

T DEMOCRACIAS EN,
RANS **FORMACIÓN**
¿Qué hay de nuevo en los nuevos Estados andinos?

Anja Dargatz y Moira Zuazo
Editoras

Democracias en trans-formación **¿Qué hay de nuevo en los nuevos Estados andinos?**

Primera edición: marzo de 2012

© Friedrich Ebert Stiftung

Friedrich Ebert Stiftung-Bolivia (FES)
Av. Hernando Siles 5998
Tel. 591-2- 2750005
www.fes-bolivia.org
info@fes-bol.org
La Paz, Bolivia

Fundación Friedrich Ebert (FES-ILDIS), Ecuador
Av. República 500 y Diego Almagro
Edif. Pucará, 4º piso, of. 404
Tel. 593-2- 2562103
info@fes.ec
www.fes-ecuador.org
Quito, Ecuador

ILDIS-Venezuela
Av. San Juan Bosco con 2º
Transversal de Altamira
Edificio San Juan, piso 4
ildis@fes.internet.ve
www.ildis.org.ve
Caracas, Venezuela

Elaboración de la memoria: Fabiola Aparicio y Rocio Farfán
Cuidado de edición y diseño de interior: Patricia Montes
Diseño de tapa: Alejandro Salazar
D.L.: 4-1-1301-12
ISBN: 978-99954-2-325-4

Impreso en Creativa
Tel 2 488 588
La Paz, Bolivia

Contenido

Presentación	7
Introducción	9
<i>Moira Zuazo</i>	
La democracia boliviana: avances y desafíos	23
<i>Fernando Mayorga</i>	
Estado actual y futuro de la democracia en Ecuador	81
<i>Simón Pachano</i>	
Perspectivas del proceso de democratización en Ecuador.	
Cambio político e inclusión social (2005-2010)	103
<i>Franklin Ramírez Gallegos</i>	
El futuro de la democracia en Venezuela	155
<i>Vanessa Cartaya y Nino Gianforchetta</i>	
Comparación del futuro de la democracia entre Venezuela, Bolivia y Ecuador	205
<i>Pablo Stefanoni</i>	
Memoria del taller Futuro de la Democracia	251
Autores	327

La democracia boliviana:
avances y desafíos

Fernando Mayorga

Contenido

Introducción	27
Cambio de élites en la política: indígenas y mujeres por rutas distintas	29
Criterios de acceso a la clase política.....	32
Grado de participación política	37
Proceso de oligarquización de la élite política emergente	41
El estado de las instituciones democráticas: cambio y continuidad	45
Rol de los poderes del Estado en democracia.....	53
El Estado del pluralismo: la concentración de poder en el partido de gobierno	58
Relaciones entre la nueva élite y otros actores políticos.....	60
Dinámica interna del partido oficialista.....	67
Inclusión social e instituciones democráticas: política redistributiva y desafíos institucionales	70
Inclusión y calidad de la democracia	76
Bibliografía	79

Introducción

Para evaluar el estado de la democracia en Bolivia y vislumbrar sus perspectivas se contemplan tres aspectos: en primer lugar, el cambio en la composición de las élites en el sistema político, que está sometido a una ampliación y complejización de sus estructuras de representación y gobierno; en segundo lugar, las nuevas pautas de relación entre las instituciones democráticas por efecto del cambio político, que se expresa en una reforma estatal sintetizada en la instauración de un Estado Plurinacional que pone en juego otros elementos para la renovación de las élites políticas; y, finalmente, los efectos del cambio político y de la reforma estatal en la inclusión social como expresión de una política posneoliberal que excede los aspectos socioeconómicos.

Las transformaciones en la política boliviana se enmarcan en un proceso de transición estatal que, desde el arribo de Evo Morales al Gobierno en enero de 2006, muestra diversas facetas que exceden el “giro a la izquierda” que caracteriza a varios Gobiernos latinoamericanos. Este giro tiene que ver, en algunos casos, con una política postliberal que se caracteriza porque es una interpelación de izquierda por la igualdad que, aunque no implica “abolir el capitalismo, el comercio internacional o la ciudadanía liberal”, propugna algunas medidas que cuestionan sus parámetros convencionales. Entre estas medidas resaltan: “la política supranacional, los usos y costumbres, los municipios autónomos, el presupuesto participativo y [...] cambios radicales en los patrones de participación y redistribución” (Arditi 2010: 31-32). También implica el “fortalecimiento del Estado para regular el mercado y poner freno a la privatización de empresas y servicios [...] el incremento del gasto social con fines redistributivos, la evaluación crítica y de ser necesario el rechazo de las directrices de políticas públicas del FMI que lesionan el interés nacional” (Arditi, *op. cit.*: 29).

La mayoría de estos ingredientes, con mayor o menor énfasis, están presentes en el caso boliviano. Sin embargo, entre sus aspectos peculiares resalta el discurso étnico-cultural centrado en una interpelación indígena que acompaña el cambio de élites en el ámbito de la política. Es una transformación que excede el ámbito político electoral y tiene consecuencias institucionales porque la instauración del Estado Plurinacional se sustenta en el reconocimiento de un sujeto portador de derechos colectivos que expresa una nueva identidad social (las “naciones y pueblos indígena originario campesinos”) que se constituye en una pauta informal para el acceso a espacios de poder y

es, asimismo, un requisito formal para el ejercicio de ciertos cargos públicos mediante “cuotas” o el reconocimiento del carácter “plurinacional” de las instancias de gobierno. Por ende, las instituciones democráticas han sido rediseñadas considerando este elemento discursivo identitario que ocupa el centro de la discursividad política boliviana.

Con todo, este panorama es resultado de un proceso incremental de inclusión de sectores sociales antaño marginados o con escasa presencia en el espacio político institucional, en particular campesinos, indígenas y mujeres.

La transformación en Bolivia excede el ámbito político electoral y tiene consecuencias institucionales porque la instauración del Estado Plurinacional se sustenta en el reconocimiento de un sujeto portador de derechos colectivos que expresa una nueva identidad social. En el primer caso, los antecedentes nos remiten a los últimos 15 años, cuando las reformas constitucionales parciales aprobadas en 1995 y 2004 promovieron la ampliación de la democracia mediante la inclusión de actores y demandas étnicas, como respuesta a la emergencia de partidos neopopulistas en los años noventa y a la irrupción de partidos campesinos e indígenas en la primera década de este siglo. En ambos casos se produjo una modificación de las reglas informales que definían el acceso al Parlamento, poniendo en cuestión el control que tenían los partidos tradicionales (MNR, MIR, ADN) porque las fuerzas neopopulistas —Conciencia de Patria (Condepa) y Unidad Cívica Solidaridad (UCS)— vehiculizaron nuevas identidades y demandas, sobre todo de sectores migrantes, informales, comerciantes y transportistas, y en el caso del Movimiento Al Socialismo (MAS) y el Movimiento Indígena Pachakuti (MIP) se manifestó el despliegue de una estrategia de autorrepresentación política de los sindicatos y comunidades campesinas e indígenas.

En este período también se produjo la multiplicación de espacios políticos en el ámbito local con la implementación de la Ley de Participación Popular (1995), que debilitó los convencionales mecanismos partidistas de reclutamiento de candidatos y promovió una lógica de alianzas con organizaciones sociales, provocando un cambio de élites políticas en el nivel municipal como inicio de la “ruralización de la política” (Cf. Zuazo 2008), que llegó a su punto culminante con las victorias electorales del MAS en 2005 y 2009. A diferencia de los indígenas y campesinos, que ingresaron en la disputa electoral para fortalecer su participación política, las mujeres lograron ese objetivo mediante la aprobación de normas, entre ellas una “ley de cuotas” vigente desde

1997, y la promoción de un discurso de equidad de género que fue asumido por la clase política.

Para analizar este proceso de ampliación de la democracia tomamos en cuenta algunos criterios conceptuales y metodológicos que permiten superar el mero recuento episódico y la cuantificación de los cambios en la élite política. Prestamos atención a los campesinos e indígenas y a las mujeres porque son los grupos que obtuvieron resultados más visibles, aunque sus trayectorias presentan características disímiles.

Lo que sucede es resultado de un proceso incremental de inclusión de sectores sociales antaño marginados o con escasa presencia en el espacio político institucional, en particular campesinos, indígenas y mujeres.

Cambio de élites en las política: indígenas y mujeres por rutas distintas

La definición de canales para la selección de personal político está vinculada con la combinación de tres componentes: espacios institucionales, reglas electorales y modalidades organizativas de las fuerzas políticas. Adicionalmente es preciso tomar en cuenta las transformaciones en el espacio público y en la discursividad política. Los efectos en la selección y renovación del personal político dependen de la configuración particular de cada componente y de su combinación circunstancial; ambos aspectos definen las restricciones y los incentivos que inciden en el acceso a espacios de poder.

Respecto a los espacios institucionales, el Parlamento sobresale como el escenario convencional de ingreso y formación de cuadros políticos. Hasta 1995, el Congreso era el espacio exclusivo de la representación política porque la democracia local estaba restringida a los concejos ediles en capitales de departamento y en algunas provincias y la autonomía municipal tenía limitaciones. La Ley de Participación Popular provocó una multiplicación de espacios de política institucional mediante la expansión de la democracia local en el ámbito municipal; a mayor cantidad de espacios políticos de tipo institucional, se dieron mayores posibilidades de inclusión de nuevos actores sociales y de renovación de élites locales.

Desde 2010, esta ampliación se irradió a otro ámbito subnacional con la conformación de asambleas legislativas departamentales, a las que se añade la conformación de autonomías indígenas en algunos municipios. En suma, en

el transcurso de 15 años se han multiplicado los espacios institucionales de la política, favoreciendo la presencia de nuevos actores y creando condiciones para la renovación de élites a diversa escala.

En estos últimos 15 años no solamente se diversificaron y multiplicaron los espacios institucionales; también se modificaron las reglas de la competencia electoral con consecuencias en las modalidades de acceso a los espacios de

En el transcurso de 15 años se han multiplicado los espacios institucionales de la política, favoreciendo la presencia de nuevos actores y creando condiciones para la renovación de élites a diversa escala.

poder y en la composición de la clase política. Una norma electoral de lista cerrada de candidatos y criterio de proporcionalidad para la asignación de escaños es más restrictiva que una regla que combina circunscripciones uninominales y plurinominales. La primera modalidad estuvo vigente entre 1980 y 1993 y reforzaba el centralismo de los aparatos partidistas en la selección de candidatos. El sistema electoral mixto instaurado desde 1997 modificó las pautas para el acceso al Parlamento porque en las circunscripciones uninominales predominó la personalización en la representación política respecto a la mediación del aparato partidista.

Esto implicó la modificación de criterios para el reclutamiento de candidatos por parte de los partidos tradicionales y generó posibilidades para el establecimiento de alianzas con organizaciones políticas locales y con candidatos con prestigio y arraigo personal en sus distritos, en algunos casos en una suerte de intercambio de mutuo beneficio entre el partido que proveía la sigla y el candidato que otorgaba su capacidad de convocatoria. Otra variante fue el establecimiento de alianzas electorales entre partidos y organizaciones sindicales campesinas y comunitarias que tenían control de sus bases electorales en sus zonas de influencia.

Estas relaciones se tornaron más complejas con el surgimiento del MAS, concebido como un “instrumento político” de las organizaciones sindicales campesinas. Estos desplazamientos adquirieron un cariz complementario en los comicios de 2009, con la relativa subordinación de los partidos a las organizaciones indígenas en el caso de la selección de candidatos de las circunscripciones especiales indígenas reconocidas en la Constitución Política del Estado, la que define una lógica de representación directa con base en criterios identitarios específicos —pueblos indígenas minoritarios—, aunque manteniendo formalmente la mediación partidista.

Otro componente decisivo para la representación política es la modalidad organizativa que, hasta las elecciones de 2005, se circunscribía a los partidos políticos, y que desde entonces se amplió a agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas. Cada forma organizativa tiene implicaciones en la selección de cuadros políticos porque depende de la escala territorial de su accionar y de las modalidades de vinculación con organizaciones sociales. Los partidos políticos son de carácter nacional y se relacionan con las organizaciones sociales bajo el criterio convencional de “células” o “comandos” por criterio funcional (sectores) o territorial (pobladores). Además, el reclutamiento de militantes y la selección de dirigentes depende de la trayectoria interna de los militantes o de sus vínculos con organizaciones sociales que les permiten actuar como *brokers* o mediadores.

Otro componente decisivo para la representación política es la modalidad organizativa, que desde las elecciones de 2005 se amplió a agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas.

Las agrupaciones ciudadanas son menos estables y tienden a la formación de coaliciones electorales para el ámbito nacional; solamente adquieren fisonomía propia en el ámbito local. Sus criterios de reclutamiento son menos exigentes y más coyunturales, apelando sobre todo a personalidades, y escasamente a intermediarios ante organizaciones sociales. En el caso de los pueblos indígenas, las pautas culturales de las comunidades definen la selección de candidatos mediante rotación o elección en asamblea; por ende, las organizaciones sociales actúan como organizaciones políticas, sobre todo en las elecciones de representantes a las asambleas departamentales, que reconocen espacios específicos para estos grupos, mientras que para el ámbito parlamentario sus postulaciones dependen de negociaciones y acuerdos con organizaciones políticas nacionales.

A los elementos mencionados es necesario sumar el análisis de las modificaciones en el espacio público, por sus consecuencias en la comunicación política debido a la creciente influencia de los medios de comunicación de masas, particularmente de la televisión, que incrementó la personalización en la representación política con efectos directos en las estrategias electorales. Otro aspecto importante es la transformación en el espacio de discursividad política, que tiene que ver con la circulación de discursos sobre lo político, con el tipo de sujetos que son interpelados por las fuerzas en disputa y con los contenidos del debate ideológico, así como con la retórica utilizada para convencer al electorado.

En los últimos diez años se modificaron de manera sustantiva los temas de la agenda política nacional, que ha transitado del neoliberalismo al nacionalismo estatista. Asimismo se transmutaron las identidades eficaces para convocar a los sujetos de la política con nítido predominio de campesinos e

Los medios de comunicación de masas perdieron algo de su influencia en los procesos electorales y retomaron su importancia los canales tradicionales de la circulación de los discursos políticos: las organizaciones sindicales y populares.

indígenas, dirigentes sindicales y mujeres que han desplazado a empresarios, tecnócratas y políticos profesionales predominantes en el ciclo de la “democracia pactada” vigente entre 1985 y 2002. También en los últimos años los medios de comunicación de masas perdieron algo de su influencia en los procesos electorales y retomaron su importancia los canales tradicionales de la circulación de los discursos políticos, esto es, las organizaciones sindicales y populares. En suma, se han producido modificaciones en cada componente, y la combinación de esos cambios tuvo incidencia en la renovación de élites en la clase política como parte de un proceso incremental de ampliación de la democracia.

