

Revista Latinoamericana de  
Política Comparada

ISSN: 1390-4248 • julio 2015 • Volumen N°. 10

Esta revista se edita con la participación de:

Asociación Uruguaya de Ciencia Política  
Asociación Chilena de Ciencia Política  
Sociedad Argentina de Análisis Político - Revista SAAP  
Asociación Ecuatoriana de Ciencia Política  
Asociación Boliviana de Ciencia Política



# Índice

---

<b>Editorial</b> .....	5-10
<b>PARTE I: PERSPECTIVAS TEÓRICAS</b>	
<b>¿Cómo analizar las calidades democráticas?</b> .....	13-36
Leonardo Morlino	
<b>PARTE 2: CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA</b>	
<b>Cultura política, dispositivos disfuncionales y democracia en Bolivia</b> .....	39-86
Marcelo Varnoux Garay	
<b>La calidad de la democracia en Brasil: un régimen institucionalizado entre la inseguridad individual y desigualdad social</b> .....	87-122
Carlos Ugo Santander Joo, Carlos Federico Domínguez Avila, João Carlos Amoroso Botelho y Pedro Santos Mundim	
<b>Ecuador: un régimen híbrido</b> .....	123-148
Simón Pachano y Sergio García	
<b>El Salvador: paradigma de una democracia imperfecta</b> .....	149-172
Martha Liliana Gutiérrez Salazar	

**Guatemala, una democracia sin partidos** . . . . . 173-197  
Carlos Meléndez

**Fortalezas y debilidades  
de una democracia de calidad en Uruguay** . . . . . 199-218  
Carlos Moreira

PARTE 3:

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

**La calidad de las democracias en América Latina** . . . . . 221  
Daniela Aguilar

**Democracies and Dictatorships in Latin America:  
Emergence, Survival and Fall,** . . . . . 222-223  
Francesca Cepeda de la Torre

**Discursos progresista y conservadores en la élite  
política chilena,** . . . . . 224-225  
Leticia M. Ruiz Rodríguez,



Parte 2:

---

Calidad de la democracia  
en América Latina

# Cultura política, dispositivos disfuncionales y democracia en Bolivia

Marcelo Varnoux Garay\*

39



## Resumen:

La democracia boliviana es relativamente joven; ha cumplido 31 años desde su recuperación luego de un largo período de dictaduras militares que se extendieron entre 1964 y 1982, con brevísimos interregnos en los que se intentó determinar la titularidad del poder y la representación mediante elecciones generales y procedimientos democráticos (1967-1970; 1978; 1979 y 1980). Este trabajo propone analizar los factores que influyen en la calidad del modelo democrático Boliviano. Teniendo en cuenta, dos elementos para el análisis: en primer lugar, la persistencia de percepciones sociales que consideran que la única fuente de riqueza del país son sus recursos naturales y, por lo tanto, el control del Estado es fundamental para beneficiarse de una porción de esa riqueza y; en segundo lugar, una extendida cultura política pre moderna, con fuertes rasgos autoritarios que es incompatible con los principios y valores de la democracia.

*Palabras clave:* autoritarismo, control Estatal, cultura política, democracia.

## Abstract:

Bolivian democracy is relatively young; It has turned 31 since its recovery from a long period of military dictatorships that extended between 1964 and 1982, with very brief interregnum in which we attempted to determine the ownership of power and representation through elections and democratic procedures (1967-1970; 1978, 1979 and 1980). This work aims to analyze the factors that influence the quality of the Bolivian democratic model. Given two elements for analysis: first, the persistence of social perceptions which consider that the only source of wealth of the country are its natural resources and, therefore, state control is essential to benefit from a portion of that wealth; second, an extended pre modern political culture with strong authoritarian features is incompatible with the principles and values of democracy.

*Keywords:* authoritarianism, state control, political culture, democracy.

\* Cientista político por la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA) de La Paz, Bolivia, es profesor invitado en la materia de “Teorías de la Democracia” de la Carrera de Ciencias Políticas de la UMSA. Actualmente se desempeña como Director Ejecutivo de la Asociación Boliviana de Ciencia Política (ABCP).

## 1 Introducción

En casi todos los indicadores de desarrollo democrático de los últimos 15 años, Bolivia recibe puntuaciones modestas y, desde 2003, la tendencia es a ubicarla entre las últimas de la región. La presente investigación se sustenta en el marco teórico proporcionado por Leonardo Morlino para quien una “democracia de calidad” consiste en una estructura institucional estable que promueve la libertad y la igualdad de los ciudadanos mediante el funcionamiento legítimo y correcto de sus instituciones y normas. Asimismo, una democracia de calidad es un régimen ampliamente legitimado en el que las instituciones tienen pleno respaldo de la sociedad civil y pueden perseguir los valores del régimen (Morlino, 2011).

Ahora bien, es preciso destacar dos elementos característicos de la sociedad boliviana (que también se observan en varios países de la región) y que nos ayudarán a comprender la baja cualificación y “calidad” de la democracia en Bolivia. En opinión de Zavaleta Mercado, la historia de Bolivia se ha caracterizado por una “querrela del excedente”, es decir, una disputa entre las élites políticas para controlar el Estado y, por lo tanto, los recursos naturales (predominantemente minerales e hidrocarburos) que tiene el país para perpetuar su predominio político sobre las clases populares (Zavaleta Mercado, 1986). La idea también caló hondo en la misma sociedad boliviana golpeada por varias guerras con sus vecinos por el control de dichos recursos naturales. Con Chile, por grandes reservorios de salitre que a la postre determinó la pérdida de acceso al Océano Pacífico y la amarga mediterraneidad que sufre el país. Con el Paraguay, porque se pensó que habían ricos yacimientos de petróleo ubicados en la región del Chaco. Es decir, está muy arraigada en gran parte de la sociedad boliviana, la idea que el país fue agredido por sus riquezas naturales y que su pobreza se debe a ese despojo que habría continuado en forma de “saqueo” por empresas transnacionales en connivencia con sectores oligárquicos, derechistas o neoliberales. El filósofo boliviano Guillermo Francovich atribuía estas ideas a uno de los mitos sociales más extendidos en Bolivia: el del “*destino adverso*” o la certidumbre que la culpa de la miseria del país era atribuible, por completo, a fuerzas externas y/o enemigas del pueblo (Francovich, 1980). Desde su concepción marxista, Zavaleta tiene la esperanza que el empuje de los sectores populares nucleados en torno a la clase minera, modificarían esta situación.

Sin embargo, esta breve descripción permite visibilizar un hecho incuestionable: el control del Estado es clave para mejorar la posición social y aprovechar, con fines políticos y/o particulares, los excedentes que proporcionan los recursos naturales que Bolivia posee.

Desde una posición bien distinta, H.C.F. Mansilla afirma que en gran parte de Latinoamérica prevalece, con distintos grados de intensidad, una cultura política escasamente democrática, con fuertes impulsos autoritarios, carente de espíritu crítico y que ha determinado la consolidación de prácticas pre modernas que impiden un auténtico desarrollo de-



mocrático institucional. Este ambiente habría otorgado carta de ciudadanía a un complejo de fenómenos y conductas, como el prebendalismo, el clientelismo, el patrimonialismo y, por supuesto, la corrupción. Mansilla afirma que esa cultura política está fuertemente presente en la identidad colectiva de las sociedades latinoamericanas, y de la boliviana en particular (Mansilla, 2008). A su modo, también concluye que para dilatados sectores sociales, el ejercicio de la función pública es clave para escalar en la pirámide social y mejorar la posición económica.

Entonces, dos elementos deben tomarse en cuenta para el análisis: en primer lugar, la persistencia de percepciones sociales que consideran que la única fuente de riqueza del país son sus recursos naturales y, por lo tanto, el control del Estado es fundamental para beneficiarse de una porción de esa riqueza y; en segundo lugar, una extendida cultura política pre moderna, con fuertes rasgos autoritarios que es incompatible con los principios y valores de la democracia.

Ambos factores afectan directamente, dentro del esquema teórico utilizado para este trabajo, a la calidad de la participación política que, a su vez, repercute notoriamente sobre el resto de las dimensiones de la calidad democrática. Como se verá más adelante, los datos empíricos evidencian la persistencia de esos patrones de cultura política y percepción socio-política a pesar de los avances de la democracia en Bolivia.

Durante los tres primeros años de vigencia de la democracia en Bolivia, 1982-1985, el país sufrió una de las mayores hiperinflaciones de la historia de la humanidad (cerca al 25.000%) y una crítica situación socio-política que desgastó al gobierno democrático de Hernán Siles Zuazo. A pesar de este difícil inicio, la democracia boliviana consiguió prevalecer y se inició un proceso de institucionalización democrática (Mayorga, 1987).

Ahora bien, entre 1985 y 2013 son discernibles dos fases de la democracia boliviana. La primera (1985-2002) caracterizada por la presencia de un sistema multipartidista moderado, de alternancia entre bloques de coalición que se denominó “democracia pactada”. A este le siguió un período (2003-2005) de tensiones políticas y escalada del conflicto social alrededor de serios cuestionamientos al sistema tradicional de partidos, la “entrega” de las riquezas naturales a las transnacionales y la “naturaleza prebendal” del régimen, que culminaron con la victoria electoral del Movimiento Al Socialismo (MAS), inaugurando la etapa de la denominada “Revolución Democrática y Cultural”, así como la sustitución de la República de Bolivia por el Estado Plurinacional de Bolivia.

En la primera fase (1985-2002), el sistema de partidos políticos se consolidó y la experiencia de los primeros años determinó la necesidad de construir pactos parlamentarios para cristalizar la gobernabilidad. Esto fue especialmente útil para resolver la enorme crisis económica con una política monetaria de “shock” que además modificó el modelo económico estatista, por uno de economía de mercado, con fuerte disciplina fiscal, promoción de





la iniciativa privada y una política de privatización de empresas públicas deficitarias. Este período también se denomina “neoliberal” por la influencia de esta corriente económica en las transformaciones estructurales del Estado.

No puede desconocerse la contribución del sistema de partidos a la introducción de nuevas instituciones democráticas en este período (Lazarte, 1993). Se consiguió establecer una Corte Electoral independiente que administró de forma notable todos los procesos electorales que vivió el país hasta 2010, inclusive. La institución del Tribunal Constitucional funcionó correctamente en el control constitucional hasta 2006 y el Defensor del Pueblo contribuyó a promover los derechos humanos actuando, en diversas oportunidades, como un mediador confiable en los conflictos entre el Estado y la sociedad civil, particularmente, entre 2000 y 2002. Se instituyó el Consejo de la Judicatura para regular los aspectos administrativos del Poder Judicial (Mayorga, 1994). También se modernizó la Contraloría General de la República para la fiscalización adecuada de los recursos públicos y se instituyó un marco normativo para tal efecto.

En 1994, se promulgó la Ley N° 1551 de “Participación Popular”, iniciando un ambicioso proceso de “municipalización” del país, con la transferencia de recursos y competencias a casi 300 municipios, entre urbanos y rurales (Gray y Molina, 1997). Sin la “Participación Popular” no puede entenderse la emergencia de liderazgos provenientes del área rural y que ahora son actores de primer nivel en el Estado Plurinacional (Ticona, 1995). Asimismo, permitió que la ciudadanía eligiera directamente a sus Concejos Municipales.

En 2005, durante el gobierno de Carlos Mesa, se introdujo la figura del referéndum y la elección directa de los “Prefectos” departamentales (ahora “Gobernadores” departamentales).

Por lo tanto, entre 1985 y 2005, se constituyeron las bases institucionales más importantes para la consolidación de la democracia. Sin embargo, el sistema político no consiguió responder a las crecientes demandas de la gente y al descontento generado por la presunción de que las coaliciones parlamentarias, en realidad, solo servían para repartirse el Estado y promover intereses particulares alejados del interés colectivo. El hecho es que las reformas estructurales, alineadas con el denominado “Consenso de Washington”, tuvieron resultados definitivamente modestos, especialmente en Bolivia, si se comparan las expectativas generadas alrededor de las mismas. Las tasas de crecimiento económico no mejoraron sustancialmente, las desigualdades económicas se ampliaron y el conflicto social se generalizó peligrosamente (Shultebrand y Salom, 2001).

Fue patente, además, que los procesos de privatización y capitalización de empresas públicas realizadas entre 1989 y 1997 debilitaron al Estado, limitando severamente sus posibilidades de atender las demandas de una sociedad crecientemente descontenta. En criterio del Banco Interamericano de Desarrollo, el papel del Estado, por mucho tiem-

po preeminente en Bolivia, queda transformado en una función promotora, que intenta conservar un grado de intervención en los sectores sociales, con el objetivo de impulsar el desarrollo social y multiplicar la inversión y los gastos sociales, aunque sin resultados alentadores (BID, 1995). En estas circunstancias, el conflicto social instalado alrededor de la disputa por una distribución de la riqueza más justa o el control de recursos estratégicos para el desarrollo de la sociedad, fue escalando en intensidad y violencia, hasta afectar la propia estabilidad del sistema político democrático (Varnoux, 2006).

Esto ocurrió, efectivamente, entre 1997 y 2002, durante el gobierno de Hugo Banzer Suárez y la coalición parlamentaria conformada por ADN, MIR, UCS, CONDEPA y NFR. El descontento social y la emergencia de un movimiento campesino que, en el occidente del país exigía mayor inclusión y en el trópico de Cochabamba el respeto a los cultivos de la hoja de coca, confluyeron para colocar en jaque al sistema de partidos tradicional.

En Octubre de 2003, en el marco de una sublevación de la población de la ciudad de El Alto, colindante con la ciudad de La Paz, sede del gobierno, el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada intentó restaurar el orden utilizando a las fuerzas armadas y la policía, con un saldo de más de 60 muertos y alrededor de 400 heridos. Este evento, conocido como la “guerra del gas” por cuanto la consigna fue “no a la venta de gas natural a EEUU por Chile”, determinó el derrumbe del sistema de partidos “tradicional”. El débil gobierno de Carlos Mesa, sucesor constitucional de Gonzalo Sánchez de Lozada, si bien hizo suya la “Agenda de Octubre” que incluía, entre otras, la convocatoria a una Asamblea Constituyente, una nueva Ley de Hidrocarburos que devolviera al país el control de sus recursos petroleros y la industrialización del gas natural, no logró en cambio recuperar la estabilidad del sistema (Varnoux, 2005).

En estas circunstancias, confluye el movimiento cocalero liderado por Evo Morales y grupos urbanos de intelectuales de izquierda que articulan el discurso reivindicativo de aquellos, con la promoción del movimiento indígena como sujeto principal del cambio (García Linera, 2000). Se reclama la falta de inclusión, la discriminación –en varios niveles de la vida social– de los pueblos indígenas planteándose un “cambio” para renovar la política, revitalizar la democracia y recuperar para el país el control de los recursos naturales estratégicos.

El hastío de la gente con la situación de conflicto permanente y la promesa del cambio, posibilitaron que el Movimiento Al Socialismo (MAS) accediera al poder gracias al voto mayoritario de la ciudadanía. Por primera vez en la corta historia de la democracia boliviana recuperada en 1982, un candidato y un partido obtenían el 54% de los votos.

Precisamente aquí se inicia la segunda fase de la historia democrática en Bolivia, ya que el gobierno de Evo Morales, en 2006, consiguió convocar una Asamblea Constituyente con el propósito de “refundar” el país e iniciar la denominada “Revolución Democrática y Cul-





tural”. La nueva Constitución Política del Estado incorpora varias innovaciones y cambios, entre ellos, el tránsito nominal de la “República de Bolivia” al “Estado Plurinacional de Bolivia”. Se reconoce asimismo una importante cantidad de derechos a los pueblos “indígena originario campesinos” y se establece un amplio régimen de autonomías.

