social donde el ejército está a cargo de la distribución de dinero en efectivo para familias con niños en edad escolar. De acuerdo con Carlos Blanco (véase su capítulo en este volumen), Evo Morales busca identificar a las fuerzas armadas con su proyecto de gobierno. A cambio, los militares obtienen importantes

beneficios al alinearse con un gobierno con un fuerte discurso social que les ahorra la confrontación de protestas sociales.

El ejército juega un papel deliberativo en la política boliviana en cuanto a que su lealtad es con frecuencia indispensable para la supervivencia de un gobierno democrático que enfrenta escenarios de protesta social (por ejemplo, el gobierno de Sánchez de Lozada cayó cuando los militares se rehusaron a evitar que los manifestantes marcharan hacia la capital). Tras los hechos violentos que reclamaron la vida de varios civiles, el prefecto de Pando fue destituido en septiembre de 2008 y enviado a prisión al final de su mandato. Morales nombró al almirante Landelino Bandeira Arze como prefecto interino de Pando. La oposición de la media luna reclamó bajo el argumento de que este nombramiento era una estrategia de Morales para intimidar a sus contrincantes. En conjunto, la participación de los militares en programas sociales y el nombramiento de un oficial en activo como prefecto interino para resolver una crisis política sugieren que existe una clara intención de alinear a las fuerzas armadas con el proyecto de gobierno del MAS. El peligro es que las fuerzas armadas obtengan un mayor papel en la política boliviana, en especial cuando el incremento de violencia amenaza el monopolio del ejército sobre el uso de medidas coercitivas en algunas áreas del país.

Una fuente de recursos para las fuerzas armadas es el control sobre los 3 mil kilómetros de frontera con Brasil, lo que genera oportunidades para obtener ingresos ilegales mediante el contrabando (durante el gobierno de Morales al menos un escándalo de contrabando ha implicado a un ministro de gobierno de alto nivel). Otra fuente de ingresos parece ser el gobierno de Venezuela. Algunas acusaciones (aún sin pruebas) han afirmado que el gobierno venezolano ha emitido fondos directamente para el ejército boliviano. Estos

hechos pueden generar tensiones entre los ejércitos de ambos países. Hay, además, otras dos fuentes de tensión, pero en este caso entre el gobierno y los comandantes de las fuerzas armadas. Una ha surgido a partir de la reciente orden de Morales de abrir los archivos militares clasificados, en un esfuerzo por exigir la rendición de cuentas de las atrocidades cometidas durante la dictadura del General Luis García Meza (1980-1981). La otra fuente de tensión apareció cuando, en un intento de garantizar el compromiso del ejército con el proyecto socialista del MAS, el Presidente Morales introdujo el eslogan guevarista “¡Patria o muerte: venceremos!” como parte de los cantos militares.

En Bolivia se han declarado estados de emergencia con excesiva frecuencia, aunque de acuerdo con lo previsto en la constitución. Sin embargo, el uso frecuente de este instrumento ha erosionado su utilidad. Se ha argumentado que el estado de emergencia en Pando durante septiembre de 2008 fue excesivo, demasiado largo y sin justificación suficiente. No obstante, es importante resaltar que desde que Morales asumió el poder en 2006 sólo se ha declarado un estado de emergencia, lo que resulta inusual considerando el uso recurrente de este instrumento por parte de los gobiernos anteriores.

Políticos de la oposición e incluso algunos políticos relacionados con el MAS han sufrido acoso y persecución legal por llevar a cabo sus funciones políticas normales. El acoso nace, en ocasiones, de los seguidores del gobierno y no directamente de los agentes del estado. El MAS ha movilizad, en ocasiones, organizaciones sociales contra las instituciones de la oposición y las fuerzas de los departamentos de la media luna, en particular en Santa Cruz. Como se ha mencionó anteriormente, el MAS utilizó estas organizaciones sociales como tropas de choque contra la oposición en el congreso durante el proceso de redacción de la nueva constitución en 2008. Cabe mencionar que también ha

habido casos de grupos de derecha que han actuado de manera provocadora y, con frecuencia, racista frente a los seguidores del gobierno. Un ejemplo ominoso fueron los hechos ocurridos el 24 de mayo de 2008, cuando un grupo de militantes campesinos afines al MAS fueron humillados y atacados físicamente en la plaza central de Sucre (para un video de estos acontecimientos véase Brie 2008).

