

# Pensar la democracia en Bolivia

## Thinking the democracy in Bolivia

*Máximo Quitral Rojas\**

### Resumen

El presente trabajo tiene como finalidad meditar acerca de la democracia boliviana durante el primer mandato del presidente Evo Morales (2006-2012). Primeramente se reflexionará sobre la democracia, para luego explicar cómo funciona en Bolivia; posteriormente se analizarán los Indicadores de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-LAT) de Konrad Adenauer Stiftung, entre los años 2005 y 2012, centrados en Bolivia. En esta línea se trabajará con la variable “el ejercicio del poder efectivo para gobernar”. Esta variable tiene dos subíndices: “capacidad para generar políticas que aseguren bienestar” y “capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica”.

**Palabras clave:** Democracia, élites, Bolivia, desafíos, presidencialismo.

### Abstract

This paper aims to reflect on Bolivian democracy during the first term of President Evo Morales (2006-2012). First we will reflect on democracy, to explain after how it works in Bolivia. Subsequently, Democratic Development in Latin America (IDD-LAT) of Konrad Adenauer Stiftung indicators between 2005 and 2012 will be analyzed, focusing on Bolivia. In this variable we will work with the exercise of “effective power to govern”. The latter has two subscripts: the “ability to generate policies that ensure well-being” and the “ability to generate policies to ensure economic efficiency”.

**Key words:** democracy, elites, Bolivia, challenges, presidentialism.

---

\* Historiador, Dr (c) en Ciencia Política, Universidad Nacional de San Martín, Argentina. Investigador del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Arturo Prat (INTE), Iquique, Chile.  
Contacto: maximoquitral@gmail.com

## **1. Introducción**

En el año 2012, Bolivia cumplió 30 años de régimen democrático. Para este país, este hecho no es menor, pues históricamente su situación interna ha estado caracterizada por la inestabilidad política y la ausencia de una institucionalidad responsable de los cambios históricos requeridos por la ciudadanía. Es decir, contra todas las contradicciones del pasado y haciendo frente a una serie de amenazas permanentes para la democracia, los bolivianos lograron ponerse de acuerdo en algunos aspectos fundamentales para la convivencia social y política. Por ejemplo, el período democrático más extenso que vivió Bolivia se registró hace aproximadamente más de un siglo, (durante la época liberal), cuando se sucedieron cinco presidentes elegidos por vía del voto, llegando a cumplir una etapa de 21 años ininterrumpidos. Sin embargo, hay que mencionar que las condiciones de elegibilidad de las autoridades eran diametralmente opuestas a la época actual. En esos años el voto era censitario y solamente tenían ese derecho los hombres alfabetos que tuvieran una propiedad, teniendo como ventaja adicional poder acceder a cargos populares. Esto significó que únicamente un porcentaje pequeño de la sociedad podía emitir su voto, transformando a esta democracia en una democracia elitista y fuertemente excluyente.

Hoy el país ha cumplido tres décadas de estabilidad democrática, haciendo de este proceso algo serio y posibilitando elevar los niveles de participación electoral a umbrales históricos. Por ejemplo, hoy los bolivianos registran una de las tasas de participación más elevadas en la región en edad de votar, estimándose en un 87.8%, según el Instituto Nacional de Estadísticas (INE). No obstante, con la llegada del presidente Evo Morales al poder (2006), Bolivia vive un proceso de transformación social en su institucionalidad, como también en los aspectos culturales, sociales y económicos. Por ejemplo, uno de los grandes efectos simbólicos fue reconocerse como el primer presidente indígena en la historia boliviana, condición que marcó un punto de inflexión post-neoliberal, empujando a un cambio en la composición de las élites bajo signos de complejización en las formas de representación política, el establecimiento de nuevos marcos de entendimiento institucional y, finalmente, una reforma estatal con signos de mayor inclusión social.

Si bien todas estas mejoras en el sistema democrático boliviano han sido importantes y han enriquecido la democracia, hay una deuda de justicia social presente en el Estado plurinacional y que se arrastra desde hace décadas. Diversas son las razones que explicarían esta deuda social, como el patrón histórico de crecimiento, la baja productividad económica,

algunos factores climáticos y geográficos, la dependencia económica de sus principales y la baja formación en capital humano, así como también las características demográficas. Todo esto sirvió para que se produjera la consolidación de un sistema político elitista, con amplios márgenes de marginalidad electoral y marcadamente funcional a los intereses de los grupos de poder ligados a los partidos hegemónicos. De esa manera se dejó de lado a una sociedad que contaba con una serie de necesidades irresueltas y demandas fragmentadas.

Al contrario de todo lo anterior, se puede sostener que los logros de la democracia actual son mayores a sus deficiencias, posibilitando que una enorme parte de la sociedad viva sin temor a un hostigamiento partidario o político, que pueda ejercer su voto con absoluta libertad, que posea distintas fuentes de información y haya libertad de asociación y de expresión. O sea, hoy la democracia se comporta mucho mejor que hace 30 años, tiempo en que el Estado de Bolivia y el resto de los países latinoamericanos experimentaron fuertes ajustes económicos, al punto de definir esos años como la “década perdida”, los indicadores democráticos estaban al borde, la inflación era altísima en todo el continente y el rol del Estado era cada vez más constreñido.

Sin embargo, los procesos de transición democrática fueron más bien exitosos, y con el correr de los años este régimen político adquirió madurez en el Cono Sur, pudiendo contener con relativa tranquilidad los atisbos de levantamientos militares que provocarían el retorno de los golpes militares. Esto significó que algunos autores hablen de una paradoja latinoamericana que hace que la región se mueva entre el desarrollo democrático y la persistente desigualdad: “Es por ello que América Latina vive constantemente en una paradoja, la cual se amplifica cuando se reflexiona sobre la pobreza regional, la imposibilidad de acabar con la pésima distribución de la riqueza o cuando se debate sobre las grandes desigualdades económicas que supuestamente desaparecerían con la globalización” (Quitral, 2012: 135).

