



Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Iztapalapa

División de Ciencias Sociales y Humanidades

Posgrado en Estudios Sociales

(Línea en Procesos Políticos)

**La transformación del régimen presidencial en Bolivia
(2002-2009)**

Idónea comunicación de resultados que en la modalidad de
reporte final de resultados presenta:

Verónica Marlene Correa Flores

Para optar al grado de maestra en estudios sociales

Director: Gustavo Ernesto Emmerich Isaac

20 de enero de 2011

Índice

Introducción	4
1. Marco teórico	10
1.1 Régimen presidencial	11
1.1.1 El diseño institucional en el presidencialismo	15
1.1.2 Aclaraciones sobre el objeto de estudio	16
1.2 Críticas al presidencialismo	19
1.2.1 Las contra críticas	22
1.3 Presidencialismo parlamentarizado	29
1.4 ¿Democracia consensual o mayoritaria?	34
1.4.1 El modelo de democracia consensual en el presidencialismo	38
2. Elementos consensuales en la <i>democracia pactada</i>	41
2.1 Democracia pactada	41
2.2 Breve crónica de la democracia pactada	43
2.2.1 Balance de la democracia pactada	52
2.3 Revisión de variables	54
2.4 Conclusiones del capítulo	81
3. La caída de la democracia pactada y la transformación del presidencialismo en Bolivia (2003-2009)	83
3.1 La emergencia de nuevos actores y crisis de gobernabilidad (2003- 2005)	
3.2 La elección de Morales en 2005	92
3.3 Configuración del gobierno de Evo Morales y la agenda política	103
3.3.1 La nacionalización de los hidrocarburos	104
3.3.2 Asamblea Constituyente y referéndum autonómico	106

3.3.3 Líneas de debate: la Asamblea Constituyente y la lucha por las autonomías	110
3.4 Un ambiente político polarizado	115
3.5 Conclusiones del capítulo	117
4. Una nueva era en el presidencialismo boliviano: La nueva Constitución Política del Estado	119
4.1 La reelección de Morales 2009	119
4.1.1 Los partidos y los candidatos	123
4.2 Revisión de las variables de la democracia consensual para Bolivia	129
4.3 Conclusiones del capítulo	143
5. Análisis comparativo: de la democracia pactada a la nueva constitución y conclusiones	145
5.1 Análisis comparativo de las variables de Lijphart	145
5.2 El liderazgo de Evo Morales y la democracia plebiscitaria	153
6. Conclusiones	158
Apéndice	166
Anexos	175
Bibliografía	181

Introducción

Al finalizar la tercera ola de democratización tanto politólogos y políticos de América Latina vislumbraron la necesidad de debatir un cambio de régimen político que modificara el modelo presidencial por un modelo parlamentario. La razón por la que tanto sectores académicos como políticos pusieran en la mesa de debate las deficiencias de los regímenes presidenciales, puede ser explicada a partir de la recuperación de la democracia en la región después del largo dominio militar.

La idea de adoptar un régimen parlamentario y abandonar el modelo presidencial, considero, puede ser explicada a partir de dos factores: primero, la profunda crítica en sectores académicos sobre las desventajas del régimen, impulsadas primordialmente por Juan Linz; y segundo, por el interés de algunos países por reconfigurar su organización institucional de acuerdo a nuevos esquemas de corte democrático. Sin embargo, pese a las diferentes mesas de debate sobre el cambio de régimen que se organizaron en algunos países como Chile, Brasil Bolivia¹, ningún país de América Latina dejó de ser presidencialista.

El panorama político en América Latina sigue bajo el control del presidencialismo, sin embargo es evidente que cada uno tiene sus propias características, y que si bien no hubo una transformación hacia el parlamentarismo, sí hubo un esfuerzo por modificar las instituciones que rodean al poder presidencial, esto de acuerdo a la realidad política particular de cada país. Al realizar una revisión sobre la configuración institucional

¹ Para mayor referencia véase Fundación Milenio (1993) *Una constitución para Bolivia*, La Paz, Fundación Milenio; Centro de Estudios Públicos (1990) *Consideraciones sobre alternativas semipresidenciales y parlamentarias de gobierno: Mesa redonda presentada por Giovanni Sartori, Arend Lijphart, Santiago Niño, Humberto Nogueira, Arturo Valenzuela, Enrique Barros*. Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos.

latinoamericana, lo que encontramos es que existen diferentes tipos de presidencialismos, así como configuraciones institucionales alternativas.

Al situarme en el debate sobre el presidencialismo, no buscaba profundizar sobre las ventajas o desventajas del mismo, sino más bien buscaba indagar si las fallas detectadas por Juan Linz, en 1985, se adecuaban a los presidencialismos de los últimos años, sobre todo a partir del surgimiento de nuevos liderazgos como los de Hugo Chávez en Venezuela, y de forma más concreta, Evo Morales en Bolivia.

Asimismo, me interesaba conocer qué tanto los presidencialismos latinoamericanos se han transformado durante los últimos años, motivo por el que identifiqué que el presidencialismo boliviano es un caso de estudio interesante, para los fines que me propuse, ya que hasta el año 2002 había representado una realidad alternativa al presidencialismo de tipo tradicional, y también porque el fenómeno de Evo Morales en la presidencia de Bolivia sugería que el régimen presidencial boliviano sería transformado. Esta posible transformación se encontraba fundamentada en la adopción de una nueva constitución, lo que implicaba la creación de una nueva estructura institucional que modificaría al régimen presidencial.

Una segunda razón, para la selección del estudio de caso surge de las particularidades de la elección de Evo Morales, quien fue electo para el cargo de presidente en el año 2005 con la mayoría absoluta de los votos (53.7%), un resultado que no se observaba en Bolivia desde 1982, estos resultados demuestran que hay un cambio significativo entre los periodos presidenciales anteriores y éste nuevo periodo, pues el presidente goza de mayor legitimidad que sus antecesores. También es relevante que la llegada de Morales al poder estuvo acompañada del Movimiento al Socialismo (MAS) que surgía como

un partido político nuevo que no figuraba dentro de los partidos tradicionales de Bolivia.

El sistema político boliviano entre 1985 y 2002 se caracterizó por la implementación de un modelo de consensos económico y de orden político. Fue a partir de la presidencia de Víctor Paz Estensoro, que el régimen presidencial boliviano traspasó las fronteras de un sistema de partidos altamente fragmentados hacia la conformación de un sistema de partidos dominado por tres fuerzas políticas: Movimiento Nacional Revolucionario fundado por Víctor Paz Estensoro, Acción Democrática Nacionalista, partido fundado por el ex dictador Hugo Banzer Suárez y el Movimiento Izquierda Revolucionaria cuyo líder era Jaime Paz Zamora.

El proceso de consolidación de pactos políticos, que ha sido denominado como democracia pactada, estuvo en gran medida condicionado por el elemento constitucional, que establecía que la elección presidencial quedaba en manos del Congreso cuando ningún candidato obtuviera la mayoría absoluta de los votos en la elección popular. Dado que ningún partido lograba obtener la mayoría absoluta de los votos, los partidos buscaron el establecimiento de pactos y coaliciones que funcionaran, no solo para la elección presidencial, sino que también se mantuvieran durante el periodo de gobierno. Fue así, que desde ese año, 1985, hasta el 2002 el sistema político funcionó bajo esta dinámica, que fue irrumpida por la crisis de inestabilidad política y económica que propiciaron el florecimiento de conflictos sociales, de tal intensidad, que en octubre de 2003 llevaron a la renuncia del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada y, en 2005, al presidente Carlos Mesa

Se eligió el periodo presidencial de Evo Morales como el eje de esta investigación, debido a que dicho período representa la ruptura entre el

modelo presidencial de Bolivia considerado como un régimen *sui generis*, y el inicio de un nuevo tipo de presidencialismo, contenido en la nueva constitución de Bolivia, promulgada en enero del 2009.

El planteamiento teórico al cual se suscribe esta investigación es el modelo teórico de Arend Lijphart sobre los modelos de democracia. Lijphart considera que las democracias modernas pueden ser medidas bajo una escala que mide su tendencia hacia el mayoritarismo o hacia el consensualismo.

La democracia de tipo mayoritaria, que Lijphart asocia al modelo presidencial, responde al principio del gobierno de las mayorías porque concentra el poder político en un gobierno electo por la mayoría, y éste que ejerce el poder basado en ese principio. Mientras que el modelo consensual, busca ampliar la participación política a un mayor número de actores, porque maximiza el tamaño de las minorías en la toma de decisiones. Para evaluar el desempeño de las democracias Lijphart ocupa dos grupos diferenciados de variables que avalúan a la democracia en esos dos sentidos.

Bajo este esquema, la presente investigación busca probar que el estado de la democracia en Bolivia puede ser evaluado bajo los términos de las diez variables de Arend Lijphart; a partir de esa consideración, el trabajo se ha dividido en tres momentos: un primer momento que contempla el periodo de la democracia pactada de 1985-2002, un segundo momento que estudia el periodo de transición del año 2002-2009, y finalmente un tercer momento que se encarga de estudiar la configuración del sistema institucional y régimen presidencial después de la promulgación de la constitución de 2009

En el primer capítulo de esta investigación se elaboró una revisión teórica sobre el concepto presidencialismo, así como de trabajos de corte

empírico que se refieren al presidencialismo en América Latina; particularmente trata del régimen presidencial boliviano al que se ha denominado como presidencialismo parlamentarizado. También, con base en los objetivos de la presente investigación, se definirá el modelo teórico de Arend Lijphart para justificar el estudio de caso.

En el capítulo dos describo el modelo de democracia pactada durante el periodo 1985-2002 a través del recuento de los pactos que realizaron los partidos y actores políticos durante esta etapa. También, con base en el modelo teórico de Arend Lijphart se ubicaron y analizaron, durante el mismo periodo, los elementos de tipo consensual o mayoritario presentes en los periodos presidenciales que corresponden a ese periodo.

En el capítulo tres se analizan las causas de la caída del modelo de tipo consensual, a partir de la revisión de algunos acontecimientos como fueron la emergencia de nuevos actores políticos y movimientos sociales al final del periodo denominado como la democracia pactada; asimismo también se ubicaron algunos acontecimientos políticos que derivaron en una crisis política durante los años 2003-2005. En este mismo capítulo se dedica un apartado a la presentación y análisis de los resultados de las elecciones generales del año 2005. Por último se analizan los principales aspectos de la agenda política de Evo Morales en su primer periodo de gobierno.

Los resultados de las elecciones generales del 6 de diciembre de 2009 son analizados en el capítulo cuatro de este trabajo; el objetivo de este capítulo es identificar las fuerzas políticas que contendieron durante estas elecciones. El objetivo principal de este capítulo es también identificar las repercusiones del cambio de constitución en 2009 sobre el régimen presidencial por lo que nuevamente se implementó el modelo de Arend Lijphart.

En el capítulo cinco de esta investigación se presenta el análisis comparado de las tres etapas históricas de la investigación: la primera etapa que corresponde a la democracia pactada (1985-2002), la segunda etapa es una etapa de transición (2003-2009) y la tercera etapa que corresponde a la aprobación de la nueva Constitución y reelección de Morales. En este mismo capítulo se analizan las características del liderazgo de Evo Morales y el uso de mecanismos de democracia directa durante su gobierno. En el capítulo seis se presentan las conclusiones, así como las últimas reflexiones sobre la investigación.

Por último, anexo como apéndice el estado del arte de esta investigación, así como una cronología, esto permitirá al lector ubicar algunos sucesos importantes del país y los trabajos revisados en esta investigación.

Cap. 1 Marco Teórico

Los estudios sobre las democracias latinoamericanas realizados desde la década de los sesenta demuestran multiplicidad de enfoques teóricos para estudiar a la región, como son los estudios marxistas, estructural funcionalistas, institucionalistas, entre otros. También en esta etapa diversos investigadores de origen estadounidense, o latinoamericanos, se interesaron en hacer un análisis de los regímenes políticos; los temas que les interesaba estudiar eran: el análisis de las elecciones, los sistemas de partidos, la cultura política, las formas de gobierno, entre otros.

Gerardo Munk,² elaboró una revisión acerca de los estudios politológicos de la región latinoamericana durante los últimos treinta años, en ella descubrió que hay una línea de investigación que emerge del proceso de transición democrática en la década de los ochenta y noventa. Munk explica, que en un primer momento las investigaciones se concentraban en el proceso de transición a la democracia, pero durante los últimos años los estudios se han dedicado, con mayor frecuencia, en investigar la estabilidad democrática y, por lo tanto, en el desempeño de las instituciones democráticas.

De esta forma, el estudio sobre la eficacia del régimen presidencialista en América Latina se convirtió en el objeto de estudio de algunos sectores académicos que consideraba que la alteración del modelo original estadounidense era responsable de la ineficiencia del presidencialismo y en algunos casos también del quiebre democrático³.

² Gerardo Munk (2007) “Agendas y estrategias de investigación en el estudio de la política latinoamericana”, *Revista de Ciencia Política*, año/vol. 27, número 001, Santiago de Chile, Pontificia Universidad de Chile.

³Véase: Juan Linz, (1994) “Democracia presidencial o parlamentaria o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica? En Juan Linz y Arturo Valenzuela, *Las crisis del presidencialismo*, Madrid, Alianza

El marco teórico que se desarrolla a continuación tiene como objetivo hacer una introducción sobre los enfoques teóricos que han estudiado el presidencialismo latinoamericano. En un primer apartado se presenta el concepto de régimen presidencial, así como los orígenes del mismo. Un segundo apartado hace referencia a las críticas del presidencialismo latinoamericano y las contra-críticas hacia este modelo, un tercer apartado se ocupa de estudiar el concepto presidencialismo parlamentarizado, un cuarto apartado que aborda el modelo de democracia consensual y mayoritaria de Arend Lijphart.

1.1 Régimen presidencial

El régimen presidencial se originó y desarrolló en los Estados Unidos sobre la base de la constitución de 1787. Maurice Duverger distingue al régimen presidencial a través de las siguientes características: “El presidente es a la vez jefe de Estado y jefe de gobierno y ejerce efectivamente sus poderes, los ministros no tienen autoridad política propia, son dirigentes administrativos y colaboradores del presidente, el régimen presidencial no conoce a un concejo de ministros”. A diferencia del régimen parlamentario, el presidencial está conformado por un cuerpo de gobierno integrado por *secretarios de Estado*, que sin autoridad política propia, son los dirigentes administrativos de sus departamentos ministeriales y los concejeros y colaboradores del presidente en el plano gubernamental,”⁴ y por tanto no forman parte de la toma de decisiones, como si lo hacen los ministros en el parlamentarismo.

La segunda característica es que “ese jefe único de Estado y jefe de gobierno es elegido por toda la nación, por medio del sufragio nacional directo

⁴Maurice Duverger (1970), *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, p.150

o indirecto.⁵” La elección presidencial, explica Duverger, “le confiere al presidente una gran autoridad, y lo coloca a la misma altura del Parlamento, puesto que uno y otro emanan de la soberanía popular”; la elección del presidente conlleva que sea toda la nación la que elija a una sola persona para ejercer el poder. Por otra parte, la elección del poder legislativo en el régimen presidencial “está desperdigada entre varias centenas de individuos, que son elegidos uno por uno por una fracción del cuerpo electoral”.⁶

Finalmente, la tercera característica expuesta por Duverger se refiere a la independencia que existe entre el poder ejecutivo y legislativo, misma que se deriva de la lógica de la división de poderes hecha por Montesquieu. “Los elementos esenciales de esta independencia son: primero, que el parlamento no puede derribar al presidente con un voto de desconfianza, como en el régimen parlamentario y segundo, que el presidente no puede disolver al parlamento”.⁷

La definición de presidencialismo de Duverger está basada en el régimen estadounidense, es por ello que destaca la estabilidad del régimen presidencial. Para Duverger, la estabilidad del régimen consiste en que la convivencia entre parlamento y presidente está determinada por periodos de tiempo establecidos, en los que ambos poderes deben convivir, aun cuando el presidente sea de un partido político y la cámara esté integrada mayoritariamente por un partido opuesto⁸.

⁵ En Estados Unidos se eligen a través del sufragio electoral directo a los “electores presidenciales,” quienes a su vez eligen al presidente.

⁶ Maurice Duverger (1970) op.cit p.152

⁷ *Idem*. P.153

⁸ *Idem* 150

Otras definiciones

En 1985, después de haber analizado el quiebre de las democracias en el continente americano durante la década de los setenta, Juan Linz asume como nueva línea de investigación el análisis del presidencialismo latinoamericano. Este nuevo trabajo buscaba identificar las relaciones causales que explicaran el fracaso de la democracia en América Latina

Según Linz, en los sistemas presidenciales:

“Un ejecutivo con considerables poderes en la constitución y generalmente con absoluto control de la composición de su gobierno y la administración, es elegido por el pueblo (directamente o por un colegio electoral elegido con ese fin) por un periodo de tiempo fijo, y no depende de un voto de confianza formal de los representantes elegidos democráticamente en un parlamento; el presidente, no sólo es el que ejerce el poder ejecutivo, sino también el jefe simbólico del estado, y no se le puede destituir, excepto en algún caso excepcional”⁹

Giovanni Sartori, en *Ingeniería constitucional comparada*, considera que un sistema político es presidencial “si, y sólo si, el jefe de Estado (el presidente) a) es electo popularmente; b) no puede ser despedido del cargo por una votación del parlamento o Congreso durante su periodo preestablecido, y c) encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa; esta última afirmación elimina todo aquel gobierno que por nominación se considere presidencialista, pero que en el ejercicio no ejerce ninguna autoridad legislativa”.¹⁰

Mathew Shugart y John Carey en, *Presidents and Assemblies, Constitutional Design and Electoral Dynamics*, consideran que la

⁹ Juan Linz y Arturo Valenzuela (1994) *La Crisis del Presidencialismo, Perspectivas comparativas*, Madrid, Alianza editorial.

¹⁰ Giovanni Sartori (1994) *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE, p.99

“característica definitoria del presidencialismo es la separación del poder ejecutivo del legislativo”,¹¹ también consideran que esta separación tendría que ser revalorada a partir de cuatro características definitorias: a) la elección popular de un jefe del ejecutivo, b) los periodos fijos del ejecutivo y asamblea, c) que el ejecutivo es quien nombra y dirige la composición del gobierno y d) que el presidente tiene cierta autoridad legislativa.

Shugart y Carey explican que aunque la característica que define al presidencialismo es la separación de poderes; las facultades legislativas del presidente, así como las facultades del legislativo en materia exterior y de defensa, ponen en evidencia la interdependencia que existe entre ambos poderes. De esta manera, “el veto presidencial representa una intrusión del ejecutivo en el proceso legislativo”, y de igual manera “la ratificación del Senado sobre algunos tratados permite la influencia legislativa en el ámbito ejecutivo de la política exterior”.¹²

Arend Lijphart, por su parte, define a los regímenes presidenciales de la siguiente forma: “el jefe de gobierno —invariablemente llamado presidente— es elegido para un mandato fijo, prescrito para la constitución, y en circunstancias normales no puede ser obligado a dimitir.... La segunda diferencia crucial es que los jefes de gobierno presidenciales son elegidos popularmente bien directamente o por un colegio electoral”.¹³

Lijphart recupera el concepto de régimen presidencial de Linz, pero considera un tercer elemento distintivo que se refiere a la propensión

¹¹ Mathew Shugart y John M Carey (1992) *Presidents and Assemblies*, Constitutional Design and Electoral Dynamics, New York, Cambridge University Press, p.19

¹² *Ibíd.* p.19

¹³ Lijphart, Arend (1994) “Presidencialismo y Democracia” en Linz, Juan J y Arturo Valenzuela, *La Crisis del Presidencialismo, Perspectivas comparativas*, Madrid, Alianza editorial. p149 y 150

mayoritaria en los regímenes presidenciales. Lijphart considera que: a diferencia de los regímenes parlamentarios, en donde el primer ministro y el poder legislativo forman un cuerpo colectivo de gobierno (que puede albergar a varios partidos), en los regímenes presidenciales el poder ejecutivo está depositado en una sola persona que puede gobernar por mayoría cuando tiene el apoyo mayoritario por parte de su partido en la legislatura; lo que significa que las decisiones de gobierno no están basadas en un sistema de tipo consensual. Para este trabajo se tomará en cuenta la definición de sistema presidencial de Arend Lijphart.

1.1.1 El diseño institucional en el presidencialismo

En el liberalismo el diseño institucional está determinado por el principio de la separación de poderes que fue inspirado por John Locke en el *Tratado sobre el gobierno civil*, y de forma más contundente en *El espíritu de las leyes* de Montesquieu, quien inspirado en el trabajo de Locke, elaboró una revisión exhaustiva de los principios y las estructuras del poder, y definió la división de poderes de la siguiente forma.

En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del gobierno civil [...] Por el segundo hace la paz o la guerra envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último poder judicial, y al otro poder ejecutivo del Estado.¹⁴

La división de poderes de acuerdo a la teoría liberal considera que “la función legislativa consiste en hacer las leyes y está confiada al parlamento; la función ejecutiva que consiste en aplicar las leyes y está confiada al gobierno, y la

¹⁴ Charles Barón de Montesquieu (1997), *Del espíritu de las leyes*, México, Porrúa, Capítulo 6.

función jurisdiccional, que consiste en los litigios provocados por la aplicación de las leyes y que está confiada a los jueces”.¹⁵

Es necesario aclarar, que también el modelo presidencial está ligado en su origen al federalismo, el cual queda reflejado en dos cámaras, la cámara baja y el senado o cámara alta; la primera representa a la población y la segunda el pacto de los estados que integran la federación.

1.1.2 Aclaraciones sobre el objeto de estudio.

Hasta ahora se ha definido al régimen presidencial y el diseño institucional de este tipo de régimen. Sin embargo, es importante aclarar dos cuestiones fundamentales; la primera se refiere a la distinción entre los términos régimen presidencial y *presidencialismo*. El primero denomina a los regímenes de gobierno que ostentan un gobierno basado en la división de poderes entre el parlamento y el poder ejecutivo, que a su vez, está depositado en un personaje que se denomina presidente. Mientras que el término *presidencialismo* es ocupado por Maurice Duverger para definir a aquellos regímenes presidenciales que surgieron en América Latina, y a los que considera “deformaciones presidencialistas que se acercan a las dictaduras”. Según Duverger, la deformación es consecuencia del debilitamiento del parlamento y la “hipertrofia de los poderes del presidente”.¹⁶

Por otra parte, la palabra *presidencialismo* también puede considerarse como sinónimo de régimen presidencial si eliminamos la connotación negativa del término. Por lo que en el presente trabajo considera al presidencialismo bajo la acepción positiva del término como sólo una forma de nombrar a este tipo de régimen.

¹⁵ Maurice Duverger (1970), *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel

¹⁶ Maurice Duverger (1970), *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, p.152

La segunda aclaración es más compleja, pues de trata de ubicar cuál es la forma más apropiada de nombrar al presidencialismo, si como un sistema o como un régimen. Esta tarea implica ubicar la naturaleza de dos conceptos que son de uso común dentro de la terminología de la ciencia política y que, no obstante, resultan confusos.

El concepto “sistema político” hace referencia a la interpretación “de la vida política como una serie compleja de procesos mediante los cuales, ciertos tipos de *inputs* se convierten en el tipo de *outputs* que podemos denominar políticas autoritarias, decisiones y acciones ejecutivas”.¹⁷ También se concibe a la política como un sistema de conducta que está expuesto a un ambiente que modifica la conducta política.

María Eugenia Valdés explica que la aparición del término sistema político durante la década de los sesenta respondía a las insuficiencias de algunos conceptos tradicionales de la ciencia política, por ejemplo Estado o Constitución, para “codificar eficazmente las actividades de los partidos políticos, los grupos de presión, los medios de comunicación y las prácticas de socialización de los individuos”.¹⁸ Fue entonces, que David Easton acuñó el concepto, al margen de una realidad que obligaba mirar a la política, no bajo los términos tradicionales con que se observaba a los Estados-nación consolidados, sino a nuevas realidades alternas: las de los países emergentes.

Ahora bien, en qué medida el término *sistema presidencial* es adecuado, parece que la respuesta, se puede encontrar con el propio Easton quien considera que los “sistemas sociales se componen de interacciones que

¹⁷ David Easton (1992), *Categorías para el análisis sistémico de la política*, en *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona, Ariel, p.221

¹⁸ María Eugenia Valdés Vega (2007), *Sistema político, régimen y gobierno*, en Emmerich Gustavo Ernesto y Alarcón Víctor (Coords.) *Tratado de Ciencia Política*, Rubí Barcelona, Anthropos Editorial; México: UAM. Iztapalapa, p. 72

forman las unidades básicas de dichos sistemas, lo que distingue a las interacciones políticas de las otras interacciones sociales ‘es que se orientan predominantemente a la asignación autoritaria de valores’”.¹⁹ Es posible distinguir que el término sistema es globalizante, por tanto, explica la interacción de diversas unidades. En un sistema político, por ejemplo, las unidades son los partidos políticos, los grupos de presión, los ciudadanos y las propias instituciones políticas.

Por otro lado, Duverger define el término régimen como: un “subsistema constituido por el conjunto de las instituciones políticas de un sistema social que están coordinadas entre sí. A causa de que las sociedades están organizadas políticamente de modo diferenciado, es que existen diferentes tipos de regímenes políticos (parlamentario, presidencialista, de partido único, entre otros)”.²⁰ Para Valdés Vega, el régimen político, puede definirse como “el conjunto de reglas formales e informales conocidas y aceptadas por los actores que aspiran a acceder y ejercer el poder político regulado por ellas; se puede cambiar de gobierno pero no de régimen en tanto que permanezcan las mismas normas y se trate de los mismo actores”.²¹

El propósito de conocer los conceptos sistema y régimen es identificar la mejor forma de denominar al presidencialismo, si como “sistema” o como “régimen”. El concepto “sistema presidencial” resulta ser un concepto que involucra una pluralidad de actores y subsistemas en sí mismo; mientras que el concepto *régimen* resulta más concreto, pues se trata de un subsistema de reglas e instituciones impuestas desde la elite política para la integración de

¹⁹ *Ibíd.*, 73 p.

²⁰ Duverger Maurice (1992), citado en Valdés Vega Valdés Vega, María Eugenia (2007), *Sistema político, régimen y gobierno*, en Emmerich Gustavo Ernesto y Víctor Alarcón (Coords.) *Tratado de Ciencia Política*, Rubí Barcelona, Anthropos Editorial; México: UAM. Iztapalapa, p.80

²¹ *Ibíd.*, p 83

gobiernos; por lo tanto considero más preciso utilizar el término régimen presidencial, pues evita la complejidad del término sistema.

1.2 Críticas al presidencialismo

La adopción de un régimen presidencial en casi todos los países de América Latina ha sido una constante, pues se reprodujo el prototipo republicano estadounidense en la fundación de los estados nacionales durante el siglo XIX. Sin embargo, los efectos del régimen presidencial sobre el sistema político, no fueron objeto de discusión académica, sino hasta entrada la tercera ola de democratización surgida en la década de los ochenta con la revisión de regímenes presidenciales fuera de la realidad estadounidense.

Sobre este tema, el trabajo presentado por Linz en 1984, titulado *Democracia presidencial o parlamentaria: ¿hace alguna diferencia?*,²² elabora una crítica al modelo presidencial de América Latina. Dicho artículo desencadenó un debate, tanto en círculos académicos como políticos, acerca de la funcionalidad del régimen presidencial en la transición democrática. Incluso algunos países latinoamericanos como Chile, Brasil y Argentina desarrollaron mesas de debate que sugerían el cambio de régimen presidencial por parlamentario.

Diez años más tarde Linz en coautoría con Arturo Valenzuela presentó el libro *Las crisis del presidencialismo*, dicha investigación, elabora una crítica a la conformación del sistema presidencial derivada de su propia definición. La primera crítica hecha por Linz deriva de la “legitimidad democrática dual” que aparece cuando la elección directa del poder ejecutivo

²²La primera crítica sobre los regímenes presidenciales en América Latina es realizada por Juan Linz en un simposio sobre “Partidos políticos” celebrado en el Woodrow Wilson International Center for Scholars de Washington DC.

emana de la ciudadanía, que al mismo tiempo también legitima al congreso; esto se debe a que tanto el parlamento como el presidente son elegidos por la voluntad popular; el primero representa la voluntad del pueblo, y el segundo al jefe de la nación. Muchas veces se concibe, popularmente, al presidente como un dirigente fuerte, y por lo tanto las expectativas aumentan.

La contraparte al presidente es el poder legislativo, que puede llegar a ser un cuerpo político con suficiente fuerza como para hacer valer su propuesta política. Esto sucede comúnmente cuando las cámaras están formadas por partidos altamente disciplinados, capaces de funcionar como un verdadero contrapeso al poder ejecutivo. Es ahí donde la contienda emerge, pues tanto el poder ejecutivo como el legislativo son poderes legítimos. La pregunta central que se plantea Linz es “¿quién está más legitimado para hablar en nombre del pueblo: el presidente o la mayoría en el congreso que se opone a su política?”.²³

La ausencia de elementos institucionales y democráticos que resuelvan las diferencias entre el poder legislativo y ejecutivo aumentan en un sistema de partidos cuyo comportamiento se aleja de la disciplina parlamentaria, o cuando la asamblea se conforma de un sistema multipartidista ideológicamente polarizado, las tensiones se prolongan y entran en un periodo de inestabilidad o parálisis institucional que afecta la eficiencia de los gobiernos. De acuerdo a Linz, el problema se agrava “en países en vías de desarrollo con grandes desigualdades regionales [que entrarán en conflicto

²³ Juan Linz (1994) “Democracia presidencial o parlamentaria o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica? En Juan Linz y Arturo Valenzuela, *Las crisis del presidencialismo*, Madrid, Alianza, p.34

cuando] las opiniones políticas y sociales del legislativo sean distintas a las de los que apoyan al presidente”.²⁴

Una segunda crítica resulta de la propia inestabilidad que representan los periodos fijos de mandato del poder ejecutivo y del poder legislativo, Linz la denomina rigidez del presidencialismo, pues a diferencia del sistema parlamentario donde el comportamiento es más flexible, y permite la desintegración del Congreso, o la destitución del poder Ejecutivo con mucha mayor facilidad, el régimen presidencial carece de mecanismos para desarticular un gobierno que se encuentre en una crisis de gobernabilidad.

La rigidez es consecuencia de los periodos fijos de mandato que dificultan la destitución de un mal gobierno, y por tanto se condena a la ciudadanía a vivir bajo un régimen ingobernable. Cuando un presidente ha perdido el apoyo de su partido y carece de la capacidad para negociar con la oposición, el no poder ser remplazado por mecanismos constitucionales, puede resultar en una grave crisis política donde las únicas salidas son, que el presidente renuncie, o que se recurra a una medida anticonstitucional para echarle.

Un elemento que Lijphart agrega a la discusión académica sobre presidencialismo versus parlamentarismo es: “la propensión mayoritaria de la democracia presidencial cuando el presidente es un ejecutivo de una sola persona, en tanto que el primer ministro y el gobierno forman un cuerpo colectivo”²⁵. Y por lo tanto, el Presidente buscará la creación de mayorías que

²⁴ *Ibíd.* p. 35

²⁵ Lijphart, Arend (1994) “Presidencialismo y Democracia” en Linz, Juan J y Valenzuela, Arturo, *Las Crisis del Presidencialismo, Perspectivas comparativas*, Madrid, Alianza editorial. p. 150

le permitan sostenerse en el gobierno; mientras que el parlamentarismo está basado en una lógica consensual.

1.2.1 Las contra-críticas

Diether Nohlen y Mario Fernández en el libro *Presidencialismo vs parlamentarismo: América Latina*²⁶, siguen bajo la línea de reflexión en torno a las fallas de los sistemas presidenciales en Latinoamérica. Sin embargo, su enfoque difiere de los trabajos anteriores. La diferencia radica en que hasta ese momento las críticas hacia el sistema presidencial estaban enfocadas a los atributos del poder presidencial, dejando de lado al proceso político, “entendido como interrelación de instituciones, procedimientos y eficacia política.”²⁷ Por ello, los autores tienen como objetivo de investigación una nueva valoración de los sistemas de gobierno, es decir, “en esta fase de la política latinoamericana, reside en la observación del desarrollo concreto de los fenómenos políticos y el funcionamiento real de los sistemas de gobierno.”²⁸

Nohlen y Fernandez evalúan que el desempeño de los regímenes presidenciales en América Latina no llevaron al, tan anunciado, desastre que se pensaba, sino que por el contrario la democracia seguía su paso. Por ello, el trabajo de estos autores considera que se requiere una mirada más cuidadosa y detallada de las instituciones políticas en términos de la gobernabilidad que se alcanza en el presidencialismo.

²⁶ Nohlen, Dieter y Fernández, Mario (1991) *Presidencialismo vs Parlamentarismo*, Venezuela, Editorial Nueva Sociedad.

²⁷ Nohlen, Dieter y Fernández, Mario, *Ibid*, p. 9

²⁸ *idem*

Scott Mainwaring y Matthew Shugart²⁹ publican en 1994 un artículo titulado: “Juan J. Linz: Presidencialismo y Democracia una revisión crítica”; este trabajo se contrapone a los argumentos de Linz sobre el modelo presidencial en las democracias. En 1997 en el libro *Presidencialismo y democracia en América Latina*, escrito por los mismos autores, recuperan los argumentos de su contra-crítica, en la que dicen “reconocer las críticas hacia el presidencialismo, pero consideran que no hay sistema perfecto³⁰”, refiriéndose directamente a los sistemas parlamentarios que también producen desequilibrios constantes, como en el caso italiano. A la discusión sobre el presidencialismo los autores aportan lo siguiente:

- primero que los países que han optado por este tipo de régimen son en su mayoría países subdesarrollados, con excepción de los Estados Unidos.