Por lo general, Bolivia respeta la libertad de prensa, aunque existen algunos obstáculos a la libre circulación de información. Los ataques a los medios son frecuentes en el país. En los departamentos occidentales, los medios de comunicación privados (en especial emisoras televisivas y prensa escrita) suelen ser partisanos y opositores al gobierno. Con frecuencia reciben amenazas e intimidación por parte de oficiales públicos y de grupos relacionados con el MAS, quienes intentan obstruir su trabajo. Por el contrario, en los departamentos orientales, la prensa que apoya al MAS (en particular estaciones de radio) suelen ser objeto de ataques por parte de la oposición, lo que en ocasiones ha provocado la suspensión de sus transmisiones. Por último, la cobertura mediática puede ser comprada y, en consecuencia, los medios han sufrido una pérdida de confianza pública.

El estado de la democracia ciudadana y participativa

La constitución de 2009 expande los derechos de ciudadanía en direcciones que antes parecían imposibles. Sin embargo queda por verse cómo serán implementados en la práctica esos derechos. La nueva constitución reconoce el carácter multiétnico y pluricultural de Bolivia. Esto a su vez señala la posibilidad de construir un nuevo esquema de estado-plurinacional y postcolonial que pretende superar las limitaciones del estado-

nación tradicional. La declaración de derechos en la nueva constitución incorpora además nociones de derechos indígenas colectivos que existirán en paralelo a los derechos individuales. Sin embargo, este reconocimiento yuxtapuesto de derechos individuales y colectivos puede generar una serie de conflictos de interpretación y jerarquía de la ley.

El nuevo marco constitucional ofrece mayores derechos de ciudadanía a los pueblos indígenas. Éstos incluyen, entre otros, el derecho a una educación intercultural, intracultural y multilingüe, el derecho a la participación en la administración de recursos medioambientales y el derecho a la auto-determinación y la territorialidad. La constitución reconoce las autonomías indígenas y campesinas, así como el derecho de estas poblaciones a ser consultadas con respecto a proyectos que involucren el uso de tierra y recursos naturales en sus propiedades. Dicho reconocimiento representa una contrastante diferencia frente a la nueva constitución ecuatoriana, la cual no estipula tales mecanismos de consulta (véase el capítulo sobre Ecuador en este volumen).

Además de los nuevos derechos otorgados por la constitución, ésta incorpora varios elementos de las cosmovisiones indígenas. Por ejemplo, pone particular énfasis en la idea de “vivir bien”, un concepto tomado del principio aymara de *suma quamaña*. Este principio se establece en el prefacio de la constitución así como en los artículos relativos a la educación y la estructura económico-productiva del estado. Queda pendiente observar cómo será traducido este principio en las legislaciones e instituciones específicas que se adopten en este sentido.

Bolivia ha experimentado avances notables en términos de participación ciudadana directa. El modelo naciente de participación está basado en los movimientos sociales y el

MAS es su principal instrumento. El MAS nació y se convirtió en un vehículo electoral exitoso en medio de una crisis de representación de los partidos y de las instituciones del estado. Su ascenso al poder en 2006 ha transformado la sociedad boliviana al perseguir la incorporación de grupos tradicionalmente excluidos del orden político. Cabe mencionar, sin embargo, algunas críticas contra el modelo multicultural del MAS que comienzan a surgir, no entre la derecha política, sino desde algunas voces disidentes de la izquierda boliviana. Las elecciones regionales y locales de 2010 dieron muestras de la proliferación de organizaciones locales capaces de competir con el MAS por alcaldías y otros cargos públicos en el ámbito local. De acuerdo con un estudio reciente sobre prácticas de participación política entre grupos indígenas urbanos de Cochabamba (Albro 2010), el modelo postcolonial de representación del MAS, a pesar de ser un avance significativo en términos de inclusión política frente a las estructuras tradicionales del poder, tiende a considerar las demandas de los pueblos indígenas desde la perspectiva étnica dominante de los aymara. Es posible que la aparición de nuevas organizaciones sociales y el distanciamiento de algunas organizaciones indígenas y campesinas vinculadas en un inicio con el proyecto de cambio del MAS sean resultado de las limitaciones que enfrenta para articular las demandas de una compleja diversidad de actores.