Sin embargo, a la luz de la evidencia empírica, el gobierno de Morales, que prometió transformar radicalmente la política e instaurar una verdadera democracia, no ha tenido un desempeño institucional sensiblemente superior al de sus antecesores. Más al contrario, se observa un franco deterioro de varias de las dimensiones democráticas. Por eso, la baja calidad de la democracia en Bolivia y su ubicación en el marco de otros indicadores, como una “democracia en transición”, es decir, como un régimen que no termina de consolidarse y que, en la actualidad, muestra señales de un retroceso a esquemas autoritarios de gestión política. En relación al concepto de “democracia en transición”, los estudios han abundado en el paso de regímenes burocrático-autoritarios y/o dictaduras militares, a democracias (Ver Juan Linz, 1978, Guillermo O’Donell y Philippe Schmitter, 2010 y Leonardo Morlino, 2008). Sin embargo, desde la asunción del “Socialismo del Siglo XXI” con Chávez en Venezuela, es preciso analizar la transición de las democracias que parecían en vías de consolidación hacia regímenes escasamente democráticos o solo nominalmente democráticos.

La evaluación que se ensaya en este trabajo, abarca el periodo 2000-2013 y mostrará, en varios casos, la diferencia del desempeño democrático entre la primera y la segunda fase.

En la primera parte, se hará una revisión de las calificaciones obtenidas por las ocho dimensiones de calidad democrática: a) Estado de Derecho; b) Rendición de Cuentas Electoral; c) Rendición de Cuentas Interinstitucional; d) Participación Política; e) Competencia Política; f) Libertad; g) Igualdad y h) Responsabilidad (*responsiveness*) y se explicarán sus principales problemas. En la segunda parte, se abordará la problemática de la cultura política boliviana y sus dispositivos disfuncionales, con las dimensiones de participación y competencia política, su influencia en la rendición de cuentas electoral e interinstitucional, así como el impacto de esta relación sobre el Estado de Derecho. La tercera analiza las causales de la baja calidad democrática y se aporta una reflexión sobre la “racialización” de la política. Finalmente, se plantean las conclusiones correspondientes.

El siguiente cuadro muestra los promedios de cada una de las dimensiones de la calidad de la democracia. La base de calificación es una escala de 0 a 5, donde “0” es la “mínima calidad democrática” y “5” la “máxima calidad democrática”

Tabla 1 - Bolivia: dimensiones de la calidad de la democracia

Dimensión	Promedio
Estado de derecho	2,12
Rendición de cuentas electoral	3,3
Rendición de cuentas interinstitucional	2,82
Participación política	3,88
Competencia política	2,6
Libertad	3,11
Igualdad	2,33
Responsabilidad	2,3
<b>Total promedio</b>	<b>2,81</b>



Estos datos plantean la existencia de situaciones críticas y problemáticas en las dimensiones del “Estado de Derecho”, la “Rendición de Cuentas Interinstitucional”, la “Competencia Política”, la “Libertad” y la “Responsabilidad”. Las notas relativamente buenas (en lo formal) de la “Competencia Política”, la “Rendición de Cuentas Electoral” y la “Libertad”, encubren situaciones complejas que están relacionadas, precisamente, con la cultura política prevaleciente en el país.

## 2. Evaluación cuantitativa y cualitativa de las dimensiones y sub-dimensiones

### 2.1. ¿Estado de derecho?

Si el “Estado de Derecho” destaca el principio del respeto de la ley, la aplicación correcta de las normas legales y la capacidad de las autoridades para hacer cumplir las leyes de aplicación universal, aprobadas según procedimientos establecidos en el orden constitucional, no retroactivas, de conocimiento público, estables, predecibles y formuladas sin ambigüedades (Morlino, 2011), entonces en Bolivia –a la luz de los datos– varias cosas están fallando, ya que la idea misma del imperio de la ley es difusa y débil. Los datos del cuadro siguiente así lo evidencian:

Tabla 2 - Estado de derecho

Seguridad individual y orden social	Independencia del Poder Judicial y modernización del mismo	Capacidad institucional y administrativa	Lucha efectiva contra la corrupción	Fuerzas de seguridad bajo control civil	Promedio
2,8	1,7	2,09	1,4	2,6	2,12



Destaca la sub-dimensión referida a la lucha contra la corrupción que tiene una nota muy baja. En Bolivia, como en la mayoría de los países de Latinoamérica, la corrupción es un problema estructural. Los sucesivos gobiernos de la denominada “democracia pactada” (1985-2005) intentaron modificar esta situación sin mucho éxito. En el gobierno de Jaime Paz Zamora (1989-1993) se promulgó la ley N° 1178 del Sistema de Administración y Control Financiero (SAFCO) para regular la utilización de fondos públicos y se modernizó la Contraloría General de la República con el propósito de fiscalizar el gasto de esos fondos. Durante el segundo gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (2002-2003) se instituyó la “delegación presidencial” contra la corrupción. El gobierno de Evo Morales promulgó la Ley 004 en 2010, de “Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas, Marcelo Quiroga Santa Cruz”. Esta ley se caracteriza por su carácter punitivo antes que preventivo. Además, creó el “Ministerio de Transparencia y Anticorrupción” para hacer frente a este complejo problema. Con todo y a pesar del volumen de normas desarrolladas desde 1985 y las instancias creadas, el problema de la corrupción está lejos de erradicarse. A esto hay que sumar la tendencia a la “opacidad” (escasa transparencia) de los diferentes gobiernos, acentuada durante los últimos ocho años de gobierno del MAS. Como se evidencia en el cuadro siguiente, la posición de Bolivia en el índice de corrupción global elaborado por “Transparencia Internacional”, continua oscilando en la zona de corrupción. Asimismo, el “proceso de cambio” iniciado en 2006 no ha modificado la situación.

Tabla 3 - Índice de corrupción en Bolivia (2002-2013)

Año	Score	Sitio en el ranking mundial
2002	2,2	89
2003	2,3	106
2004	2,2	122
2005	2,5	117
2006	2,7	105
2007	2,9	105
2008	3	102
2009	2,7	120
2010	2,8	110
2011	2,8	118
2012	34 (*)	105
2013	34 (*)	106

Fuente: Elaboración propia sobre datos de “Transparencia Internacional” <http://www.transparency.org/cpi2012/results>Hasta 2011 el score tenía como base un indicador de “0” (país altamente corrupto) a “10” (país altamente transparente).  
(\*) Desde 2012, el score cambia de base a un indicador de “0” (país altamente corrupto) a “100” (país altamente transparente).

La administración de justicia es también una asignatura pendiente del régimen democrático en Bolivia. La institución judicial nunca fue bien vista por varios factores, entre los que destacan la retardación de justicia y la corrupción. Entre 1993 y 1997 se instituyó un programa de reformas judiciales con el objetivo de “crear un sistema judicial que contribuya al crecimiento económico facilitando la actividad del sector privado y el bienestar social, garantizando los derechos básicos de los ciudadanos” (Ministerio de Asuntos Exteriores, 1995). Entre otras cosas, se intentó descongestionar la “carga procesal” que es un problema crónico en Bolivia, ya que ostenta la tasa más alta de “detenidos preventivos” en los diversos recintos carcelarios del país. De cada 100 personas privadas de libertad, 84 no tienen sentencia ejecutoriada y aguardan la tramitación de sus causas en los tribunales de justicia. El gobierno de Evo Morales también se comprometió a modificar la justicia en Bolivia. De hecho, la nueva Constitución aprobada mediante referéndum ciudadano en 2009, establece la elección popular de los más altos magistrados del Órgano Judicial. Sin embargo, el





proceso de preselección de los candidatos, realizado por la mayoría excluyente del MAS en la Asamblea Legislativa Plurinacional, restó legitimidad a la elección –realizada en octubre de 2011– de las nuevas autoridades (con un alto ausentismo y un mayoritario voto blanco o nulo). El resultado ha sido malo, ya que hoy la administración de justicia atraviesa una de sus crisis más profundas. Incluso Evo Morales ha reconocido que se equivocó el camino en la reforma de la justicia en Bolivia.

Ahora bien, la administración de justicia en Bolivia nunca fue en realidad independiente. Desde la recuperación de la democracia en 1982, se han observado continuas intromisiones de poderes externos (Poder u Órgano Ejecutivo, partidos políticos y grupos de poder económico) en la designación de autoridades, así como en la gestión de los fallos. La situación no ha cambiado a pesar de la “Revolución Democrática y Cultural” inaugurada en 2006.

En Bolivia, la capacidad institucional está disminuida y este es un aspecto que, por supuesto, afecta la gestión pública. Si bien durante el período 1989-2000 se consiguió institucionalizar los cargos jerárquicos del Estado más importantes (Presidencia del Banco Central, Presidencia de Impuestos Internos, Presidencia de Aduanas, sistema de Superintendencias de áreas y otros) para evitar la influencia partidaria en la designación de estos cargos, la iniciativa no duró mucho. Y es que no se modificaron las relaciones entre partidos y militantes ya que todas maneras, el acceso a cargos públicos, en el resto de las dependencias del Estado requería de “avales políticos” o el padrínazgo de los dirigentes políticos más importantes. En los hechos, fue un período breve de institucionalización que rápidamente fue modificado desde 2006, con la sustitución de todos esos cargos institucionalizados por personal afín al oficialismo. Hoy, no se puede ejercer ningún puesto en la administración pública sin militar primero en el MAS y los cargos jerárquicos que requieren de un concurso de méritos, han sido ocupados por “interinos” afines a la línea oficial.

Por otra parte, los índices de criminalidad se han incrementado –como en gran parte de Latinoamérica– por varias razones. En primer término, el acelerado proceso de “urbanización” ha constituido cordones periurbanos alrededor de las grandes ciudades conformadas por sectores “pobres” que viven en extrema precariedad dado que los gobiernos locales no tienen la capacidad administrativa y financiera suficiente, como para enfrentar las múltiples necesidades de esos grupos sociales. Estas circunstancias son propicias para la incubación de la criminalidad. En Bolivia, además, esto se ve agravado por la sensación que la administración de justicia es incapaz de realizar su trabajo, por lo que se han instalado en estas áreas periurbanas, lógicas perversas y criminales. Los eventos de “justicia por mano propia” se han multiplicado. Sobre este problema se ha pronunciado el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), expresando su preocupación sobre el elevado número de linchamientos en Bolivia. Recomendó al Estado Plurinacional “tomar medidas urgentes para garantizar que todos ellos sean investigados, los autores en-

juiciados y sancionados debidamente y que las víctimas reciban una reparación”.

En segundo lugar, la creciente actividad del narcotráfico en Bolivia ha disparado los índices de homicidios por “ajuste de cuentas” y lucha de bandas narcotraficantes por el control del “negocio”. Con todo, la tasa de homicidios es relativamente baja en comparación con varios países de la región. En 2001, dicha tasa fue de 3,7 homicidios por cada 100.000 habitantes, en 2009 la tasa se incrementó a 7 por cada 100.000 y en 2013 a 11 por cada 100.000 habitantes (ONNUD).

Los altos niveles de inseguridad ciudadana en Bolivia son también una consecuencia del pobre desempeño de la Policía Boliviana. La institución está organizada, principalmente, para brindar seguridad a las autoridades e instituciones del Estado y para reprimir la protesta que se torna violenta. Su contribución al diseño y puesta en marcha de políticas de seguridad ciudadana es mínima. En consecuencia, la policía es parte del problema de la inseguridad. Asimismo, es la institución más denunciada por la vulneración de derechos humanos y presenta una crónica situación de corrupción interna. Todos los gobiernos democráticos, desde 1985, han intentado introducir reformas que modernicen la institución policial; fracasaron en todos los casos (Mansilla, 2003). El gobierno de Evo Morales también ha tratado de reformar la institución, pero sus planes no han tenido éxito y la problemática policial está en uno de sus puntos más álgidos.

En todos los informes anuales que el Defensor del Pueblo envía al Legislativo, la policía boliviana tiene los más altos porcentajes de denuncias por “malos tratos”, “violación de derechos humanos”, y otros (entre el 10,02% hasta el 26,11% del total).

Finalmente, desde la recuperación de la democracia, las fuerzas armadas se han colocado bajo el mando civil y han mostrado una línea de respeto al orden constitucional. Los gobiernos democráticos, desde 1982 a 2005, no se preocuparon realmente de modernizarlas ni de plantearse seriamente su pertinencia (Barrios y Mayorga, 1994). Son efectivamente una pesada carga financiera pero, de todos modos, fueron utilizadas entre 1985 y 2000 para restituir el orden social a través de la promulgación de 6 “estados de excepción o de sitio”, figura prevista en la antigua Constitución Política del Estado. Su última participación en este tipo de eventos ocurrió en 2003, durante los conflictos suscitados en la ciudad de “El Alto” en el marco de la denominada “Guerra del Gas” ya descritos más arriba.

Con Evo Morales, las Fuerzas Armadas han asumido un rol más activo en el Estado. Se han beneficiado de un incremento en su presupuesto que les ha permitido la modernización de sus equipos. El gobierno ha fortalecido algunas de sus empresas como Transportes Aéreos Militares (TAM) y ha creado otras más que no tienen un objetivo claro, pero que permiten garantizar la lealtad de la institución al “proceso de cambio”. No solo eso, un número creciente de militares del servicio activo han pasado a desempeñar funciones diplomáticas en el servicio exterior de Bolivia.



Sin embargo, en el interior de las Fuerzas Armadas continúan suscitándose casos de maltrato y violación de derechos humanos de conscriptos y oficiales de bajo rango. Solo desde 2010, una treintena de personas, entre conscriptos, cadetes, oficiales y suboficiales, fallecieron en recintos militares cuando prestaban servicio. Hasta ahora, no se han esclarecido las circunstancias de esas muertes, ya que la institución tiene todavía el poder de ignorar las órdenes de la justicia ordinaria y se resiste a brindar cualquier tipo de información. Evo Morales, al inicio de su mandato, prometió ordenar la desclasificación de los archivos militares para conocer el destino de muchas personas desaparecidas en las dictaduras. Esta promesa no se cumplió e incluso el gobierno le ha dado un respaldo político a la conducta de la institución.

50



## 2.2. Rendición de cuentas electoral

La dimensión está asociada a la posibilidad que los ciudadanos tengan acceso a mecanismos para exigir rendición de cuentas a sus autoridades electas, fundamentalmente a través de procesos electorales, pudiendo castigar o premiar el desempeño de esas autoridades mediante el voto (Morlino, 2011). Esta dimensión en Bolivia obtiene una calificación relativamente buena, aunque con asimetrías evidentes entre las subdimensiones “Elecciones”, “Libertad de Asociación Partidaria” y “Presencia y Estabilidad de Alternativas Políticas Partidarias”.

Tabla N° 4

Elecciones	Libertad de asociación partidaria	Presencia y estabilidad de alternativas políticas partidarias	Promedio
4	5	0.91	3,3

Desde 1985 hasta 2011, se han realizado 24 procesos electorales sin mayores dificultades. La organización y realización de los mismos experimentó una notable mejoría a nivel de la logística en el transcurso de este tiempo, determinando que la institución electoral (antes Corte Nacional Electoral, hoy Órgano Electoral Plurinacional) recibiera, hasta 2010, la confianza de la mayoría de la población boliviana.