- segundo, que de acuerdo a la crítica hecha por Linz titulada como ‘legitimidad dual’, los autores, encuentran algunas ventajas en el régimen presidencial, la primera ventaja es que el ciudadano tiene dos opciones de elección, por un lado un voto para la elección presidencial, y por otro lado, otro voto para la elección del poder legislativo, esto le permite prever la configuración del congreso como freno o contrapeso para el ejecutivo

- tercero que la ‘rigidez del presidencialismo’, que establece periodos fijos para el mandato presidencial, ha conllevado que en el presidencialismo se haya limitado la reelección presidencial como una

²⁹ Scott Mainwaring y Matthew Shugart (1994) “Juan Linz: Presidencialismo y Democracia. Una revisión crítica”, en *Desarrollo Económico*, vol. 34, Núm. 135 (octubre- diciembre), Buenos Aires.

³⁰ Mainwaring, Scott y Shugart Matthew (2002) *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós. p.40

medida que limita los incentivos en el desempeño del presidente para reelegirse; esta medida ha sido adoptada en muchos regímenes con el objeto de evitar que abuse el presidente de sus poderes. Sin embargo, consideran que algunos países con instituciones estables podrían proponer la reelección.

-cuarto, Mainwaring y Shugart tampoco concuerdan con la postura de Linz sobre que el presidente promueve un “ganador único”, puesto que “depende también del sistema partidario u el sistema electoral”.³¹ Además, una ventaja del régimen presidencial es que “está apoyado sobre un sistema de controles y equilibrios [por lo que...] suelen inhibir las tendencias de ganador”.³²

-quinto, los autores encuentran ventaja en la capacidad de los regímenes presidenciales para la rendición de cuentas. Ese sentido, el régimen puede maximizar o minimizar algunos aspectos de la representación. En los sistemas representativos, los votantes manifiestan sus intereses y los políticos las asumen como promesas; bajo la lógica de un sistema de rendición de cuentas, el votante hace una evaluación de los gobiernos antecedentes y elabora un voto retrospectivo. Esa rendición de cuentas se posibilita mejor en los regímenes presidenciales, ya que el ciudadano distingue de manera más fácil al representante del gobierno, a diferencia de los sistemas parlamentarios en donde a la población no le queda clara la definición y autoría de las políticas cuando un parlamento está compuesto por varios partidos políticos.

³¹ Scott Mainwaring y Matthew Shugart (1994) “Juan Linz: Presidencialismo y Democracia. Una revisión crítica”, en *Desarrollo Económico*, vol. 34, Núm. 135 (octubre- diciembre), Buenos Aires. p.404

³² *Ibíd.* p.405

Para Mainwaring y Shugart los regímenes presidenciales no son tan clasificables como lo son los parlamentarios. En consecuencia hay una variedad de formas de gobierno presidencial que pueden combinar elementos que atenúen las fallas del régimen; un ejemplo de ello se refiere a los poderes legislativos del presidente, pues le dotan de “importancia legislativa al tener armas formidables con las cuales modera y ajusta la legislación para responder a sus intereses”.³³

Jorge Lanzaro, por su parte, en el artículo *Tipos de presidencialismo y modos de gobierno de América Latina*, retoma el debate parlamentarismo vs presidencialismo desde un punto de vista más positivo. Este autor elabora una tipología de los presidencialismos latinoamericanos y busca establecer diferencias entre los tipos mayoritarios y los de representación proporcional. Lanzaro, destaca como “la arquitectura presidencialista —al igual que el parlamentarismo— es capaz de albergar distintas lógicas políticas. Puede hacer valer el dominio de la mayoría. Puede afrontar una dinámica adversativa sin salidas o con desembocaduras críticas. Puede asimismo dibujar un cuadro de presidencialismo duro”.³⁴

Los gobiernos presidenciales también pueden adoptar equilibrios institucionales “en el que pesen la separación de poderes y la pluralidad de representaciones políticas”.³⁵ Las prácticas de compromiso, negociación y cooperación en el presidencialismo, existen más allá del entramado constitucional.

³³Ibíd. 408.

³⁴ Jorge Lanzaro (2000), “Tipos de Presidencialismo y modos de gobierno en América Latina” en Jorge Lanzaro (Comp.), *Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 20 p.

³⁵ Ibíd. 20 p.

Por otra parte, los países que tienen un régimen presidencial difieren mucho entre sí, esto conlleva a que sus diseños institucionales sean diferentes y en consecuencia hay toda una gama de presidencialismos en la región latinoamericana. Algunos presidencialismos son tendientes a buscar formulas mayoritarias y otros a crear fórmulas de consenso, lo que conlleva a analizar las diferentes reglas institucionales que se ocupan en los modelos presidenciales como son: el sistema de elección del presidente, el sistema de partidos; así como las facultades legislativas del presidente (de veto o de agenda) en relación con las facultades del poder legislativo. La solución para Lanzaro es ubicar en Latinoamérica dos tipos de presidencialismo: el de mayoría y el pluralista basado en el modelo dicotómico de Lijphart.

Una herramienta para la consolidación democrática en un país es la conformación del sistema electoral, pues éste “determina en buena medida las oportunidades de éxito de los partidos políticos en su competencia por el poder, ya sea por conseguir puestos ejecutivos o por mayor participación en la composición de los parlamentos”.³⁶ La adopción de la fórmula electoral y las reglas del sistema electoral determinan el número de partidos, el tamaño de las asambleas y la integración de los gobiernos. En tanto que la elección del tipo de sistema electoral “es consecuencia de los propios partidos políticos y de las asambleas previamente existentes”.³⁷

Un sistema electoral se compone de varios elementos como son: la fórmula electoral, que se relaciona con el tipo de elección si es de tipo mayoritaria o de representación proporcional; la magnitud de la

³⁶ Diether Nohlen(2007), “Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios” en: Diether Nohlen, Daniel Zovatto (Compiladores), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, segunda edición, p.294

³⁷ Josep M. Colomer (2004), *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*, Barcelona, 2004.

circunscripción y el umbral de los partidos para alcanzar representación. El estudio de los sistemas electorales busca establecer relaciones explicativas sobre cómo los votos se transforman en escaños o en un gobierno.

La separación de poderes en un régimen presidencial obliga a analizar dos tipos de elección: la presidencial y la legislativa. Dieter Nohlen sugiere observar las formas de las candidaturas, “la distinción básica es entre la candidatura individual y la de lista”.³⁸ Mientras que la candidatura de lista implica el voto del ciudadano a través de una lista de partido, la candidatura individual conlleva a otorgar un voto para un candidato individual, como sucede en el presidencialismo.

La transformación de los votos en escaños o en la transformación en cargos políticos, se encuentra diseminada por el tipo de fórmula, ya sea de mayoría absoluta o relativa. La mayoría relativa (plurality) es conocida como el método “*first past the post*” y funciona de la siguiente forma: en circunscripciones uninominales, cada votante otorga un voto y el que obtiene más votos gana”.³⁹ Por otra parte, la fórmula de mayoría absoluta exige la mitad de los votos más uno para reconocer el triunfo; “el requerimiento de la mayoría absoluta puede conllevar un efecto político particular, debido a que conduce a una segunda vuelta electoral, si ningún candidato alcanza la mayoría absoluta”.⁴⁰ Una importante proporción de países con régimen presidencial han optado por la fórmula de mayoría absoluta, ésta se conoce también con el nombre de “ballotage”.

³⁸ Diether Nohlen (2007), “Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios” en: Diether Nohlen, Daniel Zovatto (Compiladores), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, segunda edición, p.302

³⁹ Arend Lijphart (1995), *Sistemas electorales y sistemas de partidos. Un estudio de veintisiete democracias 1945-1990*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, p. 54

⁴⁰ *Ibíd.*

En cuanto a la elección del congreso en un régimen presidencial, pueden existir combinaciones entre una fórmula de mayoría, en que los votos se convierten en escaños bajo la misma lógica arriba expuesta, y una fórmula de representación proporcional (RP), en donde son los partidos y no los candidatos los que compiten por representación política; y son múltiples las formas para la asignación de escaños. El efecto de la fórmula repercute en la conformación del sistema de partidos al interior del Congreso, en ese sentido éste puede tener una integración de corte bipartidista o multipartidista.

Un segundo aspecto es el efecto de la magnitud de una circunscripción sobre la proporcionalidad en las asambleas. Al respecto, Nohlen⁴¹ considera que la proporción que se guarda entre los habitantes de una circunscripción y el número de escaños disponibles explica la existencia de pocos o de muchos partidos.

La magnitud de las circunscripciones no está determinada de una vez y para siempre, tiende haber reconfiguraciones cada determinado tiempo, como resultado de los cambios geográficos y la concentración poblacional. La relación que guarda la magnitud de la circunscripción y la fórmula electoral (para convertir los votos en escaños), conduce a la conformación de asambleas de tipo mayoritario o plural. Los partidos grandes, por su parte, buscarán integrar asambleas pequeñas con pocos integrantes; en esos casos, el tamaño de la circunscripción con un número de habitantes cercana a la proporción por escaño y en consecuencia la elección será de tipo uninominal.

En contraparte a la elección uninominal es la llamada plurinominal, en la que hay una proporción de escaños que está determinada a cada

⁴¹ Diether Nohlen (2007) op.cit.

circunscripción electoral, con base en el número total de habitantes y que tendrá el efecto de abrir la puerta a otros partidos políticos. Todos estos elementos servirán para explicar como fue el régimen presidencial de Bolivia, que a continuación se expone, entre 1985 y 2002.

1.3 Presidencialismo parlamentarizado

El funcionamiento del presidencialismo en Bolivia es peculiar, dicha peculiaridad ha sido abordada desde dos vertientes: la primera analiza los factores institucionales, es decir, el sistema de reglas con las que opera el sistema político al que han denominado presidencialismo parlamentarizado, y la segunda hace énfasis sobre las prácticas no escritas que operan bajo este sistema, y se le conoce como la democracia pactada

El Presidencialismo parlamentarizado es un régimen que combina elementos de los regímenes parlamentarios sobre uno presidencial, como son las coaliciones interpartidarias en el Congreso para la elección presidencial, la formación de gobiernos con más de un partido y la censura a ministros por parte del Congreso. A continuación se describirán algunas características institucionales del régimen presidencial parlamentarizado.

El concepto presidencialismo parlamentarizado fue introducido por Linz en el libro *Las crisis del presidencialismo*, donde hacia notar que dentro de los esquemas tradicionales de presidencialismo existen modelos alternativos que incorporan reformas constitucionales o impulsan acuerdos entre los partidos que “modifican profundamente los principios del presidencialismo”.⁴²De

⁴²Juan Linz (1994) “Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Diference?”, en Linz Juan y Arturo Valenzuela (eds.) *The failure of presidential democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University, p.36

acuerdo a Linz hay dos propuestas de presidencialismo alternativo que han adecuado sus reglas o prácticas políticas en un sistema multipartidistas:

- 1) Una política excluyente en el cual dos partidos comparten el poder modificando las reglas para prevenir la entrada de nuevos partidos (Colombia)
- 2) Incorporando reformas constitucionales dirigidas a la coparticipación de los partidos en un tipo de *quasiparlamentarismo* o presidencialismo parlamentarizado (Uruguay y Bolivia)

Sobre la forma en la que funcionaba el régimen presidencial en Bolivia, Juan Linz apunta lo siguiente:

En una situación política básicamente tan incongruente como un sistema presidencial ideal, la política boliviana ha estado funcionando en muchas maneras como si fuera parlamentaria con pactos (Como el Pacto por la Democracia), con gobiernos multipartidistas, pero sin muchas de las características de un sistema de trabajo parlamentario⁴³

El adjetivo “parlamentarizado”, aclara René Mayorga, se le atribuyó al régimen porque “el presidente era elegido por el Congreso con opciones propias no restringidas al ganador por base de una mayoría relativa sobre la base de una mayoría parlamentaria”⁴⁴. Estas mayorías parlamentarias eran construidas postelectoralmente por los partidos políticos, esto implicaba un alto grado de consenso y disciplina partidaria. René Mayorga, Eduardo Gamarra, Josep Colomer y Simón Pachano,⁴⁵ coinciden que hay tres condiciones que hacen posible el presidencialismo parlamentarizado⁴⁶:

⁴³ *ibid*

⁴⁴ René Mayorga (2000) “Presidencialismo parlamentarizado y gobiernos de coalición en Bolivia” en Jorge Lanzaro, *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CIACSO, p. 106

⁴⁵ René Mayorga (2000) “Presidencialismo parlamentarizado y gobiernos de coalición en Bolivia” en Jorge Lanzaro, *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CIACSO;

1. La elección presidencial estipulada en el artículo 90 de la constitución de 1967
2. La censura del Congreso a los miembros del gabinete
3. El voto único para la elección del Congreso y Ejecutivo

1. La elección presidencial

El artículo 90 de la Constitución de Bolivia expresaba lo siguiente:

Si en las elecciones generales ninguna de las fórmulas para Presidente y Vicepresidente de la República obtuviera la mayoría absoluta de sufragios válidos, el Congreso elegirá por mayoría absoluta de votos válidos, en votación oral y nominal, entre las tres fórmulas que hubieran obtenido el mayor número de sufragios válidos*.

Esta disposición constitucional estaba considerada desde la constitución de 1839 y fue aplicada sólo dos veces en la década de los cuarenta del siglo XX. La constitución de 1967 conservó el mismo artículo, sin modificación alguna, pero en 1994, cuando la constitución fue reformada, este artículo sufrió una modificación importante al reducir la elección en el Congreso a las dos primeras fórmulas que hubiesen obtenido el mayor número de sufragios.⁴⁷

A partir de 1994, el proceso de elección por el Congreso constaba de tres rondas de votación. Si no existía un acuerdo por parte de los legisladores, entonces el Congreso estaba obligado a elegir al primer candidato de la

Eduardo Gamarra (1992) “Presidencialismo híbrido y democratización” en René Antonio Mayorga, *Democracia como gobernabilidad en América Latina*, La Paz: Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEBEM), Instituto Latinoamericano de Estudios Sociales (ILDIS- Bolivia), Josep Colomer (2001) *Instituciones políticas*, Barcelona, Ariel; Simón Pachano (2006), “El peso de lo institucional: auge y caída del modelo boliviano”, *América Latina Hoy*, agosto, año/vol. 43 Salamanca: Universidad de Salamanca

*Es probable que algunos autores no consideren a los elementos parlamentarios señalados en este documento, para definir al presidencialismo parlamentarizado, sin embargo, yo incluí estos criterios basándome en los estudios de René Mayorga y Josep Colomer.

⁴⁷ La constitución de 1967 consideraba a los tres primeras fórmulas que en la elección popular hayan obtenido el mayor número de votos, la reforma de 1994 la redujo a dos candidatas; después de que en la elección presidencial de 1989 fue el candidato que había llegado en tercer lugar quien había sido elegido para presidente. Esta elección fue cuestionada ampliamente y por ello se modificó.

elección popular. “Esta reforma pretendía reducir la distorsión de los resultados electorales”.⁴⁸

El papel que jugaba el Congreso en el proceso de elección presidencial era protagónico cuando ningún candidato obtenía la mayoría absoluta. Pero este organismo perdía importancia después de la elección, debido a que el ejecutivo no dependía del voto de confianza del parlamento, pues era elegido para un periodo fijo sin poder ser destituido.

2. La censura del Congreso a miembros del gabinete

El voto de censura hacia los ministros se considera un elemento de la democracia consensual, muy semejante al poder que se tiene en los regímenes parlamentarios, pues representa una medida de fiscalización del Congreso sobre el funcionamiento gubernamental. Este elemento de tipo parlamentario en el régimen boliviano es poco analizado pues era más bien una práctica simbólica que no repercutía directamente sobre las funciones del gobierno.

La censura de los ministros, estaba considerada en el artículo 70, que establecía que “las Cámaras podían pedir a los Ministros de Estado informes verbales o escritos con fines legislativos, de inspección o legislativos [...]”. Igualmente, “Cada Cámara podía interpelar a los ministros de Estado individual y colectivamente y acordar la censura de sus actos por mayoría absoluta de los votos de los representantes nacionales presentes”⁴⁹.

La censura al gabinete presidencial tenía como objeto “la modificación de las políticas o del procedimiento impugnado e implicaba la renuncia del o

⁴⁸ Josep Colomer((2001) *Instituciones políticas*, Barcelona, Ariel

⁴⁹ Constitución política de Bolivia 1994, Título segundo, Poder ejecutivo, capítulo I Presidente de la República, Art.70. En *Constituciones generales de América Latina*, Secretaría de gobernación, *Cd- Rom Constitución*

de los ministros censurados, la misma que podía ser aceptada o rechazada por el Presidente”.⁵⁰ Con lo cual es posible inferir que la censura era de tipo simbólico pues no causaba la destitución de ministros como sucede en los regímenes parlamentarios. Es probable que este aspecto sea debatido por algunos autores, puesto que la censura hacía los ministros era nula y por tanto puede no ser considerado un elemento parlamentario hacía el presidencialismo de Bolivia.

3. El voto único para la elección del Congreso y Ejecutivo

El sistema de lista completa fue fundado en 1956, y se caracterizaba por la elección simultánea en una lista única que incluía a los candidatos a: presidente, vicepresidente, senadores, diputados, alcaldes hasta los concejeros locales. Durante el periodo democrático (1985-2002) se mantuvo este sistema de votación. El efecto que produce el voto único es que los partidos hacían cálculos estratégicos para obtener representación parlamentaria.

De acuerdo a Simón Pachano⁵¹, el voto único y las elecciones concurrentes para la elección presidencial, y del congreso, planteaban tres alternativas: la primera es que los partidos presentaran candidatos presidenciales con el objeto que estos tuvieran un efecto de arrastre sobre los candidatos al senado o a la cámara de diputados; la segunda alternativa es que los partidos buscaran la participación a través de coaliciones con partidos más grandes que les aseguraran un puesto gubernamental; la tercera posibilidad era la presentación de candidatos únicamente para el Congreso, pues con ello podían hacer un cálculo estratégico sobre su fuerza electoral.

⁵⁰ *Idem*

⁵¹ Simón Pachano (2006), “El peso de lo institucional: auge y caída del modelo boliviano”, *América Latina Hoy*, agosto, año/vol. 43 Salamanca: Universidad de Salamanca

La opción preferida por los partidos era la presentación de candidatos presidenciales, ejemplo de ello es el número de candidatos que se presentaron en los cinco periodos de la etapa 1985-2005: “17 en 1985, 9 en 1984, 14 en 1993, 10 en 1997 y 11 en 2002”⁵². Es curioso, porque los partidos menores de antemano sabían su derrota pero jugaban esa carta porque les permitía aspirar a la segunda opción, que era la búsqueda de una mejor negociación con los tres contendientes políticos más importantes: Movimiento Nacional Revolucionario (MNR), Acción Democrática Nacionalista (ADN) y Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR).

1.4 ¿Democracia consensual o mayoritaria?

En la década de los sesenta, explica Pippa Norris, surgieron una serie de estudios que “subrayaban la importancia de determinados arreglos constitucionales que ayudaron a mantener la estabilidad democrática en sociedades divididas, incluidos los gobiernos de coalición, el derecho a veto por las minorías, la representación proporcional y el autogobierno para comunidades de autonomía territorial”⁵³.

Desde la teoría del consocialismo, Arend Lijphart estudia diversos casos nacionales a través de un marco histórico institucional para elaborar comparaciones entre diferentes democracias. La propuesta teórica de Lijphart explica como el diseño institucional determina el tipo de democracia que puede operar en un país determinado, asumiendo formas mayoritarias o consensuales. Lijphart sobre los *Modelos de democracia*, apuntaba que:

⁵² *Ibid* p. 24

⁵³ Pippa Norris (2008) “What drive´s democracy?” in *Driving democracy do power sharing institutions work?* Cambridge: Cambridge University Press, p. 1-3

1) las principales normas institucionales y las prácticas de las democracias modernas, tales como la organización y la operación del ejecutivo, legislaturas, sistemas de partido, sistemas electorales y las relaciones entre los gobiernos centrales y los niveles más bajos pueden medirse todos ellos en escalas que van desde el mayoritarismo en un extremo al consenso en otro.

2) que estas características institucionales forman dos grupos diferenciados, que basándose en esta agrupación dicotómica, puede tratarse de un mapa conceptual bidimensional de democracia en el que se puede situar a cada una de las democracias.⁵⁴

La democracia Mayoritaria:

La esencia de una democracia mayoritaria es que responde a los intereses de una mayoría que elige un gobierno para ser representada de acuerdo a sus intereses. Lijphart explica que dentro de la lógica de que la democracia responde al ideal expresado por Abraham Lincoln, el “gobierno del y para el pueblo”, se desprende un dilema “¿Quién gobernará y a los intereses de quién responderá el gobierno cuando el pueblo esté en desacuerdo y tenga preferencias divergentes?”. La respuesta lógica a ese dilema sería “lo que diga la mayoría. La respuesta mayoritaria es simple y directa y desprende mayor atractivo, puesto que es obvio que el gobierno de mayoría y de acuerdo con las mayorías se acerca más al dilema del gobierno del y para el pueblo”.⁵⁵

El modelo mayoritario es aquel que concentra el poder político en manos de una mayoría que esta representada por un gobierno de un solo

⁵⁴ Arend Lijphart (2000) *Modelos de democracia*, Barcelona, Ariel, p. 7

⁵⁵ Arend Lijphart (2000) *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Ariel, p.13 y 14

partido que es el depositario de este poder. Este modelo se conoce también como “Westminster” que hace referencia al sistema político británico. La democracia mayoritaria coincide con la concepción tradicional de la democracia, es decir, en que un solo partido obtiene la titularidad del gobierno y también de la representación parlamentaria. La conformación de estos gobiernos es resultado del sistema electoral y “el escaso número efectivo de partidos (dos, a lo máximo tres) facilitan que alguno de ellos alcance mayoría parlamentaria y gobierne por sí sólo, como sucede generalmente en países como el Reino Unido, Estados Unidos, y otros que no emplean ninguna fórmula para elegir a sus legislativos”.⁵⁶

Democracia consensual:

Por otra parte, la democracia consensual considera que la respuesta al dilema de qué gobierno representa mejor los intereses del pueblo cuando estos son divergentes, es que sea el mayor número de ciudadanos; en ese sentido, el modelo consensual busca “maximizar el tamaño de las minorías en la toma de decisiones. Sus normas e instituciones pretenden una amplia participación en el gobierno y un amplio acuerdo sobre las políticas que el gobierno debería seguir”.⁵⁷ La esencia del modelo consensual es que las minorías políticas, que se encuentran excluidas en el modelo mayoritario, se incorporen a los gobiernos y obtengan representatividad.

El modelo consensual considera a la democracia como un sistema que incluye a más de dos partidos en las tareas de gobierno, a través de la conformación de gabinetes con pocos o muchos partidos, y también en el

⁵⁶ Gustavo Emmerich y Alejandro Favela (2007) “Democracia vs. Autoritarismo” en Emmerich Gustavo y Víctor Alarcón (Coords.) *Tratado de ciencia política*, Barcelona- Ciudad de México, Rubí: Anthropos Editorial, UAM- Iztapalapa.

⁵⁷ ibídem

trabajo legislativo. El modelo consensual esta fundamentado en el sistema de representación proporcional que permite el acceso de más de dos partidos en el poder legislativo, por lo que el establecimiento de consensos es fundamental para el desempeño de las políticas públicas.

Con el objeto de controlar cuáles son las características que diferencian al modelo mayoritario del consensual, Lijphart enuncia distintas variables dicotómicas cuyos extremos corresponden a un modelo u otro. Cinco de estas variables ubican las características que relacionan al poder ejecutivo con el sistema de partidos, los sistemas electorales y los grupos de presión, en tanto que las otras cinco tratan sobre la dimensión federal-unitaria. Teniendo en cuenta que el primer extremo de la variable corresponde ideal-típicamente a la democracia mayoritaria y el segundo a la consensual, a continuación se enumeran esas variables:

Dimensión ejecutivo-partidos

1. Concentración del poder ejecutivo en gabinetes mayoritarios de partido único frente a la división del poder ejecutivo en amplias coaliciones multipartidistas.
2. Relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo en las que el ejecutivo domina frente al equilibrio del poder ejecutivo y legislativo.
3. Bipartidismo frente a multipartidismo
4. Sistemas electorales mayoritarios y desproporcionales frente a la representación proporcional.
5. Sistemas de grupos de interés de mayoría relativa con competencia libre entre los grupos frente a sistemas de grupos de interés coordinados y “corporatistas” orientados al compromiso y a la concertación.

Dimensión federal-unitaria

6. Gobierno unitario y centralizado frente a gobierno federal y descentralizado
7. Concertación del poder legislativo en una legislatura unicameral frente a la división del poder legislativo en dos cámaras igualmente fuertes pero constituidas de forma diferente.

8. Constituciones flexibles que aceptan enmiendas mediante mayorías simples frente a constituciones rígidas que únicamente pueden cambiarse por medio de mayorías extraordinarias.
9. Sistemas en los que las legislaturas tienen la última palabra en lo referente a la constitucionalidad de su propia legislación frente a sistemas en los que las leyes están sujetas a una revisión judicial para analizar su grado de constitucionalidad mediante tribunales supremos o constitucionales.
10. Bancos centrales que dependen del ejecutivo frente a bancos centrales independientes.⁵⁸

Arend Lijphart considera que las primeras cinco variables “están relacionadas con el poder ejecutivo y los partidos políticos, se ven afectadas por el presidencialismo”.⁵⁹

1.4.1 El modelo democracia consensual en el presidencialismo

Arend Lijphart en el artículo “Presidencialismo y Democracia: observaciones teóricas” elaboró un análisis dicotómico sobre las democracias consensuales y mayoritarias, así como el de las democracias presidenciales y parlamentarias. En este trabajo el autor concluyó que cuando se trata de democracias presidenciales la tendencia general será el mayoritarismo. Esta determinación se basa en la siguiente premisa: “El mayoritarismo significa la concentración del poder político en manos de una mayoría, y si la presidencia es la depositaria de este poder, significa un presidente muy poderoso”.⁶⁰

La tendencia al mayoritarismo en el presidencialismo, de acuerdo a Lijphart, esta basada en tres elementos esenciales: el mandato fijo del presidente, la elección popular del mismo y la propensión mayoritaria, resultado de que el ejecutivo esté depositado en una sola persona y no en un

⁵⁸ Arend Lijphart op cit, p.15

⁵⁹ Arend Lijphart (1994) “Presidencialismo y Democracia” en Linz, Juan J y Valenzuela, Arturo *La Crisis del Presidencialismo, Perspectivas comparativas*, Madrid, Alianza editorial. p. 1

⁶⁰ Arend Lijphart (1994), “Presidencialismo y Democracia: observaciones teóricas” en Juan Linz *Las Crisis del Presidencialismo, Perspectivas comparativas*, Madrid, Alianza editorial, p. 162

cuerpo colegiado. Pero en Bolivia, el presidente habitualmente no surge de la elección popular, sino de la elección por el Congreso; eso precisamente sucedió en cada una de las elecciones presidenciales sucedidas entre 1985 y 2002; de modo que este elemento esencial del presidencialismo mayoritario no se encuentra en la práctica política boliviana del periodo considerado.

En ese sentido, el régimen presidencial en Bolivia puede ser estudiado de acuerdo al modelo teórico de Lijphart si se considera que dentro de estos tres puntos esenciales, el presidencialismo parlamentarizado no corresponde con el segundo punto que habla de la elección exclusivamente popular del poder ejecutivo; como tampoco el presidencialismo parlamentarizado mantiene esa tendencia al mayoritarismo como es señalada en el tercer punto.

Aunque Lijphart considera la existencia de modelos híbridos en el presidencialismo; destaca únicamente que sobre la elección exclusivamente popular, una excepción podría ser el caso chileno, que incluso hasta la elección de Salvador Allende en 1970, contemplaba [al igual que en Bolivia] la participación de la legislatura cuando no se obtenía la mayoría popular en los comicios. Aunque Lijphart considera que el papel de la legislatura chilena carecía de relevancia pues, “en la fuerte tradición chilena la legislatura simplemente ratificaba al ganador de una pluralidad”.⁶¹ El autor no considera el caso boliviano en donde la elección por el Congreso cobraba relevancia por los acuerdos que mantenían los partidos políticos para elegir al presidente y no siempre eligiendo al candidato que había obtenido la pluralidad en la votación popular

⁶¹ Arend Lijphart (1994), “Presidencialismo y Democracia: observaciones teóricas” en Juan Linz *Las Crisis del Presidencialismo, Perspectivas comparativas*, Madrid, Alianza editorial, p. 158

La clasificación de Arend Lijphart sobre los modelos de democracia ubicó a todas las democracias presidenciales en la bolsa mayoritaria, sin considerar la existencia de nuevos diseños institucionales en los regímenes presidenciales latinoamericanos que no son revisados por las corrientes críticas, pues únicamente “se refieren de forma general a un modelo único y uniforme atendiendo a ciertos elementos definitorios mínimos sin concebir distinciones en el tapete”⁶². Por ello este trabajo considera que es posible distinguir rasgos consensuales dentro de la democracia boliviana de acuerdo a su estructura de acción política y del ejercicio gubernamental.

⁶² *Ibid* p. 23

Cap. 2 Los elementos consensuales en la democracia pactada 1985-2002*

Este capítulo analiza el periodo de democracia pactada (1985-2002), como se conoce al sistema de pactos y acuerdos que sostuvieron los partidos y los presidentes bajo las reglas del presidencialismo parlamentarizado, para ello presento una breve crónica de dicho periodo. En la segunda sección del capítulo se implementan las diez variables del modelo teórico de Arend Lijphart sobre la democracia consensual y mayoritaria para el caso de Bolivia.

2.1 La democracia pactada

El presidencialismo parlamentarizado, que estaba determinado por la aplicación del artículo 90, de la Constitución de 1967, condicionó una buena parte del comportamiento político. Sin embargo, la composición institucional por si sola no sirve para explicar el rumbo que tomó la democracia en Bolivia, conocida como la democracia pactada. Por ello es necesario analizar los incentivos del propio sistema para la formación de coaliciones postelectorales en la elección presidencial, como en la formación de gobiernos, para explicar por qué un presidente que había llegado al poder con un escasa mayoría relativa, o incluso si ella, podía gobernar (con cierta estabilidad) en un sistema de partidos altamente fragmentado.

Antecedentes

En 1978, Bolivia inició un proceso de transición democrática y dejó atrás un periodo de dominio militar (1964-1978). No obstante, el camino hacia la democracia fue un trayecto complejo y lleno de vicisitudes, éstas condujeron a “un círculo vicioso de aperturas y cierres repetidos, “entre 1979 y 1982 siete gobiernos militares y dos gobiernos civiles débiles gobernaron el país. Los

* Para mayor referencia consultar la cronología en el anexo 1.

conflictos que surgieron durante este periodo revelaron las debilidades del sistema”⁶³.

La Unión Democrática Popular (UDP)^{*}, una coalición preelectoral de partidos y fuerzas de izquierda dirigida por Hernán Siles Suazo, obtuvo la victoria en las elecciones el 29 de junio de 1980,⁶⁴ sin embargo, un golpe militar impidió que Siles Suazo asumiera el poder. Una vez restablecida la democracia en 1982, el Congreso decidió considerar validas las elecciones de 1980 y ratificar el triunfo de la UDP, el primer gobierno democrático se instauró en octubre del mismo año. El gobierno de Siles Suazo tuvo que enfrentar una serie de conflictos ocasionados por: la fuerte crisis económica y el sistema de partidos altamente fragmentado.

En 1985, el gobierno de la UDP fue presionado por los partidos de centro derecha y por la Confederación de Empresarios de Bolivia (CEPB), quienes apoyados por las Fuerzas Armadas iniciaron una amplia ofensiva destinada a la reducción de mandato de Siles Suazo. Ante la amenaza de un golpe de Estado, la Iglesia católica concertó el “diálogo entre el gobierno, los partidos de oposición y la CEPB, cuyo resultado fundamental fue la

⁶³ Eduardo Gamarra (1992) “Presidencialismo híbrido y democratización” en René Mayorga, *Democracia y gobernabilidad en América Latina*, La Paz, Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEBEM) e Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS-Bolivia), p.23

^{*} Para mayor referencia véase anexo 2 Siglas

⁶⁴ Para las elecciones de junio de 1980, aunque existían una multiplicidad de partidos, sólo tres dominaban el espectro político: La Unión Democrática Popular UDP (una coalición del Partido Comunista Bolivia PCB, el Movimiento de Izquierda Revolucionaria MIR y Movimiento Nacional Revolucionario de Izquierda MNRI) de Hernán Siles Suazo; El Movimiento Nacional Revolucionario Histórico MNR representado por el ex presidente Víctor Paz Estenssoro; y Acción Democrática Nacionalista ADN fundada por el dictador Hugo Banzer.

convocatoria a nuevas elecciones un año antes de que concluyera el mandato de Siles Suazo”.⁶⁵

Se inauguran los acuerdos postelectorales

La conformación de gobiernos basados en coaliciones estuvo presente desde la elección presidencial de 1982, sin embargo, la elección de 1985 inauguró una nueva etapa de acuerdos. Durante las cinco elecciones que se efectuaron entre 1985 y 2003 ningún candidato presidencial fue capaz de ganar la mayoría del voto popular. Y por lo tanto, cada uno de los cinco presidentes tuvo que recurrir a los acuerdos postelectorales para que una mayoría legislativa respaldara su elección a la presidencia. Las coaliciones se distinguían por generarse en tres niveles: en el primer nivel, los partidos se coaligaban en el Congreso para buscar la elección presidencial, en el segundo nivel los partidos se coaligaban en el congreso para el apoyo de las iniciativas presidenciales y en el tercer nivel los partidos buscaban la formación de una coalición gubernamental. Es probable que los partidos consideraran a los consensos una forma más amable de convivencia, después de haber estado bajo el dominio militar, y de un proceso conflictivo cuando se estableció de nuevo la democracia.