Hoy resulta preocupante que las cifras sobre desigualdad, bajo un régimen democrático, se hayan acrecentado en la región, llegando (por ejemplo) al punto de que el 10% más rico ha recibido en promedio 37% más de la riqueza que el 40% más pobre, que sólo ha recibido un 13%. Pero, ¿qué pasa en Bolivia? Si bien la desigualdad ha disminuido, ¿ha podido la democracia boliviana durante el mandato del presidente Morales revertir la alta concentración económica? Para poder responder estas preguntas, este trabajo se dividirá en tres secciones. En primer lugar, se reflexionará sobre la democracia, considerando sus principales enfoques teóricos y nuevos paradigmas, para luego analizar las principales transformaciones que ha experimentado Bolivia en los ámbitos de la reconfiguración de las élites locales y en los

nuevos mecanismos institucionales contruidos por el presidente Morales. Posteriormente se discutirá sobre la variable referida al ejercicio del poder efectivo para gobernar, enfatizando en sus principales subíndices: “capacidad para generar políticas que aseguren bienestar” y “capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica”. Como hipótesis que guía la investigación, se sostiene que, si bien durante la administración de Evo Morales la democracia boliviana ha mejorado sus indicadores económicos, siguen persistiendo algunas deficiencias institucionales que han impedido estrechar las diferencias entre los grupos más acomodados y los sectores más vulnerables. Finalmente se construirá una conclusión que responda al grueso del trabajo presentado en esta ocasión.

## **2. Acerca de la democracia**

Sin duda alguna, la democracia es un régimen político que ha planteando cuestiones relevantes dentro del extenso debate al que ha sido conducida. Habría que señalar, eso sí, que la democracia apunta a la construcción de un ideal social bajo cánones democráticos que sirven como requisitos mínimos para su aplicación. Aquí podemos mencionar la figura de Robert Dahl (1989), quien sostuvo que cuando discutimos sobre la democracia, quizás nos confundamos fácilmente, por el simple hecho de que la democracia se refiere tanto a un ideal como a una realidad. En esa línea, Schumpeter sostuvo que “(...) la teoría democrática era simplemente un método, afirmando que la democracia es una teoría neutra que no está asociada con ningún ideal o fin particular” (Schumpeter, 1984: 343). De ambos autores, quien más ha ahondado sobre la democracia es Robert Dahl, para quien la democracia tendría una sola concepción: la clásica. Dahl señala que no habría en realidad ningún régimen totalmente democratizado, por lo que se debe construir un nuevo concepto: la poliarquía (el gobierno de minorías múltiples); este concepto cumple -en mayor o menor grado- dos requisitos fundamentales: oposición (o debate público) y participación.

Adoptaremos algunas consideraciones relevantes para iniciar un breve debate, comenzando por los mecanismos en que los ciudadanos eligen a sus autoridades y la facultad de influir en la toma de decisiones de los que dirigen la política o, simplemente, hacer valer las responsabilidades que tienen las autoridades en algunas decisiones políticas. En esta discusión, Schumpeter (1984) afirma que la democracia es un método que no estaría asociado a ningún ideal o fin particular. Cuestiona cosas como el bien común o la voluntad general, señalando que lo que caracteriza a un sistema democrático es ser un sistema institucional en que los individuos adquieren el poder de decidir (Schumpeter, 1984:343). Por tanto, la democracia

sería una competencia de las élites locales por alcanzar el poder, momento en el cual los ciudadanos tienen la posibilidad de elegir entre una variada oferta de candidatos, y la cercanía que se alcance con ellos dependerá de si las ideas formuladas en un programa específico interpretan o no su sentir particular.

Es por ello que se formularon umbrales mínimos de comprensión de la democracia, los cuales sirven de orientación para contrastar la realidad con el ideal. Tanto Dahl como Schumpeter jibarizan el concepto de la democracia al acto en el cual los electores eligen a sus autoridades, haciendo de este ejercicio una cuestión meramente procedimental. Si ajustamos esta base teórica a las recomendaciones explicitadas por Dahl en “La democracia y sus críticos”, los requisitos señalados por el pensador permiten delimitar los mecanismos de desarrollo democrático, tales como:

1. El gobierno está en manos de los funcionarios electos.
2. Las elecciones son libres, imparciales y frecuentes.
3. Existe libertad de expresión.
4. Los ciudadanos tienen acceso efectivo a fuentes de información alternativas.
5. Existe libertad de organización y de reunión, y las asociaciones tienen autonomía frente al Gobierno.
6. La ciudadanía es inclusiva y no hay barreras discriminatorias para la participación electoral y política.

Por ende, cuando acá se habla de democracia, ella ésta definida por procedimientos y derechos que la respaldan como sinónimo de poliarquía. Naturalmente, estos elementos están presentes en la democracia boliviana y refuerzan la idea de los avances experimentados tras cumplirse tres décadas de su retorno. Sin embargo, esto ha estado acompañado de un proceso de reconfiguración estatal bajo la administración del presidente Evo Morales. En este proceso ha sido clave la refundación del Estado, al punto de establecer nuevas pautas de relación entre las instituciones emanadas desde un Estado plurinacional y la ciudadanía boliviana, características que serán profundizadas en las próximas líneas.

Ahora bien, la reflexión sobre la democracia ha tomado nuevas orientaciones que responden al grado de madurez y amplitud alcanzada por ella, situación que ha ido girando hacia un nuevo concepto que ha ganado relevancia entre la ciencia política: la llamada calidad de la democracia. Es decir, en torno a este concepto coexisten divergencias en los factores a

considerar para su identificación, cuestión no menor dentro de un amplio debate. A pesar de lo anterior, la calidad de la democracia tiene una interpretación más bien derivada de un producto comercial, la cual pasaría por un proceso riguroso de preparación para finalmente lograr una alta demanda en la sociedad. Algo en esta línea planteó Morlino (2007) al señalar:

En relación a la noción de calidad, si se reconstruye el uso que de la expresión se hace en otros ámbitos, surgen con claridad tres modos con los que se puede relacionar: 1) la calidad es definida por los aspectos del procedimiento fijados cuidadosamente por cada uno de los productos, es decir, (...) el cuidado está en los procedimientos; 2) la calidad consiste en el tener un producto que tenga ciertas características constructivas, esté hecho con ciertos materiales, tenga formas y funcionamiento definidos, (...) se pone, entonces, atención en el contenido; 3) la calidad del producto o del servicio deriva indirectamente de la satisfacción expresada por el consumidor, (...) en el volver a solicitar el producto (Morlino, 2007: 5).

Como en este trabajo la democracia es el sistema que se está analizando, se puede conectar inmediatamente con dos dimensiones importantes: por un lado, la capacidad que tendría dicho régimen de poder responder a las demandas ciudadanas, y por otra parte, el funcionamiento de la estructura institucional que legitima el proceso de participación política. “Estas dos posibles formas de entender la calidad han causado, desde el punto de vista teórico, diversas confusiones en el uso del lenguaje académico y también ciudadano” (Canale, Cassinelli y Olivares, 2008:2). Esta relación entre desempeño y resultado ha provocado asimetrías intelectuales, puesto que no existiría un consenso absoluto sobre qué aspectos se deben admitir o no para entender la calidad de la democracia.