Tabla N° 5

Proceso electoral	Años	Total
Elecciones generales (presidente, vicepresidente, senadores, diputados plurinominales, diputados uninominales)	1985, 1989, 1993, 1997, 2002, 2005 y 2009	7
Elecciones prefecturales, de gobernadores departamentales y asambleístas departamentales	2005 y 2010	2
Elecciones municipales, de concejales y alcaldes municipales	1985, 1987, 1991, 1993, 1995, 1997, 1999, 2004 y 2010	9
Referéndums en las área de hidrocarburos, autonomías departamentales y revocatorias de autoridades electas.	2004, 2005, 2008 y 2009	4
Elecciones de asambleístas constituyentes	2006	1
Elecciones de magistrados del órgano judicial	2011	1
Total	24	

Fuente: Corte Nacional Electoral (CNE) y Órgano Electoral Plurinacional (OEP): <http://www.oep.org.bo/>

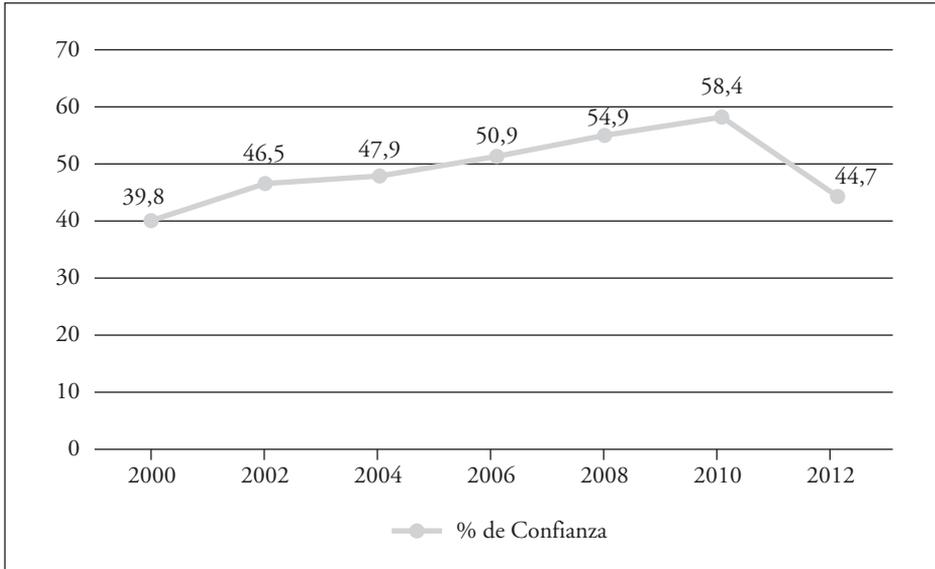
Ahora bien, la institución electoral se moderniza gracias a los acuerdos políticos entre los líderes partidarios más importantes, suscritos entre 1991 y 1992. Hasta entonces, la Corte Electoral estaba conformada por representantes de los partidos más importantes del sistema (MNR, ADN y el MIR) quienes tuvieron una desafortunada actuación en las elecciones de 1989, ya que entre ADN y MIR distorsionaron los resultados finales –en detrimento del candidato presidencial del MNR y a favor de los candidatos de ADN y MIR– usando una infinidad de subterfugios legales que anularon el voto de miles de ciudadanos

Sin embargo, el sistema de partidos tuvo el suficiente tino, en ese momento, para reformar la Corte Electoral, de tal modo que el voto ciudadano estuviera garantizado y las elecciones fueran transparentes. Así nació la Corte Nacional Electoral cuyas autoridades, en virtud de los acuerdos señalados, debían ser elegidas por los dos tercios del Congreso Nacional. Los partidos eligieron a personalidades de gran trayectoria profesional e intelectual quienes levantaron una de las instituciones más confiables de Bolivia. La Ley 1984 del Código Electoral incorporó el principio de “preclusión” que establece que las etapas de proceso electoral no se repetirán ni revisarán, y los resultados de las mesas de sufragio



son definitivos e irreversibles. El sistema electoral funcionó adecuadamente hasta 2010, momento en el que se transformó, en virtud a la Nueva Constitución Política, en Tribunal Supremo Electoral (TSE) con muchas dudas acerca de la idoneidad de sus autoridades, su imparcialidad y transparencia.

**Gráfico 1 - Bolivia: confianza en la institución electoral**



Fuente: Elaboración propia sobre datos de LAPOP (Proyecto de Opinión Pública de América Latina)  
<http://www.vanderbilt.edu/lapop/bolivia.php>

En el gráfico se observa claramente la confianza ascendente en la institución electoral de Bolivia hasta 2010. En 2012 experimenta una caída de 14 puntos atribuible a varias causas: en primer lugar, a la percepción que las autoridades electorales, al haber sido elegidas por la mayoría del MAS en la Asamblea Legislativa Plurinacional, responden al oficialismo. En segundo lugar, al pobre desempeño en las elecciones de magistrados del Órgano Judicial en 2011 en las que el TSE aprobó un reglamento limitando severamente el trabajo de los medios de comunicación para informar de las capacidades y atributos de los candidatos. En tercer lugar, por su papel en la supervisión de la “consulta previa” realizada en el Territorio Indígena y Parque Nacional Isoboro Sécore (TPNIS) por el gobierno, con enormes irregularidades y en contrasentido de lo que establece el Convenio 169 de Naciones Unidas. Finalmente, en 2013, porque se han instalado, entre la opinión pública, dudas sobre la imparcialidad del TSE por actuaciones poco claras con miras a las elecciones generales



de 2014. Desde la indefinición, en cuanto a la reasignación de escaños uninominales que manda la ley cuando se conocen los datos del último censo de población y vivienda (llevado a cabo en noviembre de 2012), hasta la emisión de resoluciones ambiguas que no han conseguido frenar la utilización temprana de recursos públicos e infraestructura estatal, por parte de los principales candidatos del MAS (Evo Morales y Álvaro García Linera), en su propósito de asegurarse una nueva reelección.

La Ley Electoral N° 026, aprobada en 2010, tiene elementos que restringen la circulación de información (fundamentalmente, encuestas pre-electorales) y determinan un sistema de asignación de escaños que favorece al partido mayoritario. Esto es particularmente visible en la Cámara de Senadores que antes preveía la elección de dos senadores por la primera mayoría y uno por la primera minoría en cada uno de los Departamentos que componen Bolivia. Con esto, se protegía el derecho de las minorías políticas a tener representación en dicha Cámara. La nueva Ley Electoral, establece la asignación de escaños en el Senado por el método D'Hont, entonces, en los departamentos donde una fuerza política obtiene la mayoría de la votación, tiene altas probabilidades de llevarse los cuatro escaños senatoriales que ahora están en juego, dejando sin representación a las minorías. Esto ha determinado, por ejemplo, que en los Departamentos de La Paz, Oruro y Potosí, todos los escaños senatoriales estén en manos del MAS, a raíz de los resultados de las Elecciones Generales de 2009.

En 1999, fue aprobada la Ley N° 1983 de Partidos Políticos. Esta norma estipulaba la asignación de recursos públicos a los partidos para formación democrática y, en coyunturas electorales, para el financiamiento de campañas (Ballivián, 2011). En 2006 el gobierno de Evo Morales suspendió el financiamiento público a los partidos políticos y, en los hechos, la ley de partidos no funciona. Se esperaba para 2013 una nueva ley, pero el TSE no envió un proyecto formal a la ALP y el MAS tampoco está interesado en aprobar un nuevo instrumento legal que regule el funcionamiento de los partidos políticos en Bolivia. Lo que está claro es que no se repondrá el financiamiento público, vigente hasta 2005.

El problema más serio de la dimensión radica en la dinámica partidaria. Entre 1985 y 2002, tres grandes partidos (MNR, ADN y MIR) formaron, con otros menores, coaliciones gubernamentales. Entre 1985 y 1997, estas coaliciones posibilitaron la resolución de la gran crisis económica, la sustitución del modelo económico estatista por uno de libre mercado y la implementación de un complejo de reformas estructurales que modernizaron la democracia en Bolivia. Sin embargo, pronto afloraron los intereses corporativos y de grupo, determinando que al mismo tiempo se constituyan pequeñas elites partidarias, conformadas por grupos de interés económico, familiares y allegados, estrangulando gradualmente la relación con los militantes de base. Al mismo tiempo, las tres fuerzas políticas más importantes giraron en torno a sus jefes más prominentes o "líderes históricos". El MNR



con Víctor Paz Estenssoro primero y desde 1989 con Gonzalo Sánchez de Lozada. La ADN con Hugo Banzer Suárez y el MIR con Jaime Paz Zamora. Todos ellos fueron presidentes de la República entre 1985 y 2002.

Las fuerzas políticas menores se organizaron del mismo modo. CONDEPA no podía entenderse sin su máximo caudillo, Carlos Palenque. UCS tenía a Max Fernández como su dueño absoluto, como él mismo confesaría. NFR se organizó alrededor de la figura del exitoso alcalde de Cochabamba, Manfred Reyes Villa, y, finalmente, el MAS sobre la base del liderazgo sindical de Evo Morales.

En este contexto, los partidos políticos (incluido el MAS) están demasiado ligados al destino de sus principales líderes. Así, CONDEPA se extinguió poco después de la muerte de Palenque. ADN se desarticuló un par de años luego del fallecimiento Hugo Banzer. Es decir, las organizaciones políticas en Bolivia son incapaces de mantener una estructura institucional porque están supeditadas completamente a las decisiones del “jefe” y no han desarrollado mecanismos para el recambio de liderazgos. Les falta democracia interna.

Así como entre 1985 y 1997 los partidos políticos consiguieron implementar reformas importantes, no es menos cierto que al mismo tiempo las coaliciones se entregaron a una repartija del Estado y descuidaron, precisamente, la vida partidaria dejando a la deriva a miles de militantes.

Entre el 2000 y el 2005 aparecieron como respuesta a esta situación, organizaciones sociales que, reivindicando las demandas de los sectores más pobres, de indígenas y campesinos, modificaron el panorama político de forma sustancial. Esto, no supuso una modificación de la forma de hacer política, porque permanece intacta la idea que el Estado es un gran botín que debe ser repartido entre los triunfadores coyunturales de las contiendas electorales.

En 2006 la gran pregunta giraba en torno a si el MAS y Evo Morales, beneficiados con el voto mayoritario de los ciudadanos, replicarían esos patrones de conducta. Y sí, lo hicieron, aunque con características diferentes. Ya no existen coaliciones de partidos, pero sí una gran constelación de organizaciones sociales de origen campesino, sindical, vecinal, indígena, etc., que se presumen de “movimientos sociales” y presionan para obtener el control de parcelas del Estado, a fin de beneficiar a sus clientelas. Además, ha refflotado con mucha fuerza la convicción de que las mayorías electorales, además, tienen el derecho de perpetuarse en el poder, quebrando el principio de alternancia democrática.

La nueva configuración de partidos políticos incluye a tres fuerzas de oposición mejor organizadas que las débiles coaliciones que enfrentaron a Evo Morales en 2005 y 2009. Unidad Nacional (UN) y el Frente Amplio (UN-FA), Movimiento Demócrata Social (MDS) y el Movimiento sin Miedo (MSM) son las fuerzas políticas que tratarán de arrebatarle al MAS en las elecciones de 2014, primero, los dos tercios dentro de la Asamblea

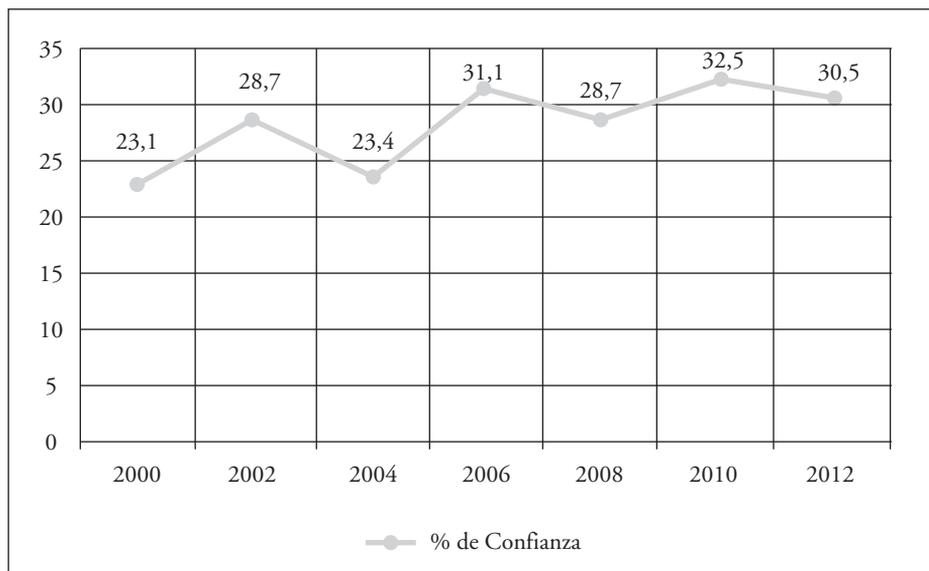


Legislativa Plurinacional (ALP) y, en segundo lugar, forzar a una segunda vuelta con el candidato del oficialismo.

El MAS no se considera un partido político, sino la expresión de los movimientos sociales del campo popular y la representación más cabal de los pueblos indígena originario campesinos (Loayza, 2010). Esta última presunción se ha debilitado considerablemente, a consecuencia de las acciones autoritarias y punitivas que el MAS ha implementado en contra de las organizaciones indígenas y campesinas que tienen un pensamiento distinto al oficial o que, definitivamente, se desencantaron del discurso oficialista. Si bien el MAS tiene una base social “dura” conformada por los campesinos cocaleros, también representa (y protege) los intereses corporativos de grandes comerciantes informales, mineros cooperativistas, transportistas y, desde hace poco, de segmentos del empresariado agroindustrial de Santa Cruz. Todos ellos, organizados en torno a lógicas capitalistas bien definidas y que no tienen relación alguna con las ideas “comunitarias” o “anticapitalistas” que permanentemente esgrime Evo Morales.

El siguiente cuadro muestra que las dinámicas ya descritas, mantienen en un nivel bajo a la confianza ciudadana en los partidos políticos.

Gráfico 2 - Bolivia: confianza en los partidos políticos



Fuente: Elaboración propia sobre datos de LAPOP  
(Proyecto de Opinión Pública de América Latina)  
<http://www.vanderbilt.edu/lapop/bolivia.php>



En los hechos, las organizaciones sociales que representan intereses corporativos y sectoriales muy bien definidos, han sustituido a los partidos en la promoción de la demanda social. El problema radica en que las organizaciones sociales no tienen una visión de país (no necesitan tenerla) ni están interesadas en trabajar en propuestas que expresen el interés colectivo, ya que esa no es su función principal. Sin embargo, son actores importantes de la política y gozan de la confianza de una buena parte de la sociedad civil (CALIDEM-BO-2012).

### 2.3. Rendición de cuentas interinstitucional

Como se evidencia en la Tabla N° 6, esta dimensión tiene una calificación promedio baja y existen problemas en varias de las subdimensiones que la conforman.