2.2 Breve crónica de la democracia pactada

Con el fin de ilustrar el funcionamiento de la democracia pactada, a continuación se presentan una breve crónica de los cinco periodos presidenciales habidos entre 1985 y 2002 (véase cuadro 1)

⁶⁵ *Idem.*

Cuadro 1: Coaliciones políticas 1985-2002

Periodo	Presidente electo y lugar en la elección popular	Porcentaje de votos obtenidos en la elección popular	Coalición
1985-1989	Víctor Paz Estensoro (segundo)	30.36	Pacto por la democracia MNR-ADN
1989-1993	Jaime Paz Zamora (tercero)	21.38	Acuerdo Patriótico MIR-ADN
1993-1997	Gonzalo Sánchez de Lozada (primero)	35.55	Pacto por la gobernabilidad MNR-UCS-MBL
1997-2002	Hugo Banzer Suárez (primero)	22.26	Compromiso por Bolivia ADN, MIR-CONDEPA-UCS, NFR
2002-2003	Gonzalo Sánchez de Lozada (primero)	22.46	MNR-MBL, MIR, ADN, NFR, UCS

Fuente: Corte Nacional Electoral

El pacto por la democracia 1985

El proceso electoral de 1985 ha sido calificado como el “paso más significativo en el proceso de institucionalización del sistema democrático”⁶⁶

⁶⁶ René Mayorga (1987) “Bolivia: ¿La democracia como gobernabilidad?, en Julio Cottler (Ed.) *Estrategias para el desarrollo de la democracia en Perú y América Latina*, IEP, Lima, p. 171

porque el sistema de bloqueos y enfrentamientos entre los partidos políticos se transformó en un nuevo régimen basado en pactos y acuerdos.

Los principales candidatos a la elección de 1985 fueron Hugo Banzer por Acción Democrática Nacionalista (ADN), Jaime Paz Zamora del Movimiento Izquierda Revolucionaria (MIR) y Víctor Paz Estenssoro del Movimiento Nacional Revolucionario (MNR)⁶⁷. La elección popular fue ganada por Hugo Banzer con un 32.2%, seguido por Paz Estenssoro que consiguió el 30.36% de la votación, como ningún candidato obtuvo la mayoría absoluta de la votación (requerida para acceder al cargo presidencial) la votación se trasladó al Congreso Nacional.

Antes de 1985 la tradición parlamentaria de Bolivia consistía en ratificar al ganador de la primera vuelta de elección popular, pero la elección popular de 1985, ganada por Hugo Banzer, no contó con el apoyo suficiente en el congreso para ratificar su mandato. El MNR unido en alianza con el MIR contaba con un grupo parlamentario más numeroso y consolidado por lo que, “a cambio de una cuota de puestos en el poder, Paz Zamora [del MIR], optó por apoyar la elección de Paz Estenssoro, quien a los 78 años asumió la presidencia por cuarta vez desde 1952”.⁶⁸

Como parte de sus primeras acciones el presidente Víctor Paz Estenssoro dio a conocer el 29 de agosto de 1985 el decreto 21060 que

⁶⁷ **Hugo Banzer Suárez** fue un general y político boliviano, presidente de la república en dos periodos, 1971-1978 y 1997-2001. Asumió el cargo de presidente en 1971 e instauró una fuerte dictadura que duró ocho años, en el periodo democrático asumió el liderazgo del partido ADN. **Víctor Paz Estenssoro**, presidente en cuatro ocasiones 1952-1956; 1960-1964; Agosto –Noviembre de 1964 y 1985-1989. Uno de los fundadores del MNR en 1942. Después de la Revolución de 1952 fue nombrado presidente pero fue depuesto en un golpe de Estado en 1964. **Jaime Paz Zamora** fundador y líder del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), organizó la resistencia clandestina contra el régimen militar de Hugo Banzer.

⁶⁸ Eduardo Gamarra (1992) “Presidencialismo híbrido y democratización” en René Antonio Mayorga, *Democracia como gobernabilidad en América Latina*, La Paz: Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEBEM), Instituto Latinoamericano de Estudios Sociales (ILDIS- Bolivia), p. 31

introducía el programa de estabilización Nueva Política Económica (NPE). Este programa de ajuste radical tenía como objetivo la implementación de reformas estructurales para liberalizar la economía y fortalecer al sector privado. Otro de los objetivos era “la recuperación estatal de la representación política que había sido capturada por grupos fraccionales de partidos políticos y de la Central Obrera Boliviana (COB)”.⁶⁹

La NPE requería el apoyo y consenso de otros partidos, y como el MNR no tenía toda la fuerza política para enfrentar a la oposición, la estrategia de Paz Estenssoro fue buscar el apoyo del ADN (que era la segunda fuerza política y el principal opositor al MNR) el acuerdo se llamó: *pacto por la democracia*. La NPE se proponía la liberación de la economía y la reducción del Estado. Con el apoyo del ADN, la recuperación económica de las empresas estatales fue posible, toda vez que ADN asumió la dirección de una buena parte de estas empresas públicas que se habían declarado en quiebra mientras estaban bajo el control de la Central Obrera Boliviana.

El pacto por la democracia que comenzó como una coalición parlamentaria entre MNR y ADN no tenía más objetivo que el de impulsar la estabilidad económica del país, sin embargo, la intención de la Acción Democrática Nacionalista era formar un pacto fundacional que a largo plazo permitiera “ejecutar un proyecto global [para compartir] el poder estatal y garantizar el principio de alternancia del poder entre MNR y ADN”.⁷⁰ La propuesta de ADN consistía en que, dada la imposibilidad de que cualquiera de los dos partidos pudiera obtener la mayoría absoluta de la votación popular,

⁶⁹ Mercedes García Montero (2003) “Bolivia” en Manuel Alcantara y Flavia Freidenberg (coords.) *Partidos políticos de América Latina, Países Andinos*, FCE, IFE p.81

⁷⁰ René Antonio Mayorga (1987) “Bolivia: ¿democracia como gobernabilidad? En Julio Cottler (Ed) *Estrategias para el desarrollo de la democracia en Perú y América Latina*, Lima: IEP, p. 174 y 175

el compromiso sería brindar el apoyo al partido que hubiese obtenido la mayoría relativa durante la elección popular. El proyecto de pacto fundacional fue desechado por el MNR durante el proceso electoral de 1989.

La virtud de este primer pacto es que mientras se mantuvo vigente no sólo coadyuvó a mejorar la crisis económica y política, sino que buscó la inclusión de la oposición en un proyecto común.

El acuerdo patriótico 1989

El proceso de elección de 1989 estuvo marcado por un ambiente de tensión entre los partidos ADN y MNR. El pacto había finalizado en 1989 después de que Hugo Banzer no fue apoyado por el MNR en su candidatura, por lo que se presentó solo a la elección como candidato del ADN; por su parte MNR nombró como candidato a la presidencia a Gonzalo Sánchez de Lozada; en tanto que el MIR tenía como candidato a Jaime Paz Zamora.

Gonzalo Sánchez de Lozada obtuvo la mayoría relativa en la elección popular con el 25.65% de los votos, en segundo lugar el ADN consiguió el apoyo del 25.4% de la votación, en tanto que MIR en tercer lugar únicamente contaba con 21.3% de la votación. Nuevamente el escenario de la elección se trasladaría al Congreso. Con la experiencia previa de 1985, los partidos se sintieron estimulados para crear un nuevo acuerdo político, esta vez entre ADN y MIR al que llamaron *Acuerdo Patriótico (AP)*.

La ruptura del *Pacto por la Democracia* entre MNR y ADN resultó ser tan insultante para este último, que el *Acuerdo Patriótico* entre Hugo Banzer y Jaime Paz Zamora fue establecido sin documento alguno porque lo consideraban un pacto de honor. Hugo Banzer declinó su interés por ser el

presidente y apoyó la elección de Jaime Paz Zamora que había llegado en tercer lugar en la elección popular

El *Acuerdo Patriótico (AP)* fue “un pacto entre dos partidos que ejercían control sobre el poder ejecutivo, no constituía una alianza entre un partido y la fuerza opositora, al contrario es un arreglo entre dos partidos para compartir el poder”.⁷¹ El AP destaca por “los mecanismos de paridad para la conducción del Estado y el virtual consenso en la toma de decisiones”⁷². Esta alianza se tradujo en el reparto de los cargos en la administración pública, las instituciones y empresas paraestatales, aunque era “ADN quien controlaba el aparato político y económico y detentaba posiciones estratégicas en el poder”.⁷³

La propuesta del AP resultaba poco atractiva pues intentaba emular varias características del *Acuerdo por la Democracia*, como lograr la aprobación del Congreso para profundizar las políticas de la NPE. El problema principal del acuerdo patriótico, fue su incapacidad para encontrar una personalidad económica propia.

Pacto por la gobernabilidad 1993

Las elecciones de 1993 dieron por segunda ocasión la mayoría relativa al MNR en la elección popular, recordemos que “cuatro años antes, en 1989, si bien el MNR había ocupado el primer lugar en la votación los acuerdos políticos-parlamentarios le cortaron el camino y le dieron la presidencia al

⁷¹ Gammarra , Op cit. p. 31

⁷² *Ibídem.*

⁷³ René Mayorga (1987) “Bolivia: ¿La democracia como gobernabilidad?, en Julio Cottler (Ed.) *Estrategias para el desarrollo de la democracia en Perú y América Latina*, IEP, Lima, p.187

MIR”.⁷⁴ La elección de Sánchez de Lozada como presidente fue respaldada en el Congreso “por los partidos populistas Conciencia de Patria (CONDEPA) y Unión Cívica Solidaridad (UCS) y de la única agrupación de izquierda que tuvo alguna importancia electoral, el Movimiento Bolivia Libre (MBL)”.⁷⁵ El reparto del poder entre los tres principales partidos había generado un clima de desconfianza, en ese contexto aparecieron partidos como CONDEPA y UCS que representaban una alternativa electoral al explotar el descontento social, sus líderes Carlos Palenque y Max Fernández, respectivamente, eran empresarios que provenían de las clases populares.

La coalición gubernamental fue respaldada por una mayoría legislativa casi de dos tercios (noventa y siete escaños). De acuerdo a René Mayorga, durante el gobierno de Sánchez de Lozada continuó el predominio de las reformas estructurales de tipo neoliberal que habían comenzado con Paz Estenssoro y Paz Zamora, respectivamente. La diferencia sustancial de este gobierno es “el peso hegemónico del presidente y el rol preponderante del MNR en la distribución de responsabilidades ejecutivas y en la administración estatal”.⁷⁶

El compromiso por Bolivia 1997

Acción Democrática Nacionalista se situó en el primer lugar en la contienda popular, Hugo Banzer su candidato obtuvo el 22.28% de los votos; por otra parte el MNR obtuvo su peor resultado histórico, logrando tan sólo el 18.20% de los votos, la mitad de lo obtenido en 1993, aún así, el partido mantuvo una

⁷⁴ Su candidato Gonzalo Sánchez de Lozada obtuvo el 35.56% de los sufragios, en tanto que el segundo lugar lo obtuvo la coalición Acuerdo Patriótico (ADN-MIR) con el 21.05% de los votos Carlos Hugo Cordero Carrafa (2007) *Historia electoral de Bolivia*, La paz, Corte Nacional Electoral (CNE), www.cne.org.bo, p.73

⁷⁵ Simón Pachano (2006), “El peso de lo institucional: auge y caída del modelo boliviano”, *América Latina Hoy*, agosto, año/vol. 43 Salamanca: Universidad de Salamanca, p.22

⁷⁶ René Mayorga (2000) “Presidencialismo parlamentarizado y gobiernos de coalición en Bolivia” en Jorge Lanzaro, *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CIACSO, p. 121

segunda posición. Como ningún candidato obtuvo la mayoría absoluta de los votos, Banzer buscó la creación de una coalición en el Congreso que lo apoyara en su elección, fue así como se creó: “Compromiso por Bolivia” una coalición máxima [...] que integró desde su nacimiento y hasta agosto de 1988 la mayor cantidad de socios posibles (cinco partidos ADN, UCS, MIR y CONDEPA y Nueva Fuerza Republicana NFR⁷⁷)⁷⁸.

La dinámica de pactos y coaliciones para el mantenimiento de la democracia durante los periodos presidenciales de 1985, 1989 y 1993, había mantenido cierto equilibrio en la formación de gobiernos. La construcción de mayorías legislativas en estos periodos era posible porque el número de partidos involucrados no excedían a más de tres partidos. La elección de 1997 puso en evidencia la extralimitación de ADN, que en su afán de buscar la presidencia rompió el equilibrio al convocar a una coalición de cinco partidos que respaldaran su elección sin tomar en cuenta la distancia ideológica entre estos. La megacoalición, como fue llamada, se convirtió en objeto de múltiples críticas “por la falta de un proyecto político que conjugara la diversidad de posturas expresadas en una campaña electoral de sus socios”,⁷⁹ además de resaltar la ausencia de debates en el Congreso por parte de la elite política y la ausencia de partidos políticos que representaran el papel de opositores al gobierno.

La mega coalición afectó al gobierno de Banzer, pues hacia evidente la concentración del poder en una elite partidaria que negociaba el apoyo en el Congreso a cambio de espacios dentro del gobierno, también porque

⁷⁷ Nueva Fuerza Republicana (NFR) cuyo líder era Manfred Reyes Villa que había surgido como alcalde de Cochabamba.

⁷⁸ *Ibidem* 122

⁷⁹ Mercedes García Montero, “Bolivia” en Manuel Alcantara y Flavia Freidenberg (coords.) *Partidos políticos de América Latina, Países Andinos*, FCE, IFE p.55

demostraba la ausencia de un verdadero debate en el Congreso y el cierre de espacios de representación para nuevos partidos que no pertenecían al sistema de partidos tradicionales. Salvador Romero considera que el Gobierno de Banzer coincide “con un incremento de críticas al sistema partidario percibido como privilegiado y excluyente, al mismo tiempo, la sucesión de pactos y escándalos de corrupción restaron legitimidad a los partidos”.⁸⁰

La avanzada edad del ex dictador Hugo Banzer y sus condiciones de salud lo llevaron a la renuncia en 2001, por lo que la presidencia fue asumida por Jorge Quiroga en el último año del periodo presidencial. Entre los aspectos relevantes, de este corto mandato es que mantuvo una elevada popularidad, por lo que las tensiones políticas durante este periodo disminuyeron, y el proceso electoral de 2002 se efectuó en un ambiente pacífico.

Gobierno de responsabilidad nacional 2002

Se presentaron como los candidatos más fuertes a la elección de 2002: Gonzalo Sánchez de Lozada por el MNR-MBL, Evo Morales Ayma del MAS, Manfred Reyes Villa por NFR. El ganador de la elección fue Gonzalo Sánchez de Lozada. Sobre su elección presidencial hay algunos aspectos que destacar, primero , “el triunfo ajustado del MNR con el 20.8% de los votos; segundo, la modificación del sistema de partidos con la salida de CONDEPA y UCS y la entrada de nuevos partidos antisistema como son el Movimiento al Socialismo (MAS) dirigido por Evo Morales y el Movimiento Indio Pachakuti (MIP); tercero el segundo lugar que obtuvo MAS en la elección con el 19.4% de la votación; por último, este proceso electoral demostró que había una

⁸⁰ Ídem p.38

polarización en el electorado, entre los que se encontraban “relativamente satisfechos con el balance de las políticas públicas de los 15 años previos agrupados en el MNR, MIR, de ADN, y los descontentos, que votaron por el MAS, MIP, en menor medida por NFR”.⁸¹

2.2.1 Balance de la democracia pactada

La democracia pactada que estaba sustentada en las reglas del presidencialismo parlamentarizado había logrado consolidar al sistema de partidos evitando parálisis gubernamentales comunes en los sistemas multipartidistas; cabe aclarar que el sistema de pactos no obstaculizó el ejercicio democrático en Bolivia, puesto que había un sistema de partidos competitivo y se celebraban elecciones periódicas. Sin embargo, una serie de excesos en la práctica política fueron evidentes desde finales de la década de los noventa hasta el año 2003, cuando el sistema político se colapsó por las demandas de los sectores populares y comunidades étnicas que se consideraban excluidos.

El *Pacto por la democracia*, suscrito en 1985 por los partidos MNR y ADN tenía la intención de superar los obstáculos del presidencialismo así como la crisis económica que atravesaba el país. A partir de esta experiencia los demás periodos presidenciales tratarían de emular al *Pacto por la democracia*. El resultado de estos pactos fue la modificación del comportamiento político, al pasar de un sistema de partidos altamente fragmentado a un sistema multipartidista moderado, basado en dos fuerzas partidarias el MNR y el Acuerdo Patriótico (frente formado por ADN y MIR). Esto instituyó una lógica de tipo bipolar, y tal “como sucede en muchos países

⁸¹ Salvador Romero Op Cit. p.39

donde predomina el bipartidismo, también se incluía y se excluía a los partidos más pequeños”,⁸² esto quiere decir, que mientras a algunos partidos como son UCS, CONDEPA y NFR, se les incorporaban a los pactos, algunos otros se les excluía por considerarlos antisistema.

Durante los cinco periodos de la democracia pactada ningún partido alcanzó en la elección presidencial un porcentaje mayor al 30% de la votación, en consecuencia los actores políticos buscaron el apoyo parlamentario para su elección a través de la construcción de acuerdos que, en algunas ocasiones derivaron en la integración de gobiernos con más de un partido. El artículo 90 de la Constitución, en principio, sólo establecía la elección presidencial en el Congreso en caso de no lograrse mayoría absoluta en la elección popular. Sin embargo, la fragmentación de partidos en el Congreso impulsó a que algunos partidos políticos buscaran coaliciones parlamentarias que respaldaran la política gubernamental.

A pesar de las buenas intenciones de los partidos tradicionales por superar la parálisis gubernamental, que por lo general se ocasiona cuando un presidente llega al poder por una escasa minoría, la democracia pactada no cumplió todas las expectativas, la opinión generalizada es que fue el fracaso del modelo económico el causante de que finalizara el modelo de la democracia pactada, pero es mucho más prudente considerar que fue la suma de diversos factores lo que afectó el desempeño político en Bolivia al final de la democracia pactada.

En palabras de Simón Pachano, la caída del modelo boliviano consistió en “el agotamiento de los factores que inicialmente constituyeron su propia

⁸² Simón Pachano (2006) “El peso de lo institucional: auge y caída del modelo boliviano”, *América Latina Hoy*, agosto, año/vol. 43, Universidad de Salamanca, España, p.22

fortaleza”.⁸³ Ejemplo de ello es como el sistema multipartidista moderado y la conformación de acuerdos entre los partidos políticos terminó por excluir a todas aquellas agrupaciones políticas que estaban fuera del sistema tradicional. Con excepción de los partidos CONDEPA, UCS y NFR, cualquier organización política que mantuviera una tendencia política contraria al sistema tradicional de partidos era considerada antisistema.

Mario Torrico, por su parte, considera que las condiciones económicas, políticas y sociales se conjugaron para que nuevos actores y propuestas políticas se manifestaran en contra del sistema de partidos excluyente, el sistema económico neoliberal y las condiciones de marginación indígena.

De esta forma, a fines del siglo XX Bolivia presentaba una población mayoritariamente empobrecida, un modelo económico que no lograba reducir la pobreza sostenidamente, sectores indígenas marginados de todo ámbito de la vida nacional, una estructura estatal excluyente y un sistema de partidos cerrado que no introducía cambios para vincularse con el país.⁸⁴

2.3 Revisión de las variables de la democracia consensual para Bolivia durante la democracia pactada

1. Concentración del poder ejecutivo en gabinetes mayoritarios de partido único frente a la división del poder ejecutivo en amplias coaliciones multipartidistas

En cuanto a la conformación de los gabinetes dentro de la lógica de las democracias mayoritarias o consensuales hay tres tipos de gabinetes: El tipo uno es el gabinete ganador mínimo, que se caracteriza porque “es ganador en el sentido en que el partido o los partidos del gabinete controlan una mayoría de escaños parlamentarios, pero mínimo en el sentido de que el gabinete no incluye ningún partido que no sea necesario para alcanzar la mayoría en el

⁸³ *Ibíd.* p. 33.

⁸⁴ Mario Torrico (2006) “Las reformas del gobierno de Evo Morales”, *Documentos de Trabajo*, Flacso México, p.2.

parlamento”,⁸⁵ el tipo dos es el gabinete sobredimensionado, se caracteriza por estar integrado por muchos partidos, el objetivo es contar con todo el apoyo mayoritario en el poder legislativo, por último, el tipo tres es el gabinete de minoría integrado por un solo partido que carece de mayoría en el Congreso.

En las democracias mayoritarias, y por lo regular también en los regímenes presidenciales, predominan los gabinetes ganadores mínimos y también los gabinetes de minoría. En ese sentido, el régimen presidencial de Bolivia se asemeja a los regímenes parlamentarios de tipo consensual que generalmente optan por la formación de gabinetes sobredimensionados para formar mayorías legislativas.

Un factor que interviene para la formación de los gabinetes de coalición depende de la disposición de los partidos que van a conformar gobiernos, generalmente, la conformación de gobiernos con más de dos partidos es más frecuente en los regímenes parlamentarios, a diferencia del presidencialismo, donde la tarea de conformar al gobierno recae en el poder ejecutivo, pues no necesita la aprobación, ni el voto de confianza para la permanencia del gabinete en el poder. Por lo tanto, en lo que respecta a la permanencia en el cargo, los presidentes y gabinetes presidenciales, son ganadores mínimos por definición. Aun así, existen ciertas condiciones políticas, en algunos regímenes presidenciales, en donde el poder ejecutivo se siente atraído a formar alianzas con los partidos de la oposición para formar gobiernos con miembros de otros partidos, tal es el caso de Bolivia durante el periodo del presidencialismo parlamentarizado.

⁸⁵ Arend Lijphart (2000) *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Ariel, p.95

Durante los cinco periodos presidenciales de la democracia pactada el sistema de pactos y coaliciones para formar mayorías legislativas que apoyaran la política económica fue el factor que impulsó que las alianzas se materializaran en gobiernos. Aunque el primer gobierno de este periodo no propició la formación de gabinetes de coalición, a partir de 1989, con el *Acuerdo Patriótico*, las coaliciones de gobierno quedaron inauguradas.

Un rasgo común en la democracia pactada fue la formación de gabinetes sobredimensionados para la conformación de los gobiernos. El interés por formar coaliciones gubernamentales implicaba el cálculo de beneficios de quienes convocaban a la integración de la coalición y de quienes se sumaban a ella. Por su parte, los partidos ADN, MIR y MNR, buscaban que a partir de la oferta de carteras ministeriales se pudieran construir mayorías legislativas que les permitieran implementar sus iniciativas políticas sin fuertes enfrentamientos con la oposición. Por su parte, los partidos pequeños como UCS, NFR, CONDEPA buscaban la integrarse a las coaliciones para obtener posiciones dentro de los gobiernos y en las legislaturas.

2. Relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo en las que el ejecutivo domina frente al equilibrio del poder ejecutivo y legislativo.

En un régimen presidencial la toma de decisiones surge de forma independiente, pues el presidente convoca a la formación de su gabinete sin mediación del congreso. En ocasiones este tipo de selección gubernamental tiene como consecuencia el que “las decisiones más importantes puedan ser tomadas por el presidente con o sin consejo del gabinete, o incluso en contra

de éste”,⁸⁶ pues muchas veces los secretarios de estado, solo fungen como asesores.

A pesar del control que el poder ejecutivo ejerce sobre el gobierno; el presidencialismo mantiene una cierta interdependencia del poder legislativo, ésta se manifiesta en las facultades legislativas del Presidente. Por su parte, el poder legislativo es interdependiente del poder ejecutivo sobre algunos aspectos como son: la política exterior, la seguridad nacional y la aprobación del presupuesto y la política fiscal.

De acuerdo a Lijphart, los poderes presidenciales provienen de tres fuentes:

Una es el poder del presidente tal como lo definen las constituciones, que consisten en “poderes de reacción”, especialmente la facultad presidencial de vetar, y en poderes de “acción”, especialmente la facultad de legislar por decreto en determinados ámbitos”. La segunda fuente de poder es la fuerza y cohesión de los partidos del presidente en el legislativo. En tercer lugar; los presidentes (y sus vicepresidentes) obtienen gran poder de la elección popular y directa y del hecho de poder invocar que son los únicos dirigentes públicos elegidos en conjunto de la población.⁸⁷

En ese sentido, el análisis de cada una de estas tres fuentes de poder presidencial sirve para identificar si existe un cierto predominio sobre el poder legislativo, o sí existe equilibrio entre ambos poderes.

La naturaleza de los poderes constitucionales en el periodo de la democracia pactada era la siguiente: el poder ejecutivo estaba representado en la figura del presidente, que era elegido de forma conjunta con el vicepresidente, para un periodo ‘improrrogable’ de cuatro años (después de la

⁸⁶ Arend Lijphart (2000) *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Ariel, p. 109

⁸⁷ Arend Lijphart (2000) *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Ariel, p.125

reforma de 1997 se amplió el periodo a cinco años).⁸⁸ De acuerdo al artículo 96, el Presidente de la República es jefe de estado y jefe de gobierno y tenía las siguientes facultades:

- * Ejecutar y hacer cumplir las leyes, expedir los decretos y reglamentos necesarios sin alterar el contenido de la ley correspondiente; hacer cumplir las sentencias de los tribunales.
- * Administrar las rentas nacionales y decretar su inversión, por intermedio del respectivo ministerio y con estricta sujeción al presupuesto;
- * Conservar y defender el orden interno y la seguridad exterior.
- * El Presidente tiene atribuciones para designar a sus Ministros, a los comandantes de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y nombrar al servicio exterior
- * Definir las orientaciones de la política gubernamental

Sobre las facultades legislativas del presidente el capítulo V de la Constitución establecía que

- * El presidente tiene capacidad de iniciativa legislativa aunque no de manera exclusiva sobre alguna área como puede ser cualquier iniciativa del ámbito fiscal (Art. 71)
- * Vetar leyes propiciadas por el legislativo (veto global). (Art 76 y 77)

Las facultades que le otorga la Constitución al Presidente modifican la práctica de la política cuando el Presidente carece de elementos institucionales para influir sobre el legislativo o si estos elementos se exceden y le permiten

⁸⁸ El Vicepresidente se elige de forma conjunta al presidente a través de una fórmula electoral. El Vicepresidente “asumirá la presidencia de la República si esta quedara vacante, antes o después del presidente electo [...]” El artículo 94 expone que “Mientras que el Vicepresidente no ejerza el poder ejecutivo, desempeñará el cargo del presidente del Senado [...]”. Constitución Bolivia

sobreponerse al Congreso. Son tres categorías para analizar a los poderes constitucionales: poderes legislativos reactivos, poderes proactivos y la capacidad del presidente para darle forma a la agenda.

Poder reactivo: éste se refiere al poder que tiene un presidente para poder vetar una ley que ha sido aprobada por el Congreso y a la cual se opone; existen dos tipos de veto, el veto total y parcial, “ambos constituyen la única vía formal por la que el mandatario puede incidir directamente en la producción de leyes por parte del parlamento”.⁸⁹

La Constitución de Bolivia 1994 establecía en el artículo 76 que: “toda ley sancionada por el Poder Legislativo podrá ser observada por el Presidente de la República en el término de diez días. La ley no observada por el ejecutivo será promulgada”. En caso de que el Presidente vete la ley, emitirá el mismo sus observaciones a la Cámara de origen; si ésta y la cámara revisora las hallan fundadas modificarán la ley para su promulgación. De no ser así, la anulación del veto presidencial será posible, “si el Congreso declara infundadas las observaciones, por dos tercios de los miembros presentes, entonces el Presidente tendrá que promulgar la ley”.⁹⁰

Los poderes proactivos, son aquellos en donde “la Constitución otorga o no al Presidente algún poder de emisión de decretos de carácter legislativo y la extensión de ese poder”.⁹¹ La facultad que otorgan algunas constituciones para que un presidente pueda legislar directamente a través de decretos le otorga un mayor poder a los presidentes, sobre todo cuando no tienen un respaldo legislativo suficiente para formar mayorías

⁸⁹Scott Mainwaring (2002), “Pluripartidismo, federalismo fuerte y presidencialismo en Brasil” en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, p. 72

⁹⁰Constitución Política de Bolivia 1997

⁹¹ Scott Mainwaring (2002) Op. cit. p. 75

Aunque dentro de las facultades del presidente boliviano estaba la de dictar decretos; éstos son de carácter regulativo o administrativo, además de que la propia Constitución establecía que estos decretos deberían estar de acuerdo a la ley. El Presidente de Bolivia, a diferencia de otros presidentes “no le estaba permitido apelar al decretismo, vale decir al recurso de gobernar por decreto en el caso de no tener o perder la mayoría parlamentaria, o de solicitar poderes de emergencia”.⁹²

Sobre la iniciativa exclusiva, se refiere a cuando “la Constitución confiere al Presidente el derecho de presentar una ley sobre determinadas políticas de forma exclusiva”⁹³. Un ejemplo es la ley de presupuesto presentada exclusivamente por el Presidente o la legislación sobre aranceles comerciales. Para el caso de Bolivia no existía la iniciativa exclusiva.

En cuanto a las atribuciones del poder legislativo y que afectaban al poder ejecutivo, destacan las siguientes:

- * La elección presidencial cuando en la elección popular no se ha obtenido la mayoría absoluta (Art. 90)
- * Elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Constitucional, de los miembros del Concejo de la Judicatura, Fiscal General, Contralor General y vocales de la Corte Nacional Electoral (Art. 68)
- * Fiscalizar los actos del poder Ejecutivo y las políticas públicas (Art. 70)
- * Aprobar el presupuesto general; así como los tratados internacionales (Art. 68)⁹⁴

⁹² René Mayorga (2000) “Presidencialismo parlamentarizado y gobiernos de coalición en Bolivia” en Jorge Lanzaro, *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CIACSO, p. 110

⁹³ Idem.

⁹⁴ Constitución Política de Bolivia 1997

A diferencia de otros casos nacionales, el Presidente de Bolivia era mucho más débil en términos constitucionales. Sin embargo, los poderes meta constitucionales del presidente boliviano sobre su partido eran importantes, queda claro que durante este periodo el presidente era una figura predominante en el sistema político, pues “la formación del poder ejecutivo [estaba sentada] sobre la base de coaliciones interpartidarias que permitieron la formación de mayorías parlamentarias”. Estas mayorías, por su parte, permitían al poder ejecutivo gobernar con mayor libertad y con pocas confrontaciones entre el poder legislativo y ejecutivo.

Aunque existía un equilibrio entre las atribuciones del poder ejecutivo y del legislativo en el ámbito institucional, el presidencialismo parlamentarizado “había redefinido efectivamente el funcionamiento real de los poderes del Estado y particularmente el principio de autonomía institucional”⁹⁵. A partir de la elección del ejecutivo por el congreso, la composición del poder legislativo boliviano estaba integrada por mayorías partidarias, cuya función principal era sustentar en el Congreso la política del poder ejecutivo.

En los primeros periodos presidenciales de la democracia pactada (1985-1989), la necesidad de evitar el obstruccionismo parlamentario para impulsar la NPE y la gobernabilidad, en un escenario de alta fragmentación partidaria, obligó a los partidos a buscar alianzas que les permitieran tener mayorías aplastantes.

Un aspecto positivo de los pactos políticos de la democracia pactada fue que tanto los partidos que integraban el poder legislativo, como el poder

⁹⁵ René Mayorga (2000) “Presidencialismo parlamentarizado y gobiernos de coalición en Bolivia” en Jorge Lanzaro, *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CIACSO, p. 105

ejecutivo, buscaban resolver los conflictos económicos, políticos y sociales, con base en el establecimiento de acuerdos, esta disposición evitaba “los impasses entre el poder ejecutivo y legislativo, el inmovilismo institucional, y particularmente los gobiernos minoritarios”.⁹⁶ El grado de poder del presidente en los cinco periodos de la democracia no era siempre el mismo; René Mayorga advierte que “el presidencialismo parlamentarizado admite diversos grados y matices en el ejercicio del poder presidencial, desde un poder casi omnímodo hasta un poder moderado y colegiado de los presidentes”⁹⁷.

Por ejemplo, periodo de Paz Estenssoro y Gonzalo Sánchez de Lozada (en su primer periodo) mantuvieron un mayor predominio sobre los procesos de decisión en el gobierno bajo el respaldo de otros partidos. Ambos presidentes asumían un papel protagónico en las negociaciones con el poder legislativo. Al respecto, René Mayorga ejemplifica el caso de Gonzalo Sánchez de Lozada al explicar que: “el presidente había adoptado la iniciativa en la elaboración de las políticas públicas trabajando directa y estrechamente con equipos o círculos pequeños y herméticos compuestos por tecnócratas y empresarios”⁹⁸ desde estos círculos se gestaron las propuestas de ley.

Pero también hubo periodos presidenciales en donde la toma de decisiones sobre las políticas públicas fue resultado de las negociaciones entre los partidos, ejemplo de ello es el gobierno de Jaime Paz Zamora. Durante este periodo se discutieron en el poder legislativo, a través de un fuerte debate en el interior del Congreso boliviano, las iniciativas sobre la reforma constitucional y electoral que fue aprobada en el periodo consecutivo.

⁹⁶ *Ibid* p.103

⁹⁷ *Ibid* p.121 y122

⁹⁸ *Idem*.

3. *Bipartidismo frente a multipartidismo*

Cuando en 1979 se levantó la restricción militar para la formación de partidos políticos, “cerca de setenta partidos aparecieron en escena y fueron tantos que los bolivianos los bautizaron con el nombre ‘taxi-partidos’, organizaciones tan pequeñas que sus convenciones podían realizarse en un taxi”.⁹⁹

Después de las elecciones de 1985, Bolivia, desarrolló un sistema multipartidista moderado “con un eje conformado por tres partidos que compartían básicamente programas de gobierno similares y pautas ideológicas comunes”,¹⁰⁰ éstos son: el Movimiento Nacional Revolucionario, que es el partido más antiguo, fundado en 1941, cuya tendencia era populista, en la etapa democrática modificó su tendencia para ubicarse como un partido de centro-derecha; el MIR “fundado en 1971 como un partido de izquierda con una orientación marxista-populista” también tuvo una orientación más centrista durante este periodo; el ADN por otro lado “fue un partido de derecha comprometido con la democracia representativa y la economía de mercado”¹⁰¹ desde su fundación en 1979. Por otra parte hay que señalar un par de partidos que cobraron importancia a finales de la década de los ochenta para la formación de coaliciones Unión Cívica Solidaridad (UCS) y Conciencia de Patria (CONDEPA).