Ahora bien, el incremento en la participación popular comenzó antes de que el MAS apareciera en escena. El proceso de descentralización de Bolivia durante los años noventa, por ejemplo, ha tenido un efecto duradero en el desarrollo y viabilidad de nuevas instituciones representativas que contribuyen al empoderamiento de los grupos marginados. El paquete de reformas institucionales incluyó la Ley de Participación Popular de 1994 y la Ley de Descentralización Administrativa de 1995, entre otras. En conjunto, estas leyes

conllevaron la creación de más de trescientas municipalidades a lo largo del país e instituyeron un número sin precedente de elecciones municipales directas. Estas reformas desataron un proceso de “ruralización de la política” (Zuazo 2008) al reconocer a las comunidades urbanas y rurales—por ejemplo, juntas vecinales, asociaciones ciudadanas, sindicatos, comunidades indígenas—como agentes de participación en el nivel municipal (Postero 2007). La creación de gobiernos municipales, que estuvo acompañada por cambios en el sistema electoral, benefició a los grupos concentrados geográficamente y contribuyó a fortalecer la participación y representación de movimientos sociales (sobre todo indígenas) en el ámbito local. Con el colapso gradual del sistema de partidos, las fuerzas populares rápidamente llenaron los vacíos dejados por los partidos tradicionales y construyeron nuevas organizaciones, como el MAS, para participar en los procesos electorales.

Con el ascenso del MAS al poder en 2006, el modelo emergente de participación puede parecer un caso de movilización desde la base combinado con intentos de cooptación por parte de un líder carismático. Una ironía del caso boliviano es que, en contraste con Hugo Chávez en Venezuela, Evo Morales es producto de esa movilización de base, pero, a través del autodenominado “instrumento político”, intenta controlar las organizaciones sociales que lo condujeron al poder en primer lugar. Estudios recientes indican que debido a sus orígenes indígenas y campesinos, el MAS opera con esquemas descentralizados de participación en las áreas rurales, donde "recoge la tradición organizativa sindical campesina de toma de decisiones colectivas en procesos horizontales en ampliados y cabildos" (Zuazo 2008:38). Por ejemplo, el MAS utiliza mecanismos de democracia horizontal tanto para postular candidatos a cargos públicos como para exigirles que rindan cuentas una vez en el cargo, lo que subraya la originalidad de algunas de estas prácticas de

toma de decisiones (véase Zuazo 2008 y Komandina & Geffroy 2007). A pesar de estas características innovadoras, en las zonas urbanas el MAS opera a través de una lógica de clientelismo y patronazgo. Esto está relacionado con la manera en que la política boliviana se ha desarrollado en las ciudades, que representan escenarios relativamente nuevos para el MAS y presentan incentivos adicionales para implementar estrategias verticales de participación. En resumen, el modelo de participación bajo el gobierno de Morales es una combinación de esquemas verticales y estrategias horizontales de toma de decisiones.

Los resultados de las recientes elecciones locales y regionales de abril de 2010 ofrecen evidencia ilustrativa del cisma entre las zonas rurales y urbanas en el proyecto de gobierno del MAS. Resultados casi definitivos sugieren una arrolladora victoria del MAS sobre sus opositores, habiendo obtenido, 231 de las 337 municipalidades del país y control sobre ocho de las nueve asambleas legislativas departamentales (Bolpress 2010). El MAS ganó más del cincuenta por ciento de las municipalidades en casi todos los departamentos y en la zona de la media luna obtuvo cerca del 40 por ciento de las alcaldías (Corte Nacional Electoral 2010). Candidatos del MAS resultaron victoriosos en al menos cinco de las nueve gubernaturas, con algunas controversias en el caso de Pando. Sin embargo, de las nueve capitales departamentales, el MAS sólo obtuvo las alcaldías de Cochabamba, Cobija y El Alto (que junto con la municipalidad de La Paz conforma la Zona Metropolitana de La Paz). Por el contrario, el Movimiento sin Miedo (MSM) ganó en La Paz y Oruro, mientras que partidos locales obtuvieron las alcaldías de las otras cinco capitales departamentales: PAIS en Sucre, la Alianza Social en Potosí, Unidos para Renovar (UNIR) en Tarija, Santa Cruz para Todos en (Santa Cruz) y Primero el Beni en Trinidad (Corte Nacional Electoral 2010). La dificultad para ganar en los núcleos urbanos con la misma holgura que en el resto