Tabla 6

Relaciones ejecutivo - legislativo	Tribunal constitucional y corte suprema	Información plural e independiente	Defensor del pueblo y tribunales de cuentas	Formas y extensión de la descentralización	Promedio
2,5	2,2	3,2	3	3,2	2,82

Desde la introducción de la “democracia pactada” en 1985, las diversas coaliciones partidarias consiguieron garantizar la “governabilidad”, formando mayorías parlamentarias. Esto no supuso, sin embargo, la completa sumisión del Congreso de la República a las iniciativas del Poder Ejecutivo. Grandes debates de originaron, por ejemplo, en torno a la pertinencia del Decreto Supremo 21060 que, en 1985, modificó el modelo económico. También fueron muy disputadas las sucesivas reformas estructurales introducidas desde 1993. Sin embargo, fue siempre visible una mayor preeminencia del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo ya que, por ejemplo, en aquél se originaron gran parte de las iniciativas legislativas más importantes. Naturalmente, como la mayoría de los partidos estaba de acuerdo en la pertinencia de las reglas del juego democrático más importantes y el modelo económico implementado en 1985, las disputas no escalaron a situaciones críticas, pero tampoco funcionaron correctamente los mecanismos de fiscalización. De hecho, los escándalos de corrupción acaecidos entre 1985 y 2003, fueron denunciados por los medios de comunicación y no así por la oposición parlamentaria. En estas circunstancias, los partidos políticos prefirieron implementar una política de encubrimiento que afectó la credibilidad del sistema. La lógica imperante fue “hoy por ti, mañana por mí”.



Téngase en cuenta que los partidos de oposición durante el gobierno de la democracia pactada, tenían grandes posibilidades de conformar coaliciones gubernamentales en el siguiente período, tanto con otros partidos menores como con algunos que ejercían la titularidad del poder. Por eso, adoptaron una actitud complaciente y permisiva, incluso ante graves irregularidades en el ejercicio de la gestión pública.

Ahora bien, el Ejecutivo y el Legislativo en los años de la democracia pactada, sostuvieron una relación asimétrica con el Poder Judicial. Como las principales autoridades de este poder eran electas en el Congreso de la República, los partidos más importantes con representación parlamentaria (MNR, ADN y MIR) –sea que formaran parte de la coalición gobernante o ejercieran el rol de oposición– procuraron acreditar a profesionales de su confianza con el propósito de proteger principalmente sus intereses. Por supuesto, esta dinámica perjudicó notablemente los esfuerzos por reformar el Poder Judicial y perpetuaron su desempeño mediocre y la mala imagen que tiene entre la sociedad civil.

Con el ascenso al gobierno de Evo Morales y el MAS en 2006, gracias al voto mayoritario de los electores, la situación no se ha modificado realmente. En realidad se ha verificado una profundización de la supremacía del Ejecutivo y el Presidente hasta niveles inéditos que han deteriorado aún más la idea de “frenos y contrapesos”. El MAS ha implementado tres mecanismos para anular cualquier posibilidad de control y/o fiscalización interinstitucional: a) ha convertido a la Asamblea Legislativa en un apéndice del Ejecutivo, ya que el control los dos tercios de los curules, le permite imponer una rígida disciplina interna que evita y sanciona la disidencia, pero al mismo tiempo, bloquea todas las iniciativas de la oposición para fiscalizar los actos del gobierno de Morales; b) en 2010, la Asamblea Legislativa, por orden del Órgano Ejecutivo, aprobó la “Ley de Necesidad de Transición a los Nuevos Entes del Órgano Judicial y Ministerio Público” (Ley N° 003 de 13/02/2010), otorgando al Presidente del Estado Plurinacional, la potestad de elegir, interinamente, a los más altos cargos del Órgano Judicial y Ministerio Público hasta las elecciones judiciales. Naturalmente, a pesar de la polémica desatada y el hecho que la norma no estuviera ceñida al ordenamiento constitucional, se posesionaron a profesionales afines a la línea política del MAS, consiguiendo el pleno control de la administración de justicia incluso antes de las elecciones judiciales y c) el gobierno de Morales ha designado en las más importantes instituciones del Estado que pueden ejercer control sobre la gestión pública (Contralor General, Presidente de Banco Central, Superintendentes de Área, etc.), a miembros del partidos o personalidades afines al oficialismo, a pesar que todos estos cargos requieren el visto bueno de dos tercios de la Asamblea Legislativa.

Este control del Órgano Ejecutivo sobre el resto de los Órganos de Poder del Estado Plurinacional, es muy útil al proyecto político del MAS. Por ejemplo, el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP), ha autorizado –contraviniendo lo establecido por la Cons-





titución Política del Estado (CPE)– la reelección de Evo Morales. La primera disposición transitoria de la CPE, parágrafo II dice: “*Los mandatos anteriores a la vigencia de esta Constitución serán tomados en cuenta a los efectos del cómputo de los nuevos periodos de funciones*”. Al momento de aprobarse la nueva Constitución, Evo Morales cumplía su primer periodo de funciones (2006-2011) y declaró que renunciaba al cumplimiento del resto de su mandato para viabilizar el referéndum constitucional y habilitarse para un segundo período (2010-2015). La nueva Constitución Política en su Art. 168 determina que el periodo del presidente y el vicepresidente es de cinco años, pudiendo ser reelectos solo por un periodo consecutivo. Entonces, quedaba claro que Evo Morales cumpliría su segundo mandato entre 2010 y 2015, no pudiendo ser habilitado para una nueva reelección.

El fallo del TCP destaca que Bolivia vive un nuevo orden. Éste implica una nueva era jurídica, una nueva era política, basada también en la refundación del Estado. Por ello, se concluye, que es absolutamente razonable y acorde con la Constitución realizar el cómputo del plazo para el ejercicio de funciones tanto de Presidente como del Vicepresidente desde el momento en el cual se puso en vigencia la Constitución Política del Estado” (Resolución TCP 003/2013).

En cuanto a la institución del Defensor del Pueblo inaugurada en 1998, ha mantenido una independencia meritoria respecto de los Órganos de Poder del Estado. Entre 1999 y 2003 se constituyó en un mediador importante entre los sectores sociales que se movilizaban contra las políticas de Estado. Sus resoluciones no tienen fuerza de ley sino que se limitan a “recomendar” a las autoridades la modificación de conductas que violan los derechos fundamentales o corregir situaciones que afectan los derechos ciudadanos. Esta tarea se ha tornado casi imposible de realizar con el gobierno de Evo Morales, ya que el Defensor del Pueblo no logra que sus recomendaciones sean siquiera consideradas, puesto que incomodan al poder político. Así lo ha declarado el mismo Evo Morales”.

En Bolivia la información que circula en los medios es plural y hasta cierto punto independiente. En teoría, no existen restricciones significativas. Entre 1985 y 2005 la pluralidad de las fuentes fue muy importante para generar un sistema de medios de comunicación independientes que coadyuvaban notablemente al proceso democrático (PNUD-Bolivia, 2002). La situación ha comenzado a cambiar desde 2006. El gobierno de Evo Morales está sustentado, principalmente, en una poderosa maquinaria propagandística compuesta por un conjunto de medios estatales que abarcan una gran red de radios, dos canales de televisión y un matutino de circulación nacional que cubren, casi exclusivamente, las actividades del presidente y los presuntos “logros” del gobierno. Asimismo, grupos empresariales afines al oficialismo, han adquirido uno de los periódicos más grandes del país y dos cadenas nacionales de televisión. Estos medios, tienen una línea editorial bastante cercana a los propósitos gubernamentales y son beneficiarios del

mayor volumen de avisaje del Estado. Y si bien la cantidad de medios independientes se ha reducido, su labor es tanto más importante cuanto existen menos opciones de informarse objetivamente. El gobierno de Morales, tiene en la mira a varios de estos medios –particularmente escritos– y ha ensayado diversas estrategias de acoso judicial que, sin embargo, todavía no han prosperado.

El Estado boliviano tiene un carácter “centralista”. Este rasgo está asociado con el acentuado presidencialismo y la idea que toda decisión respecto a la gestión pública, en el nivel nacional, departamental o local, debe obtener primero el visto bueno de la administración central. La autonomía y/o descentralización administrativa es una demanda antigua. Se inicia en el siglo XIX en la región oriental del país. Es en 1994 que se da el primer paso efectivo con promulgación de la ley de “participación popular”. Entre 2003 y 2005, en medio de una crisis política de gobernabilidad, la demanda de autonomía departamental se amplió y profundizó en el oriente y el sur del país. El gobierno de Carlos Mesa implementó una reforma constitucional que introducía la elección popular de los prefectos departamentales, medida que se cristalizó en las elecciones de diciembre de 2005. El gobierno del MAS, pese a su renuencia inicial, se vio obligado a reconocer la demanda autonómica y ésta fue incorporada en la nueva Constitución Política del Estado que, a pesar que establece un amplio sistema de autonomías de tres niveles –departamental, municipal e indígena–, no funciona realmente. El gobierno central ha generado un conjunto de disposiciones complementarias que le otorgan la potestad de definir cómo, en qué y dónde se gastan los recursos públicos (particularmente la Ley Marco de Autonomías y Descentralización [LMAD] y reglamentos conexos). De hecho, el 82% del presupuesto general del Estado es administrado por esta instancia central, y sólo el 18% por las entidades territoriales autónomas. Un asunto pendiente es el “pacto fiscal”, es decir, la reasignación de recursos debido a la nueva composición demográfica del país. La ley establece que luego de realizado un Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) se proceda de este modo. El último censo fue realizado en 2012 y el gobierno ha postergado esta medida para el 2015.

En la práctica, Bolivia posee un elaborado sistema de autonomías y descentralización en los papeles, pero solo en ellos. La realidad muestra que persiste el “centralismo administrativo” que dificulta no solo el desarrollo de las regiones, sino la posibilidad de un control social más eficaz sobre la forma en que son utilizados los recursos públicos.



## 2.4. Participación Política

Tabla N° 7

Oportunidades para la participación	Elecciones y referéndums	Partidos y asociaciones	Participación no convencional	Políticas de democracia deliberativa	Promedio
3,44	3,97	4	4	4	3,88

La dimensión tiene una calificación promedio bastante regular que debe ser analizada desde dos puntos de vista: a) desde el aspecto convencional de participación en elecciones, referéndums y b) desde al aspecto no convencional de la participación de la sociedad civil boliviana en un complejo entramado de asociaciones, gremios, sindicatos, organizaciones indígenas y campesinas.

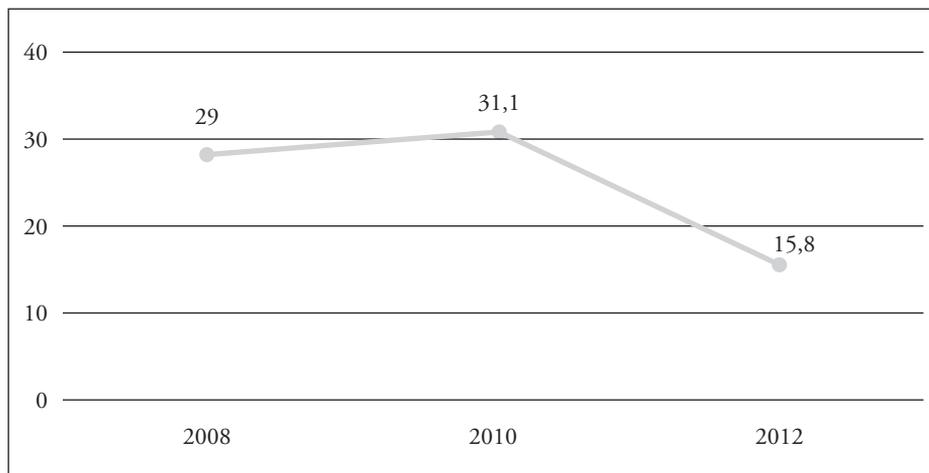
Los procesos electorales, tanto en el nivel nacional como sub-nacional, así como elecciones específicas –como el caso de la elección de magistrados al Órgano Judicial– y referéndums se han desarrollado con bastante normalidad y regularidad. En este marco, los ciudadanos tienen oportunidades suficientes de participación, especialmente en el ámbito urbano. La participación ciudadana en las elecciones y referéndums se ha incrementado desde el 72,1% en 2002, hasta alcanzar el 95% en 2009.

Ahora bien, la débil confianza de la sociedad civil respecto a los partidos (ver gráfico N° 2), repercute en los bajos niveles de participación ciudadana en estas organizaciones. Probablemente entre 1985 y 2002, cuando el sistema de partidos todavía cumplía el papel de “agregar” y “representar” las demandas sociales, los niveles de participación eran más altos, aun cuando es preciso destacar que la participación fue permanentemente “instrumental”, es decir, con la idea de obtener un cargo público o un beneficio específico; una parcela del Estado o alguna prebenda para sí, o el grupo de allegados. Por lo tanto, se diluyeron las grandes propuestas ideológicas en un discurso político uniforme en el que eran indistinguibles, por ejemplo, el MIR de la ADN, aun cuando sus postulados iniciales eran diametralmente distintos. Entre 1998 y 2003, el fuerte discurso “anti político” mermó significativamente el apoyo ciudadano a los partidos de la “democracia pactada” y la sociedad reorientó su apoyo sobre aquellos que, presuntamente, prometían una nueva forma de hacer política. Desde 2006, el discurso anti partidos políticos es intenso, fuertemente alentado por el gobierno de Morales.

El gráfico siguiente evidencia esta situación:



Gráfico 3 - Bolivia: participación político-partidaria



Fuente: Elaboración propia sobre datos de LAPOP (Proyecto de Opinión Pública de América Latina)  
<http://www.vanderbilt.edu/lapop/bolivia.php>

Un segundo enfoque para el análisis de la participación política en Bolivia está vinculado con la gran tradición “asociacionista” de su sociedad civil. En la mayoría de los casos, los gremios, asociaciones, juntas vecinales, organizaciones indígenas y campesinas, sindicatos, etc., fueron fundados para “proteger” los intereses de los asociados y “promover”, a partir de sus propias dinámicas de movilización, demandas concretas que usualmente giran en torno a reivindicaciones económicas, salariales o de servicios básicos. Una característica de estos grupos es su organización fuertemente verticalista –sobre todo en sindicatos y organizaciones indígenas– porque, de algún modo, se requiere de direcciones centralizadas que sean capaces de mantener la cohesión del grupo, pero también porque los cargos directivos son estratégicos para alcanzar posiciones políticas de mayor expectativa.

Desde 2006, la participación en organizaciones sociales y/o movimientos sociales, se convirtió en una oportunidad para hacer política y obtener, del Estado, beneficios concretos usualmente de tipo particular, perpetuando el patrón de conducta política de los militantes de los partidos tradicionales vigentes entre 1985-2002.

Entre las organizaciones sociales están muy extendido el “asambleísmo” que puede adquirir, formas de democracia deliberativa en coyunturas donde se consensuan las estrategias de movilización para demandar la atención del gobierno de turno, a las necesidades del gremio, sindicato, organización social, etc. Probablemente los casos más importantes hayan sido la denominada “guerra del agua” ocurrida en Cochabamba en 2000 cuando las juntas



vecinales, sindicatos, sectores cívicos y otros, consiguieron que el gobierno de Hugo Banzer diera marcha atrás en su propósito de privatizar el servicio de agua potable, todo esto en el marco de enfrentamientos con la policía y el ejército. Esta misma dinámica fue visible durante la “guerra del gas” acaecida en la ciudad de El Alto, que de una demanda puntual, terminó con la renuncia a la presidencia de Gonzalo Sánchez de Lozada y el derrumbe del sistema de partidos. En este sentido, las formas de participación política no convencional sobresalen, no solo por su variedad sino por su efectividad. La mayoría adopta formas conflictivas con repertorios bastante conocidos: marchas, bloqueos carreteros, huelgas de hambre, etc.