Criterios de acceso a la clase política

Los criterios de acceso a la clase política se han modificado en las últimas décadas. La transición a la democracia en 1982 situó al sistema de partidos en el centro del sistema político y los partidos tradicionales jugaron este rol durante dos décadas, cuando fueron los canales exclusivos de reclutamiento y de carrera política. De manera convencional, “las funciones de los partidos tienen que ver con el reclutamiento de las élites y personal político, qué líderes se forman dentro de las estructuras partidarias o bien son cooptados por ellas, ya sea para formar parte del gobierno o para mejorar las chances electorales del partido” (Malamud 2002: 16). Estos criterios dominaban el comportamiento político en este período porque el ascenso gradual hacia mejores cargos dependía del desempeño dentro del partido.

Adicionalmente, en la generalidad de los partidos tradicionales, el acceso a puestos de dirección o cargos de representación y gubernamentales se definía con base en una suerte de corporativismo de parentesco por pertenencia a élites sociales y económicas, a grupos de afinidad y de amistad. Estos grupos conformaban redes excluyentes para personas ajenas a ese círculo interno,

generalmente conformado por varones, adultos, mestizos, profesionales, del ámbito urbano y con antecedentes de trayectoria familiar en el mundo de la política. Quienes lograban romper este cerco eran algunos dirigentes de organizaciones sociales, aunque bajo criterios de cooptación partidista y como parte de estrategias para captar adhesiones electorales; actuaban secundariamente en la gestión y administración de políticas públicas, es decir que el grado de acceso a los niveles decisorios tenía ciertos límites que estaban definidos por las pautas informales de pertenencia o no a la élite social y cultural.

No obstante, desde el primer Gobierno democrático en 1982 se dieron casos de presencia de dirigentes sindicales —mineros y campesinos— en cargos ministeriales por la fuerza de los sindicatos y la necesidad del Gobierno de contar con intermediarios ante esos sectores; en general se trataba de cuadros políticos de partidos de izquierda. El debilitamiento de los sindicatos desde 1985 debido a la aplicación de medidas de ajuste estructural en la economía fortaleció la centralidad partidista en el sistema político, y los partidos controlaron de manera exclusiva los canales de reclutamiento de personal político minimizando la importancia o presión de los sindicatos. No obstante, como contrapartida, irrumpieron en el espacio público las demandas de los pueblos indígenas de tierras bajas.

En los años noventa, la interpelación indígena y de género fue cobrando mayor fuerza con la presencia de figuras representativas de esas identidades en las estrategias electorales de los partidos tradicionales, empero sin lazos directos con organizaciones sociales, como es el caso de un Vicepresidente aymara o de algunas mujeres candidatas en el ámbito municipal.

Los círculos internos partidistas conformaban una élite dirigencial articulada en torno al jefe y fundador —o sucesor— del partido, cuyo poder se reforzaba por las reglas electorales, que subordinaban a los postulantes al Parlamento a una lista encabezada por el candidato presidencial, que tenía la última palabra respecto a su composición. Este círculo se cerraba con la intangibilidad del jefe, inmune a la posibilidad de renovación, tal como aconteció con Hugo Banzer (ADN), Jaime Paz Zamora (MIR) y Gonzalo Sánchez de Lozada (MNR), y también en los casos de Carlos Palenque (Condepa) y Max Fernández (UCS).

La inexistencia de democracia interna se puso de manifiesto cuando los partidos tradicionales intentaron adecuarse a la Ley de Partidos Políticos en 1999. Las jefaturas no entraron en disputa, los perdedores a nivel regional cuestionaron los resultados y, finalmente, modificaron las reglas para mante-

ner la “unidad partidista”. En suma, las posibilidades de renovación de dirigentes dependían de la voluntad del jefe y sus allegados.

La inercia organizativa en los partidos tradicionales se mantuvo incólume pese a la modificación de algunos parámetros de la competencia electoral que tuvieron cierta incidencia en el reclutamiento de candidatos. A mediados de los años ochenta, al influjo de los medios de comunicación de masas, se inició una metamorfosis en el perfil de los liderazgos políticos, así como una adecuación de las estrategias electorales a las nuevas pautas de comunicación política.

La importancia creciente de la TV modificó la retórica política, provocando un desplazamiento del discurso persuasivo hacia aspectos suasivos de la retórica, esto es, de la palabra a la imagen, de la argumentación a su escenificación, con consecuencias importantes en los años noventa. El éxito de

A mediados de los ochenta, al influjo de los medios de comunicación de masas, se inició una metamorfosis en el perfil de los liderazgos políticos, así como una adecuación de las estrategias electorales a las nuevas pautas de comunicación política.

Carlos Palenque en el manejo de medios de comunicación dio origen al surgimiento de Condepa, la estrategia empresarial y comercial de Max Fernández convertida en *marketing* político se tradujo en la creación de UCS y el estilo discursivo de Gonzalo Sánchez de Lozada del MNR, asentado en una estrategia de uso de *mass media* y en-

cuestas, dio lugar a una renovación modernizante en el MNR. Estos personajes transformaron la relación entre política y comunicación, provocando una mayor personalización en la representación política y el debilitamiento de las estructuras partidistas.

Estos rasgos caracterizan lo que algunos autores denominan “democracia de audiencia”, resultado de la personalización del lazo representativo debido al rol de los medios de comunicación masiva, que disminuyen la importancia de la mediación partidista en el conocimiento de los candidatos. Además, el desempeño de los candidatos en el debate público se torna crucial puesto que “el electorado aparece aquí ante todo como un público que reacciona a los términos que le son expuestos y propuestos en la escena pública”. En suma, la elección de los gobernantes se produce en torno a “las imágenes personales de los candidatos” (Manín 1998: 33-36). Empero, en este hecho no solamente influyeron los medios de comunicación, puesto que la tendencia a la personalización de la representación política se acentuó con la emergencia de figuras políticas en el plano local al compás de la multiplicación de arenas electorales

provocada por la Ley de Participación Popular desde 1995 y la inclusión de diputados uninominales desde 1997.

Estas reglas propiciaron una mutación en los atributos exigidos a los candidatos y surgió la figura del “notable” que, en muchos casos, implicó un intercambio de intereses mutuos porque el partido se beneficiaba del “arrastre” del candidato, en tanto que éste disponía de sigla y aparato de campaña. Se modificaron de manera parcial las pautas de reclutamiento de candidatos porque la imagen pública adquirió relevancia como requisito de selección y el espacio mediático se convirtió en un terreno extrapartidista donde competían los aspirantes a cargos electivos. La figura de “notable” se refería a los méritos personales y tenía predicamento en las zonas urbanas donde los partidos tradicionales tenían mayor presencia.

En cambio, en el área rural tenía mayor importancia el rol de “dirigente” porque las candidaturas eran definidas con aval de los sindicatos y las organizaciones comunitarias. No obstante, los cambios en la comunicación política no provocaron que los partidos prescindieran de la utilización de las modalidades típicas de organización de su labor proselitista, tales como aparatos de propaganda, nexos con organizaciones sociales y cooptación de dirigentes para reclutamiento y movilización de adeptos.

En los años noventa se produjo una renovación parcial en el sistema de partidos con el surgimiento de dos partidos sui géneris considerados neopopulistas. Sus jefes no formaban parte de la clase política —eran empresarios, aunque ajenos a la élite del sector—, sus cuadros partidistas eran distintos a los personajes convencionales de las fuerzas tradicionales y sus bases sociales eran sectores populares excluidos y escasamente interpelados por el discurso partidista. La presencia de transportistas y gremialistas como concejales en UCS y, en particular, la elección de

En los años noventa se produjo una renovación parcial en el sistema de partidos con el surgimiento de dos partidos sui géneris considerados neopopulistas: UCS y CONDEPA.

una chola paceña como primera diputada por Condepa pusieron un sello distinto a la política en términos simbólicos y ampliaron el abanico de identidades sociales en el Parlamento. Se produjo una renovación parcial en la clase política con la irrupción de las identidades chola e indígena en el Congreso, aunque sus efectos se minimizaron porque UCS y Condepa pactaron con los partidos tradicionales para participar en las coaliciones gubernamentales; además reproducían, de manera exacerbada, el centralismo caudillista.

El neopopulismo rompió algunas barreras informales de exclusión social y la reacción de los partidos tradicionales fue la adopción de sus códigos interpelatorios y sus demandas de signo popular. Después de la desaparición de esas fuerzas políticas debido a la muerte de sus líderes, a mediados de los años noventa se fueron gestando nuevos partidos de base campesina e indígena que recuperaron concepciones indianistas de índole katarista, que combinan identidad clasista e identidad étnica, con la diferencia de que se sustentaban en la fortaleza de las organizaciones sindicales y comunales adscritas a un proyecto de conformación de un “instrumento político” para la disputa electoral. El cambio se manifestó en la postulación de candidatos presidenciales propios por parte del MAS y del MIP en 2002, y aunque establecieron alianzas con sectores medios urbanos e intelectuales, estos grupos se subordinaron al liderazgo campesino e indígena, una relación que en el pasado era de carácter inverso.

Una novedad respecto al reclutamiento de personal político radicó en la imbricación entre estos partidos y las organizaciones sociales, porque las pautas de acceso a cargos electivos pasaron a depender de la cultura sindical, subordinando las decisiones del aparato partidista a otros circuitos decisoriales como las asambleas, con reglas que incluían la rotación de personal y la no reelección de diputados y concejales. Por ejemplo, en el caso del MAS, la frontera entre partido y organizaciones sindicales es difusa y sus modos de vinculación son variados. En su Estatuto Orgánico se reconoce una doble modalidad de pertenencia puesto que “Los militantes participan en la vida activa del Partido y los simpatizantes deben identificarse a través de las Organizaciones Sociales y naturales comprometidas con el Partido” (artículo 9). En esa medida, “los candidatos serán elegidos mediante los usos y costumbres [...] y serán propuestos por sus Organizaciones Sociales, su Sector y su Circunscripción y su Distrito” (artículo 42), poniendo en evidencia la complejidad de las relaciones entre aparato partidista y organizaciones sindicales.

De esta manera, la trayectoria sindical o la selección mediante las organizaciones populares se convirtió en un elemento decisivo para definir el acceso a cargos electivos y, desde 2005, a puestos en el Gobierno. Inclusive algunas leyes que rediseñaron las instituciones democráticas, como es el caso del Órgano Electoral, establecen entre los requisitos para postular como vocales la no filiación o renuncia “a la membresía en cualquier logia [...] a la condición de dirigente o autoridad ejecutiva de cualquier asociación, cooperativa, institución u organización empresarial, social o cívica que por su naturaleza e in-

tereses pueda influir en el libre ejercicio de sus funciones electorales” (artículo 14), sin mencionar explícitamente la labor sindical. El hecho de que no se consigne a las organizaciones sindicales en esta lista puede interpretarse como una suerte de aceptación indirecta de la condición de dirigente sindical como habilitante para ciertos cargos públicos.

Grado de participación política

Los grupos que se han incorporado de manera más visible en la política institucional son las mujeres, los indígenas y los campesinos, aunque recorrieron caminos diferentes. La incorporación de campesinos e indígenas estuvo vinculada a la acción política y a victorias electorales “desde abajo”; en cambio, la presencia de mujeres fue resultado de decisiones normativas “desde arriba”, desde el ámbito legislativo.

En el caso de las mujeres, el principal impulso fue de carácter normativo porque a partir de la aprobación de leyes y reglamentos se establecieron incentivos y obligaciones para las organizaciones políticas con la finalidad de incrementar la participación femenina. La introducción de cuotas en las listas de candidaturas se logró a través de gestiones y cabildeo en las instancias

La introducción de cuotas de mujeres en las listas de candidaturas se logró a través de gestiones y cabildeo en las instancias decisorias a través de la labor de una red de activistas feministas, consorcios de ONG y agencias de cooperación internacional.

decisorias a través de la labor de una red de activistas feministas, consorcios de ONG y agencias de cooperación internacional que impulsaban demandas de equidad de género respaldadas en un movimiento reivindicativo de carácter global.

En cambio, el recorrido de los campesinos e indígenas se centró en la competencia electoral merced a la consistencia de sus organizaciones, que se vio favorecida por la ampliación de la disputa del poder político en el ámbito municipal, en primera instancia, y más adelante en el espacio nacional. En ambos casos, sus conquistas adquirieron rango constitucional con la introducción de normas específicas que favorecen, consolidan y acrecientan la participación política de mujeres e indígenas en el sistema de representación política, en órganos estatales y en las instancias de gobierno.

La participación de mujeres se formalizó desde 1997 con la implementación de una ley de cuotas que establecía la obligatoriedad de tener por lo menos un tercio de mujeres en las listas de candidatos. Las consecuencias de esta norma no fueron positivas al principio porque los partidos optaron por situar a mujeres en las casillas de suplentes o al margen de las denominadas “franjas de seguridad”. No obstante, se lograron avances mediante ajustes reglamentarios. En las elecciones de 2002 las mujeres ocupaban el 18% de la Cámara de Diputados y el 15% de la Cámara de Senadores. En la Asamblea Constituyente las mujeres lograron 88 de 255 puestos, es decir, alrededor del 35%. Después de las elecciones de diciembre de 2009, la presencia de mujeres en la Asamblea Legislativa Plurinacional muestra un sustancial incremento respecto a 2002, alcanzando el 30%.

Con la vigencia de la nueva Constitución la participación de mujeres se incrementó al 47% de escaños, tanto en el Senado como en diputaciones plurinominales, en cierta medida porque la votación se canaliza hacia las organizaciones políticas y sus listas de candidatos. En cambio, puesto que en la modalidad de diputaciones uninominales la votación se orienta hacia candidaturas individuales y no es posible la alternancia vigente en las circunscripciones plurinominales, solamente el 11% de los diputados uninominales fueron mujeres. Esta fue la razón por la que en la Cámara de Diputados no se logró la paridad de género, y la presencia de mujeres se limitó al 25%. Aun así, esta cifra también representa un incremento respecto a los comicios de 2002. Por circunstancias análogas, la inédita elección —en 2009— de diputados por circunscripciones especiales indígenas no registró escaños ocupados por mujeres.

Estos resultados tienen que ver con la disposición constitucional que establece que “se garantizará la igual participación de hombres y mujeres” en la elección de representantes a la Asamblea Legislativa Plurinacional (artículo 147) y “paridad y alternancia de género” en la conformación de listas para asambleístas departamentales (artículo 278). La Ley de Régimen Electoral Transitorio aplicó estas normas, estableciendo la “igualdad de oportunidades entre varones y mujeres” —mediante la elaboración de listas de candidatos con alternancia de género entre titulares y suplentes— en los comicios generales de 2009 y en las elecciones municipales y departamentales de 2010.