del país sugiere que el MAS enfrenta obstáculos significativos para reproducir en contextos urbanos los modelos de inclusión política y construcción de alianzas que han probado ser exitosos en las regiones rurales.

Las organizaciones sociales que dieron origen al MAS han sido incorporadas al aparato del estado, ganando representación hacia el interior del gobierno.^{vii} A pesar de lo que cabría esperar, esto no ha provocado en todos los casos la cooptación de esas organizaciones por parte del estado, aunque, como se mencionó antes, en ocasiones el MAS a utilizado de manera deliberada a estas organizaciones como tropas de choque en contra de prefectos y congresistas de la oposición. En otros casos, la incorporación de organizaciones populares (urbanas, en particular)^{viii} dentro de la estructura del estado se ha llevado a cabo mediante esquemas verticales de participación, lo que ha reforzado las prácticas clientelares y de control estatal sobre estas organizaciones. Los vínculos entre ellas y el MAS han puesto en relieve las profundas características corporativistas de la sociedad boliviana. Queda pendiente observar si el MAS institucionalizará nuevos espacios de participación y democracia hacia el interior de su organización. Esto resulta importante porque la alianza con el MAS ha obstaculizado la capacidad de movilización de algunas organizaciones sociales, así como la posibilidad de diferir frente a las posturas oficiales del partido. Debido a que los lazos entre el MAS y las organizaciones sociales de base son con frecuencia informales y vagamente estructurados, si estos organismos populares no encuentran espacios efectivos de participación para canalizar sus demandas, los vínculos pueden desgastarse con facilidad. La falta de tales mecanismos ha contribuido a la aparición de resquebrajaduras dentro del MAS, lo que se volvió evidente en las elecciones generales de

2009, cuando líderes como Román Loayza renunciaron al MAS y formaron sus propias iniciativas.

De acuerdo con un estudio conducido por Moira Zuazo (2008), si uno analiza la composición del primer gabinete de ministros de Morales, de un total de 16 ministros, por lo menos cuatro provenían de los sectores urbanos, corporativos y mineros, pero sólo uno de los organismos indígenas y campesinos que le dieron origen al MAS (Zuazo 2008:34). La invitación de los sectores organizados a participar en la estructura de gobierno suele ocurrir a través de prácticas clientelares, buscando alianzas con líderes sociales a cambio de apoyo para el MAS. Esto constituye una fuente de tensión entre los grupos organizados que se consideran “orgánicos” y aquellos grupos que han sido “invitados” posteriormente a unirse al proyecto. El nuevo gabinete, formado en 2010, está compuesto por veinte ministros provenientes de una mezcla de sectores orgánicos e invitados y con igual número de representantes masculinos y femeninos.

Por supuesto, muchos grupos organizados no están representados en la estructura de gobierno. En un esfuerzo por abrir espacios de participación para actores sociales, el gobierno de Morales creó la Coordinadora Nacional para el Cambio (CONALCAM), una organización compuesta por movimientos sociales indígenas, campesinos y urbanos, con el objetivo de apoyar el proceso de transformación social dirigido por el MAS. Es ahí donde las organizaciones sociales parecen tener una voz (aunque sea tímida) en los asuntos de gobierno. Sin embargo, hasta el momento resulta poco claro el futuro de la CONALCAM bajo la nueva constitución. Los gobernadores de la oposición, por su parte, han creado el Consejo Nacional Democrático (CONALDE), que aún carece de una dirección unificada. El partido político Poder Democrático Social (PODEMOS), por ejemplo, que se había

posicionado como la voz de los departamentos orientales, se vio debilitado por el referéndum revocatorio y hoy padece una seria fragmentación entre sus filas. La oposición de la derecha ha sido ampliamente desacreditada y necesitará varios años para recuperar su fuerza y convertirse en una alternativa política real.