El sistema de partidos se consideraba como pluripartidista moderado, que de acuerdo a la clasificación de Giovanni Sartori, se distingue por formar

⁹⁹ Eduardo Gamarra (1992) “Presidencialismo híbrido y democratización” en René Antonio Mayorga, *Democracia como gobernabilidad en América Latina*, Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEBEM), Instituto Latinoamericano de Estudios Sociales (ILDIS- Bolivia), La paz, p23

¹⁰⁰ René Mayorga (1992) “Gobernabilidad en entre dicho” en René Antonio Mayorga, *Democracia como gobernabilidad en América Latina*, Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEBEM), Instituto Latinoamericano de Estudios Sociales (ILDIS- Bolivia), La paz, p. 51

¹⁰¹ René Mayorga (2005) “Bolivia’s democracy at the crossroads”, en Frances Hagopian y Scott Mainwaring (eds.), *The third wave of Democratization in Latin American: Advances and setbacks*, Cambridge University Press, p154

gobiernos de coalición. “Esta característica se desprende del hecho de que los partidos importantes son por lo menos tres, de que por lo general ningún partido alcanza la mayoría absoluta y de que parece irracional permitir que el partido mayor o dominante gobierne sólo”.¹⁰²

El problema más significativo del sistema de partidos era la escasa institucionalización de los mismos pues seguían persistiendo “los patrones caudillistas y patrimonialistas, y por lo tanto, la falta de democracia interna”.¹⁰³ Para confrontar esta problemática, señala Mercedes Montero, el Congreso Nacional “decidió el 17 de marzo de 1997 en sesión extraordinaria efectuar algunas reformas de la ley electoral (la Ley de Reforma y Complementación del Régimen Electoral) que contemplaba seis puntos importantes” que contemplaban la ley de financiamiento de los partidos, la democratización interna de los partidos para la elección de candidatos a todos los cargos importantes. “Se estableció el recurso de queja como recurso extraordinario que deberá ser presentado a una instancia externa a la Corte Nacional Electoral”.¹⁰⁴

Un elemento clave en el sistema de partidos era que la distancia ideológica de los partidos era relativamente leve. De acuerdo a René Mayorga en una escala de derecha-izquierda del 1-10 “la auto-identificación ideológica media de los diputados pertenecientes a las cinco partidos más representativos era de 6.1 de centro-derecha en 1997” y de los partidos neopopulistas (UCS Y CONDEPA) era de 5.2 con una orientación ligeramente hacia la izquierda.¹⁰⁵ De acuerdo a Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg la distancia ideológica

¹⁰² Giovanni Sartori (2005) *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, p. 224

¹⁰³ Constitución política de Bolivia 1994, Título segundo, Poder ejecutivo, capítulo I Presidente de la República, Art. 96. En *Constituciones generales de América Latina*, Secretaría de gobernación, *Cd- Rom*

¹⁰⁴ Mercedes García Montero (2003) *Op. Cit.* p.36

¹⁰⁵ *Ibídem*

durante el periodo de la democracia pactada entre ADN (partido de derecha) y el partido populista de izquierda CONDEPA, era de 3.6 en una escala en donde 1 es izquierda y 10 es derecha.

De acuerdo a los criterios de Lijphart, un sistema multipartidista puede dar pie a una democracia consensual; en Bolivia, el sistema de partidos transitó, de un sistema altamente fragmentado a un sistema pluripartidista moderado, en donde la disposición de los partidos para formar coaliciones propició una tendencia centrípeta. Por otra parte, el comportamiento de los partidos era regulado por una legislación que buscaba incorporar elementos democratizadores a partir de la Corte Nacional Electoral.

4. Sistemas electorales mayoritarios y desproporcionales frente a la representación proporcional.

Arend Lijphart explica que la cuarta diferencia entre los modelos democráticos mayoritario y consensual está bien definida. “El sistema electoral en las democracias mayoritarias es el sistema de elección por mayoría absoluta o relativa en distritos uninominales”. Bajo este método de elección “‘el ganador se lleva todo’ — pues gana el candidato respaldado por el mayor número de votantes, mientras que el resto de los votantes se queda sin representación—lo que constituye un reflejo perfecto de la filosofía mayoritaria”. En tanto que los sistemas electorales en las democracias consensuales optan por la representación proporcional (RP); este sistema tiene como finalidad “representar tanto a las mayorías como a las minorías y, en vez de hacer que los partidos estén representados por exceso o por defecto, intenta traducir los votos de forma proporcional en escaños”.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Arend Lijphart (2004) op. cit., p.142

La fórmula electoral en los sistemas mayoritarios se divide en dos: la fórmula de la mayoría absoluta de los votos (en la que el ganador es el que obtiene el 50% más uno de los votos), y la de mayoría relativa (el ganador es el candidato que obtuvo el mayor porcentaje de votos)

Las fórmulas de los sistemas electorales de representación proporcional se dividen en tres:

-La fórmula RP de lista, los partidos presentan listas de candidatos en distritos plurinominales, “los votantes emiten sus votos para una u otra lista de partido, los escaños se asignan a las listas de partidos en proporción al número de votos que han obtenido”

-La fórmula Mixto nominal proporcional (MMP) en donde cada votante dispone de dos votos, uno para un candidato de distrito uninominal y otro para una lista de partido. “la razón por la que esta combinación se califica como RP es que los escaños de RP de lista compensan cualquier falta de proporcionalidad producida en los resultados de escaño de distrito”.

-El tercer tipo de RP es el voto único transferible “Difiere del RP de lista porque los votantes optan por candidatos individuales en lugar de listas de partido”.¹⁰⁷

El sistema electoral de Bolivia es de RP. En la historia de Bolivia se han ocupado dos fórmulas electorales el sistema de lista y una variación del sistema MMP. Cuando en 1979 Bolivia retornó a la democracia la fórmula de elección era la lista de RP en circunscripciones plurinominales. En 1994 el sistema electoral se reformó y se adoptó una nueva fórmula que combinaba la

¹⁰⁷ *Ibid* p. 145

lista de representación proporcional en distritos plurinominales y circunscripciones uninominales.

La primera etapa: 1979-1994

Desde 1956 el sistema electoral adoptó la fórmula de representación proporcional para la designación de la cámara de diputados, en 1979 cuando se celebraron elecciones después del periodo de dominio militar se volvió a adoptar el sistema de representación proporcional en dos circunscripciones plurinominales, el cual se mantuvo vigente hasta la reforma electoral de 1994 con las siguientes características:

- * La lista cerrada de RP estaba integrada por todos los candidatos a la presidencia con su foto y el emblema del partido¹⁰⁸.
- * En la misma boleta también se elegían al poder legislativo.
- * El voto en esa lista servía para elegir al presidente en una circunscripción uninominal.
- * Para la elección de los congresistas había 9 circunscripciones plurinominales correspondientes a los nueve departamentos.
- * Para la integración de la Cámara de Senadores, el partido que obtuviera el mayor porcentaje de la votación en su departamento obtenía dos senadores, el que había obtenido el segundo lugar tenía derecho a uno, hasta llegar a 27 senadores.
- * Para integrar la Cámara de diputados la proporción de escaños que recibía cada partido por departamento es muy similar a la proporción de votos¹⁰⁹.

¹⁰⁸ La lista es cerrada cuando los escaños que recibe cada partido son asignados conforme al orden de los candidatos que integran la lista.

¹⁰⁹ La distribución de escaños para la Cámara de diputados estaba determinada por el tipo de fórmula, en 1986 se ocupó la fórmula del Doble cociente; en 1991 fue modificado por la fórmula Saint Lague.

Por ejemplo, si a un departamento le habían asignado 30 diputaciones, estas eran asignadas de acuerdo al porcentaje de votación que había obtenido cada partido. Un partido que había obtenido el 30% de la votación en ese departamento le correspondían 9 diputaciones ($30 \times 3 = 9$)

- * No existía umbral electoral

El efecto que tenía este tipo de sistema electoral es que al estar fusionado el voto del presidente con el de diputados era imposible que un candidato presidencial obtuviera la mayoría absoluta de los votos mientras que su partido obtuviera la mayoría simple. Pero la proporcionalidad del sistema boliviano reducía las posibilidades de que un candidato ganara la mayoría absoluta de la votación. Al no existir un umbral electoral el número de partidos al interior del Congreso aumentaba la proporcionalidad. Esta composición proporcional del sistema electoral condicionó a los políticos bolivianos a buscar las coaliciones necesarias para poder gobernar con un sistema de partidos altamente fragmentados

Segunda etapa: 1997

En 1994 una serie de reformas constitucionales fueron discutidas en el Congreso, entre estas reformas estaba la reforma a la ley electoral. Entonces se adoptó una nueva fórmula de RP mixta que incluía la creación de circunscripciones uninominales para la integración de la Cámara de Diputados. Este nuevo sistema electoral entró en vigencia en 1997 con las siguientes características:

- * El presidente era electo en una circunscripción nacional, de forma conjunta también se elegía a Senadores y a 62 diputados en 9 circunscripciones plurinominales a través de una lista cerrada.

- * El senado se integraba igual que en la primera etapa
- * En esta segunda etapa se crearon 68 circunscripciones uninominales que eran elegidas bajo la fórmula de mayoría simple.
- * La boleta electoral se dividió en dos franjas; la franja superior correspondía a la elección nacional presidencial y congresal en circunscripciones plurinominales, mientras que la segunda correspondía a la elección de los diputados uninominales (esta segunda franja era diferente para cada una de las 68 circunscripciones).
- * Se impone una barrera legal de 3%

Sobre la forma en la que esta integrada la Cámara de Diputados bajo el sistema mixto es posible decir lo siguiente: que la asignación de escaños en el sistema boliviano difería del modelo tradicional mixto MMP que se ocupa en países como Alemania o Nueva Zelanda, donde los diputados que son elegidos bajo el sistema uninominal **no** se encuentran vinculados a la asignación de escaños de representación proporcional. En Bolivia la asignación de los escaños proporcionales **si** se encuentra vinculada al número de diputados uninominales puesto que:

En cada circunscripción plurinomial, el total de escaños se distribuyen entre los partidos en proporción a los votos que haya obtenido cada partido. Una parte de los escaños que le corresponden a cada partido está formada por los que ganó por mayoría relativa en las circunscripciones uninominales, mientras que el resto proviene de sus respectivas listas.¹¹⁰

Mediante la fórmula D´hont¹¹¹ se distribuyen los escaños. Un ejemplo de cómo se asignaban es el siguiente: en un departamento se eligen 30 diputados de los cuales 15 son plurinominales y 15 nominales. Un partido obtiene el

¹¹⁰Rodrigo Salazar (2004), “Las elecciones bolivianas de 2002: los límites del reformismo institucional” en *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, núm. 1, enero-marzo 2004, México DF., p. 32.

¹¹¹El método D´Hondt se caracteriza por su serie específica de divisores, por ejemplo 1,2,3,4,5

30% de la votación, y por lo tanto le corresponden 9 escaños, pero logró que 7 de sus diputados fueran electos. Estos 7 escaños uninominales se restan a los 9 escaños asignados, de tal forma que los 3 escaños restantes son los que tendrá de la lista plurinominal.

El efecto de este sistema electoral es que la barrera del 3% combinada con el método D'Hondt para la distribución de escaños, que es conocido por favorecer a los partidos más grandes, produjo fue un sesgo en donde los partidos más grandes fueron los que obtuvieron mayor representación. La intención de formar circunscripciones uninominales era la de vincular al legislador con el electorado para así evitar el distanciamiento entre la sociedad y los partidos políticos. (Véase cuadro 2)

Cuadro 2. Representación del oficialismo y la oposición en la Cámara de Diputados

Año	1985	1989	1993	1997	2002
Oficialismo	36.15	64.62	54.62	73.08	74.62
Oposición	63.85	35.38	45.38	26.92	25.38

Fuente: elaboración propia con datos de la Corte Nacional Electoral

El sistema electoral boliviano siempre intentó corregir la desproporcionalidad en la composición del Congreso, desde 1985 la representación política en la Cámara de Diputados. A partir de 1997 las diputaciones plurinominales sirven para corregir la desproporcionalidad de las diputaciones uninominales. La adopción de un sistema mixto para la elección de la Cámara de Diputados favoreció la representación de los partidos mayoritarios, lo cual se puede corroborar en la elección de 1997 y 2002, además del efecto que tuvo el

establecimiento de la barrera legal del 3% que también influyó para la concentración de mayorías en el Congreso.

En conclusión, el sistema electoral de Bolivia constaba de un sistema de RP, en donde cada votante dispone de un voto de RP de lista y otro voto para la elección de un candidato uninominal. Esta característica recuerda al sistema MMP, pero la diferencia sustancial es que el sistema boliviano no es compensatorio, pues los componentes de las elecciones de mayoría relativa (en los distritos uninominales) se restan a los escaños de representación proporcional, de tal forma se compensa a los partidos mayoritarios por lo que se pierde proporcionalidad.

Arend Lijphart considera que de forma general las elecciones presidenciales “carecen de proporcionalidad a causa de las dos propiedades del sistema electoral: la fórmula electoral, que para la elección de un solo miembro tiene que ser de mayoría relativa o absoluta, y el tamaño de la órgano a elegir, que es el mínimo absoluto de uno”.¹¹² En lo que respecta a la elección del poder legislativo éste asume la representación proporcional, por lo que se ajusta mejor al modelo consensual.

5. Sistemas de grupos de interés de mayoría relativa con competencia libre entre los grupos frente a sistemas de grupos de interés coordinados y “corporatistas” orientados al compromiso y a la concertación

El modelo de democracia mayoritaria propicia la competencia y el enfrentamiento, como consecuencia “la competencia y el conflicto también son característicos del sistema de grupos de interés del modelo mayoritario”. Por otra parte el modelo de democracia consensual el gobierno busca vincular a los grupos de interés (los sindicatos de trabajadores y organizaciones

¹¹² Arend Lijphart (2004) op. cit. p.155

empresariales) para la búsqueda de acuerdos en materia de políticas públicas socioeconómicas “este proceso de coordinación se le conoce con el nombre de *concertación*, y los acuerdos a menudo se denominan tripartitos”¹¹³ La incorporación de los grupos de presión para la elaboración de políticas públicas también se conoce como *corporatismo*.

En el periodo de 1985-2002 el sistema político de Bolivia estuvo sustentado en una serie de pactos y acuerdos, estos pactos estuvieron sustentados en los partidos políticos. Sin embargo, vale la pena preguntarse ¿cuál fue la participación del sector empresarial y del sector obrero en estos pactos?

Para responder a esta pregunta es conveniente situarnos en el periodo presidencial de Hernán Siles Suazo cuando los conflictos entre la Central Obrera Boliviana y la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia, ocasionados por divergencias sobre la instrumentación de medidas de estabilización económica durante la crisis económica, propiciaron un ambiente de ingobernabilidad. “Partidos políticos y el Congreso Nacional casi no jugaron rol alguno en la mediación de estos conflictos, y en consecuencia las estructuras débiles del poder ejecutivo recibieron el impacto directo de las presiones.”¹¹⁴

Las reformas estructurales no podían ser impuestas bajo ese ambiente de polarización entre la clase obrera, dirigida por la COB, que buscaba evitar las medidas de austeridad y el sector empresarial que exigían la reivindicación

¹¹³ Arend Lijphart (2004) op.cit, p. 27

¹¹⁴ Al margen del conflicto entre la Central Obrera y la CEPFB, “La iglesia católica que en un documento extenso hacía una evaluación dramática de la crisis nacional; auspició un dialogo entre el gobierno, los partidos de la oposición y la CEPB.” René Mayorga (1987), op. cit. p167

del modelo económico. Bajo ese contexto, la única alternativa era pactar con y desarticular las demandas de la COB¹¹⁵.

Para desarticular a la COB, el MNR declaró un estado de sitio para desterrar a cientos de dirigentes sindicales a remotos pueblos de la selva amazónica [...] La COB erosionó su efectividad y legitimidad de la huelga general como método de lucha contra políticas gubernamentales¹¹⁶

Con la desarticulación de los sindicatos bolivianos, era imposible que la concertación tripartita, de la que nos habla Lijphart, pudiera llevarse a cabo. Sin embargo, el papel del sector empresarial en la elaboración de las políticas públicas y en la resolución de conflictos entre partidos (como fue en la ruptura del Pacto por la Democracia en 1989) fue preponderante, sobre todo en el periodo de Gonzalo Sánchez de Lozada. Catherine Conaghan¹¹⁷ explica que una de las causas por las que personalidades del sector empresarial se integraran a los gobiernos como asesores se debe al déficit de expertos en economía en los partidos políticos. En ese sentido la incorporación de sectores empresariales para la discusión de las políticas públicas, de acuerdo con Arend Lijphart, también puede ser considerado corporatismo, aunque de tipo liberal.¹¹⁸

Al margen del papel que jugó el sector empresarial en el sistema político boliviano durante la democracia pactada, la Iglesia católica también ejerció un papel preponderante en la solución de conflictos durante la primera

¹¹⁵ “Con el célebre decreto 21060, se ingresó a la etapa de desestructuración de los sindicatos obreros de oficio. El 29 de agosto de 1985, la Central Obrera anunció un paro indefinido, al que se unieron otros sectores; con el apoyo de las fuerzas armadas, el gobierno amenazó con despidos a los huelguistas” Álvaro García Linera, et al. (2008) *Sociología de los movimientos sociales en Bolivia*, La Paz, Plural, p. 67

¹¹⁶ Eduardo Gamarra (1992) “Presidencialismo híbrido y democratización” en René Mayorga, *Democracia y gobernabilidad en América Latina*, La Paz, ILDIS- Bolivia, CEBEM, p.28

¹¹⁷ Catherine Conaghan (1997), “Democracia y neoliberalismo en Perú, Ecuador y Bolivia”, *Desarrollo Económico*, Vol.36, Núm. 144, enero-marzo, p. 879

¹¹⁸ Arend Lijphart (2004), op. cit. p. 49

etapa de este periodo, sobre todo en el conflicto entre la Central Obrera en 1985, también en 1989 al término del *Pacto por la democracia*.

6. Gobierno unitario y centralizado frente a gobierno federal y descentralizado

La lógica de los modelos mayoritarios es la concentración del poder en la mayoría, en tanto que la lógica del modelo consensual es “el poder compartido y el poder dividido”, en ese sentido, el poder centralizado en un gobierno corresponde al modelo mayoritario, en tanto que el gobierno de tipo federal y descentralizado va más de acuerdo a una lógica consensual.

Josep Colomer explica que el esquema institucional en el presidencialismo se caracteriza por la clara división de poderes, ésta puede ubicarse en dos sentidos, en un sentido “horizontal” implica la división característica de los poderes de gobierno, mientras que, en un sentido “vertical” corresponde a la descentralización o descentralización de la organización de los gobierno. Aunque el presidencialismo nace ligado al federalismo de acuerdo al modelo estadounidense, no todas las democracias presidenciales de América Latina tienen gobiernos de tipo federal, y ese es el caso de Bolivia.

Bolivia es una república unitaria que está conformada por nueve departamentos,¹¹⁹ que a su vez la integran 112 provincias, 314 secciones y 1384 catones. De acuerdo al artículo 109 de la Constitución Política del Estado “En cada Departamento el poder Ejecutivo está a cargo y se administra por un Prefecto, designado por el Presidente de la República; el Prefecto ejerce la función de Comandante General del Departamento, designa y tiene

¹¹⁹ La Paz, Oruro, Beni, Chuquisaca, Cochabamba, Pando, Potosí, Santa Cruz y Tarija

bajo su dependencia a los Subprefectos en las provincias y los corregidores en los cantones, sus demás funciones se fijan por ley”¹²⁰.

Tal como lo define Lijphart, un gobierno mayoritario es por lo tanto unitario (no federal) y centralizado; mientras que el modelo consensual está inspirado por el objetivo opuesto. No basta con división formal sino en la práctica política. Durante la democracia pactada, el poder presidencial concentró las decisiones políticas, de tal forma que los prefectos asumían el poder sin representar una oposición a sistema ni ejercer con autonomía el poder sobre sus departamentos, ajustándose al modelo mayoritario;

7. Concentración del poder legislativo en una legislatura unicameral frente a la división del poder legislativo en dos cámaras igualmente fuertes pero constituidas de forma diferente.

El modelo de democracia consensual puro “se caracteriza por un legislativo bicameral en el que el poder se halla dividido en partes iguales en dos cámaras constituidas de forma distinta”.¹²¹ Casi todos los sistemas federales formalmente cuentan con legislativos bicamerales, sin embargo algunos países unitarios tienen sistemas bicamerales, este es el caso de Bolivia que siendo una república unitaria cuenta con dos cámaras legislativas.

Aunque exista bicameralismo en algunos sistemas políticos, éste puede ser débil. Lijphart considera tres características que demuestran el equilibrio entre las dos cámaras son: primero, la equidad en los poderes constitucionales que asumen cada una de las cámaras que integran el Congreso; dos, que las segundas cámaras (cámara de senadores) sean elegidas directamente por los ciudadanos; y tres, que “las segundas cámaras puedan ser elegidas siguiendo

¹²⁰ Constitución política de Bolivia 1994

¹²¹ Arend Lijphart (2000) *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Ariel, p.190

distintos métodos o diseñadas de forma que sobrerrepresenten a ciertas minorías”.¹²²

De acuerdo a la primera característica, en Bolivia las atribuciones de la Cámara de Diputados son: adoptar el presupuesto general de la Nación, acusar ante el Senado a los ministros de la Corte Suprema, entre otras. Por otra parte el Senado tiene como atribuciones el intervenir sobre en decisiones sobre política internacional, convenios y acuerdos económicos, proponer ternas al Presidente para elegir la elección del Contralor General de la República y al Superintendente de Bancos; por lo que es posible decir que el Congreso Nacional mantiene equilibrio entre sus funciones.

La segunda característica que se refiere al método para su elección, la elección del Senado en Bolivia es de forma independiente a la Cámara de Diputados y son los ciudadanos bolivianos quienes la eligen. La tercera característica es que la formación de la cámara tenga mecanismos que incluyan la representación de las minorías; en la etapa de la democracia pactada la constitución de 1994 ya consideraba a Bolivia como un Estado multiétnico y pluricultural, pero éste no se encontraba reconocido en la estructuración del poder legislativo.

8. Constituciones flexibles que aceptan enmiendas a través de mayorías simples frente a constituciones rígidas que únicamente pueden cambiarse por medio de mayorías extraordinarias.

El punto de partida para explicar esta variable, de acuerdo a Lijphart, es si existe una constitución escrita, y si ésta actúa como la “ley superior obligatoria para los parlamentos”. En casi todos los países existe una carta magna escrita, siendo pocos los países (Reino Unido y Nueva Zelanda por

¹²² Arend Lijphart (2004) op. cit., p.195

ejemplo), que funcionan con base en un consenso sobre la ley, por lo que no necesitan un documento escrito. Por otra parte, el poder que tiene una constitución puede constatarse cuando para ser modificada se requiera de una mayoría parlamentaria normal, en ese caso se denomina flexible; en el caso contrario, si se necesitan mayorías calificadas para su reforma se considerará una constitución rígida.

El modelo de democracia de tipo mayoritario se caracteriza por tener una constitución flexible, por lo que no es necesario contar con una mayoría calificada para modificarla, pues de acuerdo a la lógica de este modelo, está representada a la mayoría y por lo tanto existe un amplio consenso sobre la ley. En contra parte el modelo consensual puro exige mayorías calificadas para su modificación, en el sentido de que se necesita la búsqueda de consensos para cambiar la estructura constitucional.

La Constitución de Bolivia de 1994, por su parte, establecía en el artículo 230 que para ser parcialmente reformada, previa declaración de la necesidad de la reforma, la que se determinará con precisión en una ley ordinaria aprobada por dos tercios de los miembros presentes en cada una de las cámaras. La ley declaratoria de la reforma será enviada al Ejecutivo para su promulgación sin que pueda ser vetada por el¹²³.

Por otra parte, la reforma total de la Constitución Política del Estado “es potestad privativa de la Asamblea Constituyente, que será convocada por una Ley especial de convocatoria, la misma señalará las formas y modalidades de la elección de los constituyentes”¹²⁴. Para poder ser sancionada la

¹²³ Constitución política de Bolivia 1994, Título segundo, Poder ejecutivo, capítulo I Presidente de la República, Art. 96. En Constituciones generales de América Latina, Secretaría de gobernación, *Cd- Rom*

¹²⁴ *idem*

convocatoria, ésta tendrá que ser votada por dos tercios de votos del Congreso Nacional y no podrá ser vetada por el Presidente de la República.

Son dos aspectos son fundamentales para explicar la diferencia entre un modelo consensual y el modelo mayoritario; por una parte esta la existencia de una constitución escrita y por otro que esta constitución requiera mayorías especiales para ser reformada. Siguiendo el modelo de Arend Lijphart es posible considerar que el hecho de que exista una ley máxima de un país la hace más formal y, por tanto, “es probable que la mayoría parlamentaria se sienta obligada a respetarla, que si se tratase de un conjunto más menos amorfo de leyes básicas y costumbres”, en ese sentido una constitución escrita que para ser reformada necesite mayorías especiales para ser reformada implica, de acuerdo a Lijphart, la búsqueda de consensos en las legislaturas para modificar la constitución. En ese caso una norma muy común es la aprobación de una mayoría de dos tercios, como es el caso boliviano.

9. Sistemas en los que las legislaturas tienen la última palabra en lo referente a la constitucionalidad de su propia legislación frente a sistemas en los que las leyes están sujetas a una revisión judicial para analizar su grado de constitucionalidad mediante tribunales supremos o constitucionales.

En la democracia consensual la constitución es rígida y está protegida por la revisión judicial, en tanto que el modelo mayoritario puede caracterizarse por la existencia de una constitución flexible que no requiera la revisión judicial de la ley.

La revisión judicial en un Estado democrático es importante, pues aunque en una democracia exista una constitución estricta y rígida, si no hay un organismo independiente encargado de verificar la constitucionalidad de la ley, existe el riesgo de que si es el parlamento la única autoridad que puede

juzgar la constitucionalidad de sus propias leyes, “es fácil que se sienta tentado a resolver cualquier duda a su favor”.¹²⁵

Respecto al caso boliviano, podemos decir que la Constitución del Estado reformada en 1994 buscó incorporar diversos cambios institucionales que ayudaran a fortalecer a la democracia representativa como eran, la reforma electoral, la descentralización política y la reforma del poder judicial. Para esta última se incluyó la creación de diferentes instituciones para la administración de la justicia: Defensor del Pueblo, Ministerio Público independiente, Tribunal Constitucional y el Consejo de la Judicatura.

En Bolivia, el Poder Judicial se ejerce por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, con sede en Sucre, es el máximo tribunal de justicia en el país, está integrado por doce Ministros que se organizan por salas especializadas y son elegidos por el Congreso Nacional a propuesta del Consejo de la Judicatura.¹²⁶

El poder judicial tiene como atribuciones el fallo como única instancia en los juicios de responsabilidades contra el Presidente, Vicepresidente, Ministro de Estado y Prefectos de Departamento. Además el Tribunal Constitucional tiene atribuciones para resolver como única instancia los casos de inconstitucionalidad de leyes y decretos sin responsabilidad de

¹²⁵ Arend Lijphart (2000) *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Ariel, p.209

¹²⁶ El Consejo de la Judicatura es el órgano Administrativo y Disciplinario del Poder Judicial de Bolivia es presidido por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia y está integrado por cuatro miembros denominados Consejeros de la Judicatura, tiene como misión planificar, organizar, dirigir y controlar la eficiente administración de los Recursos Humanos, materiales, económicos y financieros del Poder Judicial. Asimismo, ejercer potestad disciplinaria sobre funcionarios judiciales determinados por ley y coordinar acciones para el mejoramiento de la Administración de Justicia con los otros órganos del Poder Judicial, con los demás Poderes del Estado y con otras instituciones públicas. Portal del Gobierno de Bolivia – www.bolivia.gov.bo

impugnación posterior. El fallo contra una ley por el poder Judicial implica nulidad inmediata. Después de esta revisión, es posible concluir que el poder Judicial como institución independiente, es la autoridad máxima en la revisión sobre la constitucionalidad de las leyes, por lo que se ajusta al modelo de democracia consensual.

10. Bancos centrales que dependen del ejecutivo frente a bancos centrales independientes.

La última variable habla sobre el grado de independencia de los bancos centrales y poder que disfrutaban, en una democracia. Al respecto, “cuando los bancos centrales son fuertes e independientes desempeñan un papel crítico” lo que implica una forma de “dividir al poder y por tanto encaja en el conjunto de características de la división de poder”¹²⁷ que favorece a las democracias consensuales.

El Banco Central de Bolivia fue fundado en 1928 a través de la Ley 632. En 1990 la ley SAFCO “determinaba que el Banco Central tenía la atribución de reglamentar leyes referidas al sector financiero y acordar con el Poder Ejecutivo la política monetaria, crediticia y bancaria, para “ejecutarla en forma autónoma”.¹²⁸ La ley de bancos en 1993 ratificaba la elaboración del programa monetario como instrumento fundamental de la política monetaria, su elaboración se hacía en conjunto con el Ministerio de Finanzas y su aplicación era autónoma.

La ley del Banco Central de 1995 habla sobre éste como una entidad pública “autártica” (no autónoma) que genera sus propios ingresos, entre sus funciones está la de formular la política monetaria tomando en cuenta la

¹²⁷ Armando Méndez Morales (2010), “¿Banco central de Bolivia independiente? No”, *Hoy Bolivia .com. El primer periódico virtual*, Santa Cruz la Sierra- Bolivia 16 de marzo 2010. www.hoybolivia.com

¹²⁸ Banco Central de Bolivia, historia del Banco Central en www.bcb.gob.bo.

política económica de su gobierno, su relación con el gobierno la hace por intermedio del ministro de Hacienda, “esta ley no dice nada sobre quien aprueba la política monetaria formulada por el Banco Central, sólo reitera que es la institución que la ejecuta”¹²⁹, por lo que parece referir a una dependencia de éste con el poder ejecutivo dentro de una lógica de tipo mayoritario.

2.4 Conclusiones del capítulo.

Haciendo una revisión panorámica de las variables de Lijphart es posible observar que en el periodo 1985-2002 Bolivia se aproximó al modelo consensual en siete de las diez variables de la democracia consensual que son: la integración de gabinetes de coalición, equilibrio de poder entre el poder ejecutivo y el legislativo, un sistema multipartidista, un sistema electoral de representación proporcional, un poder legislativo de tipo bicameral, una constitución rígida y revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes. Al mismo tiempo Bolivia conservaba los elementos de una democracia mayoritaria en las siguientes variables: el pluralismo competitivo de los grupos de interés, gobierno unitario y centralizado, y dependencia del banco central al poder ejecutivo.

En la dimensión ejecutivo-partidos el presidencialismo parlamentarizado asumía una forma consensual en el equilibrio entre poder ejecutivo y legislativo; también en la creación de gobiernos basados en coaliciones, los cuales se reflejaban en la conformación de gabinetes que albergaban a dos o más partidos. Por otra parte el sistema de partidos era de tipo multipartidista moderado, mientras que el sistema electoral era de representación proporcional.

¹²⁹ *idem*

En cuanto a la dimensión federal-unitaria, Bolivia tenía elementos de la democracia consensual en la integración bicameral del poder legislativo, pues mantenía el equilibrio entre la cámara de senadores y diputados; también se asociaba al modelo consensual porque tenía una constitución rígida que necesitaba mayorías calificadas para su modificación, lo que implicaba una base de negociaciones entre la totalidad de partidos que integran al Congreso. Y por último, un elemento de tipo consensual era que el poder judicial revisaba la constitucionalidad de las leyes, aunque éste último presentaba serias deficiencias las reformas constitucionales han buscado su fortalecimiento.

Sin embargo, sobre la práctica de la política en la democracia pactada había ciertos aspectos que mostraban una lógica mayoritaria como era la organización unitaria del país, pues era facultad del presidente el nombramiento de los prefectos para los departamentos. En última instancia la política económica originaba un predominio sobre el banco central que carecía de autonomía.

En el periodo de la democracia pactada el régimen presidencial tuvo un comportamiento diferente del resto de los regímenes presidenciales de la región. El entramado institucional que condicionó a los actores para la búsqueda de pactos y por otra parte el propio comportamiento político de los actores ante situaciones adversas, como fue la crisis económica que aquejaba a Bolivia en 1985, los llevó a buscar el consenso en la práctica política.

Cap. 3 La caída de la democracia pactada y la transformación del presidencialismo en Bolivia (2003-2009)

En el presente capítulo se analizarán las causas del debilitamiento del modelo de democracia pactada que llevaron a la interrupción del periodo presidencial de Gonzalo Sánchez Lozada en 2003 y la elección de Evo Morales en 2005. Este capítulo se dividirá en tres secciones. La primera sección aborda la emergencia de nuevos actores en el final del periodo de la democracia pactada así como la crisis de gobernabilidad en el periodo 2003-2005. En la segunda sección se presentan los resultados y la descripción de las elecciones generales de 2005, por último la tercera sección del capítulo habla del primer gobierno de Evo Morales (2005-2009) y los principales aspectos de su gobierno.