Los resultados de las elecciones de 2009 bajo estos recaudos normativos, como vimos, muestran la presencia femenina en menos de un tercio en Diputados y casi la mitad en Senadores, con una mayoría de representantes del MAS que congrega al 67% de las asambleístas. En el ámbito local, en los con-

sejos municipales, las cifras se acercan a la paridad de género, puesto que 783 mujeres fueron electas concejales de 1.827 cargos elegibles en disputa; por lo tanto, se trata del 43% de participación femenina en el ámbito municipal, situación que se repite en el caso de las autonomías indígenas. En cambio, la composición de las asambleas legislativas departamentales muestra cifras menores de participación femenina. A nivel ejecutivo, las cifras son magras porque la participación de mujeres como candidatas fue solamente del 7% para las gobernaciones y del 21% para las alcaldías.

La equidad de género también se introdujo en el gabinete de ministros, un espacio antes ajeno a estas disposiciones. En 2010, Evo Morales puso en vigencia el artículo 172, inciso 22 de la Constitución, que establece la prerrogativa presidencial de “Designar a las Ministras y a los Ministros de Estado, respetando el carácter plurinacional y la equidad de género en la composición del gabinete ministerial”, y nombró a diez varones y diez mujeres, cuatro de ellos indígenas, en las carteras ministeriales. Adicionalmente, siete de dieciocho magistrados son mujeres, otra presencia inédita en esa instancia estatal.

En cuanto a la presencia indígena, los avances son innegables desde 1995. Un estudio realizado en 1996 consignaba menos de un tercio de alcaldes y concejales indígenas, un dato esgrimido

como un éxito de inclusión étnica a consecuencia de la implementación de la Ley de Participación Popular (SNPP 1997). En 2002 se estableció la presencia de más de mil autoridades municipales, un porcentaje del 65%, que supera el porcentaje de 63% que dio el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001 (CNPV 2001) de personas que se autoidentificaron como indígenas (Albó y Quispe 2004). Esta presencia adoptó un nuevo cariz en 2002 con la irrupción en el Parlamento del MIP y, sobre todo, del MAS. En la actualidad, bajo la sigla del partido de gobierno, los grupos indígenas y campesinos tienen una presencia que alcanza la mitad de la Asamblea Legislativa Plurinacional; una presencia con muchos matices, puesto que algunos asambleístas representan a su sector (cooperativistas mineros, campesinos y colonizadores) pero se definen como indígenas.

Bajo la sigla del partido de gobierno, los grupos indígenas y campesinos tienen una presencia que alcanza la mitad de la Asamblea Legislativa Plurinacional. Algunos representan a su sector (cooperativistas mineros, campesinos y colonizadores), pero se definen como indígenas.

La representación directa de pueblos indígenas se dio a través de circunscripciones especiales, que, sin embargo, se limita a siete escaños para los grupos étnicos minoritarios, disposición con la que los indígenas de tierras bajas quedaron insatisfechos. En negociaciones previas consideraron la posibilidad de ampliar a 15 las circunscripciones especiales; sin embargo, la Ley del Régimen Electoral de 2010 definió este número bajo el argumento de proporcionalidad poblacional. Una marcha de indígenas de tierras bajas en junio de 2010, con la presión adicional de una huelga de hambre de algunos diputados indígenas, exigió 18 escaños. El argumento en contra que esgrimió el Gobierno fue que esta demanda representaba el 16% de la Cámara de Diputados, siendo que la población de indígenas en tierras bajas no supera el 7% de la población.

La posibilidad de ampliación de número de escaños indígenas fue postergada para después de la realización del CNPV programado para el año 2011, cuyos resultados servirían de base para delimitar nuevas circunscripciones. El número cerrado de 130 diputados especificado en la Constitución limita las posibilidades de ampliar la representatividad de algunos grupos sociales y departamentos sin afectar a otros. En esas circunstancias, no será tarea fácil rediseñar la representación política y las circunscripciones a partir de un nuevo censo, lo que pone en evidencia las dificultades de la implementación de la “democracia comunitaria” reconocida por la nueva Constitución.

En el nivel subnacional, desde abril de 2010 se conformaron gobiernos departamentales donde se observa la presencia de gobernadores indígenas en La Paz y Chuquisaca, una mayoría de representantes campesinos e indígenas en las asambleas legislativas de los departamentos del occidente (sobre todo de Oruro, La Paz y Potosí) y la elección directa de representantes indígenas mediante cuotas en las asambleas departamentales de Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando. El reconocimiento de cuotas en los últimos cuatro casos es ilustrativo de la fuerza de la interpelación indígena en la discursividad política, puesto que su inclusión fue vehiculizada por fuerzas opositoras al MAS.

Respecto a la presencia indígena en el ejercicio de poder, la figura de Evo Morales otorga ese rasgo al Gobierno independientemente de la cantidad de indígenas y campesinos en tareas gubernamentales. La identidad indígena es dominante en la imagen oficial del Gobierno, al margen de que sus portadores sean personas de variado origen y condición socioeconómica, y de que una buena cantidad de los funcionarios gubernamentales sean ex personeros de ONG.

Una novedad normativa es el criterio de identidad étnico-cultural para acceder a algunos cargos en los órganos del Estado o para tener mayor pun-

taje en la calificación de méritos. Así, para la selección de postulantes a magistrados y magistradas del Tribunal Supremo de Justicia se toma en cuenta el ejercicio como autoridad originaria en la calificación de méritos. En la pre-selección de candidatos para el Tribunal Agroambiental se debe considerar

Una novedad normativa es el criterio de identidad étnico-cultural para acceder a algunos cargos en los órganos del Estado o para tener mayor puntaje en la calificación de méritos.

“criterios de plurinacionalidad” para su conformación. En el caso del Tribunal Constitucional Plurinacional, la elección debe darse “con criterios de plurinacionalidad, con representación del sistema ordinario y del sistema indígena originario campesino”. El Tribunal Supremo Electoral está compuesto por siete miembros y al menos dos de sus miembros “serán de origen indígena originario campesino”.

Al margen de la imprecisión de las nociones de “criterio plurinacional” y “origen indígena originario campesino”, es evidente que la introducción de pautas identitarias como requisitos o condiciones para la conformación de los poderes estatales tiene consecuencias en la configuración y reproducción de la élite política. Independientemente de la presencia hegemónica del MAS en los espacios político-institucionales, estas reglas incentivan una composición pluralista, en términos étnico-culturales, de los órganos del Estado, y pueden crear condiciones para la interculturalidad en términos de intercambio y síntesis de cultura política. No obstante, también pueden ahondar el multiculturalismo como distinción excluyente, pero eso no depende de las reglas vigentes sino de las estrategias discursivas de los actores relevantes.

Proceso de oligarquización de la élite política emergente

La tendencia a la oligarquización de la clase política es intrínseca al funcionamiento partidista, sobre todo cuando una fuerza política es dominante. El argumento convencional de Robert Michels acerca de la “ley de hierro de la oligarquía” es un punto de partida para evaluar este riesgo, aunque con las limitaciones de una concepción elitista. Ese autor señala que cuando las organizaciones políticas crecen y se complejizan, aumenta su tendencia a la burocratización debido a la especialización de funciones y a la necesidad de tomar decisiones de manera eficaz en el ejercicio del gobierno. Los encargados de esta tarea tienden a formar una élite que controla el proceso decisional. A

partir de esa distinción se produce una disyunción entre decisiones cupulares y democracia interna que es resuelta con la concesión de poder de decisión a un líder para reducir los costos de transacción o intercambio, aunque en menoscabo de la democracia interna en la organización. Los militantes y seguidores se limitan a seleccionar jefes y la política se convierte en una tarea de especialistas.

¿Es posible considerar este recorrido en el caso del MAS? Las dudas son más fuertes que los asertos si tomamos en cuenta que se trata de una organización política sui géneris con una estructura peculiar debido a las complejas relaciones entre estructura partidista, movimientos sociales y organizaciones sindicales. Además, es preciso distinguir entre la organización partidista y el aparato gubernamental porque existen conexiones y distinciones que complican el balance. En otro acápite analizamos las características de este partido; por lo pronto nos interesa destacar esa distinción porque los militantes y dirigentes del MAS no ocupan la mayoría de los cargos gubernamentales, pues existe una presencia notable de ex personeros de ONG y militantes de pequeñas fuerzas políticas subsumidas en el partido de gobierno.

Por otra parte, el partido y las organizaciones sociales tienen una relación en, por lo menos, dos niveles: las organizaciones proveen candidatos, sobre todo diputados uninominales, y conforman una instancia de movilización, consulta y evaluación de la labor del Gobierno. En la primera gestión gubernamental esta relación era armónica porque existían demandas de alta agregación, como la Asamblea Constituyente y la aprobación de la nueva Constitución, por lo que las discrepancias eran secundarias; en cambio, después de la reelección de Evo Morales surgieron discordancias en la aplicación de algunas disposiciones que sacaron a relucir divergencia de intereses entre los sectores que apoyan al Gobierno y las políticas estatales.

Es decir, no existe cooptación de las organizaciones sociales por parte del partido de gobierno, sino una constante negociación, aunque la autonomía del partido es cada vez mayor, tal como aconteció en el proceso electoral de 2009, cuando el MAS decidió suspender la regla de no reelección en cargos electivos y su líder optó por nombrar candidatos a personas que no eran militantes del partido ni dirigentes de organizaciones en aquellas plazas electorales con menor arrastre electoral. Es decir que la estrategia del MAS fue flexible y tuvo consecuencias en la definición de candidaturas; por ende, en la conformación de una élite partidista se produjo una remoción casi total en la banca parlamentaria y en el gabinete ministerial, aunque en algunos casos se trató

de un intercambio de funciones en el Poder Ejecutivo o en el Legislativo. En otros casos se produjo la remoción en cargos sin reubicación de ex autoridades o ex parlamentarios en otros espacios de poder. Es decir, no existe un grupo constante de personeros políticos en torno al líder del partido y jefe de gobierno, exceptuando los casos del Vicepresidente y del Canciller.

En el transcurso del tiempo, por diversas circunstancias, varios dirigentes de rango superior en el partido perdieron espacio y quedaron al margen de los juegos de poder internos. Por lo tanto, no se ha constituido un grupo interno en el partido ni en las filas del Gobierno con capacidad de autonomía respecto a las organizaciones sociales o al líder del partido. Evo Morales mantiene relaciones de tipo radial con los dirigentes sociales, parlamentarios y ministros, concentra los recursos de poder y controla el poder decisional en el partido y en el Gobierno, además de que es la única voz que tiene autoridad sobre los movimientos sociales.

En suma, respecto a la composición de la clase política que está concentrada en las filas del partido de gobierno, no existen redes constantes de carácter visible que permitan suponer una oligarquización del MAS basada en una élite. Es posible señalar que la oligarquización es simbólica, de carácter identitario por el predominio de la interpelación indígena, independientemente del perfil de los personeros políticos que vehiculizan los elementos étnico-culturales que acompañan el discurso y el proyecto gubernamentales.

La “etnización” de la política opera como un incentivo colectivo (protagonismo, poder político, superioridad moral, movilidad social para campesinos e indígenas, antes ajenos a las élites) que aglutina a las organizaciones sociales en torno al MAS; en cambio, la distribución de incentivos selectivos está sometida a una disputa interna que se resuelve por el decisionismo del líder. Convencionalmente, los partidos se organizan en torno a la distribución de incentivos selectivos a través de las redes personales cercanas al líder. Estos incentivos son de distinta índole:

No existe cooptación de las organizaciones sociales por parte del partido de gobierno, sino una constante negociación, aunque la autonomía del partido es cada vez mayor.

Respecto a la composición de la clase política que está concentrada en las filas del partido de gobierno, no existen redes constantes de carácter visible que permitan suponer una oligarquización del MAS basada en una élite.

cargos, pegas, puestos de representación parlamentaria y de administración gubernamental asentados en una identificación —como incentivo colectivo— con “el proceso de cambio” que lideriza Evo Morales. El control de la distribución de incentivos selectivos en un marco de escasa institucionalización organizativa permite a los líderes ejercer su poder básicamente a partir de redes personales, más que en sujeción a normas que regulen el acceso a cargos directivos o electivos.

En el caso del MAS no existen redes estables puesto que la red más consistente, la de índole sindical, es variable porque depende de un factor organizativo que no controla el partido, como es el caso de las decisiones de las asambleas sindicales, que pueden remover a los dirigentes de sus cargos o desconocer su representatividad. El carácter radial de los vínculos del líder se manifiesta en que las personas que forman las distintas redes (partidista, sindical, parlamentaria) no se conectan entre sí sino a través de Evo Morales, el único actor que dispone de información completa respecto a los temas en juego. En estas condiciones es difícil hablar de una oligarquización de la élite política emergente, excepto en lo relativo a la concentración del poder decisonal en Evo Morales, un tema que conduce al tema del liderazgo carismático y su rutinización institucional en el ejercicio de la Presidencia.

Otro aspecto que refuerza esta idea de precariedad en la oligarquización política es la presencia episódica de personeros de ONG en el Poder Ejecutivo. Un diario señalaba en 2008 que en el gabinete ministerial “predomina la presencia de profesionales y técnicos procedentes de las Organizaciones No Gubernamentales [...] tienen 14 de los 16 ministerios y 47 de los 53 viceministerios. El peso indígena es nulo” (*El Nuevo Día*, 19/05/2008). Al margen de la veracidad de los datos, es importante señalar que la labor de las ONG se caracteriza por su subordinación al movimiento campesino e indígena y al proyecto del Gobierno, aunque suponen que su protagonismo es consecuencia de su capacidad de incidencia en la agenda gubernamental. Independientemente de que se trate de cooptación (gubernamental) o de incidencia (“oenegista”), es preciso resaltar el hecho de que miembros de ONG que ejecutaron proyectos en apoyo a organizaciones sindicales y establecieron lazos con dirigentes sindicales pasaron a asumir cargos de autoridades en el aparato de gobierno.

Miembros de ONG que ejecutaron proyectos en apoyo a organizaciones sindicales y establecieron lazos con dirigentes sindicales pasaron a asumir cargos de autoridades en el aparato de gobierno.

Independientemente de que se trate de cooptación (gubernamental) o de incidencia (“oenegista”), es preciso resaltar el hecho de que miembros de ONG que ejecutaron proyectos en apoyo a organizaciones sindicales y establecieron lazos con dirigentes sindicales pasaron a asumir cargos de autoridades en el aparato

de gobierno. A diferencia de antaño, los personeros de estas organizaciones no actúan como asesores, consultores o personal de apoyo técnico, sino como actores políticos con capacidad decisoria a nivel gubernamental.