El MAS ha fomentado la participación de los grupos excluidos en la vida democrática a través de procesos deliberativos y de toma de decisiones. Sin embargo, hasta la fecha no ha conseguido institucionalizar reglas claras para la participación, lo que abre la posibilidad de clientelismo, patronazgo y cooptación estatal. La ausencia de canales institucionalizados de participación dentro del MAS indica un proceso de concentración de poder en el ejecutivo, puesto que la toma de decisiones recae, al final del día, en Morales. Todo esto ocurre mientras las fuerzas de la oposición, sobre todo en la derecha, permanecen debilitadas y atomizadas.

Además del esquema de participación propuesto por el MAS, otros mecanismos han sido designados para incrementar la participación directa. La nueva constitución, por ejemplo, reconoce el carácter multiétnico y pluricultural de Bolivia. El artículo 209 reconoce que las organizaciones de los pueblos indígenas y campesinos, así como las asociaciones ciudadanas y los partidos políticos, poseen igualdad de derechos para nominar candidatos a puestos públicos. Para regular estos procesos electorales, el artículo 210 establece la creación de un Órgano Electoral Plurinacional que también garantiza igual participación de hombres y mujeres. Entre los avances en el ámbito de la participación se cuenta la ratificación del Convenio 169, Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que reconoce los derechos a la tierra y la autodeterminación de los pueblos indígenas. Asimismo, se han promulgado instrumentos

jurídicos nacionales de crucial importancia para la inclusión de los sectores indígenas y campesino: la Ley de la Reforma Agraria, que garantiza el derecho a la propiedad colectiva de la tierra, la Ley de Medio Ambiente, que otorga a las comunidades indígenas el manejo de la biodiversidad, la Ley Forestal, que sitúa los derechos agrarios por encima de los derechos de tala, así como cambios en el código penal para permitir jurados ciudadanos. Por último, la Ley de Hidrocarburos otorgó a los pueblos indígenas el control sobre el petróleo y el gas en sus territorios.

El poder constituyente

La constitución fue reescrita por una Asamblea Constituyente cuyos delegados fueron elegidos popularmente en 2006. El sistema electoral usado para seleccionar a los delegados garantizó en términos prácticos que el gobierno no obtuviera una súper-mayoría en la asamblea. Ésta estuvo compuesta por cinco miembros de cada uno de los nueve departamentos bolivianos (45 en total) y tres representantes de los 70 distritos (210 en total). Los dos candidatos con el mayor número de votos ocupaban los dos primeros puestos, mientras que el tercer asiento se asignaba al partido ganador sólo si éste había obtenido más del 50 por ciento de los votos del distrito. Este sistema hacía casi imposible que cualquier partido ganara dos tercios de los asientos. Sin embargo, la Ley Especial de Convocatoria requería de manera expresa una mayoría de dos tercios para cambiar la constitución. Por lo tanto, el gobierno no ganó tal mayoría para pasar una constitución a su medida, mientras que la oposición se mantuvo intransigente.

La Asamblea Constituyente se limitó a redactar la nueva constitución y no sobrepasó al congreso en los procesos legislativos ordinarios. El proceso deliberativo dentro de la Asamblea Constituyente, sin embargo, se vio afectado: no pudo generarse un acuerdo entre el gobierno y los partidos de derecha de la oposición, por lo que el texto fue aprobado sólo por los miembros favorables al gobierno (bajo protección militar). Como se ha mencionado, la ausencia de un Tribunal Constitucional fue una debilidad importante de este proceso. Sin embargo, tras el referéndum revocatorio y la crisis en Pando (en agosto y septiembre de 2008 respectivamente), el texto fue modificado sustancialmente por el congreso y, en octubre del mismo año, tanto la oposición—incluyendo prefectos y representantes municipales—como el gobierno contribuyeron a la redacción de un nuevo texto. El borrador de la nueva constitución se sometió a un referéndum constitucional el 25 de enero de 2009 y fue aprobado con un 61.43 por ciento de los votos y una participación en las urnas mayor al 90 por ciento.