### 2.5. Competencia Política



Tabla N° 8

Entre los actores políticos / sociales	Dentro de los actores políticos / sociales	Alternancia efectiva	Promedio
2,39	2,41	3	2,6

Entre 1985 y 2002 la competencia entre los actores formales de la política (partidos) fue efectiva. Es decir, no se evidenciaron restricciones legales ni asimetrías importantes en la formación de coaliciones parlamentarias y todos los partidos con representación parlamentaria, excepto el MAS, tuvieron oportunidad de formar parte de alguno de los gobiernos durante esta etapa. La caída del sistema de partidos tradicional y la emergencia del MAS, como una fuerza política mayoritaria, modifican ese panorama. Desde 2006, no se requieren de coaliciones parlamentarias para garantizar la gobernabilidad y el gobierno de Morales determina medidas que limitan la “competitividad” de los partidos de oposición, desde eliminar el financiamiento público, hasta implementar acciones de acoso judicial contra todos los dirigentes de esos partidos, sus autoridades electas y personalidades cívicas disidentes al oficialismo. En la actualidad, las condiciones de la competencia política partidaria son desiguales y limitadas. El partido oficialista tiene acceso irrestricto a recursos públicos para la formación de cuadros y campañas electorales, mientras que el resto de los nuevos partidos se ven constreñidos y están en situación vulnerable frente al partido de gobierno.

Uno de los problemas estructurales del sistema político de partidos en Bolivia es la ausencia de mecanismos efectivos de democracia interna. Entre 1985 y 2002, solo el MNR culminó con éxito un proceso interno para reemplazar a su jefe histórico: Víctor Paz Estenssoro. ADN intentó realizar elecciones internas, tras la muerte de Hugo Banzer Suárez,

que fueron un rotundo fracaso. En general, el fuerte “caudillismo” y/o “personalismo” de los jefes de los partidos bloquearon cualquier intento de democratización interna y de renovación de liderazgos. Esto supuso el predominio de élites partidarias cerradas y nucleadas alrededor del “jefe” o del “caudillo”. El MAS comparte esta característica con mayor intensidad, ya que el liderazgo de Evo Morales es indiscutible y no existen realmente mecanismos de democracia interna (Loayza, 2011).

## 2.6. Libertad

Tabla 9

Dignidad personal	Derechos civiles	Derechos políticos	Promedio
2,81	3,2	3,33	3,11

La dimensión presenta una calificación promedio regular, aunque desde 2006 se han hecho efectivas una serie de acciones que están deteriorando la sensación de plena libertad que estuvo vigente hasta 2003.

Tabla 10 - Estado de la Libertad en Bolivia (2002-2013)

2002	3	1	2	Libre
2003	3	2	2,5	Libre
2004	3	3	3	Parcialmente libre
2005	3	3	3	Parcialmente libre
2006	3	3	3	Parcialmente libre
2007	3	3	3	Parcialmente libre
2008	3	3	3	Parcialmente libre
2009	3	3	3	Parcialmente libre
2010	3	3	3	Parcialmente libre
2011	3	3	3	Parcialmente libre
2012	3	3	3	Parcialmente libre
2013	3	3	3	Parcialmente libre

Fuente: Elaboración propia sobre datos de “Freedom House”; <http://www.freedomhouse.org/>  
Rating: “1” Mejor; “7” Peor



Desde la recuperación de la democracia en 1982, Bolivia experimentó una notable mejoría en el ejercicio y respeto de las libertades civiles y derechos políticos. Hasta 2003, incluso, (según el “Freedom House”), el país era reputado como un régimen democrático libre. Desde 2004 esta percepción cae a la categoría de “parcialmente libre”. Las tensiones políticas y el conflicto social determinaron la vulneración de algunas libertades, situación que se estimaba, deberían terminar con el ascenso de Evo Morales y el MAS al gobierno. En realidad, esto no ocurrió porque la “polarización” política y social que se instaló en el país y que además fue alentada por el gobierno, operó (y todavía lo hace) en contra de esta dimensión.

Un hecho paradójico es que la nueva Constitución Política del Estado incorpora una gran cantidad de derechos e incluso reconoce “derechos colectivos” a los pueblos indígena originario campesinos. Sin embargo, en la realidad esos derechos no son respetados principalmente por el gobierno.

El irrespeto a los derechos colectivos, particularmente el de la “consulta previa”, generó un grave conflicto entre las comunidades del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS) y el gobierno del MAS. Desde 2009, estas comunidades mostraron su preocupación por la intención del gobierno de Morales de construir una carretera por el medio de su territorio. Se enviaron una serie de notas de protesta sin respuesta alguna. Así, en agosto de 2011 ante la inminencia de la realización de ese proyecto, decidieron iniciar la *VIII Marcha Indígena en Defensa del TIPNIS por la Vida y el Territorio*, hacia La Paz, demandando la revisión del proyecto carretero, el respeto a la CPE y al Convenio 169 de la OIT que determinan la consulta previa a los indígenas cuando el Estado decide realizar algún proyecto que podría afectar su forma de vida, subsistencia, cultura, etc. (ABCP-KAS: Diálogos, 2011). Sin embargo, el gobierno de Morales ordenó la violenta intervención de la marcha indígena en una localidad denominada “Chaparina”. La represión no discriminó entre niños, mujeres y ancianos. Las penosas imágenes captadas por medios de comunicación presentes en el incidente, generaron inmediatamente una corriente de opinión muy desfavorable al gobierno de Evo Morales y de simpatía hacia la causa indígena. En el caso del TIPNIS, no solo se violentaron derechos indígenas reconocidos por la Constitución, sino los derechos humanos de personas que realizaban una marcha de protesta pacífica.

Por otra parte, la “judicialización de la política” iniciada en 2006 y consolidada desde 2010 gracias al control del Órgano Judicial por parte del gobierno del MAS, ha supuesto la violación de las garantías del “debido proceso” y la “presunción de inocencia” de un importante grupo de personas, todas ellas vinculadas a la oposición política al gobierno o disidentes de la línea oficialista. Alrededor de 700 bolivianos (no existe una cifra oficial) han buscado refugio en el Brasil, Paraguay, Perú, España y Estados Unidos, como resultado de varios conflictos políticos suscitados entre 2007 y 2008. Más de 30 personas guardan



“detención preventiva” (algunos más de cinco años) por la presunta comisión de los delitos de terrorismo, alzamiento armado contra el Estado, etc., sin que hasta el momento se les haya probado ninguna de las acusaciones (Fundación Nueva Democracia, 2012).

Como se mencionó más arriba, el papel de los medios de comunicación independientes fue crucial para el avance de la democracia boliviana entre 1982 y 2006. Sin embargo, en estos últimos años, se han colocado muchas limitaciones al trabajo de la prensa; el gobierno no tolera la crítica proveniente de los medios e incluso considera que algunos de ellos son su “mejor oposición”. Si bien no se ha aprobado todavía una norma específica para regular el trabajo de los medios, otras disposiciones contienen elementos que restringen la libertad de expresión y prensa. Se han reportado numerosos casos de ataques a periodistas por razones políticas, tanto de sectores del oficialismo como de la oposición, deteriorando las condiciones de trabajo de los comunicadores.

En 2012, y por primera vez en 30 años de democracia, tres medios de comunicación fueron llevados a estrados judiciales por el gobierno, acusados de actitudes “racistas y discriminatorias” en la interpretación de unas declaraciones de Evo Morales. La demanda se interpuso en observancia de la controvertida Ley N° 045 “contra el racismo y toda forma de discriminación” que estipula fuertes sanciones penales a los medios de comunicación que promuevan mensajes de esa naturaleza.

El Ministerio de la Presidencia abrió juicio a la Agencia de Noticias Fides (ANF), al periódico “Página Siete” y al periódico “El Diario” por haber supuestamente distorsionado las declaraciones del Presidente. Esta política de hostigamiento a los medios ha logrado, en opinión de los propios periodistas, la “autocensura” que tiene como objetivo evitar confrontaciones judiciales con el gobierno e impedir que el “avisaje” pagado del Estado sea retirado, afectando directamente sus finanzas (CALIDEM-BO-2012).

La siguiente tabla, muestra la evolución de la libertad de prensa en Bolivia desde 2002 y allí se observa el paulatino deterioro de la misma durante los últimos ocho años. Los gobiernos de la “democracia pactada” (1985-2002), cuidaron la relación con los medios de comunicación y mantuvieron íntegras, las garantías constitucionales a su trabajo.



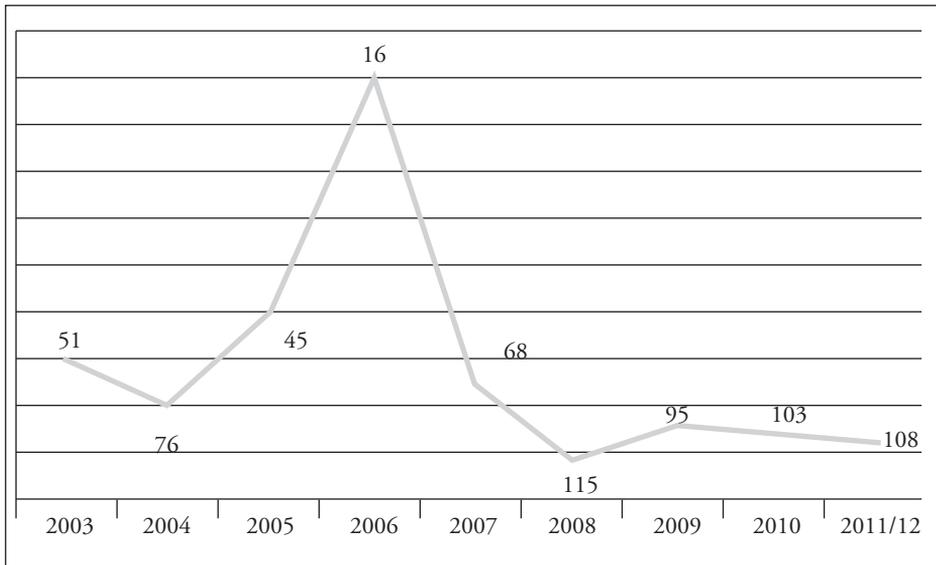
**Tabla 11 - Estado de la libertad de prensa en Bolivia (2002-2013)**

2002	7	14	4	25	Libre
2003	8	14	8	30	Libre
2004	13	17	7	37	Parcialmente libre
2005	13	15	7	35	Parcialmente libre
2006	10	13	10	33	Parcialmente libre
2007	10	16	11	37	Parcialmente libre
2008	10	18	11	39	Parcialmente libre
2009	11	19	12	42	Parcialmente libre
2010	11	20	12	43	Parcialmente libre
2011	13	21	12	46	Parcialmente libre
2012	13	22	12	47	Parcialmente libre
2013	14	22	12	48	Parcialmente libre

Fuente: Elaboración propia sobre datos de "Freedom House"; <http://www.freedomhouse.org/>  
 Score: "0" Mejor; "100" Peor

La institución "Reporteros sin Fronteras" (RSF) también ha detectado este problema para el caso boliviano, como evidencia el siguiente gráfico.

**Gráfico 4 - Evolución de la libertad de prensa en Bolivia (2003-2011/2012)**



Fuente: Diálogos en el Proceso de Cambio-2012, ABCP-KAS



## 2.7. Igualdad

Tabla N° 12

Asignación de los recursos económicos, sociales, culturales	Existencia de discriminaciones	Derechos económicos, sociales y culturales	Promedio
2,35	1,25	3,38	2,33

La calificación promedio de esta dimensión es baja como puede apreciarse en la Tabla N° 12. Y es que Bolivia todavía está entre los países más pobres de la región. A pesar del gran impulso regional que ha supuesto el megaciclo –todavía no finalizado– de altos precios de las materias primas, especialmente minerales e hidrocarburos, la pobreza y desigualdad persisten.

67



Tabla N° 13. Bolivia: pobreza e índice de Gini (2000-2011)

Año	Pobreza moderada (%)	Pobreza extrema (%)	Índice de Gini (%)
2000	66,4	45,2	0,62
2001	63,1	38,8	0,59
2002	63,3	39,5	0,60
2003-2004	63,1	34,5	Nd.
2005	60,6	38,2	0,60
2006	59,9	37,7	0,59
2007	60,1	37,7	0,56
2008	57,3	30,1	0,52
2009	51,3	26,1	0,50
2010	Nd.	Nd.	Nd.
2011	45	20,9	0,46

Fuente: Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE); [www.udape.gob.bo](http://www.udape.gob.bo)

Los habitantes del área rural, campesinos e indígenas, continúan soportando los mayores grados de pobreza, como puede apreciarse en la siguiente tabla.

Tabla 14 - Bolivia: niveles de pobreza por área urbano/rural (2000-2011)

Año	Área urbana		Área rural	
	Pobreza moderada (%)	Pobreza extrema (%)	Pobreza moderada (%)	Pobreza extrema (%)
2000	54,5	27,9	87	75
2001	54,3	26,2	77,7	59,7
2002	53,9	25,7	78,8	62,3
2003-2004	54,4	22,9	77,7	53,7
2005	51,1	24,3	77,6	63,9
2006	50,3	23,4	76,5	62,2
2007	50,9	23,7	77,3	63,9
2008	48,7	18,9	73,6	51,5
2009	43,5	16,1	Nd.	Nd.
2010	Nd.	Nd.	66,4	45,5
2011	36,8	10,8	61,3	41,3

Fuente: Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE) - [www.udape.gob.bo](http://www.udape.gob.bo)

Los gobiernos de la “democracia pactada” tuvieron el mérito de reorganizar la economía boliviana luego de la “hiperinflación” que se suscitó entre 1982 y 1985. Asimismo, entre 1986 y 2002, los precios de las materias primas de exportación, minerales e hidrocarburos, cayeron a mínimos históricos. Con todo, en 1997 se inauguró una política de asistencia pública a las personas de la tercera edad, conocida como el “bonosol”, un monto de dinero que el Estado entregaba una vez al año. Esta política fue luego ampliada en el gobierno del MAS, multiplicando las transferencias directas de recursos económicos, en la forma de bonos, a diversos sectores de la sociedad.

Ahora bien, el gobierno del MAS coincide con un período de altos precios de materias de exportación que son las más importantes fuente de ingresos del Tesoro General del Estado (TGE). Una de las razones de su alta popularidad reside precisamente en esta bonanza que ha incrementado el nivel de consumo en amplios sectores sociales.

Una asignatura pendiente es la referida a las grandes discriminaciones, de género y étnicas, que no se han logrado desmontar. Los gobiernos de la “democracia pactada” implementaron varias medidas para incrementar la participación de las mujeres en la política a



través de la asignación de cuotas fijas en las listas de candidatos a los ámbitos de representación. La “participación popular” fue una medida que incorporó al mundo rural, campesino e indígena a la vida política del país. A pesar de estas iniciativas, la situación no se ha modificado significativamente.

El gobierno de Evo Morales promulgó, en 2010, la “Ley contra el racismo y toda forma de discriminación”, que no ha conseguido disminuir la discriminación a los indígenas y otros grupos sociales vulnerables. Por otra parte, no han cambiado las condiciones desfavorables que afectan a las mujeres (machismo, violencia doméstica y laboral, etc.). Los niveles de violencia en contra de este grupo se han incrementado; el acoso por parte de los varones –particularmente en el área rural– contra mujeres que tienen cargos de representación o autoridad también ha crecido de forma significativa. En este contexto, la “Ley 348 contra la Violencia hacia las Mujeres” promulgada por el gobierno no tiene, hasta ahora, efecto alguno.