Por lo general, la democracia adopta elementos procedimentales con una concepción liberal y pluralista del ejercicio político, al punto de entenderla como un sistema de representación, de participación libre y universal de los adultos, con igualdad de derechos y con reglas de competencias previamente establecidas. Empero, si aceptáramos esta dimensión, estaríamos privilegiando los procedimientos por sobre los resultados, cuestión que requiere de un re-análisis teórico y conceptual. Citando a Molina y Levine (2007), “Muchos de los trabajos recientes sobre calidad de la democracia presentan listas de atributos y condiciones que la definen, y casi todos asocian la calidad de la democracia con el tema de los derechos y cómo estos derechos funcionan en la sociedad y en instituciones claves (...)” (20).

## 2.1. Otras concepciones de democracia

Ciertamente, la democracia ha permitido la elaboración de una serie de textos e investigaciones que han profundizado en sus dimensiones y que han significado la generación de tipologías cada vez más finas sobre su interpretación, razonamiento que ha coadyuvado a comprender los procesos democráticos que ocurren en Latinoamérica, como el caso de Bolivia que se analiza en este trabajo. Ahora bien, se ha cometido un error en reducir excesivamente el concepto de la democracia a cuestiones tales como representación, gobernabilidad o gestión. Autores que forman parte de la ciencia política más tradicional, o si se prefiere, clásica, como Norberto Bobbio (1996) sostenían que la democracia debía considerarse como “(...) un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos. Todo grupo social tiene necesidad de tomar decisiones obligatorias para todos los miembros del grupo, con el objeto de mirar por la propia sobrevivencia, tanto en el interior como en el exterior” (24). Aun así, este mismo autor advirtió que, debido a las falsas promesas y a promesas inconclusas desde la democracia, se transitó desde una democracia del individuo y del pueblo a una democracia de grupos de poder económico y político, quienes se apoderan de la política y se convierten en sus protagonistas. Al poseer un predominio superior por sobre el resto, provocaron un efecto centrífugo en la política, y esto tuvo como resultado la fragmentación de la misma y por cierto, la distorsión de los objetivos de la democracia.

Dussel (2006) sostiene que la democracia da cuenta de tipos de poder, de sus articulaciones y los impactos que produce en las instituciones y las comunidades, como también en el ejercicio del poder por el funcionario público. A partir de esta discusión, introduce el concepto de la democracia como crítica social, la que pone en entredicho las estructuras hegemónicas del sistema en general y advierte de la necesidad de contar con estructuras organizativas más democráticas y construidas desde abajo hacia arriba.

Desde la reflexión politológica latinoamericana, destacan Laclau y Mouffe (2001), quien crea el concepto de democracia radical, y que tiene como principal característica la advertencia de que la democracia se radicalizaría en la medida en que diversos sectores sociopolíticos no participan de las decisiones públicas, pero sí comienzan a desarrollar una expresión permanente en el ámbito de las decisiones estatales. La democracia radical pone énfasis en la rearticulación de la identidad democrática y en las relaciones que se dan entre el poder, la hegemonía y el antagonismo, teniendo como objetivo primario la de posibilitar una relación equitativa entre los derechos liberales, por un lado, y la igualdad, por otro, generando

una noción radical en la cual las posturas políticas disidentes y contestarías son un rasgo característico de la democracia.

Para Laclau y Mouffe

(...) la democracia radical y plural implica la unificación de una pluralidad de antagonismos democráticos a través de lógicas de equivalencia, es decir, unión en una formación hegemónica. No obstante, semejante unidad basada en la lógica de la equivalencia de la demanda de igualdad no podrá constituirse nunca plenamente pues estará limitada por la lógica de la autonomía o, en otras palabras, por el carácter diferencial de las luchas democráticas (citado en Wright, 2011: 16).

Otro de los autores latinoamericanos que en sus estudios reflexionó sobre la democracia es Boaventura de Souza Santos, quien acuñó el término de la demodiversidad. Por demodiversidad se entiende la coexistencia pacífica o conflictiva de diferentes modelos y prácticas democráticas bajo contextos políticos determinados. Sin embargo, la hegemonía lograda por la democracia liberal, como única expresión política permitida, alteró significativamente la demodiversidad. Ahora, lo interesante de esta concepción teórica es que plantea la existencia de otras interpretaciones sobre democracia y no solo una (la democracia liberal) por lo que se hace hincapié en la necesidad de ampliar los criterios transculturales, democratizar los saberes, fomentar la generación de una autoridad compartida y ubicar a los movimientos y organizaciones sociales como nuevos fenómenos de la democracia. O sea, "(...) Es necesario para la pluralización cultural, racial y distributiva de la democracia que se multipliquen experiencias, experimentos, en todas estas direcciones" (Souza, 2004:46).

En el fondo, la democracia se constituye en algo polisémico, en permanente debate y reconstrucción filosófica y la cual adquiere predominancia bajo elementos cohesionadores. Por tanto, la discusión sobre la democracia o los calificativos con los cuales se le identifican suelen ubicarse en el escenario de una disputa de corte estructural entre principios articuladores diversos y que se tensionan por la adquisición de poder y por restauración de ciertos elementos político-ideológicos para dotarla de cierto sentido. Estas consideraciones cristalizan generalmente en situaciones de crisis política o en modelos hegemónicos que alientan la apertura de procesos de redefinición discursiva sobre la democracia, pues en momentos de estabilidad institucional, las oligarquías políticas minimizan las contradicciones y esterilizan las críticas de aquellos sectores más reaccionarios, que puedan revertir el predominio de las élites. Por el contrario, en instancias de crisis de las élites se produce un efecto de disipación retórica, situación que estimula la apertura de espacios de circulación de

nuevas interpretaciones democráticas que posibilitan la articulación de algunos elementos ideológicos que adquieren relevancia en el campo del acontecer político.

### 3. La democracia en Bolivia

Durante la década de los ochenta y particularmente en los años noventa del siglo XX, en Bolivia se realizaron una serie de discusiones en torno a su quehacer democrático, empero, enfocando la discusión en la idea de entrar en un proceso de modernización del aparato estatal, mejorar la transparencia y eficacia del entonces incipiente retorno a la democracia y en la forma en que los partidos políticos estaban operando en la cartografía política local.