Con el referéndum constitucional, el texto se volvió ley. Sin embargo, hacer que la constitución funcione de manera efectiva será un reto importante, pues la noción de “pluralismo jurídico” generará problemas. Es posible que se genere una pérdida del monopolio judicial sobre la interpretación y aplicación de la ley y que surjan situaciones de duplicación de funciones como resultado de incongruencias en el texto, en particular porque la constitución exige una interpretación literal—es decir, requiere que los jueces interpreten la ley de manera literal con respecto a la intención original de sus autores.

Conclusiones

La democracia boliviana se encuentra en construcción. Al igual que los demás países de la región andina, Bolivia goza de una legitimidad democrática considerable en cuanto a que elecciones periódicas se llevan a cabo de manera limpia y libre. Los oficiales electos toman posesión de sus cargos y gobiernan de acuerdo con la voluntad de la mayoría.

Se menciona con cierta frecuencia que Bolivia, bajo el gobierno del Presidente Morales, sigue el mismo camino que Venezuela bajo Hugo Chávez, sin embargo la comparación es un tanto exagerada. En primer lugar, Bolivia ha sido más cuidadosa para trabajar dentro de las reglas constitucionales existentes y ha erosionado menos el sistema de frenos y contrapesos propio de las constituciones presidenciales. Ha habido oportunidades para la centralización de poder y abusos por parte del poder ejecutivo. Sin embargo el ejecutivo ha demostrado una capacidad destacable para evitar caer en esas tentaciones. Por ejemplo, a pesar de los esfuerzos para intimidar al congreso, el gobierno del MAS presentó el borrador del texto constitucional al poder legislativo, que lo modificó antes de presentarlo para la aprobación popular a través del referéndum. Esto representa una diferencia considerable frente al modelo venezolano, donde el congreso fue suplantado por una asamblea constituyente que usurpó sus atribuciones legislativas y produjo una constitución a la medida del ejecutivo.

La erosión de la independencia judicial bajo el gobierno del MAS es quizá el aspecto más preocupante de los problemas constitucionales actuales en Bolivia. La interrupción de labores del Tribunal Constitucional y el uso de poderes excepcionales para nombrar un nuevo grupo de jueces provee ejemplos de acciones que interfirieron con las instituciones judiciales. Estas acciones corren el riesgo de violar la Carta Democrática

Interamericana, que mantiene como un elemento esencial de la democracia representativa “la separación e independencia de los poderes públicos” (Artículo 3).

Ahora bien, dicha erosión del principio de separación de poderes se ve matizada por las importantes mejorías en materia de participación ciudadana. El nuevo gobierno bajo el MAS ha contribuido al empoderamiento de los grupos históricamente marginados. La nueva constitución reconoce el carácter multiétnico y pluricultural de la sociedad boliviana y esfuerzos significativos han sido realizados para incrementar la participación en el ámbito local y en una amplia gama de materias.

En aquel seminal artículo mencionado en párrafos anteriores, Álvaro García Linera (2008) describió la crisis del estado boliviano durante el cambio de siglo como un proceso de desgaste, mediante el cual las ideas e instituciones dominantes, abanderadas por las élites blanca y mestiza, perdieron su poder de atracción sobre la sociedad en general. De acuerdo con García Linera, el resultado fue un “empate catastrófico” entre dos proyectos políticos opuestos que competirían por la movilización de las distintas fuerzas sociales: el MAS y su proyecto de inclusión política, económica y social de las poblaciones marginadas frente a los partidos tradicionales y las élites económicas del país. La salida de la crisis, en teoría, terminaría con la victoria—no sólo sobre las instituciones del estado sino sobre todo sobre la opinión pública de las masas—de uno de estos modelos de nación y su aceptación por parte de las distintas fuerzas políticas, reduciendo al mínimo el número de opositores radicales excluidos de tal proyecto hegemónico. Este “punto de bifurcación”, que, en el caso boliviano, podría entenderse como una refundación del país, iniciaría una nueva vida política. En la actualidad, parece razonable afirmar que la adopción de la nueva constitución representa dicho punto crítico en la historia boliviana, como sugiere el

predominio del proyecto político del MAS en los procesos electorales recientes (García Linera 2008:28).