También varias ONG formaron una plataforma institucional para apoyar a las organizaciones campesinas e indígenas en la elaboración de una propuesta de texto constitucional que fue presentada a la Asamblea Constituyente. De modo que actuaron como una especie de aparato ideológico de las organizaciones campesinas e indígenas y sus miembros adoptaron una postura similar a la de “intelectuales orgánicos” de los partidos de izquierda. En la segunda gestión de gobierno, la mayoría de estos personeros fueron removidos de sus cargos o renunciaron y se debilitó la influencia de las ONG. Es decir, tampoco la presencia de cuadros políticos provenientes de profesionales de clase media propició la formación de una red susceptible de gestar una élite con tendencia a la oligarquización.

El estado de las instituciones democráticas: cambio y continuidad

El punto de partida para evaluar el estado de las instituciones democráticas en la transición posconstitucional es caracterizar los rasgos del sistema político y juzgar si se han producido modificaciones sustantivas en el diseño del Estado Plurinacional que ponen en cuestión la independencia de poderes y el pluralismo político. Si bien el nuevo modelo democrático es definido como intercultural porque comporta instituciones de democracia representativa, participativa y comunitaria, el tenor predominante de los cambios institucionales es relativamente conservador porque se mantiene el presidencialismo y el bicameralismo, dos rasgos básicos del anterior régimen político.

El elemento distintivo del régimen prevaeciente en el pasado, definido como “democracia pactada”, era la elección congresal del Presidente ante la ausencia de candidato vencedor con mayoría absoluta de votos. Es decir, la segunda vuelta se daba en el Parlamen-

El nuevo modelo democrático es definido como intercultural porque comporta instituciones de democracia representativa, participativa y comunitaria, pero los cambios institucionales son relativamente conservadores porque se mantiene el presidencialismo y el bicameralismo, dos rasgos básicos del anterior régimen político.

to y la elección presidencial se dirimió mediante la formación de coaliciones. Esa regla se aplicó en todos los casos desde la transición democrática en 1982 hasta la victoria electoral de Evo Morales con mayoría absoluta de votos en 2005. Esa regla fue modificada en la nueva Constitución y, precisamente, los cambios más nítidos tienen que ver con la elección presidencial. La elección es directa y con dos variantes en caso de ausencia de ganador con mayoría absoluta, es decir, resulta elegido quien obtiene una votación superior a 40% si existe diferencia de diez puntos entre el ganador y el segundo; en caso contrario, se define mediante segunda vuelta en las urnas entre las dos candidaturas más votadas.

En esa veta, también se incluye la reelección presidencial inmediata por un período constitucional y la revocatoria de mandato. Es decir, se incrementa la eficacia del voto ciudadano porque se ha eliminado la mediación parlamentaria para la elección presidencial y tampoco existen reglas que incentiven la formación de coaliciones para la elección parlamentaria del Presidente. Se privilegia la legitimidad del Presidente y se soslaya el riesgo de legitimidad dual con el Parlamento en caso de que la autoridad carezca de respaldo mayoritario en el Poder Legislativo.

En el ámbito parlamentario se incrementó la cantidad de senadores y se modificó la regla para la asignación de escaños en la Cámara Alta; asimismo, se reconoció circunscripciones indígenas uninominales en la Cámara Baja como expresión de democracia comunitaria. Para ampliar la democracia participativa y directa se formalizaron los referendos y la revocatoria de mandato; no obstante, las asambleas, cabildos y otras formas participativas se reconocen únicamente como mecanismos de consulta sin efecto vinculante.

Un cambio institucional importante es la implementación del régimen de autonomías en el nivel subnacional como un proceso de descentralización política mediante la conformación de gobiernos departamentales, municipales e indígenas, un esquema susceptible de propiciar la gestación de subsistemas políticos regionales y de enriquecer la dinámica política democrática, aunque su implementación entra en tensión con la tendencia centralista en el proceso decisional político por efecto de la distribución de fuerzas en el Parlamento y por el tipo de relaciones entre los órganos Ejecutivo y Legislativo, bajo dominio del MAS.

El Presidente es presidente del Estado y el Estado está conformado por cuatro órganos: Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral; la relación formal entre ellos es de independencia, separación, coordinación y colaboración. Para

la conformación de esos órganos se introdujeron reglas que contemplan criterios de equidad de género y participación indígena acordes con la tendencia de renovación de las élites políticas, aunque sus pautas son moderadas.

El tipo de relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo es decisivo para definir el modo de un régimen presidencialista. En la actualidad, se trata de un presidencialismo de mayoría asentado en el control oficialista del Poder Legislativo que ha provocado un incremento del decisionismo presidencial por la concentración de poder político. Este es un tema decisivo porque un cambio sustantivo en el proceso político boliviano tiene que ver con el tránsito de un presidencialismo de coalición, predominante entre 1985 y 2003, a un presidencialismo de mayoría en la segunda gestión de Evo Morales (2010-2015), con un peculiar interregno en la primera gestión del MAS (2006-2009) caracterizada por la existencia de límites y constreñimientos institucionales al decisionismo presidencial debido a la existencia de una situación de “gobierno dividido” (la oposición tenía mayoría en el Senado) y de “pugna vertical de poderes” (seis de nueve prefectos o gobernadores eran opositores al Presidente).

Se da el tránsito de un presidencialismo de coalición, predominante entre 1985 y 2003, a un presidencialismo de mayoría en la segunda gestión de Evo Morales.

Los comicios presidenciales de 2009 y las elecciones departamentales y municipales de 2010 modificaron este panorama porque el MAS obtuvo dos tercios de los escaños parlamentarios y controla ambas cámaras; seis de nueve gobernadores son oficialistas, a lo que se suma su aplastante mayoría de victorias a nivel municipal. El control de la Asamblea Legislativa Plurinacional le permitió decidir el contenido de las cinco leyes orgánicas que iniciaron la implementación del nuevo orden constitucional durante el primer semestre de 2010.

El carácter de las nuevas instituciones y su funcionamiento son evaluados con relación a la concentración de poder decisional en la figura presidencial. Partimos de la distinción de modos de gobierno del régimen presidencialista entre régimen de mayoría y régimen pluralista considerando “el armazón institucional de la autoridad pública y [...] las pautas de pluralidad que marcan los procesos de elección, de representación y de decisión en las articulaciones de gobierno” (Lanzaro 2003: 23-24). En la actualidad estamos en un modo de gobierno de mayoría que incrementa el presidencialismo y su poder de decisión, tema que está vinculado con la calidad de la democracia, uno de cuyos rasgos principales es el pluralismo político.

El grado de pluralismo tiene que ver con la configuración del sistema de partidos en cantidad de unidades constitutivas y distancia ideológica entre ellas, así como con la distribución de escaños entre oficialismo y oposición. El actual sistema de partidos boliviano es de partido hegemónico o dominante y las fuerzas de oposición tienen escasa relevancia.

El presidencialismo sustentado en una fuerza política que domina el Parlamento se impone en la medida en que se reduce el pluralismo político y el proceso decisional depende del partido de gobierno, y por ende del jefe de Estado. El decisionismo se refiere al protagonismo del líder político y a las dificultades para incorporar la idea de un orden político sobre la base de un sistema de reglas de juego (Bosoer 2000). En este caso, en la medida en que el nuevo orden estatal normado en la Constitución está en proceso de implementación mediante la aprobación de leyes, la definición de las reglas del juego depende de la voluntad y capacidad legislativa de un solo actor político —el partido de gobierno—, cuyo accionar depende de las decisiones del Presidente.

En los anteriores Gobiernos estuvo vigente un modo presidencialista de coalición —los Gobiernos de la “democracia pactada”—, y la figura era análoga al presente porque el Presidente era jefe del Gobierno, de la coalición y del partido pivote de la coalición; sin embargo, las interacciones partidistas dentro de la coalición parlamentaria y gubernamental proporcionaban matices a las decisiones políticas porque existían diversas posturas e intereses partidistas, aunque existía un proyecto dominante asentado en la articulación de democracia representativa y neoliberalismo económico.

Como vimos, la elección directa refuerza la legitimidad de origen de la figura presidencial y el riesgo de situaciones de ingobernabilidad depende de la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Al respecto, la nueva Constitución no presenta modificaciones sustantivas en las relaciones entre ambos poderes u órganos. Algunos cambios otorgan más prerrogativas al Parlamento; por ejemplo, se establece la renuncia de los ministros por efecto de la censura congresal mediante dos tercios de votos, algo que antes dependía de la voluntad presidencial. El poder de veto presidencial fue disminuido porque no se requiere dos tercios del Congreso para rechazarlo sino la mayoría absoluta de los presentes (artículo 163, inciso 11).

También existen mecanismos de limitación a la mayoría parlamentaria porque se mantiene la regla de dos tercios para algunas determinaciones (elección de miembros del órgano electoral, del contralor, del defensor del Pueblo,

del fiscal general, preselección de postulantes a magistrados, juicio de responsabilidades al Presidente o Vicepresidente, destitución de ministros, objeción al nombramiento del procurador que es prerrogativa presidencial) y la aprobación de leyes, sobre todo aquellas referidas a la reforma constitucional — total o parcial— que exige, adicionalmente, la realización de un referéndum aprobatorio. Asimismo, las atribuciones del Presidente no se han modificado sustantivamente; las que aparecen incrementadas de manera notable son las del Vicepresidente, que tiene entre sus atribuciones la coordinación de relaciones entre el Órgano Ejecutivo, la Asamblea Legislativa Plurinacional y los gobiernos autónomos, coadyuvar en la política general del Gobierno y participar en la formulación de la política exterior, así como desempeñar misiones diplomáticas (artículo 176).

Es decir, el incremento del decisionismo presidencial no radica en el nuevo diseño institucional del sistema político sino de la concentración de escaños parlamentarios en el partido de gobierno. La disponibilidad de dos tercios congresales le confiere a las decisiones presidenciales un camino expedito para la implementación de los planes gubernamentales. Su ejercicio en el primer tramo de la segunda gestión de Evo Morales muestra la subordinación del Poder Legislativo al Ejecutivo y una pretensión de utilización del Poder Judicial a través de la concesión legislativa de atribuciones al Presidente para designar magistrados interinos hasta su elección. Estos rasgos se pusieron de manifiesto en la aprobación de las leyes orgánicas y otras disposiciones concomitantes.

La tarea más importante de la Asamblea Legislativa Plurinacional fue plasmar, en cinco leyes orgánicas, el contenido de la nueva Constitución para hacerla aplicable a la reestructuración del Estado. El oficialismo utilizó su mayoría para la aprobación acelerada de las leyes, sin tomar en cuenta las observaciones de la oposición o de instituciones de la sociedad civil, contrariando el discurso pluralista que pregona el texto constitucional. En estas condiciones fueron aprobadas las leyes del Órgano Judicial, del Órgano Electoral, del Régimen Electoral, del Tribunal Constitucional y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

La Ley del Órgano Judicial regula la estructura y el funcionamiento de la institución que ejerce la función judicial a través de las siguientes partes:

La elección directa refuerza la legitimidad de origen de la figura presidencial y el riesgo de situaciones de ingobernabilidad depende de la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Jurisdicción Ordinaria, Jurisdicción Agroambiental, Jurisdicciones Especiales y la Jurisdicción Indígena Originaria Campesina. Esta última representa un cambio sustantivo porque consiste en el reconocimiento del principio de pluralismo jurídico y se expresa en la vigencia y el ejercicio de la jurisdicción indígena originaria campesina a través de sus autoridades, mediante pautas

En la AC el oficialismo utilizó su mayoría para la aprobación acelerada de las leyes, sin tomar en cuenta las observaciones de la oposición o de instituciones de la sociedad civil, contrariando el discurso pluralista que pregona el texto constitucional.

culturales, normas y procedimientos propios. Si bien esta jurisdicción es reconocida como equivalente a la justicia ordinaria, está pendiente su aplicación práctica porque la Ley de Deslinde Jurisdiccional, destinada a determinar la complementariedad y el alcance entre ambas jurisdicciones, no define aspectos detallados de procedimiento.

Una mirada crítica a la Ley del Órgano Judicial permite percibir la reproducción del carácter centralista de este poder porque “la nueva legislación secundaria todavía arrastra seculares modelos de distanciamiento entre el poder público y el ciudadano [...] por ejemplo, el alto porcentaje de procesos judiciales que deben tramitarse, en única instancia, y sin recurso ulterior ante los Tribunales Supremo, Agroambiental y Constitucional que obliga a los ciudadanos a trasladarse hasta Sucre a tramitarlos, sin que en su departamento o entidad territorial autónoma exista un espacio para hacerlo” (Rodríguez y Rojas 2010a: 3).

Otro tema es la falta de atención a la “justicia administrativa”, que “arbitra las contenciones entre los particulares y el Estado y entre las entidades de sector público” y que se han incrementado notablemente en los últimos años, aspecto que no ha sido considerado por la Asamblea Legislativa Plurinacional pese a que la Constitución promueve la participación ciudadana y el control social y el Estado tiene carácter descentralizado con el régimen de autonomías (Rodríguez y Rojas 2010a: 4). También se cuestiona que, a pesar de la retórica pluralista, exista “en el ámbito penal [...] una preocupante concentración del intenso rol del Estado como acusador/víctima, o el incremento del centralismo en determinadas jurisdicciones especializadas como el Instituto Nacional de Reforma Agraria” (Rodríguez y Rojas 2010b).

Una reforma importante es la elección de magistrados mediante voto ciudadano, previa selección de candidatos por la Asamblea Legislativa Plurina-

cional mediante dos tercios; inicialmente se aprobó una convocatoria a estas elecciones para diciembre de 2010 pero, por problemas en la conformación de los órganos electorales departamentales, se difirieron para octubre de 2011.

La Ley del Órgano Electoral Plurinacional norma el ejercicio de la entidad que tiene a su cargo los procesos electorales, la revocatoria de mandato, los referendos y los comicios para elegir miembros del Órgano Judicial. Otra función es regular y fiscalizar los recursos económicos de las organizaciones políticas y los gastos en propaganda electoral. La máxima instancia es el Tribunal Supremo Electoral, compuesto por siete vocales, de los cuales por lo menos dos deben ser indígena originario campesinos y por lo menos tres, mujeres. La Asamblea Legislativa Plurinacional designa a seis vocales por votación de dos tercios, y el Presidente del Estado nombra a uno de los vocales.

En el plazo previsto se realizó la elección parcial de solamente tres de los seis vocales que le corresponden al ente legislativo y la presidencia del Tribunal Supremo Electoral recayó en el vocal designado por el Presidente del Estado. Su estreno como “cuarto poder” estuvo precedido por un *impasse* entre los vocales de la antigua Corte Nacional Electoral y el partido de gobierno en torno a una resolución judicial que puso en cuestión el carácter irrevisable de las determinaciones de la entidad electoral.