Algunas lecturas hacían hincapié en la intempestiva aparición de los neopopulismos (Mayorga), así como en la idea de establecer acuerdos para reforzar la democracia y minimizar los atisbos golpistas muy propios de la región. Todos estos elementos se hicieron palpables “(...) en la gestión institucional, logrando avances importantes en términos de mejoramiento de la trama normativa, pero resultando al mismo tiempo limitadas, pues con la pretensión de mantener la estabilidad del sistema, no lograron encarar los aspectos estructurales críticos de la democracia, la gestión pública y política” (Zegada *et al.*, 2011:2).

Lo anterior se tradujo en el desencadenamiento de un proceso de crisis, que estalla en el año 2000, pero que trajo aparejada una serie de fisuras institucionales y por cierto estructurales, donde el rol del Estado se vio seriamente cuestionado. En ese contexto es que la figura de Evo Morales adquirió notoriedad, situación que se tradujo en el ascenso al poder por parte del líder sindical en el año 2005, consagrándose como el primer presidente en la historia reciente de Bolivia que fue directamente elegido en las urnas sin que el Congreso Nacional tuviera que dirimir. En aquella ocasión obtuvo un 53.74% de respaldo nacional, o sea, de 3,671,152 de personas inscritas en el Padrón Nacional Electoral (PNE), Evo obtuvo 1,544,374 de votos.

Esta elección vino a poner término a un proceso de creciente inestabilidad política y que cerró el ciclo de la llamada “democracia pactada”, suscrita en 1982 por Víctor Paz Estenssoro (MNR) y Hugo Banzer (ADN), acuerdo que dio forma a un proceso de reorganización democrática de Bolivia que cristalizaría en la adopción de un número importante de reformas político-económicas que redireccionaron el rol del Estado en clave de libre mercado y en conjunción con la creación de una Nueva Política Económica (NPE), que dio pie al decreto 21060.

El efecto producido por este paquete de medidas de corte neoliberal fue que “(...) tendieron a controlar la alta participación del Estado en la conducción de la economía y particularmente en la creación de empleos públicos, remuneraciones e inversión” (Quitral, 2012: 72). Tal acuerdo contó con los apoyos de las principales fuerzas políticas de esos años, como el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), de corte populista, el Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR), de raíz marxista, y Acción Democrática Nacionalista (ADN), quien defendió la economía de libre mercado y la democracia representativa. Como resultado de este proceso de estabilidad político-institucional, se abrieron las opciones para la aparición de figuras políticas que encauzaran un nuevo proceso democrático en Bolivia, lo cual se tradujo en la profundización de la democracia representativa y en la consolidación del sistema neoliberal boliviano.

Lejos de producir efectos positivos en el grueso de la población, ambos elementos sustentaron el enquistamiento en el poder de los partidos tradicionales, con variaciones prácticamente marginales entre sus posturas políticas y la privatización de los sectores claves en la economía boliviana. Como consecuencia de aquello, se agudizó la crisis de representación y se ahondaron las diferencias sociales, entrándose en un proceso de pauperización de los sectores populares. Aun así, Sánchez de Lozada (en su primer mandato, 1993-1997) pudo llegar al poder con un alto porcentaje de adhesión electoral (bordeando el 34%), periodo que le serviría para acelerar el desgaste político y robustecer el sistema neoliberal.

El proyecto político-económico, cimentado en las ideas neoliberales, reforzó la idea de un Estado democrático meramente representativo y fuertemente centralizado y dedicado a cuestiones constitucionales. Es decir que

(...) la aplicación del modelo económico neoliberal instaurado en el país a mediados de los ochenta redefinía los nuevos ejes ordenadores de la relación entre la sociedad y la economía. Entre sus efectos inmediatos, en el campo estrictamente económico, pero con un efecto socio/político innegable, está el fin de la omnipresencia del Estado en la escena empresarial en Bolivia; proceso que culminó con la capitalización (Tórez, 2013: 143-144).

Si bien bajo el primer mandato de Sánchez de Lozada el neoliberalismo entró en su fase de penetración extrema, desde el punto de vista político se conoció un segundo proceso de reformas institucionales, entre las cuales se destacan

Las reformas de Participación Popular, Descentralización Administrativa, Capitalización, Pensiones, Tenencia de Tierras y Reforma Educativa constituyen una “segunda generación” de

reformas de Estado que, a diferencia de las políticas macroeconómicas y fiscales de la anterior década, han requerido de cambios institucionales y políticos de mayor magnitud (Gray-Molina, Pérez de Rada y Yáñez, 1999: 3).

Estas medidas se ampararon en la ley de 20 de abril de 1994, que buscaba aumentar los mecanismos de participación y definir los sujetos activos de la participación popular, así como la nueva fisonomía de los gobiernos municipales y los recursos comprometidos para el fortalecimiento de la participación popular; haciendo del multiculturalismo un elemento central en esta nueva visión de Estado, entre otras cosas. La participación popular significó la generación de más de doscientos nuevos municipios, siendo lo más llamativo el incentivo a la participación ciudadana de organizaciones comunitarias campesinas, indígenas y también urbanas.

Aunque esta primera etapa significó un avance en dichas materias, el proceso de erosión institucional comenzaría a producirse. O sea, aquellas reformas que buscaron estabilizar la economía y dotar de gobernabilidad a Bolivia terminaron por producir todo lo contrario, acelerando un proceso de descomposición política con fuerte predominio tecnocrático. El “gonismo” tuvo gran responsabilidad en esta situación, pues con la enorme expectativa fijada en las pretensiones de la capitalización, ésta no logró alcanzar las cifras esperadas para un país cuya necesidad de disminuir la brecha entre ricos y pobres era inmediata:

La capitalización no arrojaba la anunciada bonanza económica y las empresas multinacionales miraban más sus propios intereses que los del país. Aunque en ella se mantiene la figura de “riesgo compartido” entre el Estado boliviano y las empresas internacionales capitalizadoras, en la práctica son estas últimas las que toman las principales decisiones y se llevan los mayores dividendos (Albó, 2008: 53).