Otro problema de fondo continúa siendo la seguridad social. El 70% de la población no participa del sistema de jubilación (CEDLA-BID). Ahora bien, el derecho a la libre sindicalización está plenamente vigente, aunque es evidente un debilitamiento de las organizaciones tradicionales como la Central Obrera Boliviana (COB) debido a problemas internos y, en los últimos años, por la cooptación del gobierno. Por primera vez en 60 años de historia, la COB ha quebrado su independencia política, sumándose oficialmente al grupo de organizaciones sociales que apoyan al gobierno de Morales. Los empleados públicos no tienen derecho a la sindicalización. Un buen porcentaje de las organizaciones sindicales campesinas e indígenas, constituyen un apoyo social de primer orden para el gobierno de Morales y las que han determinado mantenerse distanciadas de la línea oficial, han sido divididas. Es el caso de la Central Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB) y el la Confederación de Ayllus y Markas del Qollasuyo (CONAMAQ).

Tabla 15 - Responsiveness

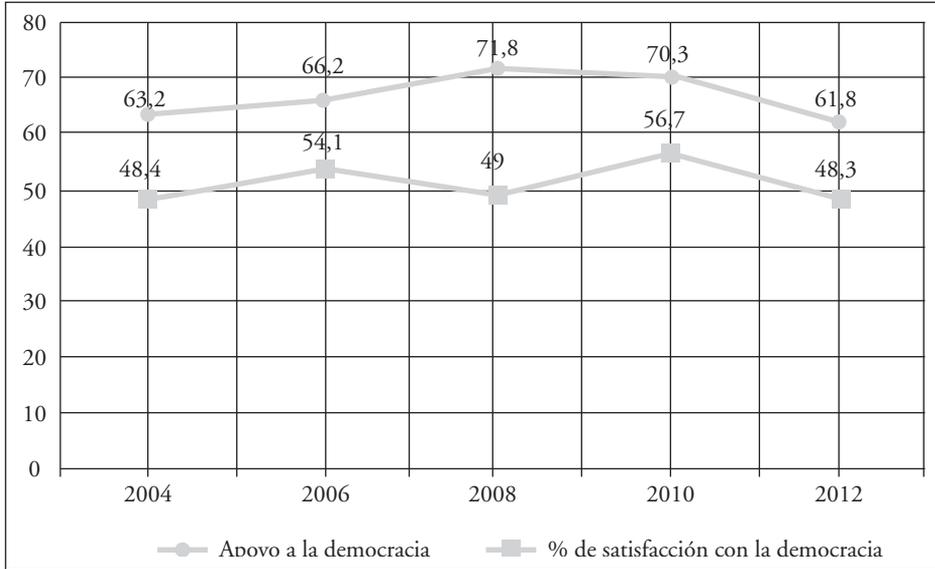
Percepción de la legitimidad	Limitaciones a la capacidad de respuesta	Promedio
1,7	2,9	2,3

Esta dimensión permite medir la legitimidad del sistema político y la forma como es percibida por la sociedad civil, la gestión de las autoridades electas en cargos de representación y autoridad para resolver sus problemas más importantes. Como puede apreciarse en la Tabla N° 15, el promedio es bajo para Bolivia.



Un primer indicador muestra que el apoyo a la democracia es mayor a la satisfacción con la misma (ver Gráfico N° 5), lo que evidencia un problema de fondo vinculado con la gestión pública.

Gráfico 5 - Bolivia: apoyo a la democracia vs. satisfacción con la democracia



Fuente: Elaboración propia sobre datos de LAPOP (Proyecto de Opinión Pública de América Latina)  
<http://www.vanderbilt.edu/lapop/bolivia.php>

Durante la fase de la “democracia pactada”, la escasez de recursos económicos fue un obstáculo para implementar políticas que hagan sentir la democracia en los “bolsillos” de la gente. Naturalmente hubo errores y un creciente desprestigio de la clase política, hecho alentado por las corrientes contestatarias que denunciaron la entrega de los recursos naturales a los intereses “transnacionales”.

El gobierno de Morales, como ya se mencionó, coincide con una coyuntura de altos precios de materias primas y un notorio incremento de las actividades económicas por este factor y otros menores. La “nacionalización” de los hidrocarburos, telecomunicaciones, generación y distribución de energía eléctrica y la fundación de muchas nuevas empresas públicas tiene el objetivo, a decir del gobierno del MAS, de mejorar las condiciones de vida de la gente. Sin embargo y a pesar de esta “sensación” de bienestar y las buenas intenciones de las autoridades, la demanda social para obtener una mayor tajada de los recursos públicos es cada vez mayor y agresiva. Esto quiere decir al menos dos cosas: primero, que las expectativas de amplios sectores de la población, sobre los enormes recursos que el país habría acumulado



desde 2006, se han expandido considerablemente y segundo, que el Estado Plurinacional, como el Estado Republicano, no tiene capacidad para diseñar y desarrollar políticas públicas orientadas, precisamente, a incrementar el desarrollo humano de la sociedad boliviana. En este aspecto, la actitud gubernamental ha jugado un papel decisivo. Ha resaltado como logros de su política los superávits fiscales y las crecientes reservas internacionales, presentándolas como si fueran un ahorro, dando la imagen de que este país de pobres tiene un gobierno muy rico. Es pues comprensible que las presiones aumenten al ritmo de la impaciencia social. Además, la conflictividad no solamente limita la gobernabilidad del país, también reduce sus posibilidades de desarrollo”. Por lo tanto, tampoco es raro que la conflictividad general haya escalado en los últimos ocho años a niveles inéditos, ya que la pugna por obtener una porción del “excedente” de riqueza social es muy intensa (Laserna y Villarroel, 2008).



### 3. Dispositivos disfuncionales y democracia de baja calidad

#### 3.1. La cultura política y los dispositivos disfuncionales

Se advirtió a un inicio, que el asunto de la cultura política en Bolivia es fundamental para entender la baja calidad de la democracia. Dicha cultura incluye una serie de pautas de conducta y “modos” de hacer política que han sido, de algún modo visibilizados, en la revisión de las dimensiones y sub-dimensiones en la sección precedente.

Esta cultura tiene, al menos, cuatro grandes “dispositivos disfuncionales” que tienen efectos negativos y directos, sobre el régimen democrático. Estos son: a) el caudillismo político; b) el clientelismo particularista; c) los códigos paralelos y d) el patrimonialismo.

El caudillismo político es una característica de la política en la mayoría de los países de la región y ha sido ampliamente estudiado (Cfr., Germani, 2003; Ionescu / Gellner, 1970; Zanatta, 2008; Leiras, 2008). De forma breve, es la tendencia a organizar la participación política alrededor de los “hombres fuertes”, los jefes históricos” y/o los “caudillos”. Precisamente, una característica de las organizaciones políticas en Bolivia es que son altamente dependientes de sus líderes o jefes, al punto que, el destino de los partidos está íntimamente ligado al destino personal de aquellos. Hasta el momento e independientemente del tamaño y alcance del partido, casi ninguno ha logrado crear estructuras institucionales que sobrevivan a sus principales dirigentes.

El clientelismo particularista es la consecuencia de la débil participación de los ciudadanos en asuntos públicos de relevancia. Los ciudadanos se involucran en actividades políticas mediante redes clientelares que, a su vez, constituyen grupos de poder e interés. Naturalmente, este clientelismo es el caldo de cultivo perfecto para la corrupción ya que



las personas reputan su participación en la política como una actividad que debe generar, exclusivamente, réditos materiales (Mansilla, 2013).

Más complejo es el tema de los “códigos paralelos”. En la mayoría de los países latinoamericanos “se puede observar la existencia paralela de dos sistemas de orientación: los códigos informales, de naturaleza oral, por un lado, y los códigos formales, transmitidos como estatutos escritos, por otro. A simple vista los primeros tienen un carácter gelatinoso, cambiante e irracional, mientras que los últimos poseen una estructura lógica y pueden ser enseñados e interpretados de manera homogénea, sistemática y permanente. Los códigos informales no se aprenden mediante libros, cursos y universidades, sino en la práctica de cada día. Esta es su gran ventaja: tienen una vigencia pre racional, obvia y sobreentendida. No requieren de teorías y explicaciones para ser aceptados, y su validez está por encima o más allá de los ejercicios de la lógica discursiva. Los códigos informales viven en el silencio y la sombra, pero son seguidos por una gran parte de la población con un acatamiento sumiso y hasta con obediencia afectuosa. La vigencia de dos órdenes legales simultáneos conduce a largo plazo (a) a la erosión de la confianza social en las normas de convivencia, (b) a debilitar la fe del ciudadano en el Estado y la administración pública, y (c) a ensanchar –o, por lo menos, a perpetuar– el poder fáctico de los estratos ya privilegiados, puesto que estos dominan las aptitudes hermenéuticas para “manejar” los códigos paralelos adecuadamente y en el momento preciso (Mansilla, 2013: 93 y ss.).

Finalmente, el “patrimonialismo” consiste en la idea que los bienes públicos son una prolongación del patrimonio privado y, por lo tanto, es factible su uso discrecional (Weber, 1986). Éste, es un dispositivo que alienta a concebir al Estado como un factor clave de ascenso social y de gestión de negocios particulares. De ahí las enormes pugnas que se han dado por su control.

Estos dispositivos de la cultura política escasamente democrática, generan consecuencias negativas sobre las dimensiones de la calidad de la democracia. Todos ellos actúan de diverso modo, especialmente, en las dimensiones de procedimiento, generando una situación de “disfuncionalidad” crónica.

### *3.2. Participación y competencia políticas en modo disfuncional*

La participación política de calidad refiere a formas activas del ejercicio ciudadano, no solo en los aspectos formales como las elecciones y/o referéndums, sino en los espacios deliberativos de la arena política que cruza transversalmente toda la sociedad. Básicamente, la participación permite a los ciudadanos, como individuos o grupos, crear, reforzar y/o fortalecer una identidad política, sino también intentar influir en las decisiones que adop-

tan las autoridades, con el propósito de mantener o modificar la asignación existente de los valores (Morlino, 2012).

En Bolivia, la cultura política predominante ha desfigurado esta idea de participación. Esto no siempre fue así. En la coyuntura previa a la recuperación de la democracia, las organizaciones políticas y gran parte de la sociedad civil organizada tuvieron la firme convicción de modificar una situación inadmisibles de gobiernos militares autoritarios y que conculcaron, durante casi 20 años, las libertades y los derechos ciudadanos. Luego, la participación política retornó a una especie de “normalidad disfuncional”.

Desde 1985, el sistema de partidos se organiza, en primer lugar, alrededor de los “jefes históricos” o “líderes incuestionables” (Víctor Paz Estenssoro y luego Gonzalo Sánchez de Lozada del MNR, Jaime Paz Zamora del MIR y Hugo Banzer de la ADN). No hay pistas para suponer que se constituirían, con el tiempo, estructuras partidarias institucionales. Tanto el MNR, la MIR y la ADN tendrán a sus principales jefes como candidatos permanentes a la Presidencia de la República entre 1985 y 2002, ocupando todos ellos una o dos veces (Sánchez de Lozada) la primera magistratura del país. No se alienta realmente la formación de cuadros partidarios y menos la promoción de liderazgos alternativos. En consecuencia, se hace evidente la formación de pequeñas élites partidarias que deciden todo desde arriba, eliminando gradualmente la posibilidad de alentar espacios de deliberación democrática.

Entonces, la filiación partidaria es meramente instrumental. Diversos grupos de interés se organizan para ensayar estrategias “entristas” (de incursión en los partidos), que permitan a sus dirigentes ubicarse adecuadamente en la élites partidarias con el propósito de gestionar sus intereses desde el Estado (si el partido forma parte de alguna coalición gubernamental). Esta dinámica es también ampliamente practicada en el nivel de las bases que, como se dijo más arriba, llegan a tener doble o triple militancia para acceder (o mantener) a cargos o “pegas” en la administración pública.

En el nivel más alto, las candidaturas a cargos de representación en “franja de seguridad” se negociaban con dinero. De algún modo, la introducción de los diputados uninominales en 1997, permitió atenuar esa práctica, ya que los candidatos debían ganarse el curul, evitando depender de la figura del candidato principal. En el nivel municipal, las nominaciones a candidaturas dependían (y todavía dependen) del visto bueno de los “jefes” y de eventuales “contribuciones” al partido.

Ahora bien, ya en el período de crisis del sistema tradicional de partidos, algunos pensaron que la insurgencia de importantes movimientos sociales modificaría esta forma disfuncional de participación política. La gran pregunta entonces fue si las organizaciones del movimiento popular le otorgarían un sentido diferente a la política (García Linera, 2008). En 2005 el MAS gana con mayoría absoluta y si bien los actores cambian, no se modifica la forma de participar en política. Ahora, son esas organizaciones, los sindicatos y “movi-





mientos sociales” que pugnan por tomar el control de una parcela del Estado a cambio de votos para el MAS y Evo Morales. Queda finalmente demostrado, que es la cultura política predominante en Bolivia, que atraviesa todos sus estratos sociales, el origen de esta disfuncional forma de participación política. No así los partidos políticos tradicionales, pues son esas prácticas prebendales extendidas, y que hoy mismo se encuentran vigentes, las que realmente pueden ser consideradas como el verdadero motor de la política

Todo este panorama contrasta con el comportamiento ejemplar de los ciudadanos en los períodos electorales, especialmente, desde la constitución en 1993 de una Corte Electoral independiente y transparente. Esto podría ser explicado, por un lado, por el hecho de que gran parte de la población apoya la democracia (Ver Gráfico N° 5) siendo las elecciones su forma más visible y apropiada para expresar dicho respaldo. Y por otro, en lo que concierne a la fase que arranca en 2006, constituyen el factor más importante de legitimación del gobierno, más allá de sus evidentes intentos de perpetuación en el poder.

Entre 1985 y 2002, la competencia política entre los partidos se desarrolló apropiadamente. Los partidos en función de gobierno no ensayaron de forma masiva “estrategias de subversión” o acciones que disminuyen la calidad de la democracia (Morlino, 2012) por cuanto su cercanía, en términos no ya ideológicos sino de intereses particulares, generaba fundadas expectativas en el sentido que unos y otros se necesitaban mutuamente. El panorama ha cambiado desde 2006, ya que el MAS ha recurrido sistemáticamente a dichas estrategias, limitando severamente la competencia interpartidaria con normas diseñadas para perjudicar a la oposición, con la judicialización de la política y otras que tienen el claro propósito de consolidar su hegemonía política.

En lo interno, los partidos tradicionales nunca alentaron una verdadera competencia democrática, para elegir candidatos o discutir el programa político. El MAS tampoco, ya que al ser fuertemente dependiente del liderazgo de Evo Morales, no da espacio para el debate interno y menos la disidencia democrática. En el nivel de las organizaciones sociales, la competencia política interna está fuertemente regulada por la disciplina sindical o corporativa. Además, las expectativas creadas por el gobierno del MAS han determinado que la lucha sea intensa, en algunos casos con métodos antidemocráticos, para alcanzar los niveles de dirección de esas organizaciones, pues, esto abre las puertas a privilegios, prebendas y, eventualmente, cargos en el gobierno.