3.1 La emergencia de nuevos actores y crisis de gobernabilidad (2003-2005)

Como en este apartado analizó la emergencia de nuevos actores políticos, así como su influencia en la crisis de gobernabilidad; respecto a este último tópico es necesario aclarar los siguiente: El concepto gobernabilidad se refiere a la capacidad de de tomar decisiones que respondan de manera adecuada a los problemas económicos y sociales que aquejan a un país.¹³⁰ Durante el periodo 2003 al 2005 la ausencia de mecanismos y de toma de decisiones que resolvieran las principales demandas de la sociedad, propiciaron una ola de disturbios que no pudieron ser controlados de forma pacífica por el gobierno.

¹³⁰ Véase J. Mark Payne et-al (2006) La política importa, democracia y desarrollo en América Latina, Washington D.C, Banco Interamericano de Desarrollo y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral

Las movilizaciones campesinas entre 2000-2003 tienen sus raíces en el desplazamiento político que habían vivido los integrantes de la Central Obrera Boliviana¹³¹ cuando se implantó la Nueva Política Económica. Los mineros, fueron relocalizados en las zonas de cultivo del Chapare en el departamento de Cochabamba, para convertirse en campesinos. En la búsqueda de una mejor remuneración, los mineros convertidos en campesinos, pasaron “de la siembra de tubérculos, plátanos y cítricos, a un cultivo en expansión que tenía el mercado asegurado: el de la coca”¹³²

Fue entonces, cuando la Central Sindical Única de Trabajadores de Campesinos de Bolivia (CSUTB) cobró mayor importancia, sobre todo a partir de 1988 cuando por iniciativa del MNR fue aprobada la Ley de Régimen de la Coca y Sustancias Controladas, que contemplaba la reducción y sustitución de los terrenos de cultivo de la hoja de coca. La CSUTB asumió un papel protagónico en la defensa de la plantación de los cicales, así como los movimientos cocaleros representados en las federaciones de cultivadores de coca como las federaciones del Chapara (Cochabamba) y los Yungas (Valle de la Paz)¹³³

El movimiento sindical campesino logró mayor proyección política a partir de la aprobación de la Ley de Participación Popular de 1994,¹³⁴ cuando los municipios adquirieron el estatus de niveles micro de desarrollo y

¹³¹ La COB era el sindicato minero con fuerte influencia política en el periodo de transición a principios de la década de los ochenta.

¹³² Flavia Freidenberg (2007) *La tentación populista*, Madrid, Síntesis, p.206

¹³³ Para mayor referencia véase Hugo José Suárez (2007) *Bolivia país rebelde (2000-2006)*, Zamora Michoacán, El Colegio de Michoacán

¹³⁴ La reforma constitucional de 1994 incluía la Ley de Participación y Reforma Administrativa. Esta reforma creó nuevas estructuras administrativas como la creación de gobiernos municipales autónomos, éstos asumirían funciones administrativas, ejecutivas y normativas dentro de las jurisdicciones territoriales. Véase Juliana Ströbele-Gregor (1999) *Ley de participación popular y movimiento popular en Bolivia*, en Hengterberg, Peter, Kohut, Karl (eds.) *Sociedad civil en América Latina: Representación de intereses y gobernabilidad*. Nueva Sociedad, Caracas.

obtuvieron mayor autonomía para el aprovechamiento del presupuesto de la administración local. Esta autonomía atrajo a los sindicatos campesinos quienes decidieron participar directamente en la administración pública y “competir bajo el sistema de democracia representativa occidental”.¹³⁵

En 1995 las organizaciones campesinas de la zona del Chapare en Cochabamba decidieron organizarse como un partido político, fue así que fundaron la Asamblea por la Soberanía de los Pueblos (ASP) y el Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (IPSP).¹³⁶ Fueron numerosos los esfuerzos del ASP-IPSP para lograr el registro como partido ante la Corte Nacional Electoral, que se negaba a otorgarle personalidad jurídica; por lo que sus dirigentes buscaron otra opción que les permitiera participar en las elecciones locales y pactaron con el partido Izquierda Unida (IU) para ocupar su registro.

Al efectuarse las elecciones de 1997 el partido IU ganó cuatro diputaciones de las 130, Evo Morales se convirtió en diputado del distrito uninominal de las provincias Chapare y Carrasco; cabe señalar que el triunfo de Morales fue abrumador ya que obtuvo el 70% de los sufragios, “la mayor cuota obtenida por cualquiera de los 68 candidatos elegidos por el sistema de mayoría simple en distritos uninominales”.¹³⁷

En 1999, cuando se acercaban las elecciones de 2002, Evo Morales se reunió con David Añez Pedraza, líder del partido Movimiento al Socialismo Unzaguista (MAS-U), con el objetivo de negociar una alianza entre éste y el

¹³⁵ Flavia Freidenberg (2007) op. cit p. 211

¹³⁶ El instrumento político estaba integrado por organizaciones rurales como los cocaleros del Chapare, los campesinos del valle de Cochabamba y la entidad matriz era la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos (CSUTC). Rafael Archondo (2007) “La ruta de Evo Morales”, *Nueva Sociedad*, Núm. 209, mayo-junio, www.nuso.org, p-85

¹³⁷ Flavia Freidenberg (2007) Op Cit. p.207

IPSP. El Movimiento al Socialismo (MAS) inició una carrera en ascenso que lo llevó a obtener el segundo lugar en la contienda presidencial de 2002 y el triunfo en la elección de 2005.

La oposición en las calles

El movimiento campesino a través del MAS fue conquistando espacios en la política local, aunque mantenían la lucha en las calles. En ese sentido, Rafael Archondo destaca lo siguiente:

Lo que se obtenía en las luchas diarias de los sindicatos contribuía a potenciar a los candidatos elegidos en asambleas sindicales. Del mismo modo, las instituciones, tomadas pacíficamente desde las urnas, se ponían al servicio de la disidencia callejera. Las invocaciones desesperadas para que el MAS dejara de jugar a dos manos son una expresión clara de la eficacia de dicha maniobra¹³⁸.

La resistencia de grupos campesinos por la defensa de la hoja de coca derivó en un movimiento social organizado que amplió sus demandas políticas, más allá de la defensa del cultivo de los cicales, a través de la búsqueda de representación política por otros medios y a través de otros representantes que los partidos políticos tradicionales. Fue durante los dos últimos periodos de la democracia pactada que las movilizaciones se tornaron más beligerantes.

Las expresiones de descontento político comenzaron desde el año 2000 con una serie de movilizaciones políticas en Cochabamba dirigidas a exigir la expulsión de una empresa transnacional encargada de la distribución del agua potable.¹³⁹ El resultado de dichas movilizaciones fue la declaración del Estado

¹³⁸ Rafael Archondo (2007) Op. Cit. p.86

¹³⁹ El control de los servicios públicos del agua en el departamento de Cochabamba estaba a cargo de la agencia municipal de Semapa. Pero en el año 2000 el gobierno puso en subasta a esta compañía y fue adquirida por la empresa transnacional Aguas de Tunari (un consorcio constituido por International Water Limited de Reino Unido, Edison de Italia, Bechel de E.U., Abengoa de España y dos compañías bolivianas). Para muchos la ley parecía ser un monopolio y generaba incertidumbre, sobre todo a los sistemas comunales de agua potable de la región, pues según lo dispuesto a la ley serían expropiados al asumir la concesión la

de sitio¹⁴⁰ por parte del gobierno de Hugo Banzer. Los cuerpos policíacos y militares fueron enviados para contener la situación chocaron violentamente con los manifestantes. Pese a ello, las intensas movilizaciones sociales a cargo de organismos como la Coordinadora del Agua continuaron hasta que la transnacional se retiró y el contrato fue rescindido por el gobierno.

En septiembre de este mismo año diversos bloqueos y manifestaciones en la zona del Chapare en el departamento de Cochabamba, campesinos demandaban el cese de la erradicación de las plantaciones de coca, que había sido parte de la política antinarcóticos del gobierno.

Febrero negro

Al comenzar el segundo periodo presidencial de Gonzalo Sánchez de Lozada (2003-2007) los niveles de crecimiento habían disminuido considerablemente desde la primera vez que había asumido la presidencia en 1993 (de 4.8% anual pasaron a 2% para el año 2003), a esta situación se sumó el aumento del déficit fiscal, que en 2002 había alcanzado su máximo nivel al llegar al 8.8% del PIB. La propuesta económica de Sánchez de Lozada estuvo encaminada a superar el escenario de crisis que vivía Bolivia.

Con el apoyo de una comisión del Fondo Monetario Internacional (FMI), el presidente Sánchez de Lozada presentó la ley de Presupuesto General de la Nación que proponía la aplicación de un impuesto del 12.5% sobre el salario de los trabajadores del servicio público, denominado por la

empresa transnacional. Las protestas se volvieron más intensas cuando Aguas Tunari anuncio el aumento de las tarifas para mejorar los servicios.

¹⁴⁰“En los casos de grave peligro por causa de la conmoción interna o guerra internacional el jefe del poder Ejecutivo podrá con dictamen afirmativo del concejo de ministros, declarar el estado de sitio en la extensión del territorio que fuera necesario”. Artículo 111 de la Constitución Política del Estado 1994.

opinión pública como el “impuestazo”.¹⁴¹ Las protestas por la medida gubernamental fueron inmediatas, diversos bloqueos y manifestaciones tuvieron lugar en la ciudad de La Paz.

La crisis de octubre

Las movilizaciones sociales siguieron en aumento, sobre todo después de que se filtrara en la opinión pública la intención del gobierno de exportar reservas de gas boliviano a Estados Unidos y México. Esta exportación se haría a través de un gasoducto construido por empresas transnacionales, y partiría desde Bolivia hacia el puerto de Mejillones en Chile.¹⁴² Las fuerzas opositoras al gobierno de Sánchez de Lozada aprovecharon la animadversión hacia Chile por parte de los bolivianos para impulsar una manifestación en contra de la ley de hidrocarburos y la construcción del gasoducto¹⁴³.

Durante los primeros días de octubre los pobladores de El Alto se pronunciaron en un paro indefinido. Al bloqueo de carreteras se sumó la ruptura del aprovisionamiento de gasolina y desabasto en La Paz. En consecuencia a los actos de desobediencia civil el gobierno optó por la militarización de la zona. La represión militar y policiaca llegó a límites insospechados, durante los enfrentamientos 65 personas perdieron la vida.

Las manifestaciones de repudio al gobierno lograron un impacto fuerte en sectores de la clase media, a partir de ese momento no sólo las organizaciones urbanas del Alto, también agrupaciones campesinas,

¹⁴¹Para mayor referencia véase Bolivia Hoy, Noticias del país Bolivia, news bolivian, news 87, <http://www.boliviahoy.com/article.php?storyid=3442>, consultado el 30 de mayo de 2010.

¹⁴² La animadversión hacia Chile encuentra su razón en la guerra del Pacífico, acontecida entre 1879 y 1883, cuando Bolivia perdió su salida al mar.

¹⁴³ Un aspecto que vale la pena destacar es que “los contratos de privatización con las empresas extranjeras fueron desfavorables al Estado boliviano, con lo que se generó la percepción de que toda inversión extranjera es desfavorable a la inversión extranjera” véase Mario Torrico (2006) op. cit p. 2

sindicales, empleados del sector público, organizaciones civiles como la Asamblea Permanente de Derechos Humanos, los residentes bolivianos en el exterior y otras organizaciones clamaban por justicia pidiendo la renuncia del presidente. “Acorralado, debilitado y abandonado por sus socios políticos Sánchez de Lozada renunció”.¹⁴⁴

El 17 de octubre de 2003 el vicepresidente Carlos Mesa asumió el poder, su nombramiento como presidente interino marcó una transición en el presidencialismo parlamentarizado. La dinámica del sistema presidencial cambió de la de dinámica vertical, en donde el presidente predominaba por los acuerdos políticos, hacia un sistema horizontal de mandato en donde el poder legislativo abandona la disciplina partidaria y la búsqueda de consenso.

El desprestigio que tenían los partidos políticos obligó a Carlos Mesa a redefinir su estrategia en dos sentidos; primero conformó su nuevo gobierno sin recurrir al sistema de pactos y acuerdos, por lo que nombró un gabinete integrado por personalidades independientes no afiliadas a ningún partido político, segundo porque recuperó las demandas de la Agenda de octubre para enarbolar su proyecto presidencial en una nueva reforma constitucional.

La presión popular logró imponer una serie de demandas denominadas como la Agenda de Octubre, ésta tenía como objetivo: “la revisión de la ley de hidrocarburos, convocatoria a referéndum consultivo para definir una política de gas y convocatoria de la Asamblea Constituyente”.¹⁴⁵ La reforma a la constitución, llevada a cabo en febrero de 2004, incluyó entre los aspectos más significativos la inclusión de algunas instituciones de la democracia

¹⁴⁴ Salvador Romero Ballivián (2006) “Análisis de la elección presidencial de 2005 en Bolivia” en *América Latina Hoy*, agosto, año/vol. 43, Universidad de Salamanca, Salamanca España.

¹⁴⁵ Carlos Hugo Cordero Carrafa (2007) *Historia electoral de Bolivia*, La paz, Corte Nacional Electoral (CNE), www.cne.org.bo, p.80

semidirecta como son: el referéndum, la iniciativa legislativa ciudadana y la normatividad para la creación de una asamblea constituyente.

Con la idea de conciliar con la oposición liderada por Evo Morales, el presidente Carlos Mesa lanzó la convocatoria para la celebración del primer referendo para decidir la política de explotación de gas natural de forma conjunta con la iniciativa de ley sobre los hidrocarburos. El referéndum se celebró en el mes de julio, destaca el resultado positivo en cada una de las preguntas formuladas. (Véase cuadro 3)

3. Referéndum vinculante sobre la ley de hidrocarburos

Pregunta	Sí	No
1. ¿Está usted de acuerdo con la abrogación de la Ley de Hidrocarburos No. 1689 promulgada por el Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada?	86.64	10.8
2. ¿Está usted de acuerdo con la recuperación de todos los hidrocarburos en boca de pozo para el Estado boliviano?	92.19	7.81
3. ¿Está usted de acuerdo con refundar Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, recuperando la propiedad estatal de las acciones de los y las bolivianas en las empresas petroleras capitalizadas, de manera que pueda participar el Estado en toda la cadena productiva de los hidrocarburos?	87.3	12.69
4. ¿Está usted de acuerdo con la política del Presidente Carlos Mesa para utilizar el gas como un recurso estratégico para recuperar una salida útil y soberana al océano Pacífico?	54.81	42.20
5. ¿Está usted de acuerdo con que Bolivia exporte gas en el marco de una política nacional que:	61.74	38.26
a. Cubra el consumo de gas para los bolivianos y las bolivianas.		
b. Fomente la industrialización del gas en el territorio nacional;		
c. Cobre impuestos y/o regalías a las empresas petroleras, llegando al 50% del valor del gas, principalmente para la educación, salud, caminos y empleos.		

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Nacional Electoral

Semanas más tarde, a pesar del triunfo del “sí”, se abre un nuevo periodo de disputas por la interpretación correcta de las respuestas afirmativas. El proyecto presentado por el presidente Carlos Mesa, estipulaba la creación de una compañía petrolera estatal, así como el aumento del 50% en los impuestos

para que el Estado boliviano se quedara con la mitad de las ganancias de la producción de hidrocarburos. La situación política se agravó cuando, a principios del mes de mayo de 2005, el Congreso aprueba la Ley de Hidrocarburos, pero el presidente se niega a promulgarla. En respuesta a la indecisión del presidente miles de personas marchan a la ciudad de La Paz para exigir la nacionalización de la explotación del petróleo y el gas natural.

A medida de que el gobierno se debilitó se generaron nuevas líneas de conflicto. Grupos cívicos del departamento de Santa Cruz, sustentados en los partidos tradicionales y los sectores empresariales vinculados a la economía transnacional, “molestos con el activo papel del MAS en la definición de la política energética y por la actitud ambigua del gobierno frente a las empresas petroleras y con la desatención a sus demandas”¹⁴⁶ enarbolaron la bandera de la autonomía departamental. Bajo la presión política, Carlos Mesa convocó por primera vez a la elección de prefectos en los nueve departamentos. (Véase mapa 1)

1 Mapa De Bolivia



¹⁴⁶ Salvador Romero Ballivián (2006) “La elección presidencial del 18 de diciembre de 2005 en Bolivia”, en Atlas electoral latinoamericano, Corte Nacional Electoral, Bolivia, p.42

La complicada fase de negociaciones para la promulgación de la Ley de los hidrocarburos y los bloqueos por parte de los movimientos sociales, provocaron la renuncia de Carlos Mesa en junio de 2005. La línea sucesoria en caso de renuncia presidencial, es que la presidencia la asuma el vicepresidente, o en todo caso los presidentes del senado y del congreso (respectivamente), por último el Presidente de la Suprema Corte de Justicia. Debido a que ni los presidentes del Senado ni de la Cámara de Diputados aceptaron su postulación, el cargo lo asumió el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, Eduardo Rodríguez Veltze.

3.2 La elección de Morales en 2005

Las elecciones generales del 18 de diciembre de 2005 iniciaron un proceso de cambio en el comportamiento de la democracia boliviana. Pues se elegía un nuevo presidente con las mismas reglas del presidencialismo parlamentarizado, pero bajo diferentes condiciones. Durante los dos últimos años, Bolivia había vivido diversas protestas cívicas y bloqueos que reflejaban el interés de movimientos sociales y de grupos sindicales por acceder al poder.

La contienda electoral de 2005 se distinguió por los siguientes aspectos:

- a. El sistema de partidos.
- b. La división geográfica y social de Bolivia, que se traduce por la polarización de la sociedad boliviana en la emisión de su voto.
- c. La primera elección de prefectos en los nueve departamentos.

Los partidos, sus candidatos y la campaña

Para las elecciones de 2005, “el sistema de partidos sufrió una profunda recomposición porque desaparecieron varios partidos tradicionales y se consolidaron las organizaciones políticas de izquierda”.¹⁴⁷ Por otra parte, paralelamente a la reforma política de la norma constitucional de 2004, que reconoció nuevas instituciones de democracia participativa (referéndum, la iniciativa legislativa y la asamblea constituyente), las reglas de competencia electoral se modificaron al reconocerse nuevas organizaciones para la disputa política como eran las agrupaciones ciudadanas, de esta forma se elimina la exclusividad de los partidos tradicionales.

Las fuerzas electorales que dominaron la escena política en 2005 estaban integradas por:

- El Movimiento al Socialismo (MAS) representado por el candidato Evo Morales Ayma,¹⁴⁸ estaba acompañado en la fórmula por el analista político e intelectual de izquierda, Álvaro García Linera que comenzó en las filas del Ejército Guerrillero Tupak Katari.
- La agrupación ciudadana Poder Democrático Social (PODEMOS) estaba representada por el candidato Jorge Quiroga.¹⁴⁹ Su compañera de

¹⁴⁷ *Ibidem*

¹⁴⁸ Juan Evo Morales Ayma, nació en 1959 en una pequeña comunidad campesina, en la década de los ochenta emigró al Chapare en Cochabamba. Morales se formó en los sindicatos donde comenzó como secretario de deportes y llegó a presidente de las seis federaciones del trópico de Cochabamba. Desde los años 90 conduce al sindicato de productores de hoja de coca Las luchas del movimiento sindical agrario fueron claves en la configuración del liderazgo de Morales, “que rápidamente paso a integrar la lista de enemigos globales de la Casa Blanca, lo que constituye una de las explicaciones básicas de su crecimiento”. En 1999 siendo diputado Evo Morales denunció la creciente militarización en la zona del Chapare “e invocó a los campesinos a resistir militarmente a las tropas que protegían la erradicación de los cocaes, lo que le valió el desafuero el 24 de enero de 2002” Flavia Freidenberg (2007) *La tentación populista: Una vía al poder en América Latina*, Madrid: Síntesis.

¹⁴⁹ Jorge Fernando Arturo Quiroga nació en 1960 en el departamento de Cochabamba el día 5 de mayo de 1960, realizó sus estudios universitarios en los Estados Unidos, su carrera política comenzó con el partido

fórmula era María René Duchén una presentadora de televisión. Aunque Quiroga provenía del tradicional ADN, optó por formar esta organización cívica integraba a varias fuerzas sociales para presentarse como una agrupación que buscaba la renovación política.

- El partido Unidad Nacional postuló como candidato a la presidencia al político Samuel Doria Medina,¹⁵⁰ lo acompañaba el ex parlamentario Carlos Dadboud que era uno de los portavoces del movimiento regionalista en Santa Cruz.
- El Movimiento Nacional Revolucionario postuló a Michiaki Nagatani¹⁵¹ quien se hizo acompañar por Guillermo Bedregal, una figura importante del MNR. La designación de Nagatani resultó controvertida por su falta de experiencia política.
- La Nueva Fuerza Republicana (NFR) propuso a la candidatura presidencial a Gildo Angulo, su compañero de fórmula era el economista Gonzalo Quiroga ex consultor del Fondo Monetario Internacional (FMI). Durante la campaña política Gildo Angulo perdió

ADN bajo la administración de Hugo Banzer como Vicepresidente. Quiroga asumió presidencia en 2001 tras la renuncia de Hugo Banzer, su tendencia política y económica se ajustaba a los estándares de la democracia pactada. Aunque provenía del tradicional ADN, Quiroga optó por formar este nuevo partido que integraba a varias fuerzas sociales. “Aunque al finalizar su gobierno se instaló en los Estados Unidos, había concluido su gestión gubernamental con popularidad y su figura era respetada por los defensores de la economía de mercado” Salvador Romero (2007) op. cit.

¹⁴⁹ Salvador Romero (2007) “La elección presidencial del 18 de diciembre de 2005” en *Atlas electoral latinoamericano*, La Paz, CNE.

¹⁵⁰ Samuel Doria Medina, líder y empresario, nació en 1958 en la ciudad de la Paz, realizó sus estudios universitarios en la Universidad Católica de Bolivia y sus estudios de posgrado en el Reino Unido. Es dueño de la Sociedad Boliviana de Cemento. Su carrera política inició en 1984 en el MIR, durante la administración de Paz Zamora fue ministro de Planeación. En 2004 Doria Medina decidió crear UN con miembros del MIR. Salvador Romero *idem*

¹⁵¹“Michiaki Nagatani nació en 1960 en el departamento de Santa Cruz, “descendiente de una familia japonesa instalada en una colonia agrícola de Santa Cruz. Es doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Bogotá en Colombia, su experiencia política era escasa” *idem*

el apoyo de su partido que optó por destinar los recursos económicos del partido en la contienda por las prefecturas y descuidaron la candidatura.

- El MIP volvió a postular a la presidencia a su dirigente Felipe Quispe, su compañera de fórmula fue la líder sindical Camila Choquetijlla Mamani
- El MIR “consciente de sus limitadas posibilidades en la elección general escogió un camino más novedoso: sus jefes apostaron a la elección prefectural”¹⁵².

La convocatoria anticipada para las elecciones generales del 2005 obligó a los partidos a estructurar sus campañas políticas sobre temas concretos y de interés nacional. La campaña electoral, señala Salvador Romero, tuvo dos temas centrales sobre los cuales se estructuró la estrategia de las organizaciones políticas: la continuación del modelo de desarrollo y la renovación política.

La propuesta del MAS era la más radical en su discurso, pues proponía un plan nacionalista antineoliberal “centrado en la denuncia de los efectos de la privatización implementadas desde 1985 y en el rechazo al sometimiento nacional a las empresas transnacionales y el ‘imperio’ (específicamente a E.U.)”¹⁵³ Por su parte, PODEMOS dirigió la campaña a los sectores urbanos; aunque apostaba por la continuidad del trabajo político de los periodos presidenciales anteriores, “prometió mejoras sociales y una mejor distribución de los ingresos del gas”¹⁵⁴. La campaña de PODEMOS estuvo destinada a

¹⁵² Salvador Romero (2007) op. cit. 45

¹⁵³ Pablo Stefanoni (2010), “Bolivia después de las elecciones: ¿adónde va el evismo?”, en *Nueva Sociedad*, p.8

¹⁵⁴ Salvador Romero (2007) op. cit. 46

polarizar la contienda con el MAS, acusando al partido de Evo Morales de recibir apoyo económico del presidente venezolano Hugo Chávez y de copiar su modelo político.

Finalmente UN proponía un modelo de desarrollo económico distinto del neoliberal. Doria Medina atacó a las petroleras, pero a la vez defendió al sector empresarial boliviano, como generador de empleo. La propuesta de este partido se mantuvo en el centro, mientras que MAS y PODEMOS se situaban a los extremos. El resto de los partidos optaron por un discurso neutral aunque, por momentos, contradictorio.

Los candidatos que contendieron en esa elección declaraban continuamente, durante la campaña, que su propuesta política marcaba la diferencia con la política de la democracia pactada. Cabe señalar que durante el periodo de la democracia pactada, los candidatos que se presentaban en las elecciones presidenciales eran las figuras más representativas del sistema de partidos. Sin embargo, para esta elección los candidatos eran figuras jóvenes (ninguno rebasaba los cincuenta años) con carreras políticas relativamente nuevas en comparación con los candidatos presidenciales de los periodos precedentes.

Resultados electorales

El MAS obtuvo el triunfo en la elección popular con la mayoría absoluta de la votación, por lo que no fue necesaria la elección en el Congreso. La victoria de Evo Morales también influyó en la conformación del poder legislativo, sobre todo en la Cámara de diputados donde este partido consiguió la mayoría absoluta. (Véase cuadro 5)

5. Elecciones presidenciales, 18 de diciembre de 2005

Partido	Candidato	Votos obtenidos	Porcentaje de la votación
MAS	Evo Morales	1,544,374	53.7
PODEMOS	Jorge Quiroga	821,745	28.5
UN	Samuel Doria	224,090	7.8
MNR	Michiaki Nagatani	185,859	6.4
MIP	Felipe Quispe	61,948	2.1
NFR	Gildo Angulo	19,667	0.6
USTB	Néstor García	7,381	0.2
Blancos		124,046	4
Nulos		104,570	3.3
Total		3,102,417	84.5

Fuente: Corte Nacional Electoral, www.cne.org.bo

El triunfo de Evo Morales con mayoría absoluta de la votación marcó un cambio profundo en la tradición de la democracia pactada. El líder del MAS accedió a la presidencia sin recurrir a los acuerdos parlamentarios por primera vez desde 1982. Este triunfo puede ser explicado por las circunstancias que envolvieron al proceso electoral:

- Primero, las nuevas organizaciones cívicas (UN y PODEMOS) no representaban una fuerza real que pudiera contraponerse al MAS, su nueva conformación los hacía vulnerables. Por su parte el Movimiento al Socialismo estaba presente en el espacio público desde las elecciones de 1997 y con mucha mayor fuerza en los últimos años previos a la elección.

- Segundo, Evo Morales supo capitalizar el hartazgo de las clases populares bolivianas a su favor con un discurso nacionalista que estaba apoyado en la inclusión de nuevas agrupaciones políticas.
- Tercero, la popularidad de Morales en Bolivia estaba reforzada por el apoyo o rechazo desde el exterior de Bolivia. Mientras que los Estados Unidos lo señalaban como un *outsider*, otros países mostraban abiertamente su simpatía por el líder cocalero.

El triunfo de Morales se concentró en los departamentos más poblados ubicados al occidente del país en donde se concentra la mayor parte de la población indígena: La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba y Chuquisaca. La fuerza política del MAS “se concentró en las regiones habitadas por un campesinado pobre, de lengua aymara y quechua, con un nivel de vida bajo.”¹⁵⁵ Sin embargo, el sufragio en las zonas urbanas también sirvió de respaldo al triunfo de Morales.

Mientras tanto, PODEMOS resultó triunfador en la zona del occidente boliviano también llamada *la media luna*. En los departamentos, Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija, que son los departamentos más prósperos y de mayor población blanca. PODEMOS buscó el voto de los sectores conservadores de Bolivia que respondieron positivamente en la elección. El apoyo a esta organización “provenía de los grupos que tienen el español como lengua habitual en el hogar, mientras que el nivel de apoyo declinó de los hogares con lengua quechua y aymara”¹⁵⁶.

¹⁵⁵Salvador Romero (2007) “La elección presidencial del 18 de diciembre de 2005” en *Atlas electoral latinoamericano*, La Paz, CNE. p.59

¹⁵⁶ *Ibid* p. 61

La tercera fuerza electoral, UN, tuvo un resultado modesto. Su fuerza política se concentró en las capitales de las principales ciudades: “la estratificación del voto mostró una mayor preferencia en los sectores altos y un declive progresivo a medida que los barrios aumentaban su composición popular”.¹⁵⁷ El MNR vio decaer su posición al terminar como cuarta fuerza política, sin embargo, demostró tener un núcleo duro de apoyo concentrado en los departamentos de la zona occidental. (Véase cuadro 6)

6. Elecciones generales 2005: votación por departamento

Partido	Chuquisaca	La Paz	Cochabamba	Oruro	Potosí	Tarija	Santa Cruz	Beni	Pando
UN	7.91	6.80	5.55	5.42	5.09	7.18	12.49	6.25	23.23
MAS	54.17	66.63	64.84	63.58	57.80	31.52	33.17	16.50	20.85
MNR	4.31	2.55	2.47	3.91	5.68	14.02	11.58	30.12	10.0
PODEMOS	30.93	18.10	25.05	24.96	25.69	45.28	41.80	46.31	41.19
Otros	2.68	5.93	1.6	3.12	5.73	1.96	0.95	0.82	0.72
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia con datos de la Corte Nacional Electoral

En 2005 también se eligieron por primera vez prefectos, antes de esta elección las autoridades en los departamentos eran nombrados por el ejecutivo y tenían la función de gestores de las políticas estatales (véase cuadro 8 y mapa 2).

7. Prefectos por departamento

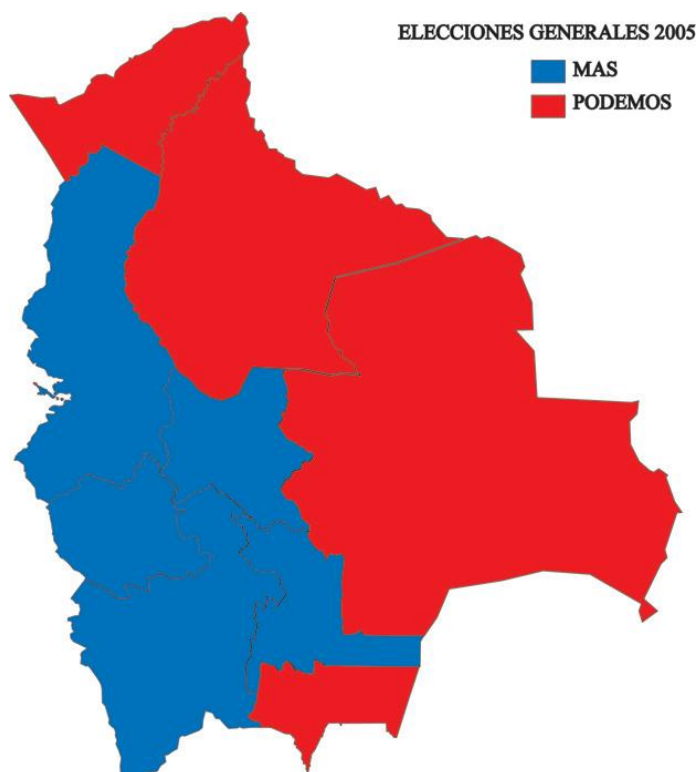
Núm.	Departamento	Partido	% de la Votación
1	Chuquisaca	MAS	42.3
2	La Paz	PODEMOS	37.38
3	Cochabamba	AUN	47.64
4	Oruro	MAS	40.95
5	Potosí	MAS	40.69

¹⁵⁷ Ibid p.62

6	Tarija	ER-CC	45.64
7	Santa Cruz	APB	47.87
8	Beni	PODEMOS	44.63
9	Pando	PODEMOS	48.03

Fuente: Corte Nacional Electoral

2. Ganador por departamento



El resultado de la elección para prefectos en 2005 no mantuvo la tendencia de triunfo del MAS, que sólo obtuvo tres de las nueve prefecturas. PODEMOS, como segunda fuerza electoral, se impuso en los departamentos de oriente. Por otra parte, La Paz y Cochabamba, departamentos que apoyaron fuertemente la elección de Morales, fueron ganados por líderes y partidos regionales. José Luis Paredes en la Paz y Manfred Reyes Villa en Cochabamba. A partir de este periodo, los departamentos Santa Cruz, Beni,

Pando y Tarija buscaron la descentralización del Estado a través del reconocimiento de las autonomías departamentales. Este panorama refleja un nuevo tipo de división de poderes, ahora en el ámbito vertical, pues han sido los prefectos los principales opositores al oficialismo.

El Congreso Nacional

La elección presidencial es coincidente con la elección del Congreso Nacional en el sistema electoral boliviano. La integración del Congreso Nacional en 2005 demostró una recomposición del sistema de partidos al interior del poder legislativo, solamente quedaron representadas cuatro organizaciones políticas*: MAS, PODEMOS, UN, MNR; de las cuales, sólo el MNR provenía del periodo de la democracia pactada, por su parte, el MAS había participado en dos legislaturas anteriores sin formar parte de alguno de los pactos políticos.

Otro aspecto que hay que destacar es que el partido oficialista no buscó la construcción de alianzas legislativas. En la cámara de diputados, el MAS disponía de mayoría absoluta, pero no así en el Senado.¹⁵⁸ En enero de 2006 el MAS inició el primer periodo de la legislatura presidiendo las dos cámaras debido al peso de su victoria electoral, pero en 2008 la presidencia del senado se renueva y quedó en manos de PODEMOS, la principal fuerza opositora.

Precisamente, es en el senado donde el presidente vio obstaculizadas sus iniciativas políticas, pues no bastaba con tener el control de la cámara de Diputados, ya que al trasladarse el debate parlamentario a la cámara de

* Ocupo el término fuerza política, pues la legislación de 2003 permitió que agrupaciones sociales pudieran competir en las elecciones y no sólo partidos políticos (como se hacía tradicionalmente). De tal manera que para la elección de 2005 se presentaron a la elección partidos y agrupaciones ciudadanas a las cuales denominé con el nombre de fuerzas políticas.