A eso se debe sumar que el sistema de partidos, que entre 1982 y 1985 tuvo una clara tendencia a la moderación, posteriormente, en un ciclo multipartidista, avanzó hacia un proceso de polarización (1985-2000), que tuvo su momento de cristalización con la caída del segundo gobierno de Sánchez de Lozada y un creciente proceso de movilización social. Pero el proceso de desgaste del presidencialismo en Bolivia comenzó a hacerse latente ya con la llegada al gobierno del ex dictador Hugo Banzer (1997-2001), quien sólo llegó al poder en esos años con un 20.8% de los votos, siendo uno de los sufragios de la época más bajos que obtenía el entonces líder de Acción Democrática Nacionalista (ADN). Justamente, como se produjo inevitablemente una dispersión de votos, esta situación redundó en la conformación de la conocida “megacoalición”:

(...) la coalición más amplia de la historia reciente, la que le proporcionó una holgada mayoría parlamentaria de más de dos tercios y en la que participaron no solo los partidos de la oposición al anterior gobierno de Sánchez de Lozada (Goni), como el MIR y ADN, sino uno de sus aliados, la Unidad Cívica Solidaridad (UCS), partido neopopulista que pasó del lecho gonista a un romance con Banzer, apoyado en el discurso de la gobernabilidad. Otro aliado notable fue Conciencia de Patria (Condepa), partido de raigambre popular en la zona occidental, caracterizado por su oposición radical al neoliberalismo y que se brindó como la cara social de la llamada megacoalición (Montaño, 1998: 3).

Para el año 2002, y con el retorno de Sánchez de Lozada con el mismo porcentaje de Banzer (20.8%) a la presidencia de Bolivia, irrumpe con fuerza el Movimiento al Socialismo (MAS) y su líder, Evo Morales, quien asumió una posición distante de la nueva administración junto al Movimiento Indígena Pachakuti (MIP), liderado por Felipe Quispe.

En suma, el intenso proceso de consolidación institucional llevado a cabo durante veinte años de democracia no pudo contener el agotamiento de la “democracia pactada” como sistema de gobierno. Las alianzas gubernamentales compensaron, cada vez más laboriosamente, la falta de mayoría absoluta obtenida por los candidatos a la presidencia desde 1985, que se debió en parte al aumento del abstencionismo en las elecciones presidenciales (Alenda, 2004: 7-8).

La instalación de un modelo neoliberal dio a Bolivia algún grado de estabilidad política para la implementación de algunas reformas políticas; sin embargo, las expectativas por dicho modelo se derrumbaron a partir del año 2000: “La capitalización no arrojaba la anunciada bonanza económica y las empresas multinacionales miraban más sus propios intereses que los del país” (Albó, 2008: 53). Una serie de movilizaciones sociales comenzaron a gestarse y presentarse para dar cuenta del malestar hacia un sistema que generaba los efectos contrarios a lo propuesto originalmente.

El gonismo del año 2000 era un fantasma de lo que había sido años antes en Bolivia, entrando en un bloqueo permanente a las iniciativas legislativas de la nueva fuerza política emergente, como era el MAS y sus aliados políticos, quienes no titubearon para volver a ocupar las calles como forma de presión social y política. Se avizoraba un quiebre en el sistema multipartidista boliviano, que además develaba una serie de tensiones estructurales que criticaban el rol del Estado desde distintos enfoques y alentaban una radical transformación, forzada principalmente desde la acción colectiva.

Fue así como, en febrero de 2003, miles de bolivianos volvieron a salir a las calles para manifestarse en contra de la ley del “impuestazo” a los salarios. Tanto La Paz como El Alto

fueron las ciudades como mayor revuelta social, arrojando un saldo de 33 muertos (17 civiles) y más de 200 heridos. Finalmente, el Presidente retira la propuesta de ley y desde ese momento comienza a refugiarse políticamente en el ejército para controlar los probables estallidos sociales en Bolivia.

Este primer suceso oscuro en la nueva administración del “gonismo” se conoció como “Febrero rojo”. Pero lamentablemente para el Presidente, estas escenas de violencia social nuevamente se repetirían entre septiembre y octubre de ese año, con el llamado “Octubre negro” o “Guerra del gas”, en referencia a la pretensión de las empresas transnacionales de vender el preciado recurso a los EE.UU. y hacia México usando como plataforma a Chile. Así, las protestas, la acción colectiva, las huelgas de hambre y otras acciones se cruzaron con elementos de la memoria histórica de Bolivia y de reivindicación marítima, que sufrirían nuevamente la dura represión del aparato estatal y del ejército boliviano, dejando como saldo final 59 muertos y más de 400 heridos.

La presión social hacia Goni se fue incrementando, y algunos sectores sociales de gran influencia comenzaron a exigir su renuncia, encontrando total respaldo al interior de algunos miembros del ejército; la consecuencia fue la renuncia del Presidente el 17 de octubre de 2003. En su reemplazo asumió Carlos Mesa (2003-2005), quien originalmente tuvo un acercamiento con Evo, pero que con el correr de las semanas se fue alejando, principalmente por la serie de concesiones sociales que hace Mesa a la sociedad cruceña. Como no contaba con un partido político que le respaldara en la toma de decisiones, finalmente Mesa tuvo que renunciar a favor del gobierno transitorio de Eduardo Rodríguez Veltzé (del 9 junio de 2005 al 22 enero de 2006), quien era presidente de la Corte Suprema, es decir, el tercero y último en la línea de sucesión constitucional, y quien podía adelantar el proceso de elecciones presidenciales y así terminar con la tensión política.

El nuevo proceso electoral que se abrió en Bolivia significó la llegada al poder de Evo Morales, un presidente que tuvo la dura misión de recomponer la democracia, acabar con los escándalos de corrupción política, ordenar la economía boliviana y reconstruir nuevos vínculos entre el aparato estatal y la sociedad civil. Además, debía acabar con el predominio de las élites políticas conservadoras y los partidos tradicionales, que dotaron a Bolivia de cierta estabilidad pero que contribuyeron a que los partidos hegemónicos ocuparan los puestos de gobierno y generaran una mala imagen entre la sociedad.

### **3.1. Evo Morales y la democracia**

Con la llegada de la democracia, Bolivia rompió con años de antagonismos políticos que habían dotado de una alta ingobernabilidad en el país. Sin embargo, en los ochenta se logró poner fin a una larga tradición de golpismos, a la preeminencia de los populismos, que se habían adoptado como fórmula política permanente, y a una larga tensión entre las élites políticas hegemónicas:

(...) las peleas entre las facciones del s. XIX, el violento pugilato entre conservadores y liberales durante la rosca minera, los campos de concentración, destino de los opositores de la revolución del 52 (...) Todas estas acciones respondían a una nefasta hermenéutica basada en entender que el poder se usa y no se comparte y que el que piensa diferente es un enemigo, no un contendiente, es decir, respondían a una argumentación política autoritaria que contradecía principios básicos de la democracia(...) (Iraegui, 2012: 101).