Entonces, la participación y la competencia política están orientadas casi exclusivamente a: 1) consolidar la posición predominante del “jefe” del partido y su entorno más cercano; 2) controlar las instituciones del Estado; 3) gestionar los intereses particulares y/o de grupo desde el Estado y 4) beneficiarse, a título personal o del colectivo particular al que se pertenece, de las prebendas y privilegios que conllevan el usufructo del poder.

### 3.2. La rendición de cuentas bajo el asedio de los códigos paralelos

“La ley se acata pero no se cumple” es una consigna que cruza toda la historia de Bolivia. El cumplimiento selectivo de la norma en la medida que no perjudique los propios intereses se ha tornado en una práctica corriente, particularmente, en las esferas del poder.

Los gobiernos de la “democracia pactada”, como ya se mencionó, procuraron mantener el control sobre el Poder Judicial colocando en los cargos más importantes, a profesionales afines políticamente. Si bien el Parlamento ejercitaba de modo atenuado su función fiscalizadora, nunca constituyó un poder independiente del Ejecutivo, ya que los pactos de gobernabilidad parlamentaria incluían también la seguridad de un cierto grado de impunidad y, en la lógica de la cultura política, fue rentable para los partidos prolongar sus pactos en el proceso de conformación de los más altos tribunales, ya que esto implicaba, no solo beneficiarse con los fallos, sino asegurar cargos en la estructura jurídica para sus clientelas.

De este modo, los gobiernos y los jefes partidarios, “blindaron” sus acciones ante futuras acciones legales. En toda la fase de la democracia pactada, nunca se inició un “juicio de responsabilidades” a las más altas autoridades, a pesar que algunas de ellas adoptaron decisiones que dañaron los intereses económicos del Estado. Era como si la ley fuera una para las autoridades y los políticos, y otra, para los ciudadanos de a pie. Permisiva para aquellos, dura contra éstos.

No fue suficiente la modernización de la Contraloría, o la conformación de la institución del Tribunal Constitucional y el Defensor del Pueblo. En el balance final, prevaleció la idea que el ejercicio del poder conlleva también el privilegio de un tratamiento diferenciado de la ley. En estas condiciones, fue muy difícil que los mecanismos de la rendición de cuentas funcionen adecuadamente ya que las instituciones convocadas a realizar esta tarea estuvieron supeditadas a los criterios políticos de las estructuras gobernantes. Este fue uno de los motivos más importantes del proceso de deslegitimación del sistema de partidos tradicional.

Con el MAS y Evo Morales el esquema está intacto. En todo caso tiende a profundizarse. Desde 2006 se han implementado varias acciones orientadas a concentrar el poder en manos del Órgano Ejecutivo. Como ya se mencionó en el punto 2.3. Los dos tercios del oficialismo en el la ALP, obtenidos en las elecciones de 2009, bloquean cualquier posibilidad de “control” o “fiscalización”. Ya no se trata simplemente de disciplina partidaria, sino de lealtad al caudillo. La palabra de Evo es poco menos que ley y lo que manda se cumple sin cuestionamientos. Asimismo, es poco lo que pueden hacer los partidos políticos de oposición con representación en la Asamblea, ya que sus intentos de fiscalización naufragaban constantemente frente a la mayoría oficialista.

Como ya se dijo, los magistrados electos por el voto popular han agravado la crisis del sistema judicial. En primer lugar, los vínculos políticos de varios de ellos con el MAS



son inocultables. En segundo lugar, algunos fueron preseleccionados simplemente porque adoptaron una identidad indígena o porque fueron promovidos por organizaciones sociales afines al oficialismo. En tercer lugar, los nuevos magistrados, concibieron sus nuevos cargos como un “derecho adquirido” y las pugnas internas por el control de las instancias más importantes –Tribunal Constitucional, Tribunal Agrario, Consejo de la Judicatura– son intensas y están afectando notablemente la administración de justicia. La situación es una prolongación de las disputas por cargos, prebendas y privilegios que caracteriza la política nacional.

Si bien la nueva Constitución Política del Estado establece el “control social”, una forma de participación ciudadana para fiscalizar la gestión de autoridades y empresas públicas y, además, intervenir en los procesos de diseño y ejecución de políticas públicas, no existe hasta el momento ningún control social funcionando como establece la norma. Entre otras cosas porque el gobierno de Morales no tiene interés en impulsarla ya que eso supondría, en la lógica política predominante, un “estorbo” para su gobierno.

76



### 3.3. *El Estado de derecho desfigurado*

No es casual ni extraño que la calificación promedio más baja de las dimensiones de procedimiento en la democracia boliviana, corresponda al “Estado de derecho”. Los dispositivos disfuncionales de la cultura política predominante desfiguran al “imperio de la ley”. El problema mayor está ubicado en la administración de justicia, puesto que no ha sido capaz, en los más de 30 años de democracia, de proveer a la ciudadanía “justicia” ecuaníme e imparcial.

Los intentos de modernizarla y reformarla han fracasado porque, como acaba de explicarse, los gobiernos de turno, antes y ahora, consideran estratégico su control, para la reproducción del poder, para la protección de intereses particulares, para lucrar con ella. Asimismo, esta desfiguración del Estado de Derecho profundiza el fenómeno de la corrupción y la gestión pública ineficiente. En la fase de la “democracia pactada” los partidos visualizaron este problema iniciando un proceso de modernización e institucionalización del Estado que no alcanzó a prosperar porque persistió la idea que el ejercicio del poder otorga cierta inmunidad y habilita a sus detentadores a evadir el cumplimiento de la ley. En estos ocho años de gobierno del MAS, la idea está todavía más vigente y vigorosa.

Si este panorama no cambia en el corto plazo, puede esperarse un deterioro muy pronunciado de la calidad de la democracia, particularmente, en las dimensiones de contenido.

A lo largo de la primera parte, se ha revisado, precisamente, gran parte de las secuelas que están asociadas al desfigurado “Estado de Derecho”. Entre otras, una débil *accountabi-*

*lity*, modestos resultados de las políticas públicas para disminuir la pobreza y desigualdad, el incremento de la vulnerabilidad de las libertades y derechos ciudadanos desde 2006, así como la persistencia de una cultura política escasamente predispuesta a sujetarse a los principios y valores democráticos.

### 3.4. ¿Qué libertad y qué igualdad?

Los dispositivos disfuncionales de la cultura política boliviana no debilitaron, durante la “democracia pactada” las libertades, derechos y garantías ciudadanas, pero sí precarizaron su ejercicio en los ámbitos de la administración de justicia.

En Bolivia, antes y ahora, un juicio desgasta económicamente porque los litigantes deben erogar dinero en pagos extralegales a funcionarios de menor rango e incluso jueces. En términos simples, la justicia está “en venta”. Por lo tanto, las personas pobres que tienen la desdicha de caer en las fauces de la justicia boliviana, ven consumido rápidamente su patrimonio y elevadas las probabilidades de que sus derechos más elementales sean violentados. El “Proceso de Cambio” inaugurado por el MAS en 2006 ha profundizado este rasgo negativo a niveles inéditos, porque se han descubierto redes de “extorsión” conformadas por jueces, fiscales y funcionarios del gobierno para negociar fallos y/o la libertad de las personas a cambio de dinero. Estas acciones, no solo “precarizan” sino también debilitan la dimensión correspondiente a la libertad.

El juego político en el período democrático tiende a priorizar el corto plazo. No puede dudarse que los gobiernos democráticos en Bolivia intentaron, con reformas y medidas interesantes, reducir la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, los esfuerzos invertidos no se plasman en resultados relevantes, como muestran las estadísticas (Ver Tablas N° 13 y 14). Y es que los objetivos de corto plazo, generalmente vinculados con el propósito de mantener la popularidad del gobierno, han operado en contra de las iniciativas que toman tiempo para dar resultados. Por ejemplo, no puede dudarse del sincero propósito del gobierno de Evo Morales de reducir las discriminaciones de género y étnicas. Pero el camino adoptado, es decir, la formulación de leyes fuertemente punitivas y ampliamente publicitadas, no han modificado mucho esa discriminación que tiene un carácter cultural. Incluso, la incorporación en niveles de autoridad y representación de indígenas, no ha mejorado la gestión pública. Entonces, no es de extrañar que, a pesar del incremento en la disponibilidad de recursos económicos, persistan los altos porcentajes de inequidad en la sociedad boliviana, con especial énfasis en el área rural, entre los pueblos “indígena originario campesinos”.

Las leyes no modifican el comportamiento social ni las condiciones de una cultura política abiertamente disfuncional con la democracia. Bolivia tiene una de las legislaciones



más amplias sobre libertades y derechos ciudadanos. Pero solo eso, ya que el régimen democrático no puede garantizar su cumplimiento, pues, esto comienza con una adecuada administración de justicia y precisamente éste es el punto más débil y deleznable de la democracia en el país.

#### 4. Baja calidad de la democracia: un resultado previsible

El análisis previo nos lleva a ratificar lo que los indicadores señalan: Bolivia tiene una democracia de baja calidad. Y la “ecuación” que determina este resultado es la siguiente: prevalece en la sociedad una cultura política que posee un conjunto de “dispositivos disfuncionales” a la democracia. Por lo tanto, la participación y la competencia políticas están orientadas a promover liderazgos de tipo caudillista o personalista, a proteger intereses de grupo y a disputarse la administración del Estado como un fin en sí mismo y no como un medio para implementar políticas que modifiquen las condiciones de pobreza y desigualdad de la gente. Los gobiernos tienden, con mayor o menor intensidad, a desarrollar “estrategias de subversión” que les permitan atenuar los mecanismos de rendición de cuentas a pesar que esto, finalmente, deteriora sensiblemente el “Estado de Derecho” y la calidad de los resultados.

Los sectores populares bolivianos tienen una larga trayectoria de “lucha social”, contra las dictaduras militares, contra los gobiernos neoliberales, contra el presunto “robo y/o saqueo” que habría sufrido nuestro país desde su fundación. Sin embargo, sus enormes esfuerzos que han conseguido desplazar del poder a las dictaduras militares, recuperar para beneficio del país la renta que producen la exportación de materias primas y que han incorporado al escenario político a sectores tradicionalmente marginados (indígenas), se diluyen frente a la brutal realidad de una cultura política persistente que continua concibiendo al Estado como un “botín” que debe ser repartido por los detentadores del poder, sean éstos militares, empresarios, políticos o dirigentes sociales, sindicales e indígenas.

#### *Una última reflexión en torno a la “racialización de la política”*

No cabe duda que el ascenso al poder de Evo Morales marca un hito fundamental en historia de la democracia boliviana. Morales siempre se consideró un “dirigente sindical cocalero”, su aura indígena fue intensamente trabajada y construida entre 2005 y 2006. Es por supuesto una persona con “ascendencia indígena” como millones en Bolivia y encarna, de algún modo, las aspiraciones políticas de este amplio sector.



Sin embargo, la idea que lo “indígena” es superior o mejor que lo “no indígena” fue ampliamente fomentada por una multitud de Organizaciones no Gubernamentales y un conjunto de connotados intelectuales (Cfr. Albó y Barnadas, 1984; Albó, 1995; Rivera Cusicanqui, 1986) que alentaron una especie de “racialización” de la política (solo los indígenas pueden representar o hablar de los indígenas). Incluso funcionarios de la cooperación internacional europea instalada en Bolivia se tomaron la libertad de comentar, luego del triunfo electoral de Evo Morales, de un desplazamiento del poder, por la mayoría indígena, de “una minoría blanca de ascendencia europea que habría gobernado Bolivia desde su fundación” (Uggla, 2008), sugiriendo que prevalecían en el país condiciones muy parecidas al “apartheid” sudafricano.

También fue muy relevante el papel de la “izquierda tradicional” que ante el fracaso de su gestión durante el primer gobierno de la era democrática (1982-1985) con Hernán Siles Zuazo y el derrumbe del muro de Berlín, miraron al mundo indígena como el sujeto histórico que podría sustituir al proletariado (García Linera, 2008). Los resultados de una mal planteada pregunta del “Censo de Población y Vivienda” de 2001 alentaron esta intención. Allí se consultó a la gente con cuál grupo o cultura indígena se identificaba (sin incluir la categoría “ninguno”), proponiendo un menú de 36 etnias. El 60% respondió que se identificaba con alguno de esos grupos y ratificó la idea que Bolivia es predominantemente indígena. Esta misma pregunta se realizó en el Censo de 2012, incorporando la categoría ninguno y “boliviano”, dando como resultado que el 60% se autodefinió como “boliviano” y no identificado culturalmente con ningún pueblo indígena. Es decir, no es posible establecer, como afirmó Zavaleta Mercado, dónde comienza y dónde termina el color de piel en Bolivia (Zavaleta, 1986). En los hechos, la mayoría de la sociedad boliviana es y se considera “mestiza”.

El propósito de la “racialización” de la política es dividir la sociedad entre *Q’aras* (blancos o mestizos en idioma aymara) y *T’aras* (indios en idioma aymara), siendo estos últimos, como afirmó Evo Morales, la presunta “reserva moral” de la humanidad y naturalmente, la base social más importante de la nueva democracia y el Estado Plurinacional (Loayza, 2010). La idea, alentada por el gobierno y la propaganda oficialista –con fines estrictamente electorales–, no ha prosperado porque son demasiado fuertes los vínculos interculturales establecidos de modo informal, y a lo largo de toda su historia, entre los diversos estratos sociales que habitan el territorio de Bolivia. Además, es por demás evidente que los *T’aras* comparten con los *Q’aras*, la cultura política disfuncional a la democracia. En todo caso, este es un problema adicional que debe enfrentar el régimen democrático en Bolivia. Y es que los “dispositivos disfuncionales” y las “estrategias de subversión”, adecuadamente edulcoradas por la propaganda, pueden fácilmente pasar por “usos y costumbres” indígena originario campesinas o por prácticas de la nueva democracia comunitaria, contribuyendo a un franco deterioro de la ya baja calidad de la democracia.



## 5. Conclusiones

A la luz de los datos y el análisis realizado sobre la calidad de la democracia en Bolivia, se puede concluir lo siguiente:

- a) Las deficiencias y la baja calidad de la democracia en Bolivia, se debe a que está asentada sobre una cultura política que prevalece en todos los sectores de la sociedad y cuyo rasgo fundamental es, precisamente, su disfuncionalidad con los principios y valores democráticos. Esa cultura desarrolla una serie de “dispositivos disfuncionales” que bloquean el correcto funcionamiento de todas las dimensiones democráticas, particularmente, a la de procedimiento.
- b) Asimismo, todavía está generalizada la creencia que el excedente económico que resulta de la explotación de recursos naturales, es la única vía para generar desarrollo. Por lo tanto, la querrela en torno a su control es un asunto esencial en la lucha política. Esto determina que persista la idea de que el control del Estado es clave para la administración de ese excedente, no solo para ejercer el poder, sino sobre todo, para gestionar intereses particulares y de grupos, frecuentemente ajenos al interés colectivo.
- c) Estos rasgos de la cultura política, se han prolongado a través del desarrollo histórico de la democracia en Bolivia. Entre 1985 y 2005 con los partidos políticos tradicionales que fundaron una lógica de pactos –denominada “democracia pactada”– para hacer factible la gobernabilidad y desde 2006 hasta la actualidad, en el ámbito del denominado “proceso de cambio” y/o “revolución democrática y cultural”, liderada por el MAS y Evo Morales.
- d) Los problemas que generan los “dispositivos disfuncionales” de la cultura política en Bolivia, actúan sobre las dimensiones de la participación y la competencia políticas, alentado la promoción de liderazgos de tipo caudillista, tanto en el nivel de los partidos como en el de las organizaciones sociales. Estos liderazgos y/o direcciones, establecen estructuras clientelares como “soporte” social que puede transformarse en votos y, eventualmente, en apoyos sociales para mantener los privilegios y cargos que sea posible obtener en el Estado. Por eso, la participación política en el nivel de las bases está mediada por una especie de “quid pro quo”, es decir, que obtengo a cambio de mi voto, de mi apoyo, etc. Esta lógica convierte a la militancia política en un asunto intercambiable, sin identidad ya que depende de quién está en el poder o quién tiene la posibilidad de favorecer con cargos, pegos e influencias. Y el esquema se replica en todas las instancias de organización de la sociedad civil; entre partidos y sindicatos obreros, entre organizaciones sociales y organizaciones indígenas.