Ahora bien, la gran pregunta que surge hoy en día es hasta qué punto el MAS ha conseguido articular y movilizar a la diversidad de fuerzas políticas del país y ha comenzado a construir un modelo de nación que será aceptado por la sociedad en general o si, por el contrario, su predominancia es un asunto coyuntural que debe más a la fragmentación y debilitamiento de la oposición que a su propia capacidad de atracción de distintos actores políticos. Más aún, en los próximos años habrá oportunidad de confirmar el grado de consolidación de la democracia boliviana y, quizá, de descubrir la nueva especie democrática que parece gestarse actualmente. Esto dependerá, más que del triunfo de un modelo de estado sobre otro, de la forma en que los distintos proyectos políticos compitan y dialoguen de acuerdo con principios de inclusión, constitucionalidad y transparencia.

En conclusión, hoy por hoy, Bolivia puede ser caracterizada como una democracia electoral donde ciertos aspectos de gobierno representativo han sido modificados o debilitados, mientras que otros aspectos de corte participativo se han visto reforzados. La viabilidad de este nuevo modelo se verá en el futuro, pero al menos, hasta la fecha, Bolivia parece haber superado problemas importantes del pasado: gobiernos débiles e inestabilidad política.

Bibliografía

Anria, Santiago. 2009. "Informal Institutions and Party Organization: A Case Study of the MAS-IPSP in Urban Areas of La Paz and El Alto. MA Thesis, Simon Fraser University, Vancouver.

Bolpress. 2010. "El MAS gana 231 alcaldías, más de dos tercios de las 337 municipalidades del país", Nota del 16 de abril del 2010. Vínculo permanente en: <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2010041408&PHPSESSID=9c70bca176f7c740f3f6f63848e612a2>

Brie, César. 2008. "Humillados y Ofendidos."

Carter Center, 2009. "The Carter Center Commends Advances in Bolivia's Biometric Voter Registry but Urges More Transparency in Processing Data and Timely Resolution to the Situation of Citizens Conditionally Allowed to Vote ('Observados')." Press release, December 1, 2009.

Corte Nacional Electoral. 2009. *Acta de Cómputo Nacional: Elecciones generales y referendos 2009*. La Paz: CNE.

Corte Nacional Electoral. 2010. *Acta de Cómputo Nacional: Elecciones departamentales, municipales y regional 2010*. La Paz: CNE.

Cortéz Hurtado, Roger. 2005. *Poder y proceso constituyente en Bolivia*. La Paz, Bolivia: PADEM/Red de Participación Ciudadana y Control Social.

García Linera, Álvaro (2006). "State crisis and popular power," *New Left Review*, Vol. 37 pp.73-85.

- García Linera, Álvaro (2008). “Empate catastrófico y punto de bifurcación,” *Crítica y emancipación: Revista latinoamericana de Ciencias Sociales*. Año 1, no. 1 (June 2008). Buenos Aires: CLACSO.
- Hylton, Forrest, and Sinclair Thomson (2007). *Revolutionary Horizons: Past and Present in Bolivian Politics*. London; New York: Verso.
- Komadina, Jorge, and Celine Geffroy. 2007. *El Poder del Movimiento Político. Estrategia, tramas organizativas e identidad del MAS en Cochabamba (1999-2005)*. La Paz, Bolivia.: CESU; DICYT-UMSS; Fundacion PIEB.
- Lazarte R., Jorge. 2006. *Hacia un país moderno y democrático. La Asamblea Constituyente: un nuevo comienzo*. La Paz: Plural.
- Madrid, Raúl L. 2009. “Indigenous Parties and Democracy in Latin America,” in William C. Smith, ed. *Latin American Democratic Transitions: Institutions, Actors, and Processes*. Malden, MA: Wiley-Blackwell.
- Postero, Nancy Grey (2007). *Now we are Citizens: Indigenous Politics in Postmulticultural Bolivia*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Rodríguez Veltzé, Eduardo, Carlos Romero y Carlos Toranzo Roca. 2009. “Bolivia: Diagnóstico de la democracia boliviana”, Reporte para la Red de Investigación de la Democracia Andina, documento de trabajo.
- Romero Ballivián, Salvador. 2006a. “Análisis de la elección de la Asamblea Constituyente y del referéndum sobre autonomía departamental.” In *Opiniones y Análisis: estudio de*

los resultados de la asamblea constituyente y el referéndum sobre autonomías departamentales, ed. Ivonne Fernández Weisser. La Paz, Bolivia: FUNDEMOS.