Como señalamos en párrafos anteriores, esta lógica cambió para dar paso a la democracia de los acuerdos, ecuación que desplazó a la vieja política del enfrentamiento ideológico. No obstante, tales acuerdos fueron en su mayoría entre las élites gobernantes, invisibilizando a gran parte de la sociedad civil, que se transformó en mero espectador de los procesos políticos bolivianos. Como bien menciona Antonio Mayorga, se comenzó a experimentar la "(...)" creación de un sistema político moderno" (Mayorga, 1999: 147).

Desde un punto de vista institucional, Bolivia se ha caracterizado por una débil institucionalidad, amparada en una larga tradición de prebendas estatales por parte de las oligarquías políticas, que veían en el aparato estatal la oportunidad de pagar favores políticos a su militancia; situación que iba en desmedro de cualquier proceso de modernización de las instituciones locales. Si a eso se le suma el despido masivo de personeros de Gobierno tras el cambio de mando, toda intención de mejora de las políticas públicas eran entorpecidas con esta práctica habitual, que era considerada propia de una cultura política de larga data.

El resultado final fue una excesiva burocratización del Estado y la ineficiencia de la institucionalidad vigente, cuestión que redundó en un pesimismo social por parte del pueblo boliviano, que observaba cómo las instituciones no resolvían sus problemas de fondo. Pero esta situación comenzó a sufrir cambios con el ascenso al poder de Evo Morales, la instauración del Estado Plurinacional y la aplicación de una democracia intercultural, ya que "(...)" comporta instituciones de democracia representativa, participativa y comunitaria, el tenor predominante de los cambios institucionales es relativamente conservador porque se

mantiene el presidencialismo y el bicameralismo, dos rasgos básicos del anterior régimen político”. (Mayorga, 1999: 39).

Uno de los cambios institucionales más importantes aplicados bajo la presidencia de Morales fue la implementación del régimen de autonomías a nivel subnacional, que buscaba generar una cierta descentralización política, permitiendo la generación de gobiernos departamentales, indígenas y municipales. El sentido de todo esto era robustecer los espacios regionales y fortalecer las dimensiones democráticas, aun cuando esta idea chocará intempestivamente con aspectos centralistas de la cultura política. Desde la llegada del MAS al poder, se comienza a observar en Bolivia un proceso de refundación estatal que se materializa entre los años 2006-2007 por vía de la Asamblea Constituyente (AC), cuyos antecedentes están definidos por los procesos de polarización política sufridos por el gonismo, los cuales retratamos en capítulos anteriores. Fue así como la agenda del Gobierno tomó dos líneas bien definidas: por un lado, la generación de excedentes económicos para lograr un mayor y más equitativo ingreso y, por otro, la implementación de políticas públicas en salud, educación y seguridad social. Pero además, se procedió a aplicar un mayor protagonismo estatal en la industrialización de áreas claves, como la minería y los hidrocarburos, con miras a un trabajo estatal de redistribución de los ingresos del Estado e instalación de programas sociales con raíz popular.

Todo lo anterior fue sustentado en la política de nacionalización de los recursos naturales, situación que definió un nuevo trato entre el Estado y las empresas transnacionales, beneficiando profundamente a la nueva política de Estado de Evo Morales:

El impacto económico de esta medida fue evidente y, adicionalmente, el Gobierno negoció con Argentina y Brasil un incremento en los volúmenes y los precios del gas boliviano exportado a esos países, generando mayores ingresos fiscales. Si a eso sumamos la condonación de la deuda externa bilateral y multilateral, las condiciones económicas se tornaron favorables y se pusieron en evidencia en la balanza comercial. Y todo ello a pesar del contexto negativo provocado por la crisis global” (Mayorga, 1999: 130).

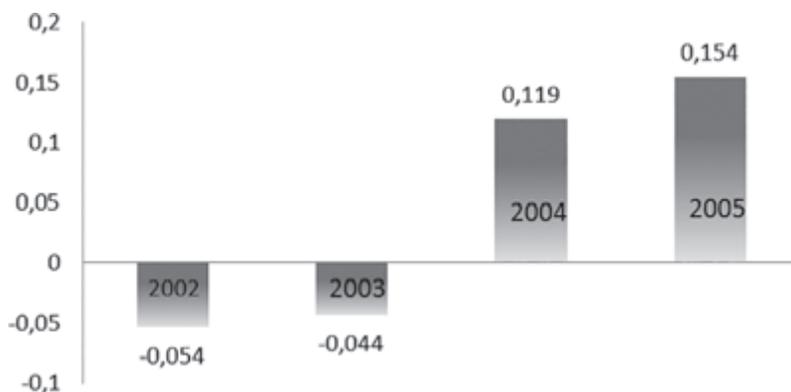
Estas medidas habrían permitido mejorar sustancialmente los indicadores económicos bolivianos, pasando de una situación de débil democracia económica a una reducción en los indicadores en esta materia. Recordemos que a comienzos del siglo XXI, Bolivia registraba alrededor de 5.8 millones de bolivianos en situación de pobreza; un 63.8% estaba en esta condición en 2005, para bajar en 2012 a un 38.9%. Las zonas más afectadas eran espacios rurales como las zonas del valle y las mesetas de Potosí y Chuquisaca, así como también

los departamentos de Beni y Oruro. En el siguiente capítulo se analizará el impacto de estas medidas de la democracia en materia económica.

#### 4. Los indicadores democráticos de IDD-Lat: el caso de Bolivia

IDD-Lat es un índice creado el año 2002 por el Konrad Adenauer Stiftung, que busca medir el desarrollo democrático de los países latinoamericanos. Dicho instituto analiza aspectos democráticos de 18 países de la región, los cuales son evaluados y comparados numéricamente sobre la base de cuatro dimensiones distintas. La primera se define como *legalidad o institucionalidad del régimen democrático*, y se puede considerar como una verdadera barrera de entrada para los países que se desea evaluar. No constituye una dimensión numérica, pero si es el umbral mínimo para comenzar el estudio. Como segundo indicador se presenta el *respeto de los derechos políticos y libertades civiles*; como tercer indicador se encuentra la *calidad institucional y eficiencia política*, para terminar con una cuarta dimensión, que considera el *ejercicio del poder efectivo para gobernar*. Esta última tiene dos subíndices bien definidos: *capacidad para generar políticas que aseguren bienestar* y *capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica*. Precisamente son estos dos subíndices los que cuantificaremos para analizar el desempeño de la democracia en esos aspectos en Bolivia, bajo el gobierno del presidente Morales.