- e) Si la participación y la competencia políticas tienen esta naturaleza, es casi obvio que los mecanismos de rendición de cuentas no tendrán mayor efecto cuando partidos u organizaciones sociales ascienden al poder del Estado. Cuando el propósito es gestionar intereses particulares o de grupo, los controles se tornan en un estorbo y solo funcionan en el papel. En este punto, opera uno de los “dispositivos disfuncionales” más complejos que es el de la prevalencia de los “códigos paralelos”. Básicamente, consiste en el control de la administración de justicia. Ya sea cuidando las formas como aconteció durante los gobiernos de la “democracia pactada” o de manera más abierta como sucede en el gobierno del MAS. La ley no es la misma para los de arriba que para los de abajo. Aquellos pueden evadirla o interpretarla según su conveniencia, mientras que éstos sufren las consecuencias de uno de los peores sistemas de justicia de la región. Retardación de justicia, exagerada burocratización de los procesos, corrupción, etc., son la nota predominante. Junto a este enorme problema, los diferentes gobiernos de la era democrática, han utilizado, en mayor o menor grado, “estrategias de subversión”, es decir, acciones que rebajan en nivel de implementación de las dimensiones de la democracia.
- f) En consecuencia, es posible ratificar que el principal problema de la democracia boliviana radica en la administración de justicia. Desfigura completamente la dimensión del “Estado de Derecho” y relativiza la vigencia de las dimensiones de contenido-libertad e igualdad –puesto que no proporciona las garantías suficientes para el ejercicio de los derechos y garantías ciudadanas, y es un verdadero obstáculo para disminuir los niveles de inequidad y desigualdad que, en el caso boliviano, son bastante altos.
- g) Por supuesto, no todo es malo. Fue mérito de los gobiernos de la “democracia pactada” el haber modernizado el Estado y construido una importante institucionalidad democrática. Los líderes políticos de esa época (1985-2005) tuvieron el suficiente criterio para afrontar los problemas derivados de la una cultura política escasamente democrática y actuar en consecuencia. El gobierno de Evo Morales y el MAS recogió la demanda de mayor inclusión de amplios sectores sociales, particularmente indígenas y campesinos, dando a todo ellos cabida en la estructura del Estado. Sin embargo, estos importantes esfuerzos se tornan incluso intrascendentes ya que no se ha logrado “desmontar” esa cultura política disfuncional a la democracia y mientras ésta persista, los resultados del régimen no alcanzarán a satisfacer las crecientes demandas de la sociedad civil.
- h) Un problema adicional que se ha incorporado en este complejo panorama, es el referido a la “racialización de la política”. Con Evo Morales y el MAS se pretende “polarizar” a la sociedad entre “indígenas” y “no indígenas”, dando a entender que los primeros son mejores que los segundos. La idea, fuertemente impulsada por las esferas oficiales no ha prosperado del todo, pero posterga la posibilidad de construir una democracia de calidad en medio de la diversidad cultural que caracteriza a Bolivia.



## 6. Bibliografía

- ABCP: *Sistema de Partidos en Bolivia: Problemas de la Representación Política y la Inclusión Democrática*; Edit. ABCP-DFID; La Paz-Bolivia, 2008.
- ABCP-KAS: TIPNIS: *La Concentración del Conflicto Social y la Crisis Política Gubernamental*; Programa “Diálogos en el Proceso de Cambio 2011”; La Paz-Bolivia, 2011.
- ABCP-KAS: *Proceso de Cambio y Estado Plurinacional en Bolivia: ¿Gobierno de los Movimientos Sociales?*; Programa “Diálogos en el Proceso de Cambio 2012”; La Paz-Bolivia, 2012.
- ABCP-KAS: *La Justicia en el Estado Plurinacional de Bolivia: Entre Reformas Complejas, Retardación de Justicia y Dependencia Política*; Programa “Diálogos en el Proceso de Cambio - 2013 La Paz, Diciembre de 2013.
- ABCP: *La Calidad de la Democracia en Bolivia 2012: Percepción y Evaluación de los Actores*; Edit. ABCP-Fundación Konrad Adenauer (KAS); La Paz-Bolivia, Julio de 2013. Programa CALIDEM-BO.
- Albó, Xavier y Barnadas, J.: *La Cara Campesina de Nuestra Historia*; CIPCA; La Paz, 1984.
- Albó, Xavier: *El Resurgir de la Identidad Étnica: Desafíos Prácticos y Teóricos*; en Klor de Alva, J.J.; et.al. eds. *De la Palabra y Obra en el Nuevo Mundo, vol. 4 Tramas de Indentidad*; Edit. Siglo XXI, Madrid, 1995.
- Ballivián Romero, Salvador: *La Corta y Sobresaltada Historia del Financiamiento Público a los Partidos Políticos de Bolivia*; en *Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina*; Pablo Gutiérrez y Daniel Zovatto (Coord.); Edit. UNAM; IDEA Internacional y OEA; México, 2011.
- Banco Interamericano de Desarrollo: *Bolivia: Desarrollo Diferente para un País de Cambios: Informe Final de la Misión Piloto Sobre la Reforma Socio-Económica de Bolivia*. La Paz, febrero de 1995.
- Barrios, Raúl y Mayorga, René Antonio: *La Cuestión Militar en Cuestión: Democracia y Fuerzas Armadas*. La Paz, CEBEM, 1994.
- CEPAL: *Panorama Social de América Latina*; Revista Informativa, 2012.
- Exeni, José Luis: *La Calidad de la Democracia en Debate*; en “Ideas”; matutino Página Siete, La Paz, Bolivia; 08/5/2011.
- Francovich, Guillermo: *Los mitos profundos de Bolivia*. La Paz: Los Amigos del Libro, 1980.
- Fundación Nueva Democracia-Observatorio de Derechos Humanos: *Reporte Cronológico de Violaciones a los Derechos Humanos Sucedidas en Bolivia, Período septiembre de 2011-Agosto de 2012*; Santa Cruz, Bolivia.
- Fundación Construir: *Reforma Procesal Penal y Detención Preventiva en Bolivia*; La Paz-Bolivia; septiembre de 2012; ( p.89-99).



*Hacia el Nuevo Sistema de Justicia en Bolivia*

García Alberto, Fernando García y Luz Quitón Herbas: *La Guerra del Agua-Abril de 2000: la crisis de la política en Bolivia*; Edit. Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB); La Paz-Bolivia, 2003.

Germani, Gino: *Autoritarismo, Fascismo y Populismo Nacional*, Buenos Aires: Temas 2003.

García Linera Álvaro, Raquel Gutiérrez, Raúl Prada y Luis Tapia: *El Retorno de la Bolivia Plebeya*; Muela del Diablo Editores-Comuna; La Paz-Bolivia, 2000.

Gutiérrez, Raquel, Álvaro García Linera, Raúl Prada y Luis Tapia: *Democratizaciones Plebeyas*; Muela del Diablo Editores-Comuna; La Paz-Bolivia, 2002.

García Linera, Álvaro: *La Potencia Plebeya. Acción Colectiva e Identidades Indígenas Obreras y Populares en Bolivia*; CLACSO; Edit. Prometeo, Buenos Aires, 2008.

Grey, George y Carlos Hugo Molina: *La Reforma de la Participación Popular: Apostando por la Sociedad Civil*; La Paz, UDAPSO/HIID, (Mimeo) 1997.

Ionescu, Ghita / Ernest Gellner (comps.): *Populismo. Sus significados y características nacionales*, Buenos Aires; Amorrortu 1970.

Loayza Bueno, Rafael \_\_\_\_\_

*Racismo y Etnicidad en Bolivia*; Fundación Konrad Adenauer; 3ra. Edición; La Paz-Bolivia, 2010.

*Eje del MAS: ideología, representación social y mediación en Evo Morales Ayma*; Edit. Fundación Konrad Adenauer; La Paz-Bolivia, 2011.

LAPOP: *Cultura Política de la Democracia en Bolivia-2012*; Edit. Ciudadanía; Cochabamba-Bolivia.

Lazarte Rojas, Jorge \_\_\_\_\_

*Certezas e Incertidumbres de la Democracia. Problemas de Representación y Reforma Política*. Serie Democracia y Sociedad. La Paz, ILDIS/Los Amigos del Libro, 1993.

*Los mitos del sindicalismo boliviano*. Historias, Vol. 2000, N° 4, 143-168.

*Entre dos Mundos: la cultura democrática en Bolivia*; Plural Editores; La Paz-Bolivia, 2000.

Leiras, C. Santiago: *Liderazgo político: estilo (neo) populista, estrategia (neo) decisionista. Hacia un modelo de interpretación en contexto democrático*: en: ECUADOR DEBATE, N° 73, abril de 2008.

Linz, Juan: *Problems of Democratic Transition and Consolidation*; Edit. Jhon Hopkins; Univ. Pr; 1978.

Mansilla H.C.F. \_\_\_\_\_

*Aspectos centrales del populismo actual y de la cultura política en América Latina*; En Sociedad y Discurso Número 18: 75-104 Universidad de Aalborg. Apuntes sobre un fenómeno recurrente pese a la modernidad, Dinamarca, Diciembre de 2013.





- Evitando los Extremos sin Claudicar en la Intención Crítica: La filosofía de la Historia y el Sentido Común*; La Paz, 2009, www.ecdotica.com
- La Policía Boliviana: *Entre los Códigos Informales y los Intentos de Modernización*; Friedrich Ebert Stiftung-ILDIS; Plural Editores; La Paz, 2003.
- Mayorga, René Antonio (Comp.): *Democracia a la Deriva; Dilemas de la Participación y Concertación Social en Bolivia*; CLACSO / CERES; La Paz-Bolivia, Enero de 1987.
- Mayorga, René Antonio: *Gobernabilidad y Reforma Política: La experiencia en Bolivia*, En: *d'Amérique Latine*. N° 15 (octubre-décembre 1994).
- Merino, Mauricio: *La Participación Ciudadana en Democracia* en Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática N° 4; Instituto Federal Electoral. México.
- Ministerio de Asuntos Exteriores, Oficina de Planificación y Evaluación: *Evaluación del Proyecto de Reforma Judicial en la República de Bolivia*; La Paz, 1995.
- Morlino, Leonardo \_\_\_\_\_
- Qualities of Democracy: How to Analyze Them*; Edit. Instituto Italiano di Scienze Umane, Florence (Italy); Septiembre de 2009.
- (b) *Democracy, Between Consolidation and Crisis*; Edit. Oxford Univ. Pr., 2008.
- (c) *Changes for Democracy: Actors, Structures, Processes*. Oxford University Press, 2011.
- (d) *Calidad Democrática entre Líderes y Partidos en América Latina Hoy. Sociedad y Política*; Moriería, Carlos y Dante Avaro (Coordinadores); Edit. TESEO, Buenos Aires, 2012 (p. 281-314).
- O'donnell Guillero, Philippe Schmitter: *Transiciones desde un Gobierno Autoritario*; Edit. Prometeo; Argentina, 2010
- PNUD: Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2002.
- Rivera Cusicanqui, Silvia: *Oprimidos Pero no Vencidos: Luchas del Campesinado Aymara y Qechwa 1900-1980*; Edit. Hisbol; 2da. Edición, La Paz, 1986.
- Shultebrand, Sahnja y Genaro D. Salom: *Continuidad, Democracia y Equilibrio en Latinoamérica*; Revista Inter-Forum; Mayo de 2001.
- Ticona, Esteban, Gonzalo Rojas O. y Xabier Albó: *Votos y Wiphalas: Campesinos y Pueblos Originarios en Democracia*; Edit. Fundación Milenio / CIPCA; La Paz-Bolivia, 1995.
- Uggla, Fredrik: *A Turn to the Left or the Centre?*; Ed. Stockholm Review of Latin American Studies; Issue N° 3, December 2008.
- Varnoux Garay, Marcelo \_\_\_\_\_
- Octubre Negro Boliviano*; en revista Ecuador Debate N° 64; Quito-Ecuador; Abril de 2005; (p. 91-104).
- Democracia, movimientos sociales y conflicto: la reconfiguración del sistema político boliviano*; en *"Estudios de Política y Sociedad*, Año 2, vol. 2, Num. 2, abril-junio de 2006; México (p. 31-55).

- Weber, Max: *Economía y Sociedad*; Edit. Fondo de Cultura Económica; México, 1986.
- Zanatta, Loris: *El populismo, entre religión y política. Sobre las raíces históricas del antiliberalismo en América Latina*, en: Estudios Interdisciplinarios de América Latina y El Caribe, vol. 19, N° 2, julio-diciembre de 2008.
- Zavaleta Mercado, René: *Lo Nacional Popular en Bolivia*; Edit. Siglo XXI Editores, México, 1986.

## 7. Fuentes digitales consultadas

- <http://www.transparency.org/cpi2012/results>  
<http://datos.bancomundial.org/indicador/VC.IHR.PSRC.P5>  
<http://www.vanderbilt.edu/lapop/bolivia.php>  
<http://www.freedomhouse.org/>  
<http://www.ceresbolivia.org>  
<http://www.cedla.org/>  
<http://www.oep.org.bo/>  
<http://www.udape.gob.bo>  
<http://www.ypfb.gob.bo/>  
<http://www.bcb.gob.bo/>  
<http://www.fundacion-milenio.org/>

### *Hemeroteca digital consultada*

- <http://www.paginasiete.bo>  
<http://www.la-razon.com>  
<http://www.lostiempos.com>  
<http://www.opinion.com.bo>  
<http://www.eldia.com.bo>  
<http://www.eldeber.com.bo>  
<http://www.erbol.com.bo>  
<http://www.ecdotica.com>

### *Normativa de referencia consultada*

Constitución Política del Estado de 1967, con reformas de 1994, texto concordado de 1995, y reformas de 2002, 2004 y 2005.



Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia de 21 de octubre de 2008, aprobada por Referéndum Constitucional de fecha 25 de enero de 2009.

Decreto Supremo 21060 de fecha 29 de agosto de 1985.

Ley No. 1551 de “Participación Popular” de fecha 20 de abril de 1994.

Ley No. 1178 de “Administración y Control Gubernamentales” de fecha 20 de julio de 1990.

Ley N° 1983 de “Partidos Políticos” de fecha 25 de junio de 1999.

Ley N° 003 de “Necesidad de Transición a los Nuevos Entes del Órgano Judicial y Ministerio Público” de 13 de febrero de 2010.

Ley N° 026 del “Régimen Electoral” de fecha 30 de junio de 2010.

Declaración Constitucional Plurinacional (DCP 003/2013) de fecha 25 de abril de 2013.

Ley N° 045 “Contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación” de 8 de octubre de 2010.

Ley N°. 180 de “Protección del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore-TIPNIS” de fecha 24 de octubre de 2011.

Ley N° 348 “Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia” de fecha 9 de marzo de 2013.