¹⁵⁸ La cámara de senadores está compuesta por 27 legisladores (3 senadores por cada uno de los 9 departamentos, uno por mayoría y el restante por minoría)

Senadores, la oposición tomaba un papel relevante, ejemplo de ello fue “la demora en el tratamiento de varias leyes aprobadas por la cámara de Diputados (en relación a salud, vivienda, lucha anticorrupción) o en la decisión de solicitar al poder Ejecutivo que formulara una declaración de protesta al gobierno venezolano por las reiteradas declaraciones de Hugo Chávez sobre asuntos internos del país”¹⁵⁹

La relación ríspida entre la oposición (concentrada en el Senado) y el oficialismo provocaron que Evo Morales amenazara con la emisión de decretos presidenciales si en el Senado no aprobaban sus iniciativas¹⁶⁰. Este tipo de esquema político, que había sido señalado por Linz como una parálisis política, producida cuando un Presidente no cuenta con las mayorías legislativas necesarias para la aprobación de sus políticas, es común en diversos regímenes presidenciales, mientras que en Bolivia era un hecho inusitado, y por lo tanto los enfrentamientos entre el Senado y el Ejecutivo hablaban de una nueva práctica en la política boliviana (Véase cuadro 8).

8. Congreso Nacional

Partido	Diputados	Senadores
MAS	72	12
PODEMOS	43	13
UN	8	1
MNR	7	1
Total	130	27

Fuente propia con datos de la Corte Nacional Electoral

¹⁵⁹Fernando Mayorga (2009) “El gobierno de Evo Morales: cambio político y transición estatal en Bolivia completar bibliografía”, en *Blog Avatares y encrucijadas* [en línea] www.pieb.com.bo/blogsMayorga

¹⁶⁰ Es una atribución del presidente de la república “Ejecutar y hacer cumplir las leyes, expidiendo los decretos y órdenes convenientes, sin definir privativamente derechos, alterar los definidos por la ley ni contrariar sus disposiciones, guardando las restricciones consignadas a esta constitución”. Véase: Artículo 96 de la Constitución Política de Bolivia 1994

3.3 Configuración del gobierno de Evo Morales y la agenda política

Al asumir la presidencia, Evo Morales, optó por la conformación de un gabinete sin la participación de otros partidos. Su primer gabinete estaba integrado por militantes del MAS y personalidades de sectores sindicales, organizaciones sociales e intelectuales; todos ellos del ámbito progresista.¹⁶¹ En ese sentido, el gobierno de Morales en esta etapa se aproxima al modelo mayoritario.

La integración del primer gobierno de Morales demuestra una composición política fresca, en el sentido que incorporaba caras nuevas en el ámbito de gobierno pues, incluía a nuevos actores que están desligados de los partidos tradicionales. Sin embargo, al mismo tiempo la integración de este primer gabinete, también demostraba una completa inmadurez política del nuevo gobierno pues muchas de estas figuras políticas carecían de experiencia política y de una profesionalización en el ámbito de la administración pública.

Por otra parte, desde el discurso inaugural ante el Congreso Nacional, Morales anunciaba el fin del “neoliberalismo” en Bolivia, asumiendo que “cualquier propuesta dirigida a cambiar las reglas del sistema político o la estructura del Estado (vale decir, propuestas no necesariamente enmarcadas al

¹⁶¹La conformación del gabinete incluía a personas cercanas al presidente, tal era el caso del economista David Choquehuanca, brazo derecho de Evo Morales, que sin experiencia diplomática se convirtió en Ministro de Relaciones Exteriores, También destacaba el nombramiento de Alicia Muñoz Alá en Ministerio de Gobierno. El Ministerio de la presidencia lo asumió el ex militar y experto en asuntos de seguridad Juan Ramón Quintana. Por su parte el asesor legal del MAS, Luis Alberto Arce, quedó a cargo del Ministerio de Hacienda. Desde el ámbito sindical, las personalidades que se integraron al gobierno de Morales son; Alberto Manani, que asumió el Ministerio de Agua, Casimira Rodríguez, que representaba una organización pro defensa de las empleadas domesticas, quedó a cargo del Ministerio de Justicia, Walter Villarroel, ex dirigente del sector cooperativista minero se convirtió en Ministro de Minería, Celinda Sosa Luna en el Ministerio de Desarrollo Económico. Al primer gobierno del MAS también se incorporaron algunas personalidades del ámbito intelectual destacan: Carlos Villegas Quiroga, reconocido analista, fue nombrado Ministro de Desarrollo Sostenible. El sociólogo Félix Patzi, como Ministro de Educación, y el periodista especializado en asuntos de energía Andrés Solís Rada fue nombrado Ministro de Hidrocarburos. Véase diario La Razón Bolivia, enero de 2006.

ámbito económico) estaban dirigidas a destruir el modelo neoliberal”.¹⁶²

Desde esa trinchera, delineó los temas centrales de su gobierno:

La recuperación del control estatal de los recursos naturales. La refundación de Bolivia a través de la asamblea constituyente y reconducción del referéndum autonómico.¹⁶³

El principal reto para Evo Morales era el implantar las reformas políticas que necesitaba el país en un escenario polarizado. El fin de la democracia pactada derivó en el cambio de fuerzas políticas en el campo electoral, no obstante, aún quedaban pendiente el entramado legal que modificaría las instituciones democráticas de Bolivia.

3.3.1 La nacionalización de los hidrocarburos

En respuesta a la Agenda de Octubre y al referéndum vinculante del 18 de julio de 2004,¹⁶⁴ que exigían la nacionalización de los hidrocarburos, una de las primeras acciones de Morales como presidente fue la emisión del Decreto Supremo 28201 que obligaba a las empresas petroleras a entregar la producción de hidrocarburos a la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), “entidad [estatal] a la que se le otorga la facultad

¹⁶² Mario Torrico (2006), op. cit. p.7

¹⁶³ También era objetivo de la agenda política la modificación de la política de tierras y la emisión de políticas sociales para los sectores más deprimidos del país. Como parte de esta estrategia que combate al neoliberalismo, el gobierno masista emprendió una serie de reformas políticas en el ámbito social dirigidas a fortalecer el rol del Estado en la sociedad, tales como la aprobación de una nueva ley de tierras, una nueva reforma educativa, la firma del Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP) con Cuba y Venezuela, entre otras. Grace Deheza (2007) op.cit.

¹⁶⁴ La presión popular en 2003 había logrado imponer una serie de demandas denominadas como la Agenda de Octubre, ésta tenía como principal objetivo la nacionalización de los hidrocarburos. El 18 de julio de 2004, en respuesta a éstas demandas, se realizó un referéndum en donde se preguntaba a la ciudadanía el futuro de la Ley de Hidrocarburos a través de cinco preguntas, entre las que destaca la pregunta número 2: ¿Está usted de acuerdo con la recuperación de todos los hidrocarburos en boca de pozo para el Estado Boliviano? El 92.2% de los votantes respondió de forma afirmativa. Para mayor referencia véase Astrid Arrarás y Grace Deheza (2005) Referéndum del gas en Bolivia: mucho más que un referéndum, *Revista de ciencia política*, vol.25, núm. 2, Santiago, Universidad Católica de Chile.

de comercializar, definir condiciones, volúmenes y precios para los mercados internos y externos”.¹⁶⁵

Cabe señalar, que sí bien la propuesta de la Agenda de Octubre era la nacionalización sin indemnización de las empresas extranjeras, una vez en el gobierno, “el MAS pudo comprobar que el Estado no tenía capacidad técnica ni económica para asumir toda la cadena de producción hidrocarburífera”,¹⁶⁶ y por lo tanto buscó la elaboración de nuevos contratos con las empresas extranjeras para mejorar la distribución de los ingresos generados por este sector.

El 1 de mayo de 2006, el decreto presidencial fue anunciado en el campamento San Alberto acompañado de la movilización de las fuerzas armadas quienes asumieron el control de oleoductos, gasoductos y refinerías de las empresas transnacionales Petrobras, Repsol, entre otras. Este decreto obligaba a las empresas a crear nuevos contratos para la exportación de hidrocarburos. En los nuevos contratos “se otorgaba a las empresas la potestad de seguir explotando las reservas, aunque ya no como propietarias sino como proveedoras de servicios a YPF, a cambio recibirán retribuciones del 18 por ciento”¹⁶⁷, mientras que el Estado recuperó el 82% de las ganancias. Invirtiendo las cifras de la ley de 1996.

De acuerdo con Fernando Mayorga, la nacionalización se entiende “como el retorno del Estado al protagonismo en un sector clave de la economía reformulando los términos del vínculo con las empresas extranjeras

¹⁶⁵ Grace Ivana Deheza (2007) “Reforma estatal y construcción del poder”, *Revista de Ciencia Política*, año/vol. 27, Santiago; Pontificia Universidad Católica de Chile, p. 49

¹⁶⁶ Mario Torrico (2006) op. cit. p.8

¹⁶⁷ *Ibidem*

y sin atentar contra sus inversiones”.¹⁶⁸ Aunque, durante este proceso de nacionalización destaca el fuerte discurso nacionalista y el despliegue militar en los campamentos petroleros, en completa oposición al proceso de negociación que se había concertado entre el gobierno y las empresas transnacionales.

Bajo estas nuevas condiciones el gobierno de Bolivia incrementó significativamente sus ingresos. El debate, entonces, se centró en la distribución de estos nuevos ingresos. Mientras que el gobierno esperaba que el capital fuera invertido a la YPF, la oposición reclamaba que la distribución de los ingresos “se efectuará mediante la norma vigente que no contempla una asignación directa de los recursos de la empresa estatal”.¹⁶⁹

3.3.2 Asamblea Constituyente y referéndum autonómico

La refundación del Estado a través de una Asamblea Constituyente (AC) se convirtió en la bandera con la que el MAS arribó al poder. Desde la salida de Sánchez de Lozada el reclamo por emitir una nueva convocatoria para la AC se convirtió en una demanda impostergable que trató de ser resuelta durante el gobierno de Carlos Mesa. Sin embargo, en la Constitución Política del Estado no existía la figura política de la AC, y por tanto requería una reforma constitucional previa (la reforma de 2004). Debido a las circunstancias de inestabilidad política, no fue sino hasta que Morales asumió el poder que la Ley Especial de Convocatoria para la AC fue aprobada por el Congreso.

La ley especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente y referéndum vinculante estableció que “la ‘única finalidad’ de la AC era la ‘reforma total’ de la Constitución Política del Estado, fijando un periodo de

¹⁶⁸ *idem*

¹⁶⁹ Fernando Mayorga (2008), op. cit p.138.

sesiones no menor de seis meses ni mayor a un año, a partir del día su instalación”.¹⁷⁰ También señalaba que la AC aprobaría el texto de la nueva Constitución con dos tercios de los votos de los miembros presentes en la Asamblea.

Concluida la misión de la Asamblea Constituyente, el Poder Ejecutivo convocará a Referéndum Constituyente, en un plazo no mayor a ciento veinte días a partir de la convocatoria. En dicho Referéndum, el pueblo boliviano refrendará, por mayoría absoluta de votos, el proyecto de la nueva Constitución en su totalidad, propuesto por la Asamblea Constituyente¹⁷¹

Un elemento importante que prescribió la Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente era que la AC “es independiente y ejerce la soberanía del pueblo. No depende ni está sometida a los poderes constituidos y tiene como única finalidad la reforma total de la Constitución Política del Estado”.¹⁷² Este señalamiento, conocido como la regla de dos tercios, fue motivo de fuertes disputas entre el oficialismo y las fuerzas opositoras.

La convocatoria fue recibida con entusiasmo, numerosas organizaciones políticas, sociales e indigenistas manifestaron su intención de participar en la elección que se celebró el día 6 de julio de 2006. Los resultados favorecieron al MAS que obtuvo un total de 137 puestos “distribuidos entre militantes del partido, intelectuales y líderes de diferentes organizaciones”.¹⁷³ El segundo lugar lo ocupó PODEMOS con 60 puestos; los demás puestos fueron distribuidos en 14 asociaciones políticas y sociales diversas (véase cuadro 9)

¹⁷⁰ Jorge Lazarte (2008) “La asamblea constituyente de Bolivia de la oportunidad a la amenaza”, *Nuevos Mundos, Mundos Nuevos*, Cuestiones del tiempo presente, 2008 [en línea], URL: www.nuevomundo.revues.org.

¹⁷¹ Corte Nacional Electoral de Bolivia (2006) “Asamblea Constituyente y Referéndum Nacional Vinculante 2006” [en línea] URL: www.cne.org.bo/proces_electoral/constituyente2006 p.3

¹⁷² *Ibid* p.1

¹⁷³ Grace Ivana Deheza (2007) “Reforma estatal y construcción del poder”, *Revista de Ciencia Política*, año/vol. 27, Santiago; Pontificia Universidad Católica de Chile, p. 50

9. Asamblea Constituyente: número de escaños

Sigla	Departamentales	Circunscripciones uninominales ¹⁷⁴	Totales
AAI	0	1	1
APB	1	2	3
AS	1	5	6
ASP	1	1	2
AYRA	0	2	2
CN	2	3	5
MAS	18	119	137
MBL	1	7	8
MCSFA	0	1	1
MIR-NF	1	0	1
MNR	3	5	8
MNR-A3	1	1	2
MNR-FRI	1	7	8
MOP	1	2	3
PODEMOS	11	49	60
UN	3	5	8
TOTALES	45	210	255

¹⁷⁴“La Ley Especial de Convocatoria estableció que 255 sería el número de constituyentes, 210 serían elegidos en 70 circunscripciones trinominales dos por la primera mayoría y uno por la segunda mayoría los restantes 45 constituyentes fueron distribuidos en cinco por cada uno de los nueve departamentos, de los cuales dos fueron elegidos por la primera fuerza y los otros tres por las siguientes”. Corte Nacional Electoral (2006 b) *Asamblea Constitucional y Referéndum*, [en línea] www.cne.org.bo/centro_doc/separatas/acr2006_sep2.pdf, p.5

Fuente: Fernando Mayorga (2008)

Referéndum vinculante sobre las autonomías

Esta misma Ley también convocaba a la celebración de un referéndum con carácter vinculante a la Asamblea Constituyente, éste definiría la postura de los ciudadanos sobre transformación de los departamentos en regiones autónomas. Esta demanda fue encabezada por movimientos cívicos y grupos empresariales de los departamentos del oriente boliviano desde 2005, pero tuvo efecto hasta el 6 de julio de 2006 junto con la elección de la Asamblea Constituyente.

La pregunta que se formuló para el referéndum autonómico es la siguiente:

¿Está usted de acuerdo, en el marco de la unidad nacional, en dar a la Asamblea Constituyente el mandato vincúlante para establecer un régimen de autonomía departamental, aplicable inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución del Estado en los Departamentos en donde este referéndum tenga mayoría, de manera que sus autoridades sean elegidas por los ciudadanos y reciban del Estado Nacional competencias ejecutivas, atribuciones normativas administrativas y los recursos económicos que le asigne la nueva Constitución Política del Estado y las leyes?¹⁷⁵

De acuerdo a la convocatoria, las autonomías serían aprobadas, respectivamente en cada departamento, si la respuesta “sí” obtenía la mayoría simple; la convocatoria también estipulaba que los departamentos que así lo aprobaran accederían a las autonomías una vez aprobada la nueva Constitución (Véase cuadro 10).

Aunque en la campaña electoral el MAS manifestaba su apoyo a las autonomías de las comunidades indígenas, semanas antes de la celebración del referéndum el partido oficialista se postuló por el “no”, argumentado que “los

¹⁷⁵ Corte Nacional Electoral, Referéndum 2006, www.cne.bo

partidos tradicionales y las oligarquías que habían perdido el poder político intentaban mantener sus privilegios desde las prefecturas”.¹⁷⁶

10. Referéndum por las autonomías

Respuesta	Votos obtenidos	Porcentaje
Sí	1,237,312	42.412%
No	1,680,329	57.588%
Total válidos	2,917,329	100%

Fuente: Fernando Mayorga (2009)

Los resultados del referéndum mostraron nuevamente una sociedad dividida: cinco departamentos votaron por el “no”: La Paz, Oruro, Cochabamba, Sucre y Potosí que apoyaban la postura del MAS, mientras que el “sí” venció en Santa Cruz, Pando, Beni y Tarija. Los resultados positivos en el oriente boliviano fueron anulados cuando el gobierno del MAS interpretó los resultados a nivel nacional y no por departamento, tal como explicaba la ley de convocatoria, y declararon que no habría autonomías. Esta determinación generaría fuertes conflictos en los trabajos de la AC.

3.3.3 Líneas de debate: la Asamblea Constituyente, la lucha por las autonomías

La Asamblea Constituyente inició sus actividades el 6 de julio de 2006 en Sucre; uno de los elementos novedosos fue la pertenencia étnica de las constituyentes y su relación con los pueblos indígenas originarios.¹⁷⁷ El mapa

¹⁷⁶ Mario Torrico (2006) “Las reformas al gobierno de Evo Morales” en *Documentos de trabajo*, México, Flacso, p. 5

¹⁷⁷“Socialmente predominaron los de clase media inferior, entre ellos una mayoría de dirigentes de alguna organización social y una presencia minoritaria de clase media profesional. Dada la importancia del componente indígena, una mayoría de cerca del 60 % declaró pertenecer a un grupo indígena-originario”. Jorge Lazarte (2008) op. cit. p.33

político al interior de la asamblea repetía el escenario de polarización política con dos frentes: uno el frente mayoritario del MAS situado en el eje centro izquierda con una orientación indigenista –nacionalista; y dos un frente minoritario compuesto por la agrupación política PODEMOS, MNR y ADN, orientados en el centro derecha, cuyos principios se acercaban a los principios de la democracia liberal.

Los trabajos de la AC iniciaron con un ambiente positivo, mismo que fue decreciendo conforme fueron pasando los meses. Los primeros conflictos se generaron en la redacción del reglamento general de la AC, la discusión giró en torno al carácter originario de la asamblea y la fórmula de votación para aprobar los artículos de la Constitución. El oficialismo, dentro y fuera de la asamblea, exaltaban el carácter plenipotenciario de la AC basados en el reglamento interno que definía a la AC como originaria, y por tanto independiente de los poderes constituidos. Bajo ese argumento el oficialismo buscaba modificar el reglamento para que la nueva constitución pudiera ser aprobada por la mayoría absoluta de los votos y no por la mayoría especial de dos tercios que establecía la convocatoria.

Durante varios meses esta discusión paralizó el trabajo de la AC, sobre todo por la falta de disposición del oficialismo a la concertación con otras organizaciones políticas. “Este impasse derivó en una fractura entre el oficialismo, entonces la oposición se trasladó a espacios no institucionales a través de paros cívicos, huelgas de hambre, e inclusive graves enfrentamientos entre civiles. El resultado fue el mantenimiento de lo establecido en la ley de convocatoria”¹⁷⁸.

¹⁷⁸Fernando Mayorga Fernando (2008 b) “El gobierno de Evo Morales: cambio político y transición estatal en Bolivia”, *Blog Avatares y encrucijadas* [en línea] www.pieb.com.bo/blogsMayorga, p. 37

Una de las líneas de debate más importante que se generó en la AC, fue la discusión sobre la descentralización política del Estado a través de las autonomías. Mientras que los departamentos orientales exigían el cumplimiento del referéndum sobre las autonomías, mediante cabildos públicos, el MAS planteó un nuevo modelo de Estado Plurinacional,¹⁷⁹ en esta propuesta “se expresan los matices indigenistas y la apelación a las nacionalidades indígenas y originarias”.¹⁸⁰ En oposición, la propuesta presentada por PODEMOS, proponía un modelo de autogobierno departamental con competencias normativas plenas.

La falta de consensos ente el oficialismo y la oposición provocó que un tema secundario adquiriera relevancia, como fue la discusión sobre la sede de los poderes ejecutivo y legislativo, mientras que el MAS defendía que la ciudad de La Paz continuara como sede de los poderes del Estado, la oposición apoyó la demanda de trasladar los poderes a Sucre, que es la capital original de la República.¹⁸¹ Detrás de esta discusión estaba el descontento de la oposición por la propuesta del MAS que anteponía las autonomías indígenas sobre las departamentales. Esta confrontación trajo consigo fuertes disturbios en Sucre que paralizaron a la AC por tres meses

Después de esta parálisis, y ausencia de diálogo democrático, a finales de octubre “se organizó un consejo suprapartidario bajo el auspicio de la Vicepresidencia de la República con la participación de las 16 fuerzas

¹⁷⁹ La idea de plurinacionalidad se sustenta “en el argumento del fracaso de una nacionalidad boliviana, se refiere a la “reidentificación de las nacionalidades indígenas y originarias” que son definidas a partir de criterios étnico lingüísticos. Se trata de reconocer constitucionalmente a más de 36 nacionalidades existentes en el pueblo boliviano” Fernando Mayorga (2008) op. cit. p.143

¹⁸⁰ *idem*

¹⁸¹ Sucre, capital del departamento de Chuquisaca es la capital constitucional de Bolivia pero en el siglo XIX problemas internos en la administración pública hicieron que los poderes del Estado se trasladaran a la ciudad de La Paz que se convirtió en sede de gobierno.

constituyentes y se encaró la tarea de conciliar posiciones en torno a los principales temas de controversia”.¹⁸² El acuerdo al que se llegó fue que la Constitución reconocía cuatro tipos de autonomía: municipal, departamental, regional e indígena, ésta última serán reconocida en el ámbito municipal; en cuanto a las autonomías regionales serían aprobadas por los futuros gobiernos departamentales.

La Constitución fue aprobada en la AC sin la presencia de la oposición el 9 de diciembre de 2007. Posteriormente la constitución aprobada fue remitida al Congreso para la emisión de la ley de convocatoria del referéndum que debía aprobar o rechazar la nueva constitución política. En febrero de 2008 el Congreso Nacional con dos tercios de los congresistas del partido oficialista, y sin el apoyo minoritario de la oposición, aprobaron el llamado a referendar la Constitución para el 4 de mayo.

En esa misma sesión el Congreso aprobó una ley interpretativa sobre la figura del referéndum, donde estableció que el Congreso Nacional era el único órgano con facultad para convocar a un referéndum departamental. Ésta medida respondió a la convocatoria que lanzó el prefecto de Santa Cruz, Rubén Costas, para probar el estatuto de autonomía en dicho departamento a través de un referéndum programado para el mismo día del referéndum constitucional.¹⁸³

La Corte Nacional Electoral rechazó las convocatorias a referendos nacionales sobre la nueva Constitución y sobre los estatutos autonómicos por

¹⁸² Mayorga Fernando (2008 b) “El gobierno de Evo Morales: cambio político y transición estatal en Bolivia”, *Blog Avatares y encrucijadas* [en línea] www.pieb.com.bo/blogsMayorga

¹⁸³ Días más tarde los departamentos Beni, Pando y Tarija también convocan a referendos sobre estatutos autonómicos para el día 4 de mayo de 2008.

ilegales.¹⁸⁴ El gobierno acató la resolución de la Corte Nacional Electoral, pero los departamentos orientales la rechazaron y celebraron referendos autonómicos. Los referendos autonómicos de Santa Cruz, Beni y Pando se celebraron el día 4 de mayo, tal como se habían programado, el resultado favoreció la ratificación de los estatutos por la autonomía.

Los conflictos políticos en Bolivia durante el periodo de aprobación de la Constitución se volvieron más rípidos, en gran medida por la división vertical de poderes producto de la relación entre el Ejecutivo y las autoridades departamentales. La oposición en los departamentos era combatida por el poder de convocatoria del presidente Evo Morales sobre un sector mayoritario de la población con el que se apoyaba para ejercer presión en los debates institucionales.

La base de apoyo que Morales tenía en los sectores populares le sirvieron para promulgar un referéndum revocatorio de mandato, cuya iniciativa fue presentada por la fuerza opositora PODEMOS. El líder cocalero hizo un cálculo de los beneficios de apelar al apoyo de las masas y ratificar su poder.

Prueba del apoyo que ciertos sectores brindan al gobierno del MAS quedó de manifiesto en la respuesta positiva al referéndum de revocación de mandato, que se celebró en Bolivia el 10 de agosto de 2008, para decidir sobre la permanencia del Presidente y de ocho de los nueve prefectos departamentales. El resultado ratificó la permanencia de Evo Morales en el

¹⁸⁴ “La Corte Nacional Electoral argumentó que “El Congreso Nacional, mediante la Ley N° 3836, convocó a los Referéndums señalados el día 28 de febrero del año 2008 fecha de sanción de esta, sin haber sido promulgada. [Pues] Los efectos jurídicos de la ley se produjeron el día 29 de febrero del año 2008”. Corte Nacional Electoral, Resoluciones de la Corte Nacional Electoral 7 de marzo de 2008, [en línea] http://www.cne.org.bo/centro_doc/prensa_virtual/documentos/ResolucionesCNE070308.pdf

poder al obtener 67% de votos a su favor. Es evidente que el presidente mantuvo la base de apoyo social que lo llevó a la presidencia, pero también es contundente el rechazo del 43% de los ciudadanos que no simpatizan con su política.

Las continuas confrontaciones entre simpatizantes del MAS y grupos autonomistas durante el 2008, así como la falta de acuerdo en el Congreso para convocar al referéndum constitucional, demostraban el impase entre la oposición y el oficialismo y la ausencia de consensos. Apoyado en su popularidad, el gobierno de Morales ha evitado los consensos y ha optado por vías alternativas sin observancia de la ley, ejemplo de ello fue la emisión de un decreto presidencial para convocar al referéndum constitucional, mismo que fue rechazado por la Corte Nacional Electoral.

Fue durante octubre, que la oposición y el oficialismo buscaron un acuerdo para viabilizar la celebración del referéndum para la ratificación de la Constitución. El referéndum fue celebrado el día 25 de enero de 2009. La constitución fue aprobada con el 61.43% de votos positivos.

3.4 Un ambiente político polarizado

Las profundas líneas de fractura que se habían dibujado en el panorama político desde el año 2000 tuvieron como consecuencia una profunda polarización en la política. A pesar de la victoria de Morales en las urnas, ésta no terminó con las divisiones políticas y sociales, incluso éstas se tornaron mucho más profundas. El atractivo del cambio de gobierno, fue que éste planteaba la posibilidad de reestructurar al sistema político, que se encontraba debilitado desde 2003, y poder establecer reformas políticas que encaminarán

al país a solucionar los problemas de desigualdad social persistentes en la sociedad boliviana.

De acuerdo a Fernando Mayorga, los dos polos antagónicos estaban (y siguen estando) organizados en torno a diversas líneas de conflicto (*clivajes*) como son: estado-mercado (nacionalismo-liberalismo) étnico-cultural (indígenas-criollos), y regional (oriente-occidente); estas líneas de conflicto “que ponen en juego: asuntos económicos, territoriales y étnicos culturales”¹⁸⁵.

La polarización ideológica es resultado de las contradicciones sobre las demandas que articulan cada grupo étnico, regional o político. El clivaje estado-mercado se expresa en la contradicción entre las políticas económicas que apoyan el intervencionismo estatal en la economía y las políticas de corte neoliberal. El clivaje étnico-cultural demuestra “un occidente predominantemente indígena y económicamente retrasado”¹⁸⁶ y un oriente próspero y más mestizo”,¹⁸⁷ mientras que el clivaje regional contrapone la demanda de descentralización política de los departamentos orientales y la oposición a las autonomías por parte del occidente.

El triunfo del MAS representaba el triunfo de los sindicatos campesinos, los movimientos mineros, las organizaciones sociales, y por su puesto, los pueblos indígenas. El Movimiento al Socialismo, “esgrimía a un proyecto nacionalista estatista”¹⁸⁸ que incluía las demandas y el reconocimiento de la mayoría indígena. En ese sentido, el cambio hacia una fuerza política en la

¹⁸⁵ Fernando Mayorga (2008) “Partidos políticos y democracia en Bolivia” p. op. cit. p.25

¹⁸⁶ De acuerdo al censo nacional de 2001 Bolivia tiene una población de 10.5 millones de habitantes, de los cuales el 62 % se considera miembro de alguno de los grupos originarios

¹⁸⁷ Mario Torrico (2006) op. cit. p.4

¹⁸⁸ Fernando Mayorga (2008b) “El gobierno del Movimiento al Socialismo en Bolivia: entre nacionalismo e indigenismo, en Moreira Carlos, Diego Raus, et-al, *La nueva política en América Latina, Rupturas y continuidades*, Uruguay, Flacso Uruguay, Universidad Nacional de Lanús, Universidad Arcis, Ediciones Tricle, p.137

presidencia implicaba afrontar de manera distinta las diferentes líneas de conflicto en la agenda política

Por lo que se refiere al clivaje estado-mercado, el debate entre los partidos y agrupaciones políticas en enero de 2006 estaba centrado en “la transformación de las relaciones entre el Estado y la inversión extranjera para la definición del modelo de desarrollo”. En cuanto a la línea de conflicto étnica, la discusión se centraba en la necesidad de que el proyecto de Estado-nación estuviese basado en “el reconocimiento a los derechos colectivos de los pueblos indígenas,” por último, el planteamiento de las autonomías departamentales se concentraba en “la necesidad de transformar las relaciones del Estado y las regiones para impulsar un proyecto de descentralización política”.¹⁸⁹

3.5 Conclusiones del capítulo

El traspaso hacia una nueva fuerza política en el poder ejecutivo modificó muchas de las prácticas de la política boliviana a partir del amplio margen de triunfo del presidente, y del apoyo que éste mantenía en amplios sectores de la sociedad. Estos factores le permitieron al presidente Evo Morales imponer su agenda política sin recurrir a los acuerdos y pactos característicos de la democracia pactada y lograr un predominio sobre la oposición a través de otras estrategias, como son el poder de decreto o movilizaciones sociales para conseguir la aprobación de sus iniciativas en el Senado.

Entre los aspectos más significativos de esta etapa de transición entre la caída de la democracia pactada y la aprobación de la nueva Constitución de 2009, es el papel de la oposición en los departamentos, determinada por el

¹⁸⁹ *idem*

clivaje regional, que divide a la sociedad del oriente mestizo boliviano con el occidente indígena. Hay un cambio significativo en el comportamiento de los partidos políticos, pues a partir de este periodo presidencial asumen un papel más activo en la oposición, que es más evidente en el ámbito regional que al interior del Congreso.

El predominio del oficialismo en la Asamblea Constituyente le permitió cierta imposición en el debate sobre el rumbo del Estado, pero ante la necesidad de la oposición para viabilizar la aprobación de la convocatoria para el referéndum constitucional propiciaron una negociación parcial entre las dos facciones; aunque este convenio no guarda relación con los pactos de la democracia pactada, pues carece del consenso sobre los contenidos en la Nueva Constitución. En el próximo capítulo se analizarán los efectos de la nueva Constitución sobre el régimen presidencial en Bolivia

El balance general de este periodo indica que el triunfo de Morales, con la mayoría absoluta de los votos, el nombramiento de su gabinete sin la participación de otros partidos, y la ausencia de coaliciones legislativas reflejan una nueva tendencia hacia el modelo presidencial mayoritario expuesto por Arend Lijphart. Por otra parte, sin mayoría en el Senado ni en las prefecturas, el Presidente Morales tuvo la posibilidad de continuar con el modelo consensual de la democracia pactada, pero las líneas de fractura eran tan profundas que el MAS no quiso pactar, mientras que la oposición hacía esfuerzos inútiles por bloquear al oficialismo.

4. Una nueva era en el presidencialismo boliviano: La nueva Constitución Política del Estado y la reelección presidencial de Evo Morales (2009)

Este capítulo da a conocer los resultados de las elecciones generales del 6 de diciembre de 2009, el objetivo es identificar la correlación de fuerzas que contendieron en las elecciones y su posible implicación en el funcionamiento del régimen presidencial. También en este capítulo se identificarán las modificaciones constitucionales al régimen presidencial a través del enfoque académico de Arend Lijphart sobre las democracias consensuales y mayoritarias, tal como se realizó en el capítulo tres de este trabajo, pero ahora aplicado a la nueva Constitución Política del Estado.

4.1 La reelección de Morales 2009

Bolivia celebró elecciones el 6 de diciembre de 2009 bajo un nuevo referente constitucional que marca la transición del Estado Republicano hacia un nuevo Estado Plurinacional. La Nueva Constitución Política del Estado (NCPE) reconoce a Bolivia como una nación heterogénea que alberga múltiples nacionalidades. En ese contexto, el proceso electoral determinaba la nueva composición de los poderes del Estado.

Las elecciones en 2009 se distinguen por los siguientes aspectos:

- a) Elección anticipada para permitir la reelección
- b) Una nueva forma de elección presidencial
- c) La creación de una Asamblea Plurinacional con circunscripciones especiales
- d) Referéndum por las autonomías

a) Elección anticipada

La convocatoria para las nuevas elecciones fue una negociación entre el oficialismo y la oposición; el acuerdo estableció que las elecciones se celebrarían anticipadamente permitiendo la reelección inmediata, aún cuando el marco constitucional no se encontraba vigente. La asamblea constituyente había determinado acortar el mandato constitucional, tanto del poder ejecutivo, como del poder legislativo, y adelantar elecciones generales con el objetivo de aplicar de forma inmediata la nueva constitución.

El argumento del oficialismo (y de forma más precisa de Evo Morales) era que al acortar su mandato se viabilizaba la implementación de la nueva constitución y con ello se pondrían en práctica las autonomías departamentales, con el fin de reivindicar la bandera de los cuatro departamentos que enarbolaron esa demanda durante el proceso de redacción de la constitución.

Por otra parte, uno de los argumentos que sustentaba el partido oficialista era que había 300 artículos de la nueva carta magna que necesitaban ser aprobados por la nueva Asamblea Legislativa Plurinacional.¹⁹⁰ La intención real de Morales era, que con base en el apoyo que lo había ratificado en el referéndum revocatorio, pudiera consolidar su liderazgo a través de la reelección.