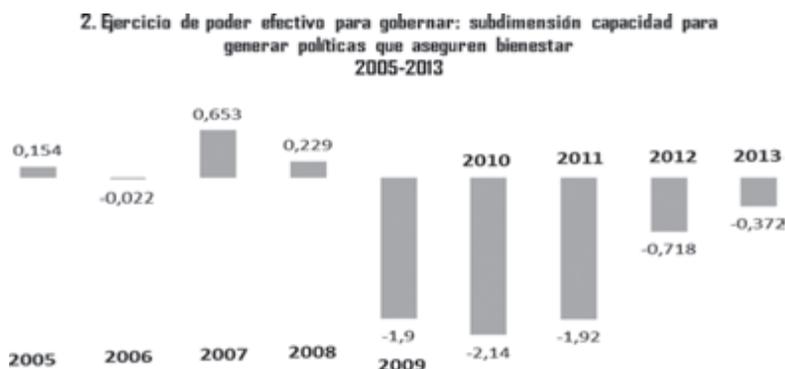
**Gráfico 1: Ejercicio de poder efectivo para gobernar: subdimensión capacidad para generar políticas que aseguren bienestar 2002-2005**



Fuente: Elaboración propia sobre los datos de IDD-Lat, años 2002-2005

Este primer gráfico da cuenta de que, luego de 2003, Bolivia desarrolló políticas tendientes a mejorar los indicadores, pero éstos seguían siendo insuficientes.

**Gráfico 2: Ejercicio de poder efectivo para gobernar: subdimensión capacidad para generar políticas que aseguren bienestar 2005-2013**



Fuente: Elaboración propia sobre los datos de IDD-Lat, años 2005-2013

El segundo gráfico muestra una etapa compleja para Bolivia, pues incorpora en esta etapa la crisis mundial de 2008, escenario económico adverso para la región y que impactó negativamente en la administración del presidente Morales. No obstante, desde 2011 se observa una mejora sustancial en esta subdimensión, aunque sigue siendo insuficiente hasta ahora. Como elemento adicional al análisis, Bolivia fue el segundo país en la región en mejorar sus indicadores económicos.

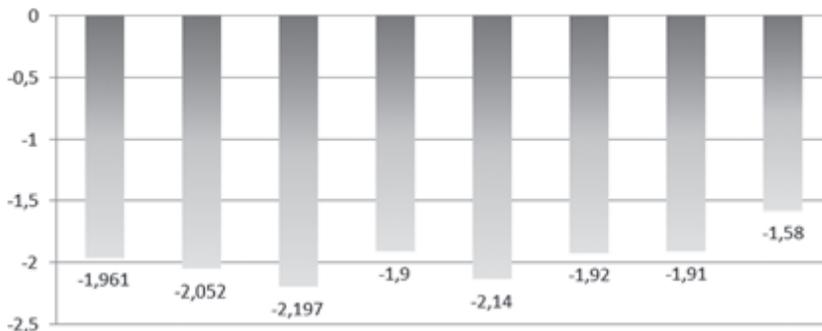
**Gráfico 3: Ejercicio de poder efectivo para gobernar: subdimensión capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica 2002-2005**



Fuente: Elaboración propia sobre los datos de IDD-Lat, años 2002-2005

El Gráfico 3 da cuenta de cómo ha sido la tendencia en Bolivia en cuanto al desarrollo de políticas públicas que a su vez demuestran manejo económico. Los datos son claramente negativos y muestran cómo la democracia no fue capaz de responder a estas situaciones.

**Gráfico 4<sup>1</sup>: Ejercicio de poder efectivo para gobernar: subdimensión capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica 2006-2013**



Fuente: Elaboración propia sobre los datos de IDD-Lat, años 2006-2013

Finalmente, para el período del presidente Morales la tendencia negativa ha permanecido (con matices, por cierto) aunque desde 2011 se advierta una leve mejora en este sentido, muy en concordancia con el Gráfico 2 que analizamos. Sin embargo, aún los desafíos siguen siendo importantes para un país que hace muy poco ha logrado cierta gobernabilidad democrática.

## 5. Colofón

El balance democrático en Bolivia, después de 30 años, es relativamente satisfactorio, pues hoy el país ha cumplido un tercio de estabilidad democrática, haciendo de este proceso algo serio que significó elevar los niveles de participación electoral a umbrales históricos. Por ejemplo, hoy los bolivianos registran una de las tasas de participación más elevadas en la

<sup>1</sup> Para una mejor comprensión de los gráficos construidos para este trabajo, es importante consignar que los datos extraídos responden al Índice de Desarrollo Democrático de América Latina que elabora anualmente la Konrad Adenauer Stiftung, desde el 2002 hasta el 2013, pero centrándose en los años 2005-2012. Las variables con las cuales trabaja el organismo son las siguientes: La primera es "Derechos políticos y libertades civiles, democracia de los ciudadanos"; la segunda, "Calidad institucional y eficiencia política"; la tercera, "Capacidad para generar políticas que aseguren bienestar"; y la última, "Capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica". Sin embargo, en este trabajo se operó con las subdimensiones relacionadas con las variables tres y cuatro. Para la primera se trabajó con la variable "Capacidad para generar políticas que aseguren bienestar", y para la segunda, con "Capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica". Cada una de estas variables se fue ponderando de forma longitudinal para observar su evolución en el tiempo y determinar si durante el mandato del Presidente Evo Morales hubo avances o no en estas materias.

región en edad de votar, estimándose en un 87.8%, según el Instituto Nacional de Estadísticas para Bolivia (INE).

Si bien esto, desde un punto de vista de la participación electoral, es bastante significativo, en comparación a los anteriores procesos electorarios, la democracia boliviana sigue pendiente en cuestiones de índole social. Probablemente no se esté de acuerdo en esta aseveración, ya que para gran parte de los estudios de ciencia política la democracia no debe velar por la justicia social. Empero, los regímenes democráticos debieran propender a mejorar sus indicadores, por el bien de la estabilidad política y de la gobernabilidad. En este punto Bolivia ha ido mejorando sus indicadores, cuestión que queda expresada en los gráficos anteriormente usados para fundamentar estos elementos, aunque aún quedan muchas cosas por hacer.