La Ley del Régimen Electoral regula el ejercicio de la “democracia intercultural” y la organización de los procesos electorales y del acto de votación. Se incluye la noción de democracia intercultural, un concepto que la Constitución menciona y que se refiere a la complementariedad entre la democracia directa y participativa, la democracia representativa y la democracia comunitaria. Esta ley establece el mecanismo de referéndum, pero existen discrepancias respecto a los requisitos para su convocatoria porque reconoce la atribución presidencial para convocarlo, mediante decreto supremo, aunque también lo puede hacer la Asamblea Legislativa Plurinacional con dos tercios de votos. En cambio, la validez de una convocatoria por iniciativa ciudadana requiere más del 20% de firmas del padrón electoral nacional y el 15% de firmas de cada departamento. Así, la iniciativa ciudadana queda restringida porque los nuevos requerimientos representan mucho más del 8% de firmas que exigía la Ley del Referéndum de 2004.

Una reforma importante es la elección de magistrados mediante voto ciudadano, previa selección de candidatos por la Asamblea Legislativa Plurinacional mediante dos tercios.

Se excluye una serie de temas de la posibilidad de ser tratados mediante referéndum: unidad e integridad del Estado Plurinacional, impuestos, seguridad interna y externa, leyes orgánicas y leyes marco, vigencia de derechos humanos, sedes de los órganos y de las instituciones encargadas de las funciones de control, defensa de la sociedad y defensa del Estado, bases fundamentales del Estado, competencias establecidas en la Constitución para el Gobierno central y las entidades territoriales autónomas. Algunas de estas excepciones son recursos para evitar temas de conflicto que se exacerbaban entre 2007 y 2008, por ejemplo cuando se excluyó el tratamiento del traslado de la sede de los poderes Ejecutivo y Legislativo a Sucre, tema que paralizó la Asamblea Constituyente el segundo semestre de 2007. Este tipo de restricciones, definidas a partir de experiencias desfavorables al Gobierno, se presentan también en la Ley del Órgano Electoral Plurinacional respecto a la elegibilidad de los vocales, porque pueden inhabilitar a los postulantes que participaron en la organización de referendos ilegales, en clara alusión a las consultas impulsadas por las prefecturas opositoras de Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando en 2008. Ambos aspectos muestran la combinación de criterios normativos y cálculos políticos en el accionar legislativo por parte del partido de gobierno.

La Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional tiene por objeto regular la estructura, organización y funcionamiento de esa institución que precautela los derechos y libertades constitucionales. Presenta pocos cambios respecto a la anterior legislación en cuanto a sus atribuciones y contenido. Se establece que el Tribunal Constitucional es el intérprete supremo de la Constitución, sin que esto interfiera con la facultad interpretativa de la Asamblea Legislativa Plurinacional. Sin embargo, la ley otorga al Tribunal la interpretación jurídica en apego al texto constitucional. La función interpretativa se aplicará revisando documentos, actas y resoluciones de la Asamblea Constituyente. Los nuevos principios sobre los que se basa el Tribunal Constitucional son plurinacionalidad, pluralismo jurídico e interculturalidad. Las decisiones del Tribunal Constitucional son vinculantes e inapelables; de este modo se impone a los cuatro órganos del Estado y a todos los niveles de autonomía.

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización está dirigida a regular el régimen de autonomías. Entre los principios que rigen su contenido se destacan: el carácter voluntario u opcional de una entidad territorial para acceder a la autonomía por medio de un referéndum; el autogobierno, que implica la elección directa de sus autoridades; la preexistencia de naciones y pueblos

indígena originario campesinos; y la complementariedad entre nivel central y gobiernos autónomos. La autonomía se ejerce en cuatro niveles equiparables; departamental, regional, municipal e indígena originario campesino, mediante la libre elección de sus autoridades, facultad legislativa, gestión pública, resolución de controversias dentro de sus potestades normativas y ejecutivas, y potestad de crear, recaudar y administrar tributos. Si bien esta ley establece que los gobiernos autónomos pueden crear nuevos tributos, no se ha definido una nueva distribución de los recursos mediante un pacto fiscal.

Esta ley orgánica fue debatida en su fase de anteproyecto con organizaciones regionales y con la oposición parlamentaria, aunque varias observaciones sustanciales no tuvieron eco en la ley promulgada. Entre las observaciones estaba aquella referida, precisamente, a la política distributiva fiscal que el Gobierno mantiene bajo el argumento de que una redistribución de recursos afectaría los planes del Estado. Otra observación se refiere a la suspensión en los cargos de autoridades a sola acusación judicial, algo que se interpreta como una “judicialización de la política” puesto que la posibilidad de utilizar las acusaciones como medio de suspensión o destitución de autoridades, anteponiéndose a la presunción de inocencia, podría convertirse en una fórmula para disminuir la fuerza de los contrapesos políticos regionales. Esta disposición ya fue aplicada mediante una ley transitoria antes de la aprobación del conjunto de leyes orgánicas, y junto con otras normas generaron un contexto de “judicialización” de la política porque su aplicación se dirigió, casi exclusivamente, hacia miembros de la oposición con cargos de alcaldes y gobernadores.

Rol de los poderes del Estado en democracia

Las relaciones entre poderes u órganos del Estado tienen como antecedente las vicisitudes que vivió el primer Gobierno del MAS y las condiciones políticas en las que se dio la aprobación de las leyes orgánicas y otras disposiciones normativas.

Con relación al primer aspecto, Evo Morales declaró antes de su reelección:

Algunos dicen que tenemos el poder, falso, no estamos en el poder, solo tenemos el Gobierno, el Poder Ejecutivo. Lo que se puede hacer por decretos, lo estamos haciendo, lo que se puede hacer con ley no se puede hacer. En las elecciones de diciembre de este año (2009), el poder

que tenga el pueblo significa que tengamos el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial. Así el pueblo boliviano tendrá el poder para hacer justicia con los trabajadores¹.

Esta aspiración expresaba la intención de no repetir el escenario político de la primera gestión del MAS cuando se dio la figura de “gobierno dividido”. Esa manifestación discursiva se tradujo en varias determinaciones asumidas por el partido de gobierno a partir de su control del Órgano Legislativo, pues-

Se ha puesto en cuestión el equilibrio, la independencia y la armonía entre los poderes del Estado porque se manifiesta una tendencia a su funcionamiento bajo un marcado presidencialismo que influye en el Congreso y que presiona al sistema judicial.

to que la Asamblea Legislativa Plurinacional aprobó las leyes orgánicas sin deliberación ni concertación con la débil oposición, y tampoco con las organizaciones que apoyan al gobierno. Aprobó asimismo leyes cortas o transitorias que han determinado una influencia mayor del oficialismo sobre las instituciones del Estado, como el Órgano Judicial, el Tribunal Constitucional y la Fiscalía. Esta situación ha puesto en cuestión el equilibrio, la independencia y la armonía entre los poderes del Estado porque se manifiesta una tendencia su funcionamiento bajo un marcado presidencialismo que influye en el Congreso y que presiona al sistema judicial, generando una suerte de colaboracionismo entre poderes públicos, sujetos a la voluntad política del actor político que controla el proceso decisional.

Las decisiones gubernamentales respecto a temas judiciales son un ejemplo de esta tendencia. Durante la primera gestión de Evo Morales se dieron casos de acefalía en el poder judicial porque el oficialismo no coincidía con los magistrados elegidos en anteriores gestiones y un permanente conflicto terminó en juicios por prevaricato a los magistrados del Tribunal Constitucional, quienes renunciaron dejando paralizada la institución. Otra situación de acefalía se presentó en la Corte Suprema de Justicia y en el Consejo de la Judicatura. Estos casos aceleraron la promulgación de la Ley Corta, que dio potestad al Presidente del Estado para nombrar autoridades interinas en cargos acéfalos sin participación de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

1 <http://www.ernestojustiniano.org/2009/12/he-man-evo-quiere-el-poder-total>.

Entre las decisiones polémicas de esta ley figura la prórroga del mandato del fiscal general, pese a que correspondía una nueva designación mediante una terna sometida a votación legislativa. La Fiscalía ha efectuado acusaciones a gobernadores y alcaldes opositores que van desde corrupción y malversación de fondos hasta vínculos con supuestos mercenarios separatistas. También desde el Gobierno, a través del Ministerio Público, se han iniciado procesos judiciales a cuatro ex Presidentes. Asimismo, se aprobó una ley anticorrupción que tiene carácter retroactivo y que fue denunciada por la oposición como instrumento de persecución política utilizado contra sus candidatos.

La Ley de Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas no reconoce fuero, inmunidad ni privilegio alguno en la investigación y se aplica a servidores y ex servidores públicos. La referencia al artículo 123 constitucional hace que esta ley tenga un carácter retroactivo. Según esta norma, los delitos contra el patrimonio del Estado son imprescriptibles. También esta disposición legal crea un consejo nacional que propone, supervisa y fiscaliza las políticas públicas orientadas a prevenir y sancionar actos de corrupción. Se endurecen las sanciones en caso delitos de corrupción y enriquecimiento ilícito, y no se permite la suspensión condicional de la pena ni el perdón judicial. Además, la ley permite juzgar a imputados en delitos de corrupción en ausencia o rebeldía, y desautoriza el secreto bancario en la investigación financiera. Se crean, asimismo, tribunales, juzgados, fiscales e investigadores especializados en delitos contra el patrimonio estatal.

La oposición denunció esta norma como instrumento de persecución política que sería utilizado contra sus personalidades de manera muy selectiva. Del mismo modo, los ex dignatarios de Estado que enfrentan procesos judiciales denunciaron que esta ley va en contra de los derechos humanos fundamentales, tanto por su interpretación como por su utilización con carácter retroactivo. Para incrementar la contundencia de la ley anticorrupción, la Asamblea Legislativa Plurinacional modificó el Código Procesal (Ley N° 273 de Modificaciones al Sistema Normativo Penal); entre los cambios más significativos figura la ampliación del tiempo máximo de detención preventiva. Los enjuiciamientos tocaron también los resultados de las elecciones departamentales y municipales de abril 2010 porque varios alcaldes y gobernadores de oposición fueron suspendidos mediante acciones legales. Todo lo anterior evidencia una acción política jurídica con rasgos de uso instrumental por parte del oficialismo.

En relación a la entidad electoral, se produjo un conflicto entre el Poder Ejecutivo y una instancia judicial. A raíz de una demanda planteada por can-

didatos del MAS respecto a la distribución de escaños en las elecciones generales de 2009, la Corte Superior de Distrito de La Paz emitió un fallo disponiendo que la antigua Corte Nacional Electoral realice una nueva asignación que, de aplicarse, favorecía a tres candidatos del MAS. La Corte rechazó ese fallo y el partido de gobierno amenazó con enjuiciar a los vocales; empero el tema quedó estancado porque concluyó el mandato de los vocales y la Asamblea Legislativa Plurinacional procedió a la elección de los miembros del flamante Tribunal Supremo Electoral.

Adicionalmente, se aprobó un reglamento para la designación de vocales electorales departamentales que establece que los tribunales departamentales estarán integrados por cinco vocales, de los cuales uno es designado por el Presidente del Estado y los restantes cuatro seleccionados por la Asamblea Legislativa Plurinacional con base en ternas presentadas por las asambleas departamentales. Aparentemente, existe una incongruencia entre la implementación de un régimen de autonomías que otorga potestad legislativa a los gobiernos subnacionales y la atribución presidencial para designar a un miembro de las cortes electorales departamentales, porque menoscaba la autoridad del gobernador.

Otras acciones oficialistas en el ámbito judicial tienen que ver con la aprobación de la Ley de Necesidad de Transición a los Nuevos Entes del Órgano Judicial y Ministerio Público, la

Otras acciones oficialistas en el ámbito judicial tienen que ver con la aprobación de la Ley de Necesidad de Transición a los Nuevos Entes del Órgano Judicial y Ministerio Público –Ley Corta– para viabilizar la designación de magistrados mediante decisión presidencial.

ya mencionada Ley Corta, para viabilizar la designación de magistrados mediante decisión presidencial. Con su puesta en vigencia en el primer semestre de 2010 se nombraron jueces para el Tribunal Supremo, el Tribunal Constitucional y el Consejo de la Judicatura. Todas las autoridades designadas ejercerán sus funciones con carácter interino hasta la realización de comicios para elegir a los magistrados del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional, cuya fecha fue pospuesta hasta octubre de 2011.

La necesidad de la Ley Corta fue justificada por el Gobierno como una respuesta a la dilación en la resolución de casos, por lo que se limitó la función de las autoridades interinas al tratamiento de casos pendientes de resolución

hasta febrero de 2009 o previos a la aprobación de la nueva Constitución. Empero, el argumento de enfrentar el retardo en la justicia es secundario respecto a la forma de encarar el tema porque transfirió al Presidente del Estado una potestad legislativa, sobre todo si la elección de magistrados depende ahora del voto ciudadano. El artículo 4 de la norma de marras señala que “hasta tanto entre en funciones el Órgano Judicial, el Presidente nombrará con carácter interino a las autoridades de cargos acéfalos: Ministros de la Corte Suprema de Justicia, Magistrados del Tribunal Constitucional, Miembros del Consejo de la Judicatura”. Algo similar ocurrió en relación al fiscal general, cuyo mandato fue ampliado y con atribuciones para nombrar fiscales de distrito interinos, mientras que la Constitución establece que la designación del fiscal es una atribución de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Otra ley transitoria, esta vez referida a las autonomías, fue aprobada en mayo de 2010. Se promulgó dos meses antes de la consideración y aprobación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización y pocas semanas después de la elección de gobernadores y alcaldes. Esta norma incluyó un artículo que establecía que las autoridades podían ser suspendidas de sus cargos por acusaciones penales planteadas por jueces y no por sentencia ejecutoriada, como se establecía anteriormente para el caso de autoridades electas. Los tres gobernadores de signo opositor tienen denuncias judiciales por supuestos actos de corrupción, lo que hizo considerar las intenciones políticas de esa norma. Hubo un intento opositor de frenar su promulgación mediante una solicitud de reconsideración, que fue resuelta por la mayoría oficialista. Esta norma también fue aplicada en algunos municipios donde ganaron alcaldes de fuerzas opositoras.

En suma, los nuevos órganos del Estado están en proceso de implementación y su pleno funcionamiento depende de algunas determinaciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional. En el ámbito parlamentario predomina la ausencia de una cultura de diálogo, las iniciativas corresponden al oficialismo y la oposición tiene una actitud meramente reactiva. La aprobación de las leyes orgánicas, por ejemplo, no fue resultado de un proceso deliberativo; además, en la medida en que el proceso de elaboración de estas leyes tenía un constreñimiento temporal, una fecha límite de aprobación, el oficialismo actuó en función de sus intereses.