En las elecciones del 6 de diciembre de 2009 se eligió: Presidente, Vicepresidente, Diputados y Senadores a través de la Ley de Régimen Electoral Transitorio (LRET) promulgada el 14 de abril de 2009. También fue

¹⁹⁰ Para mayor referencia véase <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2008101909>

una de las particularidades de la Ley de Régimen Electoral Transitoria la implementación del padrón biométrico para hacer más confiable la elección. Esta ley implementó nuevas medidas de seguridad como: la fotografía digital, el registro de huellas dactilares y la firma de los electores. De igual manera se registraron a ciudadanos bolivianos residentes en el extranjero (179,660). El registro se llevó a cabo en España, Argentina, Brasil y Estados Unidos.¹⁹¹

b) una nueva forma de elección presidencial

La modalidad en la elección presidencial fue modificada bajo un nuevo marco legal que establece lo siguiente: La elección presidencial se efectuará en una sola circunscripción nacional con mayoría calificada de votos, mediante sufragio universal. Para poder ser proclamado presidente en la primera vuelta de elección popular, el candidato deberá obtener el 50% de los votos más uno en la primera vuelta, o haber obtenido el 40% de votos válidos y tener una diferencia superior del 10% con el segundo candidato. En caso contrario se convocará a una segunda vuelta por mayoría simple entre los dos candidatos más votados.¹⁹²

Esta decisión cambia por completo la lógica del artículo 90 de la Constitución de 1994. Pero a partir de la elección de 2005 el apoyo popular al Movimiento al Socialismo logró la mayoría absoluta de los votos, influyó para que este artículo fuera modificado y se adoptara una segunda vuelta de

¹⁹¹Para mayor referencia véase: Corte Nacional Electoral, “Padrón biométrico” [en línea] www.cne.bo consultado el 5 de junio de 2010. Centro de Documentación e Información, Bolivia (14 de abril) “Explican que el padrón biométrico y los plazos que se ha puesto la Corte, [en línea] <http://www.cedib.org/index.php?noticias/explican-que-es-el-padrón-biometrico-y-los-plazos-que-se-ha-puesto-la-corte-opinion-16/04/09.html>

¹⁹²Bolivia, Ley del 14 de abril de 2009 Núm. 4021, *Régimen Electoral Transitorio*, Capítulo II De la elección de Presidenta o Presidente, Vicepresidenta o Vicepresidente del Estado, [en línea] www.cedib.org/bp/leyelectoral.

elección popular. El cambio en la regla de elección presidencial también buscó dotar de legitimidad al proceso de elección en respuesta a las críticas de la democracia pactada, que había propiciado la concentración de las decisiones en una élite partidaria, en ocasiones sin el respeto a la voluntad popular.

c) La Asamblea Plurinacional

La Nueva Constitución establece la creación de una Asamblea Legislativa Plurinacional que reemplazaría al Congreso Nacional. Esta Asamblea Legislativa tiene una estructura bicameral igual al antiguo Congreso Nacional (cámara de diputados y senadores), y tiene la misión fundamental de diseñar las estructuras políticas para la refundación del Estado.

La Cámara de Diputados se integra de 130 diputados elegidos por un sistema mixto, que combina circunscripciones uninominales y circunscripciones plurinominales de representación proporcional. “El sistema de elección para la Cámara de Diputados consta de 70 circunscripciones uninominales, 53 plurinominales, y 7 circunscripciones especiales uninominales para la representación de la representación indígena de los pueblos originarios, elegidas por mayoría simple”.¹⁹³

El Senado está integrado por 36 senadores, cuatro por cada uno de los nueve departamentos. La asignación de Escaños se efectuó de forma proporcional.

d) referéndum por las autonomías.

¹⁹³ *Ibid* Capítulo III De las elecciones del Órgano Legislativo Plurinacional.

Simultáneamente a la elección general se celebró el referéndum autonómico en cuatro de los nueve departamentos (La Paz, Cochabamba, Oruro y Potosí) que en 2006 habían rechazado la autonomía. El referéndum se extendió a 19 municipios de los 327 que tiene Bolivia para votar sobre las autonomías indígenas.

La decisión de convocar a este nuevo referéndum tiene su origen en el reconocimiento de las autonomías en la Carta Magna. El debate sobre el proyecto autonómico en la Asamblea Constituyente terminó en octubre de 2008 con el reconocimiento de tres niveles de autonomía: departamental, municipal e indígena. En ese sentido, la elección de autoridades departamentales y municipales bajo la Constitución exigía la implementación del referéndum en los departamentos y municipios que aún no habían definido el sentido de voto sobre las autonomías, para así poder dar paso a la elección de autoridades el día 4 de abril de 2010, tal como lo contempla la LRET.

4.1.1 Los partidos y candidatos

En la elección general de 2009 el sistema de partidos de Bolivia presentó una configuración diferente, solamente dos fuerzas políticas habían contendido en las elecciones de 2005: el MAS Y UN se presentaron para la elección. La agrupación política PODEMOS, que había tenido un papel importante como oposición al gobierno de Evo Morales, quedó desarticulada por el desplazamiento de sus legisladores a otras organizaciones políticas cuando su líder Jorge Quiroga anunció su declinación a la candidatura presidencial.

Meses previos a la designación de candidatos la oposición buscó la creación de un frente político que pudiera competir al MAS para así evitar la

reelección de Morales en la primera vuelta, sin embargo, la falta de consenso sobre el candidato presidencial fragmentó a la oposición.

Las asociaciones políticas y partidos políticos que dominaron la escena política en 2009 fueron:

- El Movimiento al Socialismo que buscaba la reelección de su Presidente Evo Morales Ayma y de su Vicepresidente Álvaro García Linera.
- El Nuevo Frente Amplio por Bolivia que integró a la alianza política electoral *Plan Progreso para Bolivia- Convergencia Nacional* (PPB-CN) que estaba representada por el ex prefecto de Cochabamba Manfred Reyes Villa¹⁹⁴ acompañado en la fórmula por el ex prefecto de Pando Leopoldo Fernández que estaba en la cárcel acusado de causar la muerte de 13 personas durante su gestión.

La alianza PPB-CN estaba suscrita por: *Plan Progreso Para Bolivia*, cuyo representante es José Luis Paredes ex prefecto de La Paz; la agrupación ciudadana *Autonomía para Bolivia* representada por Luis Alberto Serrate Middaagh; y también por el partido Movimiento Nacional Revolucionario, cuyo líder es Guillermo Bedregal.

¹⁹⁴Manfred Reyes Villa nació en 1955 en la ciudad de La Paz; de formación militar se desempeñó como director de Docencia en Asuntos de Especialización Militar y como Agregado Militar de la Embajada de Bolivia en Brasil y los Estados Unidos. En 1986 se retiró de la milicia y emigró a los Estados Unidos donde se desempeñó como empresario. En la política inició su carrera en el partido ADN, y en 1993 fundó el partido Nueva Fuerza Republicana. En 2005 se convirtió en prefecto del departamento de Cochabamba por la agrupación Alianza de Unidad Cochabambina; en 2008 fue depuesto del cargo después de efectuarse el referéndum de revocación de mandato. Para mayor información véase, Observatorio Electoral, [en línea] <http://www.observatorioelectoral.org/informes/op/?country=bolivia>.

- La tercera fuerza electoral es el Frente de Unidad Nacional que está formado por una alianza entre el partido Unidad Nacional y la agrupación ciudadana Consenso Popular (UN-CP) representada por Oscar Ortiz presidente del Senado y ex militante de PODEMOS. El candidato de esta alianza era el empresario Samuel Doria Medina, que por segunda vez se postulaba al cargo; su acompañante de fórmula era el ex dirigente de la Central Obrera Departamental de Santa Cruz, Gabriel Helbing.
- Otras asociaciones políticas que se presentaron en la elección de 2009 fueron: Alianza Social (AS) con René Joaquino; Movimiento de Unidad Social Patriótica (MUSPA) con Ana María Flores; Gente (GENTE) con Roman Loaiza; Pueblos por la Libertad y Soberanía (PULSO) de Alejandro Veliz; y Bolivia Social Demócrata (BSD) con Rime Choquehuanca. Sin embargo, su base de apoyo era minoritaria y tenían pocas posibilidades de conseguir representación legislativa.

Desde el principio de la campaña los partidos opositores al MAS buscaron dirigir la campaña a la denuncia sobre los abusos del oficialismo en la contienda electoral. En tanto que el partido de Evo Morales mantuvo una campaña dirigida a captar el voto de las clases medias, para así poder asegurar los dos tercios en el Congreso e impulsar la refundación del Estado. Una de las estrategias para atraer el voto fue incorporar la demanda de las autonomías departamentales, aun cuando esta demanda había sido rechazada por el propio Morales en su primer mandato.

El MAS dirigió su campaña a enfatizar la independencia política y económica de Bolivia con los Estados Unidos durante su primer periodo de

gobierno. También destacó el crecimiento económico de las reservas del Banco Central Boliviano y el aumento de las políticas sociales implementadas en su gobierno.

El 3 de diciembre de 2009, durante el cierre de campaña en la ciudad de El Alto, Evo Morales señaló de nueva cuenta los objetivos de su próximo mandato, en donde indicó su deseo de seguir siendo presidente para “industrializar Bolivia a través del petróleo, el gas, el litio y el hierro. También anunció la construcción de plantas petroquímicas en Santa Cruz y Tarija”. Y aprovechó para invitar a los bolivianos a votar “no sólo por Evo y Álvaro, sino por los candidatos a diputados y senadores uninominales”.¹⁹⁵

La campaña del Plan Progreso para Bolivia estuvo dirigida a denunciar al gobierno de Morales por la obstaculización de la campaña, también por los abusos del oficialismo sobre la utilización de funcionarios y fondos públicos para la campaña del MAS, y por la sobreexposición en los medios de comunicación de propaganda política del partido de Evo Morales.

La designación de Leopoldo Fernández como compañero de fórmula de Manfred Reyes fue una estrategia política que intentó demostrar a Fernández (encarcelado desde 2008) como víctima del régimen. La candidatura de Fernández fue aceptada por la Corte Nacional Electoral pues el candidato no había sido sentenciado, sin embargo las autoridades judiciales se negaron a que el candidato hacer su campaña desde la cárcel; este suceso motivó que la campaña presidencial de Manfred Reyes buscara la denuncia al gobierno de Morales por persecución política.

¹⁹⁵Rosa Rojas “Multitudinario cierre de campaña electoral de Evo Morales en el Alto”, *La Jornada*, viernes 4 de diciembre de 2009, [en línea]
www.jornada.unam.mx/2009/12/04/index.php?section=mundo&article=021n1mun

Una nueva controversia se suscitó cuando la prefectura de Cochabamba inició un proceso legal en contra de Manfred Reyes Villa por cargos de corrupción durante su ejercicio como prefecto en ese departamento. El asunto se agravó cuando una juez ordenó el arraigo del candidato y la incautación preventiva del 50% de sus bienes. Este proceso legal impidió que Reyes Villa pudiera salir al extranjero para la promoción de su campaña con los electores que estaban fuera del país.

La campaña presidencial de Doria Medina, como candidato de UN-CP, buscó destacar los temas de productividad y desarrollo en el sector industrial de Bolivia a partir de la participación del capital extranjero, y del impulso a los empresarios y micro empresarios. Durante la campaña política UN-CP representado por Oscar Ortiz presentó una denuncia ante la ONU por la muerte de 74 muertos por causas políticas durante el gobierno del MAS.¹⁹⁶

Los resultados favorecieron a Evo Morales, quien logró la reelección con la mayoría absoluta de los votos en la primera vuelta. El triunfo en las urnas fue rotundo, pues el MAS también obtuvo la mayoría absoluta de la Asamblea Plurinacional, lo que le aseguró el control de los dos tercios en el Senado para la aprobación de su política. Aunque un poco más diseminado, el voto se polarizó en dos sectores; en los departamentos del oriente dominó la oposición, mientras que en el occidente el MAS sigue siendo predominante. (Véase cuadros 11,12 y 13)

¹⁹⁶Fernando de Haro, "Entrevista a Oscar Ortiz ex presidente del Senado en Bolivia" en *Páginas Digital.es*, 11 de marzo de 2010 [en línea] www.paginasdigital.es/v_portal/informacion/informacionver.

11. Elecciones presidenciales, 6 de diciembre de 2009

Partido	Candidato	Votos obtenidos	Porcentaje de la votación
MAS	Evo Morales Ayma	2,943,209	64.22
PPB-CN	Manfred Reyes Villa	1,212,795	26.46
UN-CP	Samuel Doria Medina	258,971	5.65
AS	René Joaquino	106,027	2.31
MUSPA	Ana María Flores	23,257	0.51
GENTE	Román Loaiza	15,627	0.34
PULSO	Alejandro Veliz	12,995	0.28
BSD	Rime Choquehuanca	9,905	0.22

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Nacional Electoral

12. Asamblea Plurinacional

Partido	Diputados	Senadores
MAS	88	26
PPPB-CN	37	10
UN-CP	3	
AS	2	

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Nacional Electoral

13. Elecciones 2009 por departamento

Partido	Chuquisaca	La Paz	Cochabamba	Oruro	Potosí	Tarija	Santa Cruz	Beni	Pando
MAS	56.05	80.28	68.82	79.47	78.32	51.09	40.91	37.66	44.51
PPBN-CN	33.60	8.71	24.55	8.99	4.25	38.28	52.60	53.15	51.07
UN-CP	5.69	8.05	4.21	6.18	2.37	7.36	4.30	7.38	3.00
AS	2.58	1.55	1.14	3.76	13.42	1.72	1.21	.66	.77
Otros	2.09	1.41	1.28	1.61	1.64	1.54	0.97	1.14	0.67
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Nacional Electoral

Simultáneamente se realizó el referéndum sobre las autonomías en los departamentos Chuquisaca, La Paz, Oruro y Potosí. El resultado afirmativo de los departamentos sobre las autonomías era la condición, para que el mes de abril de 2010, en los departamentos se celebrara elecciones de las autoridades departamentales. (Véase cuadro 14)

14. Referéndum vinculante sobre las autonomías¹⁹⁷

Departamento	Respuesta
Chuquisaca	Sí 84.63%
	No 15.37
La Paz	Sí 80.34
	No 19.66
Oruro	Sí 79.69
	No 24.31
Potosí	Sí 81.65
	No 18.35

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Nacional Electoral

4.2 Revisión de las variables de la democracia consensual para Bolivia

La aprobación de la nueva Constitución y las elecciones generales, llevadas a cabo en 2009, crearon una nueva coyuntura en el sistema político, y de forma más precisa, en la conformación de un nuevo tipo de presidencialismo. En ese contexto, el ambiente polarizado que dominó en el ámbito político y social impactó en el proceso de aprobación de la constitución. Sin embargo, una vez que la constitución fue aprobada es posible volver a considerar el modelo teórico de Arend Lijphart.

¹⁹⁷ Los departamentos Santa Cruz, Beni, Pando, Tarija y Cochabamba, habían votado de forma positiva en el referéndum vinculante del 2 de julio 2006.

Las interrogantes que ahora se plantean son las siguientes: ¿Qué nuevos cambios en la ingeniería constitucional boliviana son incorporados?, ¿A que dimensión se aproximan, hacia la democracia mayoritaria o a la democracia de tipo consensual? Y ¿Cuál será el impacto sobre la estructura constitucional en el poder ejecutivo? Todas estas preguntas se buscará responderlas con el esquema de variables de Arend Lijphart. Aunque en la práctica democrática aún no es posible ubicar el impacto de estas nuevas reglas, el análisis de las diez variables sobre la democracia pactada espera hacer una aproximación sobre los posibles cambios en la práctica democrática en el futuro.

1. Concentración del poder ejecutivo en gabinetes mayoritarios de partido único frente a la división del poder ejecutivo en amplias coaliciones multipartidistas

En cualquier democracia mayoritaria la concentración del poder ejecutivo se manifiesta en la creación de un gobierno de tipo monopartidista. Desde el ámbito legal, tanto la Constitución de 1994 como la NCPE dan al poder ejecutivo la facultad de elegir la formación de su gabinete en una lógica de tipo mayoritario. Sin embargo, en el periodo de democracia pactada la formación de gobiernos de coalición era propiciada por las negociaciones entre los partidos, por lo que el gobierno estaba integrado por grandes coaliciones, lo que reflejaba un rasgo consensual de la democracia boliviana.

Durante el primer gobierno de Evo Morales, la designación del gabinete mantuvo el rasgo mayoritario. Aunque desatacaba que en la integración de su gabinete contara con la participación de líderes de la sociedad civil, líderes sindicales, políticos del MAS y personalidades del ámbito académico.

Para la formación del segundo gobierno, Evo Morales, optó por la ratificación de algunos de sus ministros y la designación de nuevas

personalidades. Un elemento significativo en la composición del nuevo gabinete fue que el presidente buscó la equidad de género, el 50% del gabinete esta conformado por mujeres abogadas, artistas y obreras.¹⁹⁸

La integración del Gabinete presidencial de Evo Morales sin la presencia de otros partidos puede ser explicada por el apoyo mayoritario que el líder del MAS ha obtenido en las urnas. A diferencia de sus antecesores, Evo Morales, no necesitó pactar con la oposición para ser elegido en su primera elección en 2005. Por otra parte, durante su mandato a pesar de no contar con la mayoría dentro del Senado y en las prefecturas de los departamentos del oriente boliviano, el oficialismo pudo imponer con cierto éxito sus iniciativas. En ese sentido, Evo Morales no le debe a nadie el haber llegado a la presidencia, por lo tanto al no existir ningún compromiso político goza de mayor libertad para el nombramiento de su gabinete.

Asimismo, las líneas de fractura que polarizan a la sociedad boliviana, entre los departamentos de occidente y el oriente, son de tal profundidad que ninguno de los bloques ha buscado la conciliación para volver a repetir la experiencia de la democracia pactada.

La NCPE reconsidera la censura a los ministros por parte del poder legislativo. Este elemento ya estaba presente en la Constitución de 1994, y se consideraba uno de los rasgos del presidencialismo parlamentarizado. La diferencia entre una disposición y otra, es que la Constitución de 1994 requería la mayoría absoluta de los votos de las dos cámaras para emitir la censura; en tanto que la NCPE requiere de la aprobación de dos tercios de los miembros de la Asamblea. Por otra parte la Constitución de 1994 establecía

¹⁹⁸Para mayor referencia véase La Razón Bolivia

que la censura implicaba la renuncia del ministro, aunque recaía en el ejecutivo la decisión de aceptar o no la renuncia, en ese sentido la NCPE “la censura implica la destitución del ministro o ministra”.¹⁹⁹

Sobre la censura a ministros. La NCPE sigue conservado este rasgo del parlamentarismo en el régimen presidencial de Bolivia. Aunque por ahora la presencia mayoritaria del oficialismo presente en el Congreso hace difícil que la censura pueda ser llevada a cabo próximamente.

2. Relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo en las que el ejecutivo domina frente al equilibrio del poder ejecutivo y legislativo.

Tal como se hizo en el capítulo tres de este trabajo, a continuación se elabora un balance sobre los poderes del presidente y las facultades del poder legislativo, con el objeto de poder analizar el nivel de equilibrio entre estos dos poderes.

El poder del presidente, tal como lo explica Lijphart, proviene de tres fuentes: de los poderes constitucionales traducidos en poderes reactivos y proactivos, de la fuerza y cohesión del partido del presidente en el Congreso, y de poder proveniente de la elección popular.

Poderes Constitucionales del Presidente

El poder ejecutivo está representado por el Presidente, Vicepresidente, Ministros y Ministras del Estado. El presidente y el Vicepresidente serán elegidos de forma conjunta a través del sufragio universal, obligatorio y directo para un periodo de cinco años; el presidente puede ser reelecto solamente una vez de manera continua. La naturaleza de los poderes

¹⁹⁹ Artículo 158. I Son atribuciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional, Nueva Constitución Política del Estado de Bolivia 2009.

constitucionales del presidente que le otorga la Nueva Constitución Política del Estado son los siguientes²⁰⁰:

- * Cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes.
- * Promulgar las leyes sancionadas por la Asamblea Legislativa Plurinacional.
- * Hacer cumplir las sentencias de los tribunales.
- * Proponer y dirigir las políticas de gobierno y de Estado.
- * Dictar decretos supremos y resoluciones
- * Dirigir la administración pública y coordinar la acción de los Ministros de Estado.
- * Dirigir la política exterior; suscribir tratados internacionales; nombrar servidores públicos diplomáticos y consulares de acuerdo a la ley; y admitir a los funcionarios extranjeros en general.
- * Preservar la seguridad y la defensa del Estado.
- * Designar y destituir al Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y a los Comandantes del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada.

Sobre las facultades legislativas del presidente el capítulo Segundo sobre el Procedimiento legislativo establece que:

- * El Órgano Ejecutivo (aunque no de manera exclusiva²⁰¹) tiene la facultad de iniciativa legislativa, para su tratamiento obligatorio en la asamblea legislativa, para su tratamiento obligatorio en la Asamblea Legislativa Plurinacional (Art. 162)

²⁰⁰ Artículo 172 Son atribuciones de la Presidenta o del Presidente del Estado, además de las que establece esta Constitución y la ley, en Nueva Constitución Política del Estado de Bolivia 2009.

²⁰¹ También tienen la facultad de iniciativa los ciudadanos, los asambleístas, el Tribunal Supremo en caso de iniciativa de temas con respecto a la justicia, los gobiernos autónomos de las entidades territoriales

* Vetar leyes propiciadas por el legislativo (veto global) (Art. 163)

Los poderes constitucionales se dividen en poderes proactivos y reactivos. Son poderes proactivos la facultad de los presidentes para legislar a través de la emisión de decretos y el poder de iniciativa legislativa exclusivo para alguna área. Por poder reactivo se entiende al poder que tiene el presidente para poder vetar total o parcialmente una ley.

La NCPE otorga al Presidente el poder proactivo para la emisión de decretos supremos y resoluciones; en la Constitución de 1994 el presidente también tenía esta facultad, aunque aclaraba que los decretos eran de carácter regulativo o administrativo, y que por lo tanto, el presidente no podía recurrir al decretismo en caso de no contar con una mayoría legislativa. En ese sentido, la NCPE incorpora este recurso que permite al Presidente legislar si no cuenta con las mayorías legislativas.

En cuanto a los poderes reactivos, la NCPE no contempla la iniciativa exclusiva del Presidente sobre alguna área en específico, vale la pena destacar que la iniciativa legislativa ha sido ampliada pues “también tienen la facultad de iniciativa los ciudadanos, lo asambleístas, el Tribunal Supremo en caso de iniciativa de temas con respecto a la justicia, los gobiernos autónomos de las entidades territoriales”.²⁰² En cuanto al poder de veto del Presidente en la emisión de una ley, el proceso legislativo sigue manteniendo el procedimiento de la constitución de 1994

“La ley sancionada por la Asamblea Legislativa Plurinacional y remitida al Órgano Ejecutivo, podrá ser observada por la Presidenta o el Presidente del Estado en el término de diez días hábiles desde el momento de su recepción. Si la Asamblea Legislativa Plurinacional considera fundadas las observaciones modificará la ley conforme a éstas y la devolverá al Órgano

²⁰² *idem*

Ejecutivo para su promulgación. En el caso de que considere infundadas las observaciones, la ley será promulgada por la Presidenta o el Presidente de la Asamblea. Las decisiones de la Asamblea se tomarán por mayoría absoluta de sus miembros presentes”²⁰³.

En cuanto a las atribuciones del poder legislativo que afectaban al poder ejecutivo, destacan las siguientes:

- * Preseleccionar a las candidatas y a los candidatos para la conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura
- * Aprobar el Presupuesto General del Estado presentado por el Órgano Ejecutivo.
- * Ratificar los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo, en las formas establecidas por esta Constitución.

Sobre las facultades del poder legislativo relacionadas con el ejecutivo, únicamente desapareció la facultad del poder legislativo para elegir al presidente en caso de no haber obtenido la mayoría absoluta de los votos en la elección popular. Es posible distinguir, que salvo la facultad del Ejecutivo para la emisión de decretos, las facultades presidenciales se mantienen en equilibrio respecto al poder legislativo, tal como sucediera en el periodo de la democracia pactada.

Sin embargo, como señalaba Arend Lijphart, la fuerza que tiene el poder ejecutivo puede provenir de otras fuentes como son la fuerza y cohesión del partido del Presidente y el apoyo electoral. Para el caso del régimen presidencial de Evo Morales, es posible prever que el Ejecutivo no encontrará, en su segundo periodo de mandato, una fuerte oposición, pues el MAS cuenta con una representación mayoritaria en la Asamblea parlamentaria.

²⁰³ *idem*

En cuanto al apoyo popular de Evo Morales, es evidente que la popularidad es su principal fuente de poder, pues no sólo lo llevo a ganar las elecciones de 2005 y 2009, sino que durante su primer periodo de gobierno, la base de apoyo popular estuvo respaldando cada una de las decisiones del Presidente a través de movilizaciones en favor de Morales.

La concentración del poder ejecutivo en un gobierno monopartidista que tiene la mayoría absoluta en el poder legislativo refleja una tendencia hacia la democracia mayoritaria en el primer gobierno electo bajo la NCPE.

3. Bipartidismo frente a multipartidismo

El sistema de partidos en la democracia pactada era de tipo multipartidista fragmentado; hacia el final de este periodo hubo importantes modificaciones al sistema pues los partidos tradicionales de este periodo desaparecieron o perdieron representación. Al final de la democracia pactada, en 2002, el número efectivo de partidos con representación parlamentaria era 5.

Los partidos que actualmente tienen representación parlamentaria son los siguientes: Movimiento al Socialismo, la alianza Plan Progreso para Bolivia- Convergencia Nacional, Unidad Nacional y la agrupación ciudadana Consenso Popular y el partido Alianza Social. Pero mientras que el MAS tiene el control de 87% de las curules, la segunda fuerza opositora únicamente tiene el 37% del total de los asientos legislativos, y la tercera y cuarta fuerza parlamentaria no llegan al 5%.

El predominio del MAS en el sistema de partidos durante la elección de 2009 se ajusta al tipo de sistema de partidos predominantes. Tal como lo explica Giovanni Sartori, los sistemas con un partido predominante, “sin duda pertenecen a la zona de pluralismo de partidos. No sólo se permite la existencia de otros partidos distintos del principal, sino que estos existen como

legales y legítimos – aunque no forzosamente eficaces– competidores del partido predominante”.²⁰⁴ Lo que hasta ahora se ve es un sistema de partidos en donde hay competencia democrática, pero sólo un partido asume el control del gobierno. En ese sentido, es posible decir que hasta ahora el sistema de partidos pese a ser multipartidista está bajo el predominio del MAS, y por lo tanto concuerda más con el tipo de democracia mayoritaria.

4. Sistemas electorales mayoritarios y desproporcionales frente a la representación proporcional.

Mientras que los sistemas proporcionales son característicos de los sistemas consensuales, los sistemas de tipo mayoritario son, como su nombre lo indica, afines a la democracia de tipo mayoritaria. El tipo de sistema electoral que funcionó durante la democracia pactada era de tipo consensua y funcionó en dos etapas; en una primera etapa la fórmula proporcional para la elección del presidente y poder legislativo era a través de una lista de elección, que funcionaba con dos circunscripciones, una nacional para la elección del presidente y nueve circunscripciones departamentales para la elección de 130 diputados y 27 senadores. En este tipo de sistema, el porcentaje de escaños era muy similar a la proporción de votos que tenía cada partido. En 1994 una nueva ley electoral modificó el sistema de elección del Congreso a través de una fórmula mixta, que combinaba circunscripciones uninominales y plurinominales.

La Nueva Constitución Política del Estado establece que el sistema de electoral tendrá las siguientes características:

- * El sistema electoral en la NCE es de tipo proporcional y ocupa la fórmula de MMP para la integración de la Cámara de Diputados

²⁰⁴ Giovanni Sartori(2005), *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza editorial, p.255

- * El presidente será elegido en una circunscripción nacional uninominal
- * De forma conjunta se elige a la Cámara de Senadores y a 70 diputados en circunscripciones uninominales a través de una lista cerrada encabezada por los candidatos a la presidencia y vicepresidencia.
- * La Cámara de Senadores estará compuesta de 36 senadores, 4 por departamento, los cuales serán asignados por el sistema de representación proporcional, “los votos acumulativos obtenidos en cada departamento, por cada partido político, alianza, agrupación ciudadana o grupo indígena, se dividirán sucesivamente entre los divisores naturales 1,2,3,4, sucesivamente”.
- * Por su parte, la Cámara de diputados esta conformada por 130 miembros, la mitad de los diputados se eligen en circunscripciones plurinominales y la otra mitad se eligen en circunscripciones uninominales, distribuidos de la siguiente forma: 56 circunscripciones plurinominales, 70 circunscripciones uninominales y 7 circunscripciones especiales indígenas.
- * La asignación de escaños plurinominales se asignará de la siguiente manera: “los votos acumulativos obtenidos en cada departamento, por cada partido político, alianza, agrupación ciudadana o grupo indígena, se dividirán sucesivamente entre los divisores naturales 1,2,3,4,5,6,7,8,9, etcétera”.²⁰⁵
- * Del total de escaños que le corresponda a cada partido se restarán los obtenidos en circunscripciones uninominales

²⁰⁵ Capítulo 1, Composición y Atribuciones para la formación de la Asamblea Legislativa Plurinacional, en La Nueva Constitución Política del Estado 2009.

El sistema electoral bajo la NCPE vuelve a ocupar la fórmula mixta de representación proporcional, el cambio más significativo está en la ampliación de la Cámara de Senadores y la creación de las 7 circunscripciones indígenas.

6. Gobierno unitario y centralizado frente a gobierno federal y descentralizado

Un gobierno centralizado y unitario corresponde más a una democracia de tipo mayoritaria, en tanto que un gobierno federal implica descentralización de poder y se asocia al modelo de democracia consensual.

A finales del periodo de la democracia pactada ya existía el interés por parte de algunos sectores cívicos para que los departamentos adquirieran mayor autonomía. El proceso de descentralización política en Bolivia ha sido paulatino, comenzó con la elección de autoridades departamentales en la elección del 6 de diciembre de 2005. Sin embargo, el debate en la Asamblea Constituyente, sobre el rumbo que debían asumir los gobiernos autónomos no fue fácil y estuvo continuamente en conflicto.

Un acuerdo de última hora, antes de aprobar la nueva Constitución del Estado, concluyó lo siguiente: “Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías”. Hay tres niveles de autonomías, la departamental, la municipal y la indígena.

El régimen autonómico, explica la NCPE, “implica la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y legislativas normativo ejecutiva, y técnica,

ejercidas por sus órganos del gobierno autónomo las entidades autónomas en el ámbito de su jurisdicción, competencias y atribuciones exclusivas (sic.)”²⁰⁶

En ese sentido, la organización política del Estado ha dado un paso hacia la descentralización política del Estado, aunque conserva el perfil de Estado unitario. Un aspecto positivo, es el reconocimiento de las autonomías indígenas.

7. Concentración del poder legislativo en una legislatura unicameral frente a la división del poder legislativo en dos cámaras igualmente fuertes pero constituidas de forma diferente.

El bicameralismo equilibrado con representación de las minorías es un rasgo de las democracias consensuales, en el periodo de la democracia pactada había equilibrio entre las facultades del Senado y las del poder legislativo. En la Nueva Constitución Política del Estado, el poder legislativo esta integrado en La Asamblea Legislativa Plurinacional que está integrada por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores “y es la única con facultad de aprobar y sancionar la ley”²⁰⁷

La Cámara de diputados tiene entre sus facultades relevantes:

- Iniciar la aprobación del plan de desarrollo económico y social presentado por el Órgano Ejecutivo.
- Iniciar la aprobación o modificación de leyes en materia tributaria, de crédito público o de subvenciones.
- Iniciar la aprobación de la contratación de empréstitos que comprometan las rentas generales del Estado, y la autorización a las universidades para la contratación de empréstitos.
- Aprobar en cada legislatura la fuerza militar que ha de mantenerse en tiempo de paz.

²⁰⁶ Artículo 272 de la Tercera parte: Estructura y organización territorial del Estado, Nueva Constitución Política del Estado, 2009

²⁰⁷ Artículo 145 del Capítulo primero, sobre la composición y atribuciones de la Asamblea Legislativa Nacional. Estructura y organización territorial del Estado, Nueva Constitución Política del Estado, 2009

- Acusar ante la Cámara de Senadores a los miembros del Tribunal Constitucional
- Plurinacional, del Tribunal Supremo y del Control Administrativo de Justicia por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones.

La cámara de Senadores tiene entre sus facultades:

- Calificar las credenciales otorgadas por el Consejo Órgano Electoral Plurinacional.
- Juzgar en única instancia a los miembros del Tribunal Constitucional Plurinacional, del Tribunal Supremo, del Tribunal Agroambiental y del Control Administrativo de Justicia por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, cuya sentencia será aprobada por al menos dos tercios de los miembros presentes, de acuerdo con la ley.
- Reconocer honores públicos a quienes lo merezcan por servicios eminentes al Estado.
- Ratificar los ascensos, a propuesta del Órgano Ejecutivo, a General de Ejército, de Fuerza Aérea, de División y de Brigada; a Almirante, Vicealmirante, Contralmirante y General de Policía Boliviana.
- Aprobar o negar el nombramiento de embajadores y Ministros plenipotenciarios propuestos por el Presidente del Estado

La Asamblea Legislativa Plurinacional esta conformada por dos cámaras con diferentes atribuciones que han sido elegidas por el voto popular de forma independiente y se encuentran en equilibrio de funciones; este atributo unido a la representación indígena en la Asamblea se asocian al modelo de democracia consensual.

8. Constituciones flexibles que aceptan enmiendas mediante mayorías simples frente a constituciones rígidas que únicamente pueden cambiarse por medio de mayorías extraordinarias.