El repunte en Bolivia recién comenzó a desarrollarse desde 2011, año en que ese país comenzó a reflejar excelentes indicadores económicos, gracias al crecimiento del precio de los hidrocarburos y del gas. Si a eso sumamos que la inversión directa extranjera, después de la brusca caída sufrida entre 2003 y 2006, logra estabilizarse y remontar a comienzos del año 2007, la economía boliviana comenzaba a dar muestras de mejora, pero aún por debajo del año 2000. Es aquí donde se comprueba nuestras hipótesis, en términos de que, si bien durante la presidencia de Evo Morales la democracia ha mejorado sustantivamente, la burocratización institucional, la pauperización en que viven las comunidades indígenas, la extrema diferenciación de los ingresos del mundo indígena con el resto de la sociedad, las bajas probabilidades educativas del grueso de la población y la dificultad de acceder a beneficios sociales, siguen estando presentes y limitando el actuar del Estado.

Estos factores, más los tipos de desigualdades que han sido históricas en Bolivia, empujan a que siga en deuda la justicia social, materializada en la enorme diferencia en los niveles de ingreso *per cápita*. Hay que considerar además, la existencia de un proceso histórico que propició las diferencias sociales, amparado por arreglos institucionales y legales que fomentaron esta condición. Es decir, el mundo indígena fue ubicado en el último lugar de la sociedad, para convertirse en un grupo social instrumental al progreso social de las élites locales.

Aun cuando se ha observado un avance en esta materia, al otorgarse mayor reconocimiento al sector indígena con la creación de algunos organismos (la Subsecretaría de Asuntos Étnicos y la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia), lo cierto es que en Bolivia se sigue

manteniendo una asincronía entre los derechos de la población indígena y el ejercicio de los mismos. Es cierto que con la transición a la democracia en Bolivia, desde 1982, se produjo un punto de inflexión en lo que se refiere a estas persistentes diferencias sociales, no ha sido suficiente para albergar una amplia diversidad y el pleno reconocimiento indígena. A pesar de los inconvenientes que presenta la democracia boliviana, ésta ha dado señales de reducir los enclaves coloniales que sustentaban las desigualdades sociales, aunque las demandas de los sectores indígenas requerirán de una mayor reflexividad social y de la aplicación de nuevas transformaciones institucionales destinadas al cumplimiento de estos logros. Si bien la llegada al poder de Evo Morales se constituyó en una esperanza social de la población relegada históricamente por las oligarquías, este proceso no ha estado exento de dificultades y complicaciones, provenientes de sectores conservadores que han visto amenazados sus privilegios. Aun así, Evo Morales ha significado nuevas mejoras sociales (por ejemplo, la reducción de la pobreza) y la emergencia de nuevos enfoques sociales, lo que -probablemente- permita transitar hacia mejores resultados sociales que reafirmen la democracia.

*Fecha de recepción: 24 de marzo de 2016.*

*Fecha de aceptación: 30 de septiembre de 2016.*

*Manejado por la A.B.C.E.*

## Referencias

1. Albó, Xavier. 2008. *Visiones sobre el proceso democrático en Bolivia: 1982- 2007. Bolivia 25 años construyendo democracia*. Bolivia: Editorial Mava.
2. Alenda, Stéphanie. 2004. "Bolivia, la erosión del pacto democrático". *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 18(1-2), Chile.
3. Bobbio, Norberto. 1996. *El futuro de la democracia*. México: FCE.
4. Canale-Mayet. Antonio, Aldo Cassinelli y Alejandro Olivares. 2008. "Calidad de la democracia y gestión pública". *Revista de Estudios Politécnicos*, 7(11).
5. Dahl, R. 1989. *La poliarquía*. Madrid: Tecnos.
6. De Souza, Boaventura. 2004. *Democracia de alta intensidad. Apuntes para democratizar la democracia*. Bolivia: CNE.
7. Dussel, Enrique. 2006. *20 tesis de política*. México: Siglo XXI
8. Gray-Molina, G, E. Pérez de Rada y E. Yáñez. 1999. "La economía política de reformas institucionales en Bolivia". Inter-American Development Bank, Washington, D.C. 20577.
9. IDD-LAT. 2013. Índice de desarrollo democrático de América Latina. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer.
10. Iraegui, Aitor. 2012. *La democracia en Bolivia*. La Paz: Plural ediciones.
11. Laclau, E. y C. Mouffe. 2001. *Hegemony and socialist strategy: Towards a radical democratic politics*. Nueva York: Verso.
12. Mayorga, Fernando. 2011. *Dilemas, ensayos sobre democracia intercultural y Estado Plurinacional*. La Paz: Plural ediciones.
13. Mayorga, René. 1999. "La democracia o el desafío de la modernización política". En: Fernando Campero (coord.), *Bolivia en el siglo XX. La formación de la Bolivia Contemporánea*. La Paz, Harvard Club, pp. 329-358.
14. Montaña, Sonia. 1998. "Bolivia. Dictador se hace, no se nace". *Nueva Sociedad*, 157: 4-15, septiembre-octubre.
15. Molina, José y Daniel Levine. 2007. "La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada". *América Latina Hoy*, N° 45, pp. 17-46.

16. Morlino, Leonardo. 2004. "Good and Bad Democracies: How to Conduct Research into the Quality of Democracy". *Journal of Communist Studies and Transition Politic*, 20(1), 5-27.
17. ----- 2007. "Explicar la calidad democrática: ¿qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias?". *Revista de ciencia política*, 27(2), 3-22, Santiago.
18. Quital Rojas, Máximo. 2012. *Los desafíos de una agenda bilateral: Chile y Bolivia. Entre las diferencias políticas y los acercamientos económicos 1970-1990*. Chile: Ril Editores.
19. ----- 2010. "Latinoamérica, entre las paradojas y el dolor social". *Encrucijada Americana*, 4(1), Santiago.
20. Schumpeter, Joseph A. 1984. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Folio.
21. Torrez, Yuri (coord.) 2013. *La izquierda en el poder o cuando los gobiernos progresistas lidian con lo popular en Bolivia (1943-2011)*. Bolivia: Grupo editorial Kipus.
22. Wright, Adam. 2011. "Democracia radical y prácticas de economía comunitaria: perspectivas para una andadura conjunta". *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, 113: 13-31.
23. Zegada, María Teresa, Claudia Arce, Gabriela Canedo y Albert Quispe. 2011. *La democracia de los márgenes: transformaciones en el campo político boliviano*. Argentina: Clacso, Muela del diablo editores.