Romero Ballivián, Salvador. 2006b. “El Tablero Reordenado: Análisis de la elección presidencial 2005.” *Corte Nacional Electoral*.

Toranzo Roca, Carlos. 2006. *Rostros de la democracia: una mirada mestiza*. La Paz, Bolivia: Friedrich Ebert Stiftung, ILDIS/Plural.

Van Cott, Donna Lee (2005). *From movements to parties in Latin America: the evolution of ethnic politics*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.

Zamosc, León. 2009. “The Indian Movement and Political Democracy in Ecuador,” in William C. Smith, ed. *Latin American Democratic Transitions: Institutions, Actors, and Processes*. Malden, MA: Wiley-Blackwell.

Zuazo, Moira. 2008. *¿Cómo nació el MAS? La ruralización de la política en Bolivia: Entrevistas a 85 parlamentarios del partido*. La Paz, Bolivia: Fundación Ebert.

Notas

ⁱ Este documento está en parte basado en los reportes de Gonzalo Rojas Ortuste, Moira Zuazo Oblitas, Eduardo Rodríguez Veltzé, Carlos Romero y Carlos Toranzo Roca preparados para la Red de Investigación de la Democracia Andina. Agradecemos a Marcelo Varela Erasheva y a Becca Monnerat por sus comentarios sobre versiones anteriores. Los autores asumen completa responsabilidad por cualquier error contenido en este capítulo.

ⁱⁱ La formación de alianzas heterodoxas fue una característica dominante de la política boliviana entre 1985 y 2000, resultado de la llamada democracia pactada. Durante este periodo, esta superestructura estuvo construida sobre pactos informales y personales alcanzados entre los líderes de los principales partidos políticos en un intento por generar gobiernos “estables”. En la práctica, este sistema garantizó la implementación y permanencia de algunas de las reformas estructurales neoliberales más conspicuas en la región latinoamericana.

ⁱⁱⁱ El MAS, autodenominado “instrumento político”, no es un partido convencional, sino una organización *sui generis* a través de la cual organizaciones rurales e indígenas han participado en los procesos electorales. El MAS solía formar parte de la Falange Socialista Boliviana (FSB), un partido de derecha establecido en 1937. De acuerdo con la mayor parte de las versiones oficiales, David Añez Pedraza, ex-presidente del MAS, fue quien invistió a las organizaciones de Evo Morales y los sembradores de hoja de coca con el acrónimo. La aceptación del acrónimo, los colores (azul, negro y blanco) y las banderas del MAS no fue un proceso fácil para muchos movimientos populares e indígenas. Por ejemplo, el *Mallku* Felipe Quispe se rehusó a formar parte del MAS, debido a su anterior relación con la falange de derecha.

^{iv} Hasta fechas recientes, los jefes del poder ejecutivo al nivel departamental eran conocidos como prefectos. Bajo la nueva constitución, este término fue reemplazado por el término de gobernadores, quienes ahora son electos popularmente. En el presente documento utilizamos ambos términos de manera intercambiable.

^v El Tribunal Constitucional es el mismo cuerpo que restituyó a Morales en su cargo cuando fue expulsado indebidamente del congreso en 2002.

^{vi} “Morales to handpick judiciary,” *Latin American Weekly Report*, 18 de Febrero de 2010, p. 7.

^{vii} El MAS ha fomentado la participación de mujeres, quienes han sido parte integral del movimiento desde sus orígenes.

^{viii} Entre estos organismos se cuentan sindicatos, asociaciones profesionales, asociaciones vecinales y otro tipo de organizaciones de intereses corporativos.