El Estado del pluralismo: la concentración de poder en el partido de gobierno

La Constitución Política reconoce el pluralismo como un elemento constitutivo del nuevo orden estatal. El pluralismo nacional es el adjetivo que caracteriza al Estado e implica el reconocimiento de “naciones y pueblos indígena originario campesinos” como sujetos portadores de derechos colectivos. Sobre esa base se reconoce el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, con diversas maneras de materialización, en algunos casos mediante políticas públicas, en otros, a través de leyes, y finalmente como intercambio discursivo y distribución del poder entre varios actores relevantes. El pluralismo político corresponde a esta última modalidad y se manifiesta en la composición del sistema de partidos y la distancia ideológica entre sus componentes, así como en su presencia en los espacios institucionales de representación y de gobierno. También tiene que ver con el intercambio y el debate discursivo en el espacio público. Analizamos este último aspecto porque está vinculado con las condiciones de producción y recepción de los discursos políticos que tienen como antecedente la polarización ideológica que caracterizó el proceso político entre 2006 y 2009.

Las fracturas regionales y étnicas se agudizaron debido no solamente a las políticas impulsadas por el Gobierno, sino a la complejidad del escenario político por efecto de la inédita existencia coetánea de “gobierno dividido” en las relaciones entre poderes Ejecutivo y Legislativo, de “división vertical de poderes” en las relaciones entre Gobierno central y varias prefecturas, y de un “proceso constituyente” en marcha en su fase institucional como Asamblea Constituyente. Adicionalmente, en esos espacios no participaban los mismos actores políticos (solamente el MAS tenía presencia en los tres espacios) y, además, estaban sometidos a la presión de actores sociales, como los comités cívicos y las organizaciones campesinas e indígenas. Este cuadro de situación provocaba mayor polarización y ésta se reproducía en el espacio público donde se desarrollaba otra pugna entre el Gobierno y algunos medios de comunicación. En esas condiciones, el pluralismo político se transformó en dicotomía y el espacio público se tiñó de polarización, en particular en los medios de comunicación masiva.

En los últimos años, el espacio mediático se reduce a la existencia de dos circuitos comunicacionales por donde transitan los discursos políticos y los discursos sobre la política. Por una parte, las redes y consorcios mediáti-

cos vinculados al sector empresarial, que elaboran, reproducen y amplifican las posturas opositoras al Gobierno. En contrapartida, una red nacional de radioemisoras comunitarias locales —que amplían el rol de la radio estatal, del periódico gubernamental y de la televisión pública— es utilizada por el Gobierno para legitimar sus posiciones. En ningún caso la objetividad forma parte de la construcción de las noticias.

Es decir, a las fisuras sociales, fracturas regionales y polarización ideológica que caracterizaron la política boliviana entre 2006 y 2009 se sumó una suerte de división en el espacio mediático, exacerbando las diferencias entre actores políticos. Existe un elemento complementario que empaña el espacio público y tiene consecuencias en la libre expresión debido a una pugna permanente entre el Presidente y algunos medios de comunicación. En suma, el espacio mediático no es un espacio proclive para la manifestación del pluralismo político como espacio de interdiscursividad.

La influencia de los *mass media*, en particular de la televisión, presenta otras aristas por su incidencia indirecta en la elaboración del discurso opositor, antes y después de las elecciones de 2009. Los partidos que se enfrentaron al MAS carecen de cuadros intelectuales, sus jefes o candidatos presidenciales tienen una trayectoria política más ligada a la gestión pública y a la labor empresarial. En esas circunstancias, el discurso opositor se articuló a partir de la adopción de una visión maniquea difundida por “analistas” invitados para asumir posiciones contestatarias al oficialismo en programas con un formato que incentiva el reduccionismo en las interpretaciones y la emisión de consignas que responden al tipo de audiencia y a necesidades de *rating*. Esos son los insumos discursivos de la oposición, cuyo desempeño no favorece una cultura deliberativa.

La elaboración discursiva del MAS tiene otras connotaciones porque su audiencia está compuesta por grupos organizados que responden a interpelaciones cerradas. En ellas predomina una suerte de encierro ideológico que se

En los últimos años, el espacio mediático se reduce a la existencia de dos circuitos comunicacionales: las redes y consorcios mediáticos vinculados al sector empresarial y, en contrapartida, una red nacional de radioemisoras comunitarias locales que es utilizada por el Gobierno para legitimar sus posiciones. En ningún caso la objetividad forma parte de la construcción de las noticias.

traduce en la dicotomía “amigo-enemigo”, que contiene las antinomias utilizadas por el oficialismo para repeler a sus rivales, que son acusados de neoliberales, separatistas, corruptos, antidemocráticos y/o colonialistas.

Este panorama de polarización en el sistema de partidos se modificó parcialmente a partir de la ruptura de la alianza entre el MAS y el Movimiento Sin Miedo (MSM) en torno a las elecciones subnacionales en abril de 2010. El MSM adquirió autonomía discursiva y se situó al margen de la polarización entre oficialismo y oposición; adicionalmente, se distingue de los partidos de oposición porque tiene las características organizativas convencionales de una fuerza de izquierda con cuadros intelectuales y políticos profesionales. Su participación en las filas del oficialismo durante la primera gestión gubernamental, en la Asamblea Constituyente y en las elecciones generales de 2009, lo sitúa más cerca del centro que ocupa el MAS en el espacio de discursividad y, por ende, emerge como un rival más que como opositor. En esa medida, la presencia del MSM amplía el pluralismo político —pese a que su bancada parlamentaria es reducida— porque matiza el debate parlamentario y asume posiciones críticas y no meramente contestatarias.

Relaciones entre la nueva élite y otros actores políticos

Con estos antecedentes analizamos el grado de pluralismo político a partir de considerar la distribución de fuerzas políticas en los espacios decisivos, para perfilar los rasgos que presentan las relaciones entre la nueva élite y otros actores políticos. El punto de partida es evaluar la presencia de las organizaciones políticas y su importancia en las interacciones partidistas. El campo político está definido por la presencia dominante del MAS convertido en actor decisivo en la mayoría de los espacios institucionales, puesto que no depende de otras organizaciones políticas para tomar decisiones legislativas y/o ejecutivas.

El campo político está definido por la presencia dominante del MAS convertido en actor decisivo en la mayoría de los espacios institucionales, puesto que no depende de otras organizaciones políticas para tomar decisiones legislativas y/o ejecutivas.

En el ámbito legislativo nacional, el MAS controla ambas cámaras, aunque su disponibilidad de dos tercios de votos en Diputados se debilitó temporal y relativamente por la ruptura de su alianza con el MSM, una relación

colaborativa que no adquirió rasgos de coalición porque esta segunda fuerza se sumó al liderazgo presidencial de Evo Morales hasta que se presentó con personalidad propia en las elecciones departamentales y municipales de 2010 (véase cuadro 1).

Cuadro 1
Elecciones generales 2009.
Asamblea Legislativa Plurinacional 2010-2015

Agrupación política	Votos	Porcentaje	Representación en la Asamblea Legislativa Plurinacional	
			Diputados	Senadores
MAS-IPSP	2.943.209	64,22%	88*	26
PPB-CONVERGENCIA	1.212.795	26,46%	37	10
UNIDAD NACIONAL	258.971	5,65%	3	—
ALIANZA SOCIAL	106.027	2,31%	2	—
Otras agrupaciones	97.733	1,35%	—	—
Total votos válidos	4.582.786	94,31%		
Total escaños		130	36	

*Desde abril de 2010, cuatro diputados del MSM se deslindaron de la bancada oficialista debido a una ruptura con el MAS.

En las asambleas legislativas departamentales, el MAS tiene mayoría calificada en seis departamentos donde vencieron sus candidatos a gobernador (véase cuadro 2), y en los tres casos en que se eligieron autoridades ejecutivas de signo opositor, el MAS es una fuerza relevante en las asambleas departamentales puesto que sus votos son decisivos para la aprobación de estatutos autonómicos (véase cuadro 3). Un año después, el predominio del MAS se incrementó en este nivel gubernamental por la defección del gobernador de Tarija, que se refugió en Paraguay ante una acusación legal en su contra, siendo sustituido por una autoridad oficialista. Asimismo, se plantearon acusaciones contra los gobernadores opositores de Beni y Santa Cruz; en este último caso, el MAS logró disputar el control de la Asamblea Departamental, un dato fundamental puesto que se trata de la región donde se manifestó la mayor oposición al Gobierno de Evo Morales en su primera gestión.

Cuadro 2
Elecciones departamentales 2010
Resultados para gobernador

Departamento	Organización política	Votación	Porcentaje	Gobernador electo
Chuquisaca	Movimiento Al Socialismo – Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP)	109.270	53,60%	Esteban Urquizu Cuellar (MAS-IPSP)
	Chuquisaca Somos Todos (CST)	72.314	35,50%	
	Libertad y Democracia Renovadora (LIDER)	8.752	4,30%	
	Movimiento Sin Miedo (MSM)	8.044	3,90%	
	Falange F-19 (F-19)	5.476	2,70%	
La Paz	MAS-IPSP	534.563	50,00%	Cesar Hugo Cocarico Yana (MAS-IPSP)
	Movimiento Sin Miedo (MSM)	247.796	23,20%	
	Frente de Unidad Nacional (UN)	159.499	14,90%	
	Movimiento Por la Soberanía (MPS)	67.863	6,30%	
	Alianza Social Patriótica (ASP)	30.361	2,80%	
	Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR)	29.152	2,70%	
Cochabamba	MAS-IPS	415.245	61,90%	Edmundo Novillo Aguilar (MAS-IPSP)
	Unidad Nacional-Convergencia Patriótica (UN-CP)	174.175	26,00%	
	Movimiento Sin Miedo (MSM)	52.516	7,80%	
	Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR)	29.250	4,40%	

(continúa en la página 63)

(viene de la página 62)

Oruro	MAS-IPSP	107.576	59,6%	Santos Javier Tito Véliz (MAS-IPSP)
	Movimiento Sin Miedo (MSM)	53.111	29,4%	
	Frente de Unidad Nacional (UN)	13.933	7,7%	
	Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR)	5.800	3,2%	
Potosí	MAS-IPSP	163.989	66,80%	Félix González Bernal (MAS-IPSP)
	Alianza Social (AS)	31.564	12,90%	
	Agrupación Ciudadana Uqharikuna (ACU)	27.873	11,40%	
	Frente Cívico Regional Potosinista (FCRP)	15.960	6,50%	
	Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR)	6.066	2,50%	
Pando	MAS-IPSP	17.192	49,70%	Luis Adolfo Flores Roberts (MAS-IPSP)
	Consenso Popular (CP)	16.744	48,40%	
	Movimiento Sin Miedo (MSM)	657	1,90%	
Santa Cruz	VERDES	515.370	52,60%	Rubén Armando Costas Aguilera (VERDES)
	(MAS-IPSP)	374.326	38,20%	
	Todos por Santa Cruz (TODOS)	43.929	4,50%	
	Frente Amplio (FA)	25.031	2,60%	
	Movimiento Sin Miedo (MSM)	11.530	1,20%	
	Fuerza Ciudadana Nacionalista (FCN)	8.937	0,90%	

(continúa en la página 64)

(viene de la página 63)

Tarija	Camino al Cambio Alianza Nacional (CC)	97.726	48,90%	Mario Adel Cossio Cortez (CC)
	MAS-IPSP	88.014	44,10%	
	Poder Autónomo Nacional (PAN)	13.909	7,00%	
Beni	Primero el Beni (PRIMERO)	64.055	42,50%	Ernesto Suárez Sattori (PRIMERO)
	MAS-IPSP	60.477	40,10%	
	MNR – PUEBLO	18.269	12,10%	
	Convergencia Amazónica (CA)	5.949	3,90%	
	Nacionalidades Autónomas por el Cambio y Empoderamiento Revolucionario (NACER)	1.894	1,30%	

En el nivel municipal, las cifras son más contundentes a favor del partido de gobierno. El MAS venció en 229 de los 337 gobiernos municipales en disputa, seguido muy de lejos por el MSM con 21 alcaldes victoriosos, constituyéndose ambos en los únicos partidos nacionales, con evidentes diferencias respecto a presencia territorial. Los restantes alcaldes responden a fuerzas opositoras regionales de Santa Cruz (15 autoridades), Beni (9) y Pando (8), y existe un caso similar en provincias de La Paz con 6 municipios a favor del Movimiento Por la Soberanía, MPS, una fuerza local desprendida del MAS (véase cuadro 4).

Resaltan algunas victorias de candidatos adversarios al MAS porque se produjeron en capitales de departamento donde el oficialismo es mayoritario, como es el caso de las ciudades de Oruro, Potosí y Sucre. En estos dos últimos casos, los alcaldes electos de manera directa fueron suspendidos por acciones judiciales respaldadas por el MAS. Algo similar aconteció en varias capitales de provincia. A la escasa presencia de fuerzas opositoras con recursos de poder en el nivel municipal se suma la respuesta del oficialismo, una acción excluyente dirigida a menoscabar su presencia, puesto que los alcaldes suspendidos estaban ligados a partidos tradicionales o a grupos regionales adversos al MAS. Una acción análoga fue dirigida contra el alcalde de La Paz, militante del MSM; empero, esa impugnación no podría imponerse a la legitimidad que a este alcalde le proporcionaba su trayectoria política y porque los alcaldes defenestrados no disponían de la fortaleza partidista que presenta el MSM.

Cuadro 3
Elecciones departamentales 2010. Asignación de escaños en asambleas departamentales

Organización	Chuquisaca			La Paz			Cochabamba			Oruro			Potosí			Tarija			Santa Cruz			Beni			Pando			Bolivia									
	T	P	E	Tt	T	P	E	Tt	T	P	E	Tt	T	P	E	Tt	T	P	E	Tt	T	E	Tt	T	E	Tt											
ACU													1		1																	1					
AS													3		3																	3					
CST	1	3		4																												4					
CC																	5	6		11												11					
CP																									8			8				8					
FA																					2			2								2					
FCRP																	1			1												1					
MPS					1			1																								1					
MAS-IPSP	9	6		15	19	11		30	16	11		27	16	10		26	16	11		27	5	6		11	6	3		9	10			10	7			7	162
MNR-PUEBLO																									3			3				3					
MSM					1	6		7	1			1	5			5																5					
PAN																	2	3		5												5					
PRIMERO																									11			11				11					
UN	2			2									1			1																3					
UN-CP									4			4																				4					
VERDES																					7	5		12								12					

T: asambleístas por territorio; P: asambleístas por población; E: asambleístas indígenas o campesinos; Tt: número total de asambleístas.

Cuadro 4
Elecciones municipales 2010
Número de municipios por organización política

Organización social	Beni	Chuquisaca	Cochabamba	La Paz	Oruro	Pando	Potosí	Santa Cruz	Tarija	Total
	Número de municipios									
MAS-IPSP	8	23	40	58	32	6	34	23	5	229
MSM		3	3	8	2		4	1		21
VERDES								15		15
CP						9				9
PRIMERO	8									8
MPS				6						6
Otras siglas*	3	3	4	13	1		3	16	6	49
Total	19	29	47	85	35	15	41	55	11	337

*Organizaciones que obtuvieron menos de cinco municipios.

En esa medida, la relación de la nueva élite gobernante con sus adversarios se asienta en una visión dicotómica, cercana a la polarización de antaño, que concibe a la política bajo una lógica amigo-enemigo. Esa postura es similar respecto a la vieja élite política,

La relación de la nueva élite gobernante con sus adversarios se asienta en una visión dicotómica, cercana a la polarización de antaño, que concibe a la política bajo una lógica amigo-enemigo.

como también a las nuevas fuerzas políticas rivales, como el MSM y Alianza Social (AS), de René Joaquino, alcalde electo de Potosí, ahora suspendido. En el primer caso, alcanza a figuras de la oposición convencional, inclusive a ex Presidentes y ex ministros que no tienen vigencia política ni son potenciales rivales electorales en el futuro, en una suerte de ajuste de cuentas con el pasado porque estas acusaciones se fundamentan tanto en razones de aplicación de justicia como en la necesidad de legitimar el “proceso de cambio”. En el segundo caso, como vimos, la postura frente a rivales de izquierda —es el caso del MSM y de AS— es situarlos en el campo de la oposición convencional para restar eficacia a sus posturas críticas

al Gobierno y evitar que se postulen como fuerzas alternativas que no son contrarias al “proceso de cambio”.

En general, en la disputa ideológica el oficialismo utiliza un discurso que se asienta en dos ejes que le permiten abarcar el espacio político para cuestionar a sus adversarios: por un lado, el cuestionamiento al neoliberalismo como resabio de la “democracia pactada” y, por otro, la descolonización como superación de la discriminación histórica contra los indígenas. Los rivales y opositores, e inclusive los “traidores”, son situados en uno de esos ejes o en ambos para poner en entredicho la verosimilitud de sus posiciones políticas.

Por eso el MAS considera que el pluralismo se manifiesta de una manera poco convencional, esto es, se da en el seno del partido de gobierno como debate interno entre las posiciones del MAS y de las diversas organizaciones y movimientos sociales que forman parte de la coalición oficialista, en una compleja relación entre autonomía y cooptación debido a las peculiaridades que presenta el MAS como movimiento político. Al margen de esos rasgos organizativos, que analizamos más adelante, es evidente que una concepción que sitúa el pluralismo en las filas de un partido de gobierno que tiene capacidad hegemónica termina por circunscribir la política al ámbito estatal, y limita las posibilidades de que el sistema de partidos exprese la diversidad de intereses e identidades de la sociedad. En otras palabras, el pluralismo político es débil porque existe una fuerza hegemónica que concentra los recursos de poder en la política institucional.

El MAS considera que el pluralismo se da en el seno del partido de gobierno, como debate interno entre las posiciones del MAS y de las diversas organizaciones y movimientos sociales que forman parte de la coalición oficialista, en una compleja relación entre autonomía y cooptación.

Dinámica interna del partido oficialista

El MAS es un partido peculiar y, por eso, se lo caracteriza como movimiento político (Cf. Komadina y Geffroy 2007) o se autodefine como “instrumento”; sin embargo, su presencia al mando del Gobierno le proporciona nuevas características. El rasgo principal es su relación con los denominados movimientos sociales que, en la mayoría de los casos, son organizaciones sindicales e indígenas. Se trata de una relación de larga data que empieza con la gestación

de lo que el sindicalismo campesino definió como “instrumento político”. Por eso, la sigla oficial es MAS-IPSP, Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos. Desde su arribo al Gobierno, esas relaciones se han modificado puesto que el “instrumento” controla los recursos del poder y, en tanto partido de gobierno, define los incentivos colectivos y distribuye los incentivos selectivos. La novedad organizativa más importante es la creación de la Coordinadora Nacional para el Cambio (CONALCAM), un intento de racionalización de la movilización colectiva en función de la estrategia gubernamental. Empero, sus rasgos son distintos a los convencionales, como se desprende de una evaluación de esas relaciones.

Entre las organizaciones que conforman la CONALCAM se encuentran cinco organizaciones sindicales campesinas e indígenas que están organizadas a escala nacional: la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Federación Nacional de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa (FNMCB), la Confederación Nacional de Markas y Ayllus del Qollasuyo (CONAMAQ), la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB) y la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB). Existen también organizaciones que tienen participación variable y contingente, y su apoyo está condicionado al tipo de demandas y acciones que realiza el Gobierno: las federaciones de cooperativistas mineros, de fabriles, de maestros rurales y otros.

El MAS no representa a los movimientos sociales, sino que forma parte de una coalición de actores sociales y políticos que se aglutinan bajo el liderazgo de Evo Morales, un factor de unificación simbólica y de conducción práctica. Se trata de una “coalición flexible e inestable” porque varios movimientos sociales son la base de apoyo orgánico y permanente del MAS, como los campesinos, sobre todo los cocaleros, los colonizadores y las mujeres campesinas indígenas. Otras organizaciones son circunstancialmente aliadas del partido de gobierno; entre ellas destacan los cooperativistas mineros y algunos sindicatos obreros. Hay entidades sindicales que se adscriben a la línea gubernamental pero no ingresan al círculo de aliados permanentes ni forman parte de la base social de apoyo al Gobierno, como la Central Obrera Boliviana (COB) y el magisterio, que en algunas circunstancias se oponen a las medidas gubernamentales. En el caso de las organizaciones indígenas, algunas —como CONAMAQ y CIDOB— actuaron alternativamente como aliados o grupos de presión, particularmente en la Asamblea Constituyente, donde

funcionó el “Pacto de Unidad”, una instancia que congregó a las organizaciones campesinas e indígenas pero que, paradójicamente, no incluyó en su seno al movimiento cocalero.

En la medida en que las demandas de un movimiento social son canalizadas por el Gobierno, su participación en la coalición oficialista es estable. Cuando se produce una contradicción entre demanda social y política gubernamental, este vínculo se debilita o se rompe momentáneamente. Esta coalición adquiere rasgos de flexibilidad cuando varía el nexo entre movimientos sociales y partido de gobierno porque este lazo depende de la correspondencia entre demanda y decisión gubernamental. Sin embargo, entre la aprobación del proyecto de texto constitucional por la Asamblea Constituyente, en diciembre de 2007, y el referéndum para la aprobación de la nueva Constitución, en enero de 2009, se exacerbó la polarización política en el país y, frente a esta situación, el MAS fortaleció a la CONALCAM y convocó a la generalidad de movimientos y organizaciones sociales mediante un incentivo colectivo, la defensa del “proceso de cambio” conducido por el Gobierno.

En la segunda gestión gubernamental existe una tendencia a la institucionalización de la CONALCAM como instancia que congrega a los actores sociales afines al MAS y tiene que ver con la distribución de incentivos selectivos, entre ellos el manejo del “control social”, una nueva institución participativa reconocida constitucionalmente, que implica otra modalidad de relación entre organizaciones sociales y el Estado en sus distintas instancias y en vínculo con la gestión pública. En suma, la estrategia oficialista apunta a reducir el grado de incertidumbre o inestabilidad en la coalición, definiendo reglas para racionalizar las relaciones entre movimientos y organizaciones sociales y el partido de gobierno.

Esta intención se debilitó de manera nítida en el transcurso de 2011 debido al rechazo popular a una medida gubernamental dictada en diciembre de 2010 que dispuso el alza de los precios de la gasolina y otros combustibles. Esa medida fue derogada ante el rechazo de la mayoría de las organizaciones sociales afines al Gobierno, que puso en evidencia los límites de la capacidad hegemónica del MAS, inclusive en el seno de la coalición oficialista, puesto que la CONALCAM dejó de cumplir su papel de factor de movilización en apoyo al gobierno.

Inclusión social e instituciones democráticas: política redistributiva y desafíos institucionales

Las demandas populares por transformaciones en la política tienen como telón de fondo desde principios de la década pasada las profundas desigualdades sociales, económicas y culturales. En esa medida, el “proceso de cambio” no

El “proceso de cambio” es un camino para plantear respuestas a los rezagos históricos de desigualdad, exclusión y discriminación de amplios segmentos de la población, sobre todo campesinos, indígenas y mujeres.

es solamente una reivindicación por mayor participación en los espacios de poder, sino un camino para plantear respuestas a los rezagos históricos de desigualdad, exclusión y discriminación de amplios segmentos de la población, sobre todo campesinos, indígenas y mujeres. Desde esa perspectiva,

la inclusión social es una de las políticas exitosas del Gobierno del MAS, tanto en su dimensión político-simbólica como económico-social. Es evidente la importancia de la faceta simbólica de la inclusión por las modificaciones respecto al tipo de identidades sociales que ocupan los espacios de poder, hecho que tuvo y tiene consecuencias en la composición de la élite política.

Los avances en inclusión social también se relacionan con aspectos socioeconómicos, que están vinculados con la aplicación de varias medidas distributivas y con la ejecución de políticas

Los avances en inclusión social también se relacionan con aspectos socioeconómicos, que están vinculados con la aplicación de varias medidas distributivas y con la ejecución de políticas y programas sociales.

y programas sociales que benefician a sectores sociales antaño marginados. Si bien un tema pendiente de evaluación es la relación entre inclusión social e institucionalidad democrática, su abordaje requiere evaluar, de manera preliminar, los logros en la ejecución de políticas gubernamentales que tienen efectos de inclusión social. Entre

los programas de transferencia de recursos con este cariz sobresalen el Bono Juancito Pinto, el Bono Juana Azurduy y la Renta Dignidad.

Los datos de sus beneficios son elocuentes, al margen de la sostenibilidad financiera de estas políticas y programas que dependen de la generación de excedente económico y, en algunos casos, de la cooperación proporcionada por los Gobiernos de Cuba y Venezuela. Respecto a la generación de excedentes,

la nacionalización de los hidrocarburos en mayo de 2006 ha permitido que los ingresos fiscales en 2010 sean equivalentes a 2,5 veces respecto a 2005 (véase datos del Banco Central de Bolivia en www.bcb.gob.bo). Este aumento ha incrementado en proporción similar el gasto fiscal, hasta alcanzar en 2010 una cifra similar a 2,23 veces el gasto del año 2005 (Ídem).

El Bono Juancito Pinto está destinado a reducir el abandono escolar mediante la entrega de 200 bolivianos a cada niño de nivel primario de colegios fiscales, a condición de que haya concluido el año académico. Seis millones de bonos fueron entregados entre 2006 y 2009. En 2010, benefició a las familias de 1,9 millones de niños y costó Bs. 381 millones, financiados en un 26% por las empresas estatales de minería e hidrocarburos y en un 74% por el Tesoro General de la Nación. A cuatro años de su introducción, ha reducido la deserción escolar de 5,3% a 2,8%.

El Bono Juana Azurduy es un programa para reducir la mortalidad materno-infantil que consiste en montos entregados por acudir a consulta médica de control prenatal, postparto y consultas bimestrales. Este bono reparte Bs. 1.820 durante 33 meses a mujeres desde que están en periodo de gestación hasta que sus hijos cumplen dos años. Se distribuye en cuatro pagos de Bs. 50 por cada control prenatal de la embarazada, un desembolso de Bs. 120 cuando nace el bebé y 12 pagos de Bs. 120 por cada revisión médica del niño hasta que cumple dos años de vida. Desde mayo de 2009 ha beneficiado a 800.000 mujeres y el monto distribuido alcanzó a Bs. 130 millones.

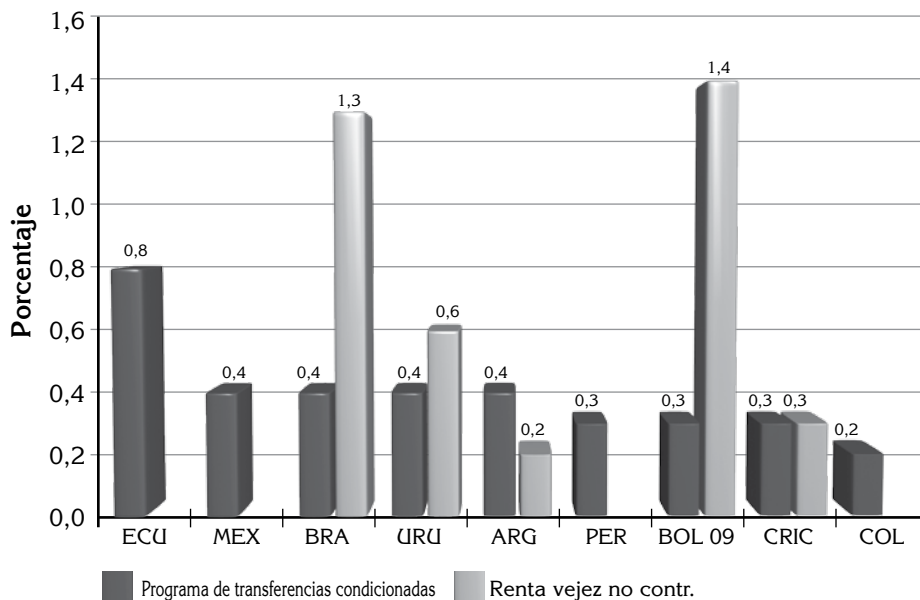
Otra política de seguridad social es la Renta Universal de Vejez, denominada Renta Dignidad, que paga mensualmente Bs. 150 a los jubilados y Bs. 200 a los no jubilados mayores de 60 años. Entre 2008 y 2009, el programa alcanzó a 757 mil beneficiados. Esta renta fue una política implementada en anteriores Gobiernos y se sostuvo con los fondos de las empresas capitalizadas. Se financia con el 30% de los ingresos generados por el impuesto directo a los hidrocarburos (IDH), que en 2009 fueron insuficientes para cubrirla. En 2009 costó Bs. 1.682 millones y beneficia anualmente a alrededor de 700.000 adultos mayores. Entre 2008-2009 esta transferencia correspondió al 1,4% del PIB, siendo el porcentaje más alto en la región (véase tabla 1).

Estas transferencias representan apenas el 2,15% de los egresos del sector público no financiero, formado por el Gobierno central, los gobiernos departamentales, los gobiernos municipales y las empresas públicas. Sin embargo, son obligaciones de las que el Gobierno no podrá liberarse fácilmente, como evidencia la tendencia permanente al alza en el gasto fiscal. En 2009, aunque

los ingresos se redujeron en 6,11%, los gastos se incrementaron en 0,43%. Además, si bien en 2010 el sector público presentó un superávit fiscal equivalente al 3,1% del PIB, los gastos del Gobierno central y los gobiernos subnacionales en conjunto presentaron un leve déficit, que fue financiado por las utilidades de las empresas públicas.

Gráfico 1

Transferencia de ingresos a hogares y personas (% PIB)



Fuente: PAPEP-PNUD

Dado el estancamiento de los volúmenes exportados de hidrocarburos y la ausencia de inversiones en el sector petrolero, el panorama fiscal no es alentador. Por eso, a fines de diciembre de 2010 el Gobierno decidió retirar el subsidio a los hidrocarburos, una obligación equivalente al 2% del PIB y cada vez más costosa por el aumento de los precios internacionales de estos, los crecientes volúmenes de hidrocarburos refinados importados y los altos niveles de exportación ilegal de esos productos hacia los países vecinos. Tras una semana de protestas populares, el Gobierno decidió derogar esa medida, pero esta acción no permitió revertir el proceso inflacionario que en 2010 alcanzó a 5,54%, un

porcentaje que dependió del elevado incremento registrado en diciembre. Este comportamiento en la economía muestra las dificultades no solamente para mantener, sino para ampliar el universo de beneficiarios de los bonos.

Aparte de los bonos, en los últimos cinco años se han aplicado programas sociales dirigidos a sectores populares. En el ámbito educativo se destaca la campaña de alfabetización, en la que se graduaron más de 800 mil personas. Este programa se amplió con la fase de postalfabetización, que consiste en impartir educación primaria a los alfabetizados y personas mayores de 15 años. Hasta el año 2009, más de 50 mil personas fueron beneficiadas con el programa de postalfabetización. En el sector de salud se amplió la cobertura del seguro materno-infantil brindando prestaciones a mujeres comprendidas entre los 15 y los 60 años.

Como parte del programa Operación Milagro, médicos cubanos operaron entre 2005-2009 a más de 400 mil personas que padecían enfermedades oculares. En general, las atenciones en salud crecieron de 13,5 millones en 2005 a 22 millones en 2009. La aprobación de un seguro universal de salud está en curso y se pretende ampliar la cobertura del seguro para jóvenes entre 18 a 25 años.

Otra decisión análoga fue la continuidad en la aplicación de una tarifa diferenciada en el consumo de energía eléctrica que beneficia a más de medio millón de familias con bajos ingresos. Este programa significa un ahorro de Bs. 130 millones, pero la sostenibilidad de este beneficio —basado en convenios con el Estado— está en duda puesto que se financia con aportes de las propias empresas del sector de energía. A fin de llegar a los sectores más empobrecidos, el Estado ha otorgado créditos para la construcción de viviendas sociales mediante el Plan Nacional de Vivienda Social y Solidaria. Según datos oficiales, hasta 2009 se construyeron más de 30 mil viviendas.

Como parte de la política crediticia, y para paliar los efectos de la crisis económica internacional, se creó el Banco de Desarrollo Productivo, financiado en un 80% por el Estado y en un 20% por la Corporación Andina de Fomento. Este banco concede créditos individuales y asociativos de producción con bajas tasas de interés, y con dos años de gracia a la empresa mediana y grande. Según datos oficiales, hasta 2009 se otorgó créditos por un monto de Bs. 1.065 millones con la intención de generar empleos directos e indirectos.

Este tipo de medidas o beneficios que involucran a millones de personas, al margen de su uso coyuntural para obtener beneficios políticos o réditos electorales, se convierten en derechos adquiridos por parte de los beneficiarios

y se transforman en una obligación ineludible del gasto público que, en algunos casos, debe solventarse con deuda externa o interna. Esto los convierte en un beneficio temporal de transferencia directa de recursos que, a mediano plazo, podría resultar en depauperación de la población por efecto de la inflación; sin embargo, sus efectos positivos son innegables desde la perspectiva de la inclusión social porque reducen las brechas de desigualdad en el acceso a bienes y servicios públicos y a posibilidades de empleo, y crean condiciones para la movilidad e integración social.

La importancia de estas políticas y programas sociales se torna evidente si consideramos su efecto en la situación de la pobreza en el país. La pobreza y la extrema pobreza se han reducido en los últimos años, y una parte importante de ese hecho puede atribuirse a la entrega de bonos. En 2005, el porcentaje de personas en pobreza moderada superaba el 60%; en 2009 esa cifra disminuyó al 51%. En relación a personas en extrema pobreza, un 38% de la población estaba en esa condición en 2005, porcentaje que disminuyó al 26% en 2009 (PAPEP-PNUD s/f). Desde otra perspectiva, el panorama de desigualdades materiales que mostraba el país a poco de asumir el MAS el Gobierno tenía las siguientes características:

el año 2007, casi seis millones de bolivianos no lograban cubrir una canasta básica de alimentos. La pobreza tenía una mayor intensidad en áreas rurales, sin embargo existía un número de pobres similar en ambos lugares: 2.7 millones de pobres rurales y 3.1 millones de pobres urbanos. Al mismo tiempo, la condición étnica aumentaba la probabilidad de vivir en condiciones de pobreza: seis de cada diez indígenas que habitaban áreas urbanas y siete de cada diez indígenas que habitaban en zonas rurales eran pobres (PNUD 2010: 59).

Este estudio contempla tanto las desigualdades materiales como las desigualdades simbólicas, entre las que sobresale la discriminación por aspectos vinculados a la identidad étnica y la pobreza. Así, según una encuesta, “de cada

Las políticas y programas sociales, aunque representan apenas el 2,15% de los egresos del sector público no financiero, han tenido su efecto: la pobreza y la extrema pobreza se han reducido en los últimos años.

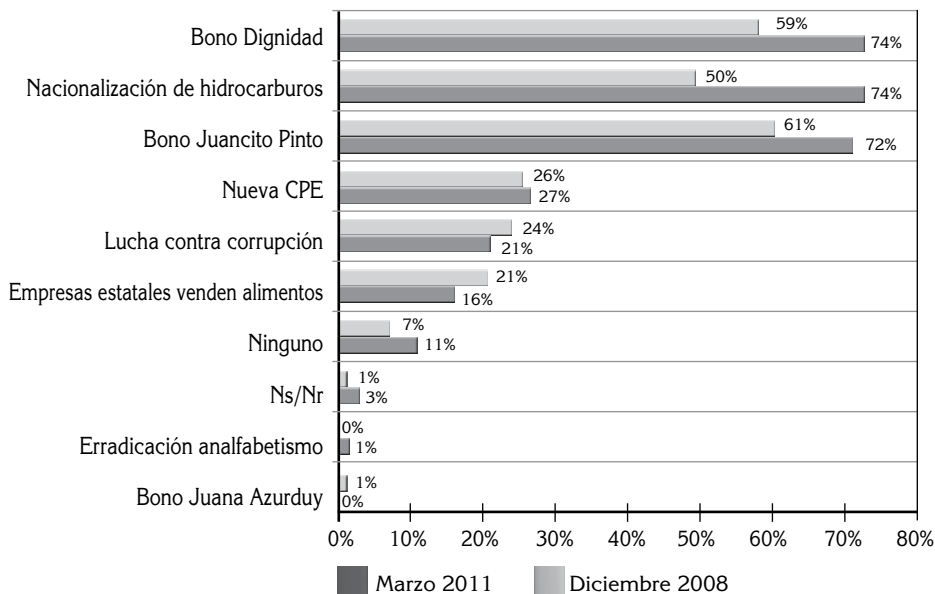
diez personas que afirman haberse sentido discriminadas, siete son indígenas por lengua y/o pertenencia, seis habitan en áreas urbanas, cinco pertenecen al estrato bajo de ingresos y cuatro al estrato medio” (PNUD 2010: 60). En este contexto socioeconómico y cultu-

ral, la ejecución de políticas distributivas y la aplicación de programas dirigidos a sectores excluidos y marginados adquieren una importancia peculiar, al margen de que su vulnerabilidad es latente porque están sometidos a los riesgos que conlleva una realidad económica que se caracteriza por las dificultades para ampliar la base productiva y generar empleo.

El impacto positivo de esta política en la imagen gubernamental es evidente y los resultados de algunas encuestas corresponden al apoyo que obtuvo el MAS en los eventos electorales que enfrentó entre 2005 y 2009. Así, entre los “principales logros del Gobierno”, estas medidas son las que tienen mayor apoyo en la opinión pública. En primer lugar, el Bono Juancito Pinto, que es apoyado por el 61% de la población y, luego, la Renta Dignidad, con el 59%, ambos por encima de la nacionalización de los hidrocarburos y la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado (véase tabla 2).

Gráfico 2

Los principales logros del Gobierno (porcentaje acumulado)



Fuente: Encuesta MKT 2008 e IPSOS-APOYO 2011 (encuesta urbana en 10 ciudades capitales).

En suma, la renovación de élites en la cúspide del poder político y en las instancias descentralizadas del Estado y la inclusión social de grupos poblacionales a través de estas políticas distributivas tienen efectos positivos en la ampliación de la democracia y de la ciudadanía. Sin embargo, sus efectos virtuosos dependen de la calidad de las instituciones estatales y de la sostenibilidad de las políticas distributivas con base en el crecimiento del sector productivo.

Inclusión y calidad de la democracia

La integración social es un desafío pendiente y requiere de instituciones democráticas sólidas y legítimas. La transición estatal en Bolivia sigue en curso, y el perfil de las instituciones estatales está definido de manera preliminar por las leyes orgánicas; sin embargo, la eficacia de su rol integrador depende de su aplicación práctica y de la legitimidad del funcionamiento de las instituciones estatales. Entre los aspectos centrales del desafío de la sostenibilidad y la ampliación de las políticas distributivas se destacan la descentralización política, mediante el régimen de autonomías, y la justicia.

La tensión entre la inercia del centralismo gubernamental y el proceso de construcción de gobiernos autónomos en el nivel subnacional debe ser resuelta

La integración social es un desafío pendiente y requiere de instituciones democráticas sólidas y legítimas.

en términos colaborativos porque la ejecución de políticas distributivas depende del Gobierno central y su aplicación en el futuro debe contemplar el principio de subsidiariedad entre los distintos niveles de gobierno. Es decir, la inclusión social debe potenciarse en la escala local para proporcionar mayor eficacia a las iniciativas de carácter nacional. La elaboración de los estatutos autonómicos departamentales y de las cartas orgánicas municipales debe contemplar las necesidades de inclusión social desde una perspectiva integradora. Adicionalmente, esta armazón institucional debe resolver el problema de disponibilidad de recursos bajo criterios de equidad regional mediante un pacto fiscal que permita una distribución racional de recursos.

Otro aspecto crucial para que las políticas de inclusión social sean eficaces y sostenibles tiene que ver con la justicia. La respuesta normativa a los rezagos y debilidades en la impartición de justicia con el reconocimiento de dos jurisdicciones es un paso importante porque acerca el Estado a la sociedad e inte-

gra a vastos sectores sociales, sobre todo de las áreas rurales, a la racionalidad estatal. Sin embargo, existe el riesgo de que la dualidad jurídica se convierta en dualismo competitivo, debilitando más bien las tareas del Órgano Judicial; en esa medida, el reconocimiento de la jurisdicción indígena originaria campesina es una oportunidad pero también es un riesgo. La reproducción de una lógica centralista en el poder judicial es una realidad negativa que debe superarse para mejorar el derecho administrativo y enfrentar la creciente cantidad de casos que vinculan y enfrentan a los ciudadanos con el Estado.

Un aspecto pendiente de legislación que puede tener mucha importancia en el funcionamiento de las instituciones democráticas es el control social, una modalidad de participación ciudadana reconocida constitucionalmente, pero pendiente de reglamentación mediante una ley. De manera similar al ámbito judicial, el control social puede ser un factor de fortalecimiento de la gestión pública, pero también un elemento promotor de inestabilidad en los distintos niveles de gobierno. Tanto la implementación de las autonomías como la aplicación de las leyes con sentido de justicia dependen relativamente del proceso político decisonal y, en función de su diseño, de las pautas que definan la participación ciudadana mediante el control social.

Por lo pronto, las novedades no son positivas porque el Gobierno ha manifestado su interés en otorgar esta tarea a CONALCAM, una supraorganización que tiene lazos directos con el partido de gobierno. Este tema implica considerar críticamente el funcionamiento de las instituciones democráticas, que se caracteriza por la debilidad del pluralismo político, así como por el control gubernamental del proceso legislativo y por la toma de decisiones del Gobierno en la mayoría de las instancias de poder político. La concentración del proceso decisonal en un solo actor político favorece la eficacia en el cumplimiento de medidas y en el logro de objetivos, pero debilita la calidad representativa de las instituciones y, a la larga, la calidad del ejercicio de ciudadanía.

La ampliación de la democracia es un buen síntoma del estado de las instituciones; no obstante, su representatividad depende del pluralismo que consagra la Constitución, un principio intangible que debe materializarse en todas las esferas para que la integración social produzca una comunidad de ciudadanos y ciudadanas.

La ampliación de la democracia es un buen síntoma del estado de sus instituciones; no obstante, su representatividad depende de su capacidad para canalizar la diversidad de intereses y demandas de la sociedad, en suma, del pluralismo que consagra la Constitución, un principio intangible que debe materializarse en todas las esferas para que la integración social produzca una comunidad de ciudadanos y ciudadanas.

Bibliografía

- Albó, Xavier y Víctor Quispe (2004). *Quiénes son indígenas en los gobiernos municipales*. La Paz: Cipca y Plural.
- Arditi, Benjamín (2010). “El giro a la izquierda en América Latina ¿una política post-liberal?” en VV AA, *Democracia intercultural y representación política en América Latina*. La Paz: CEN, PNUD e IDEA.
- Bosoer, Fabián (2000). “Maquiavelo, Schmitt, Gramsci y el ‘decisionismo’ de los años 90: viejos y nuevos príncipes”, en Tomás Várnagy, comp., *Fortuna y virtud en la República democrática, Ensayos sobre Maquiavelo*. Buenos Aires: CLACSO.
- Komadina, Jorge y Céline Geffroy (2007). *El poder del movimiento político. Estrategia, tramas organizativas e identidades del MAS en Cochabamba (1999-2005)*. La Paz: CESU, DICYT-UMSS y PIEB.
- Lanzaro Jorge, comp. (2003). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Malamud, Andrés (2002). “Partidos políticos”, en *Introducción a la Ciencia Política*, Julio Ernesto Pinto, comp. Buenos Aires: EUDEBA.
- Manin, Bernard (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo–PNUD (2010). *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Bolivia 2010. Los cambios detrás del cambio. Desigualdades y movilidad social en Bolivia*. La Paz: PNUD.
- Proyecto de Análisis Político y Económico Prospectivo PADEP–PNUD (2010). “Un balance preliminar: los bonos en Bolivia.” La Paz: PNUD. Mimeo.
- Rodríguez, Eduardo y Farit Rojas (2010a). “Balance y arqueo del Estado”. La Paz. Mimeo.
- Rodríguez Eduardo y Farit Rojas (2010b). “Agenda de investigación académica sobre el sistema judicial”. La Paz: Instituto Prisma.
- Secretaría Nacional de Participación Popular–SNDA (1997). *Indígenas en el poder local*. La Paz: SNPP y Danida.
- Zuazo, Moira (2008). *¿Cómo nació el MAS? La ruralización de la política en Bolivia*. La Paz: FES.