La Nueva Constitución del Estado es una constitución rígida que necesita de mayorías especiales para su modificación parcial y total, de esta forma se ajusta al modelo de democracia consensual.

La modificación total de la constitución tendrá lugar a través de una Asamblea Constituyente originaria y plenipotenciaria activada por voluntad popular mediante referendo. “La convocatoria del referendo se realizará por iniciativa popular ciudadana, con la firma de al menos el veinte por ciento del electorado; por mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional; o por la Presidenta o el Presidente del Estado. La Asamblea”.²⁰⁸

La Asamblea Constituyente deberá aprobar el texto constitucional por dos tercios del total de sus miembros presentes para después convocar al referendo constitucional para su aprobación.

La modificación parcial de la constitución también requiere la aprobación de los dos tercios del total de todos los miembros presentes de la Asamblea Legislativa plurinacional.

9. Sistemas en los que las legislaturas tienen la última palabra en lo referente a la constitucionalidad de su propia legislación frente a sistemas en los que las leyes están sujetas a una revisión judicial para analizar su grado de constitucionalidad mediante tribunales supremos o constitucionales.

La revisión judicial en Bolivia sobre la constitucionalidad la ejerce el Tribunal Supremo de Justicia que es el máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria. Éste se encuentra integrado por Magistrados y se organiza en salas especializadas. De acuerdo a la NCPE, los Magistrados serán elegidos mediante sufragio universal. La selección de candidatos se llevará a cabo en la Asamblea Legislativa; la aprobación de los candidatos requiere dos tercios de los miembros presentes en la Asamblea.

Son atribuciones del Tribunal Supremo de Justicia: señaladas por la ley:

- actuar como tribunal de casación y conocer recursos de nulidad en los

²⁰⁸ Artículo 411, Nueva Constitución Política del Estado, 2009

Casos expresamente señalados por la ley.

- dirimir conflictos de competencias suscitados entre los tribunales departamentales de justicia.

Respecto a esta variable es posible decir que se ajusta al modelo consensual.

10. Bancos centrales que dependen del ejecutivo frente a bancos centrales independientes

En el periodo de democracia pactada el Banco Central de Bolivia tenía la atribución de reglamentar las leyes referidas al sector financiero y acordar con el Poder Ejecutivo la política monetaria, crediticia y bancaria, para ejecutarla de forma autónoma. De acuerdo al análisis de Lijphart la independencia de las autoridades del banco central para la definición de la economía supone una tendencia a la democracia consensual, puesto que se asume al banco central como un cuarto poder independiente del fuerte predominio del poder ejecutivo.

La NCPE, por su parte establece que “el Estado, a través del Órgano Ejecutivo, determinará los objetivos de la política monetaria y cambiaria del país en coordinación con el Banco Central. Lo que implica una mayor dependencia de la autoridad bancaria con el poder ejecutivo, en consecuencia esta variable se ajusta al modelo de tipo mayoritario.

4.3 Conclusiones del capítulo

En este capítulo se ocuparon los criterios de diferenciación de Arend Lijphart sobre la democracia pactada y la democracia consensual para el análisis de la NCPE y la composición del régimen presidencial después del proceso de reelección de Evo Morales. Por su novedad, es difícil hacer una aproximación sobre los alcances del nuevo aparato institucional sobre la democracia en Bolivia; sin embargo es posible considerar que con respecto a la dimensión ejecutivo-partidos cuatro de cinco variables pasaron de tener una tendencia

consensual a una tendencia de tipo mayoritaria. En lo que respecta a la dimensión federal-unitaria cuatro de las cinco variables son de tipo consensual.

Bajo el nuevo entramado constitucional, y con base en la primera elección, la democracia en Bolivia asume tendencia mayoritaria en la dimensión ejecutivo- partidos en: la formación de gabinetes, en el predominio del Ejecutivo en el Congreso, la existencia de un partido predominante en el sistema de partidos. Por otra parte, la nueva constitución mantiene el sistema electoral de representación proporcional mixto, el equilibrio en las dos cámaras legislativas que se relacionan con las democracias consensuales y destaca, en ese mismo rubro, la apertura para la representación indígena en la Asamblea Legislativa. También el régimen Boliviano es de tipo consensual en la dimensión federal-unitaria en la existencia de una constitución escrita y la revisión de constitucionalidad a través de la revisión judicial. Asimismo el régimen transformó la tendencia mayoritaria en consensual en la variable sobre la descentralización política con la aprobación de las autonomías departamentales, municipales e indígenas.

5. Análisis comparativo: de la democracia pactada a la nueva constitución y conclusiones.

Este trabajo se identificó tres etapas, una que corresponde al periodo de la democracia pactada (1985-2002), una segunda etapa de transición que comprende la caída de la democracia pactada y el periodo presidencial de Evo Morales (2003-2009) y una tercera etapa que inicia en 2009 con la aprobación de la Constitución y la reelección de Morales. En el presente capítulo se compararán estas tres etapas históricas con base en el modelo de Arend Lijphart; así como también se analizará el liderazgo de Evo Morales a partir del uso de mecanismos de democracia directa. Finalmente se integra a este capítulo las conclusiones.

5.1. Análisis comparativo de las variables de Lijphart

El enfoque de las democracias mayoritarias y consensuales de Lijphart se ocupó para estudiar la primera y la última etapa, pues la segunda etapa es de transición entre un modelo y otro. Empero que también durante este periodo se presentaron cambios en la organización política y en la forma de presidencialismo en Bolivia.

Al trasladar el modelo teórico de Lijphart a la democracia Boliviana para los periodos: 1985-2002, 2003-2006 y 2009 fue posible identificar que Bolivia mantuvo una tendencia hacia la democracia consensual durante la primera etapa democrática, y esta tendencia ha sido modificada desde la crisis democrática del año 2003 y con mucha mayor contundencia a partir de la implantación del nuevo sistema de reglas constitucionales en 2009. A continuación presento el siguiente cuadro sobre las primeras cinco variables.

15. Dimensión ejecutivo-partidos

Variables	1985-2002	2003-2006	2009
1. Formación de gabinetes mayoritarios frente a gabinetes formados con base en coaliciones	Consensual	Mayoritaria	Mayoritaria
2. Predominio del ejecutivo sobre el legislativo frente al equilibrio de poderes.	Consensual	Mayoritaria	Mayoritaria
3. Sistemas bipartidistas frente a sistemas multipartidistas	Consensual	Consensual	Mayoritaria
4. Sistemas electorales mayoritarios frente a sistemas electorales proporcionales	Consensual	Consensual	Consensual
5. Sistemas de grupo de interés de mayoría relativa con competencia libre frente a grupos de interés corporatistas.	Mayoritaria	Mayoritaria	Mayoritaria

Fuente: elaboración propia

A partir de la revisión de estas primeras cinco variables es posible considerar que durante la democracia pactada se aproximó al modelo de democracia consensual en cuatro de ellas:

1. la conformación de gabinetes que albergaban a más de dos partidos
2. el equilibrio entre el poder ejecutivo y legislativo, consecuencia de los escasos poderes constitucionales del presidente frente al poder legislativo, y también porque los presidentes no tenían el control de mayorías en el Congreso, y en consecuencia, esta circunstancia los obligaba a la búsqueda de consensos.
3. el sistema electoral de Bolivia que favoreció al multipartidismo.
4. el sistema electoral de representación proporcional que operaba en Bolivia permitía el acceso a la representación legislativa. Por otra parte, la formación de coaliciones de gobierno y legislativas condicionó a los partidos a ser mucho más cohesionados.
5. la quinta variable plantea una tendencia mayoritarista; ya que la implementación de la NPE en la década de los noventa fue un ejercicio en donde el gobierno no buscó el establecimiento de consensos con todos los grupos de interés puesto que la Central Obrera Boliviana quedó desarticulada en esta etapa y únicamente los sectores empresariales tuvieron la posibilidad de participación en el planteamiento de propuestas políticas de forma conjunta al gobierno.

A pesar de no haber implementado el análisis de las variables de la democracia consensual y mayoritaria para la segunda etapa (2003-2009), por ser una etapa de transición y porque sólo algunas variables sufrieron el impacto de la transición política, es posible concluir que el régimen presidencial boliviano modificó su conducta en las siguientes variables:

1. La formación de gabinetes de mayoría, pues a partir del primer periodo presidencial de Evo Morales ambos presidentes optaron por la formación de gabinetes de mayoría.
2. En el predominio del poder ejecutivo sobre el poder legislativo también marcaba una tendencia hacia la democracia mayoritaria durante el periodo presidencial 2006-2009, pues el haber asumido el poder con la mayoría absoluta de los votos le permitió tener el respaldo en la cámara de Diputados, aunque no así en el Senado.

Es evidente que el apoyo popular con el que llegó Evo Morales, junto con las movilizaciones de sus partidarios, le otorgaron un papel preponderante sobre el poder legislativo y sobre la oposición, concentrada esta última en el Senado y en los departamentos del oriente boliviano.

La última etapa revisada en este trabajo corresponde a la reelección presidencial y la implementación de la Constitución en 2009. Tal como lo he mencionado en el capítulo cinco, es difícil precisar con toda certeza el impacto de las reformas constitucionales, a pesar de ello es posible visualizar que el presidencialismo en Bolivia durante esta etapa se encuentra asociado al modelo de democracia mayoritaria en las siguientes variables:

1. En la formación del gabinete del presidente Evo Morales que es de tipo mayoritario y ha abandonado la tendencia a la búsqueda de coaliciones,
2. En cuanto al equilibrio entre el poder legislativo y el poder ejecutivo es posible distinguir que constitucionalmente las atribuciones legislativas del presidente respecto del poder legislativo están equilibradas. Sin embargo, el amplio margen de legitimidad con el que

asumió la presidencia Evo Morales y la presencia mayoritaria de su partido en la Asamblea Legislativa Plurinacional representan un rasgo mayoritario.

3. Sobre la variable tres que se refiere al sistema de partidos en Bolivia, es posible identificarlo como un sistema multipartidista, sin embargo, la presencia de un partido dominante se asocia más al modelo de democracia mayoritaria.

4. El sistema de representación proporcional se mantiene vigente.

5. La última variable no tiene ninguna variación.

Análisis de las variables de Lijphart sobre la dimensión federal-unitaria

En cuanto a las últimas cinco variables que corresponden a la dimensión federal unitaria, Lijphart considera que “el presidencialismo no parece que tenga consecuencias significativas para las características de la segunda dimensión”.²⁰⁹ El análisis dimensión federal-unitaria se presenta a continuación.

16. Dimensión federal- unitaria

Variables	1985-2002	2003-2009	2009
6. Gobierno unitario centralizado frente a gobierno federal y descentralizado	Mayoritaria	Consensual	Consensual
7. Legislaturas unicamerales frente a legislaturas bicamerales	Consensual	Consensual	Consensual

²⁰⁹ *idem*

8. Constituciones no escritas y flexibles frente a constituciones escritas y rígidas	Consensual	Consensual	Consensual
9. Sistemas en los que las legislaturas tienen la última palabra frente a la constitucionalidad frente a sistemas en los que las leyes estas sujetas a la revisión judicial	Consensual	Consensual	Consensual
10 Bancos centrales que dependen del poder ejecutivo frente a bancos centrales independientes	Mayoritaria	Mayoritaria	Mayoritaria

Fuente: Elaboración propia

Respecto a la dimensión federal - unitaria se ha modificado sólo una de las variables, pues desde el periodo presidencial de 2003 el gobierno ha buscado la descentralización política a través del reconocimiento de las autonomías departamentales, municipales e indígenas. El reconocimiento de las autonomías fue un proceso largo y complicado que comenzó con la elección de prefectos para los departamentos. Formalmente las autonomías fueron reconocidas por la constitución de 2009. Sobre la variable siete la división bicameral del Congreso boliviano refleja una tendencia consensual, aunque vale la pena mencionar que la nueva Constitución estableció la representación indígena en la Cámara de Diputados y amplió el número de representantes en el Senado. El resto de las variables se mantiene constante.

A partir de esta revisión de las variables de la democracia consensual y mayoritaria en los tres periodos de este trabajo nos permite concluir lo siguiente:

1. Que durante el periodo 1985-2002 la formación de gabinetes, el equilibrio entre poder ejecutivo y legislativo reforzado por la formación de alianzas y coaliciones en el Congreso; así como el sistema multipartidista de partidos y el sistema electoral de representación proporcional eran los elementos que distinguían al presidencialismo parlamentarizado, y hacían de éste un tipo de democracia que se acercaba al modelo consensual.
2. Por otra parte, es posible observar que el periodo 2003-2009 la ausencia de los pactos y acuerdos para la formación de gobiernos y coaliciones en el poder legislativo, así como el predominio del presidente Evo Morales por el apoyo popular que en 2005 le dio la victoria con la mayoría absoluta de los votos modificó el equilibrio entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, dando más peso al primero, si bien no en la modificación institucional sí en la práctica política.
3. Que la modificación de las reglas para la elección presidencial en la Constitución presidencial aumentan la tendencia mayoritaria, pues el presidente será elegido bajo el sistema de ballottage que implica la mayoría absoluta de los votos y elimina la elección congresal y por tanto anula los incentivos que tenían los partidos en el pasado para la búsqueda de consensos y la formación de gabinetes de coalición. Por otra parte, la elección simultánea del poder ejecutivo y legislativo tiene como consecuencia el efecto de arrastre del candidato presidencial sobre

su partido y con ello la formación potencial de mayorías legislativas. En cuanto al sistema de partidos es posible visualizar que el predominio del presidente Evo Morales en el panorama político boliviano ha tenido el efecto de catapultar al partido Movimiento al Socialismo como un partido dominante.

4. En cuanto a las variables que corresponden a la dimensión federal-unitaria es posible observar que se mantienen vigentes los elementos consensuales en los tres periodos como son: la asamblea de tipo bicameral, la constitución escrita que necesita de mayorías especiales para ser reformada; aunque ésta se ha tornado más rígida puesto que ahora necesita de un referéndum aprobatorio; y la revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes. Aunque también destaca la descentralización del Estado a partir del reconocimiento de las autonomías departamentales, municipales e indígenas. En cuanto a la última variable se mantiene constante la tendencia mayoritaria sobre la dependencia del banco central al poder ejecutivo.

La elaboración de este análisis me ha permitido constatar que durante el periodo de la democracia pactada se sentaron las bases para el cambio de fuerzas políticas en 2005. Como también es posible considerar que fue acertada la incorporación del consenso en la política boliviana para la formación de gobiernos bajo un sistema de partidos altamente fragmentados, como también para la implementación de la política económica en un momento de crisis en donde se requería la voluntad de los actores políticos. El modelo consensual que se mantuvo vigente durante la etapa de la democracia pactada hizo posible, en el lado positivo, que los actores políticos se sintieran impulsados para la formación de consensos; pero, en el lado negativo, se

cerraron los círculos del poder y comenzó también un periodo de exclusión de algunos otros actores políticos que durante el periodo presidencial de Gonzalo Sánchez de Lozada buscaron la incorporación de sus demandas y el acceso al poder.

Por otra parte, el nuevo modelo democracia boliviana bajo la dirección de Evo Morales y con un nuevo sistema de reglas parece ubicarse en una tendencia de tipo mayoritario, y hasta ahora parece ser carente de las virtudes de la democracia pactada, pues el modelo presidencial vigente en Bolivia refleja el dominio del líder Evo Morales por encima de la negociación. En ese sentido, los efectos negativos del presidencialismo señalados por Linz parecen confirmarse.

René Mayorga considera que la esencia del MAS responde a la lógica de la protesta y la controversia social, y como tal “aplica herramientas antiinstitucionales de presión sobre las instituciones políticas” lo cual era mucho más contundente en su primer periodo de mandato cuando la oposición ejercía un papel más preponderante. Aunque por ahora, es también evidente que este tipo de medidas de choque hacia las instituciones puede ser disminuido dado que el presidente Morales se reeligió con la mayoría absoluta y la oposición parece completamente disminuida y desarticulada.

5.2 El liderazgo de Evo Morales y la democracia plebiscitaria

La relación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo en el análisis sobre el presidencialismo ha sido uno de los tópicos más estudiados en América Latina; puesto que es en este continente donde se concentran mayormente los regímenes presidenciales. Actualmente un nuevo tema emerge en los estudios

sobre el presidencialismo latinoamericano, la implementación de instituciones de democracia directa.

Son mecanismos de democracia directa la convocatoria a referendo/plebiscito; cuando el gobierno convoca a la ciudadanía a refrendar asuntos generales de la política o leyes particulares; también son mecanismos de democracia directa, la iniciativa legislativa ciudadana y la revocación de mandato. Mientras que el referendo/plebiscito es convocado desde la esfera gubernamental; la iniciativa legislativa ciudadana y la revocación de mandato son impulsadas por la ciudadanía. Las instituciones de democracia directa “constituyen formas de participación política mediante el ejercicio del voto directo y universal. Su objetivo no es la elección de miembros de órganos representativos (legislativo o ejecutivo) sino involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones”²¹⁰

De forma generalizada las democracias en América Latina son de tipo representativa, de tal forma que la incorporación de instituciones de democracia directa es complementaria a la forma de democracia ya existente. En ese sentido la incorporación de estos mecanismos se identifican como causas del:

- 1) déficit de representación política
- 2) proceso de transición democrática

Normalmente los mecanismos de democracia directa se convierten en un mecanismo legitimador de los acuerdos alcanzados por la clase política para

²¹⁰ Juan Rial (2000) “Instituciones de democracia directa en América Latina” en Payne, Mark, Zobatto Daniel y Díaz, Mateo Díaz, Mercedes, *La política importa, democracia y desarrollo en América Latina*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, p. 97

aprobar una carta constitucional o una política determinada; o como un mecanismo de apertura para el caso de la iniciativa legislativa ciudadana o revocatoria de mandato. El uso de estos mecanismos de democracia directa se ha convertido en un tema de debate a partir de la llegada de líderes políticos populistas, como son Hugo Chávez o Evo Morales, quienes frecuentemente hacen uso de estos mecanismos para legitimar sus decisiones en la política. Es pertinente señalar que hay serios cuestionamientos hacia los mecanismos de democracia directa, pues se considera que su implementación puede debilitar el poder de los representantes electos, como también corre el riesgo de que transformar al sistema en una tiranía de la mayoría por sobre la minoría; además de que estos mecanismos sirvan de incentivos para lograr beneficios particulares a través del proselitismo corporativo²¹¹.

Por otra parte los argumentos a favor de las instituciones de democracia directa destacan como estas instituciones “permiten que los ciudadanos se comprometan con mayor profundidad con la democracia porque logra igualar las diferencias en el proceso de incidencia y cabildeo” y porque la voluntad popular se expresa de mejor manera; además de que pueden considerarse como instrumentos de educación cívica.

A lo largo de esta investigación se presentó un breve análisis de los atributos de la democracia pactada y como ésta degeneró cuando los privilegios entre las elites partidarias que debilitaban a la representación política. También se consideró que la crisis de representación política fue una de las causas que explican la emergencia de nuevos partidos, como el triunfo de Evo Morales a la presidencia.

²¹¹ Felipe Hevia de la Jara (2007) *La iniciativa legislativa popular en América Latina, Chile XXI*, Documento de trabajo para la comisión del proyecto de iniciativa ciudadana, Santiago de Chile, p. 12

El triunfo electoral del líder indígena Evo Morales en 2005 y 2009 también puede ser explicado por la forma en la que ha alentado a las masas en una lucha antagónica que contrapone a la ‘oligarquía liberal’ frente a las masas. Es por ello que el papel de Morales como líder populista se ha apoyado en la movilización de los sectores excluidos del sistema para enarbolar un proyecto alternativo de democratización que incluye el ejercicio de la voluntad popular a través del continuo uso de mecanismos de democracia directa; cómo son los diferentes referendos celebrados en Bolivia durante el ejercicio de mandato.

Desde el año 2006 en Bolivia se celebraron los siguientes mecanismos de democracia directa:

17 Mecanismos de democracia directa en Bolivia (2006-2009)

Mecanismo de democracia directa	Fecha	Convocado por:	Resultados
Elección de la asamblea constituyente	6 de julio de 2006	Congreso	MAS 53% PODEMOS 23% OTROS 24%
Referéndum vinculante sobre las autonomías departamentales	6 de julio de 2006	Congreso	44.41% Sí 57.58% No
Referéndum revocatorio	10 de agosto de 2008	Congreso Nacional, impulsado en el Senado por PODEMOS	67% ratificó al presidente Los prefectos opositores de La Paz y Cochabamba fueron revocados
Referéndum	25 de enero 2009	Congreso Nacional	La constitución fue aprobada con el

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Nacional Electoral

A partir de esta breve revisión, es posible considerar que la búsqueda de legitimidad del presidente Evo Morales en cada uno de los referéndums, en donde resultó favorecido, hablan del poder de convocatoria del presidente para obtener el apoyo popular exaltando el papel de la sociedad y aclamando a la voluntad popular.

Es claro que el papel que juega el presidente es el buscar los mecanismos de la democracia liberal, como es la celebración de elecciones; aunque no siempre está dispuesto a respetar la pluralidad del sistema político, y con ello favorece aún más la polarización política y social que existe en Bolivia. Una de las mayores virtudes de la democracia pactada, el consenso, se ha convertido, durante los últimos años, en una de las deficiencias más fuertes del régimen boliviano.

6. Conclusiones

Al finalizar el proceso de esta investigación me ha permitido constatar que hay en el comportamiento del presidencialismo en Bolivia algunos elementos que estuvieron presentes durante todo el análisis: Primero, que el régimen presidencial boliviano logró a través de su diseño institucional y del comportamiento de los actores políticos conjuntar una serie de elementos de corte consensual que se contraponen a la crítica a los sistemas presidenciales hechas por Juan Linz. También he podido constatar que el comportamiento del régimen presidencial ha modificado su comportamiento, y que esos elementos de corte consensual se han atenuado con la elección presidencial de Evo Morales y, con mucha más profundidad, en la nueva conformación institucional determinada por la Constitución de 2009.

En el primer capítulo se expusieron las críticas al presidencialismo de Juan Linz, quien considera que uno de los problemas asociados al presidencialismo deriva de la legitimidad democrática dual, resultado de la separación de poderes, así como la ausencia de elementos institucionales y mecanismos que puedan evitar la parálisis gubernamental cuando las propuestas legislativas del Presidente son rechazadas en el poder legislativo. Una segunda crítica hecha por Linz es la que se refiere a la rigidez del presidencialismo como consecuencia de los periodos fijos de mandato y de la imposibilidad de destitución del poder ejecutivo o legislativo incluso en situaciones de ingobernabilidad.

El presidencialismo en Bolivia se convirtió en el objeto de estudio de esta investigación, pues presentaba un modelo de presidencialismo alternativo diferente del resto de América Latina. Fue a partir de la revisión del estado del arte sobre el presidencialismo en Bolivia identificar que en este país se

combinaban los elementos institucionales del presidencialismo con algunos elementos de los regímenes parlamentarios que no correspondía al esquema tipificado por Linz y por su puesto tampoco a sus críticas.

La legitimidad dual señalada por Linz no tenía correspondencia con el modelo de democracia pactada, puesto que un elemento de corte institucional que modificó esta condición fue el tipo de elección presidencial por el congreso, lo que derivó en la conformación de coaliciones legislativas que determinaban la composición de los gobiernos; la combinación de estos factores permitieron una relación conjunta entre el poder legislativo y el ejecutivo. Estos mismos pactos propiciaron que a pesar de la rigidez del mandato presidencial los periodos presidenciales se desarrollaran con estabilidad sin la presencia de crisis políticas significativas hasta el año 2002.

Un autor muy significativo para la elaboración de este trabajo fue Arend Lijphart, pues retomé su modelo de democracia consensual para explicar el funcionamiento del presidencialismo boliviano. Cabe señalar que el propio Lijphart considera al presidencialismo como una forma de democracia que tiende hacia el mayoritarismo. El presidencialismo, de acuerdo a Lijphart, tiende a ser mayoritario porque el poder ejecutivo se concentra en una sola persona y no en un cuerpo colegiado, además que la elección popular del ejecutivo lo mantiene completamente independiente (y en ocasiones en contraposición) del poder legislativo. Por su puesto en la realidad no todo esta ajustado a un modelo teórico y el comportamiento político de las democracias presidenciales no siempre es el mismo; en ese sentido el régimen presidencial de Bolivia durante el periodo de 1985-2002 presentaba un comportamiento diferente.

La tendencia del presidencialismo boliviano hacia un modelo de tipo consensual, durante la democracia pactada (1985-2002), explica la estabilidad del régimen durante los primeros periodos presidenciales, pues la necesidad de consensos para hacer viable la implementación de políticas económicas de corte estructural, hicieron posible que los partidos políticos bolivianos pactaran al interior del Congreso en la elección presidencial, y en la conformación de mayorías legislativas.

El presidencialismo *sui generis* de Bolivia durante la etapa de la democracia pactada resultaba interesante por la configuración institucional, como también por los elementos de corte consensual que repercutieron en la estabilidad y el relativo éxito de los presidentes bolivianos. Sin embargo, el agotamiento del régimen presidencial durante la última etapa de la democracia pactada me llevó a cuestionarme sobre qué elementos de la democracia pactada en Bolivia habían llevado al fracaso del régimen, y ha que Bolivia viviera episodios trágicos que trastocaran la vida de los ciudadanos bolivianos.

La elaboración de esta investigación me permitió constatar que el presidencialismo parlamentarizado fracasó por la ausencia de un proyecto político por parte de los partidos que formaban las coaliciones gobernantes; esta ausencia de proyectos políticos congruentes fue más evidente en las coaliciones de gobierno en el periodo presidencial de Hugo Banzer en 1997 y en el último periodo presidencial de Gonzalo Sánchez de Lozada en 2003.

Sí bien, Bolivia mantuvo un relativo éxito como sistema democrático, pues celebraba elecciones periódicas, libres y competentes; lo cierto es que desde el periodo presidencial de Hugo Banzer, el funcionamiento del presidencialismo parlamentarizado había venido en detrimento, sobre todo, a partir de la suma de múltiples factores que condicionaron su estabilidad como

fueron: la emergencia en 2003 de nuevos movimientos sociales y campesinos que demandaban a través de movilizaciones políticas una mejor representación política. A este fenómeno también se sumaban las demandas de algunos sectores cívicos del oriente boliviano para obtener las autonomías de los departamentos: Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija.

Esta investigación buscó explicar el funcionamiento de la democracia en Bolivia, comparando un antes y un después. El antes, es un presidencialismo boliviano que tenía un sistema de reglas diferentes del resto de los presidencialismos latinoamericanos; el después, es un régimen presidencial que se torna más parecido al resto de los presidencialismos. El antes nos habla de un tipo de democracia que buscaba el consenso, pero que se tornó excluyente de las minorías étnicas; y el después, nos habla de una democracia polarizada.

La caída de la democracia pactada en 2003 fue propiciada por el derrumbe del sistema de partidos, la ausencia de representación política. La crisis de gobernabilidad tuvo como consecuencia la modificación del régimen presidencial en las urnas y posteriormente en la modificación del marco constitucional. El regreso al orden político en 2005 con la elección de Morales puede ser explicado por la necesidad imperiosa de la ciudadanía por buscar la estabilidad después del despliegue de movimientos civiles y políticos entre 2000-2005; lo que puede en cierto sentido explicar el amplio margen de apoyo que recibió en las urnas el líder cocalero.

Un tema inherente a la elección de Morales era la reconfiguración del sistema institucional en respuesta a las demandas de octubre de 2003 y al reconocimiento de las autonomías. En ese sentido la configuración de la Asamblea Constituyente.

Durante el primer periodo presidencial de Morales en 2006 un problema al que se enfrentó fue que la mayoría legislativa de su partido sólo estaba presente en la cámara de diputados, mientras que en el Senado la oposición tenía la primera mayoría. La polarización tan marcada entre el MAS y la oposición imposibilitaron cualquier pacto o acuerdo político, lo que propició que el presidente tuviera muchos más problemas para la implementación de nuevas reformas políticas, y por lo tanto el presidente se sintió mucho más atraído a ocupar las movilizaciones políticas de sus seguidores, o marcar la línea que debía asumir la población en los referendos nacionales.

El 2009, es un año que marca un hito en la historia de la democracia boliviana por la promulgación de una nueva constitución y la celebración de elecciones generales bajo este marco constitucional. Ambos acontecimientos cambiaron sustancialmente el tipo de régimen presidencial en Bolivia, pues la adopción de nuevas reglas en el juego democrático supone un rechazo a las prácticas de la democracia pactada, y por lo tanto, al presidencialismo parlamentarizado.

La nueva configuración institucional en Bolivia presenta una composición más cercana al modelo tradicional de presidencialismo; esto es posible constatar porque el tipo de elección presidencial fue modificada al implantar un sistema electoral de doble vuelta electoral que corresponde al prototipo de fórmula electoral que ocupan los países latinoamericanos; por lo que todo parece indicar que el nuevo régimen abandona la búsqueda de coaliciones congresales. A este factor también se une otro que es el amplio margen de popularidad de Morales que le ha permitido construir una importante base de apoyo que esta representada en las urnas. Además un aspecto importante que hay que tomar en cuenta, es que esta base de apoyo

está determinando la conformación del Órgano Legislativo Plurinacional, donde el MAS tiene una importante mayoría.

Morales en este segundo periodo de mandato es favorecido por las mayorías dentro del congreso; actualmente presentes tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado; estas mayorías pueden relacionarse con el cambio de fórmula para la elección en el Senado, pues pasó de una fórmula de primera minoría a una fórmula de representación proporcional que construye mayorías, además de que se amplió la composición del senado a cuatro senadores por departamento. Así mismo la posibilidad de reelección inmediata es uno de los elementos que cambia la composición del régimen presidencial boliviano.

Es difícil saber hacia donde se dirige la democracia boliviana; sobre todo después de que concluya su último periodo Evo Morales en 2015, y por lo tanto es casi imposible saber con certeza hacia donde se dirige el presidencialismo, y si éste buscará nuevamente los consensos que le fueron útiles en el pasado. Sin embargo, por ahora es posible considerar que Bolivia, al igual que muchos países latinoamericanos, ha buscado en la continua transformación de sus instituciones mejorar la calidad de la democracia. El régimen político boliviano ha buscado sentar las bases institucionales que mejoren su desempeño, primero a través de un presidencialismo basado en acuerdos legislativos y actualmente en la aprobación de la nueva constitución.

Aunque por el momento encontramos una tendencia hacia el mayoritarismo en la relación ejecutivo legislativo, también es importante destacar que la nueva constitución tiene algunas modificaciones significativas que favorecen la representación política indígena en el Órgano Legislativo Plurinacional, así como la descentralización del Estado al reconocer las

autonomías departamentales, municipales e indígenas. Estas modificaciones a la constitución de tipo progresista son positivas para el desempeño de la democracia boliviana; sin embargo el fuerte liderazgo de Morales puede resultar un factor que obstaculice el desempeño de la competencia libre y la divergencia de la oposición por las mayorías aplastantes que ahora tiene tanto en el Congreso como en las calles. El reto en Bolivia como para el resto de América Latina es construir una democracia que no sólo sea de corte representativo y asuma las tareas burocráticas o legales con eficiencia, sino que sea capaz de integrar al ciudadano agente y convertirse en un “estado para la nación.

Una evaluación rápida sobre los alcances y limitaciones de este trabajo me permiten corroborar que la intención de la investigación era situarme en el debate sobre las críticas del presidencialismo haciendo una reflexión sobre el presidencialismo boliviano, que llamó mi atención por ser tener un comportamiento diferente.

Debido al poco conocimiento del sistema político de Bolivia, me vi obligada a hacer una revisión histórica de los principales acontecimientos que marcaron a la etapa conocida como la democracia pactada, quizás esta parte pueda considerarse como limitada, en el sentido en que solo describo los pactos y los actores que participaron en éstos; considero que pudo haberse enriquecido con un análisis más profundo de las dinámicas políticas en la democracia pactada. Por otra parte, también es posible que esta descripción pueda resultar tediosa por romper con el hilo analítico del presidencialismo y la revisión de las variables de Arend Lijphart, no obstante el estar ajena al estudio de caso me obligó a revisar estos elementos.

Por otra parte, considero que sobre las metas que me había planteado al principio de la tesis, éstas han resultado satisfactorias en el sentido de que pude corroborar como el agotamiento del sistema de pactos en la política boliviana terminó por agotar al régimen presidencial, y por tanto, el cambio de dinámicas en la política y sobre todo la transformación de las instituciones políticas fue posible porque existió el interés de los actores políticos por modificar lo establecido. Esta investigación puede ser útil para poder evaluar los cambios de instituciones políticas cualquier régimen presidencial en América Latina.

La revisión de las variables de Lijphart me permitió ubicar claramente los elementos de la democracia consensual y la mayoritaria, aunque reconozco que el análisis de cada una de las variables puede ampliarse, sobre todo en el ámbito del análisis del sistema de partidos, electoral, o del funcionamiento del poder judicial. También, en lo que respecta al análisis sociopolítico sobre el impacto del periodo presidencial de Evo Morales no fue agotado a cabalidad y en consecuencia queda en el tintero para próximas investigaciones.

Apéndice 1

Estado del arte

Esta sección da cuenta del aporte académico sobre el análisis del presidencialismo en Bolivia, haciendo especial énfasis en los estudios teóricos y empíricos. En un primer nivel se tratarán los estudios empíricos sobre el régimen presidencial boliviano, y en un segundo nivel se revisarán los trabajos sobre el régimen presidencial de Bolivia durante el gobierno de Evo Morales.

1. Estudios empíricos sobre presidencialismo en Bolivia

Los trabajos de corte empírico sobre el régimen presidencial en Bolivia que se han revisado fueron elaborados en la primera década del siglo XXI, y abordan diferentes temáticas.

a) Estudios sobre el periodo de la democracia pactada

Como primera línea temática se encuentran los trabajos que estudian el proceso de democratización en Bolivia a partir de 1985 con la elección presidencial de Víctor Paz Estenssoro,²¹² periodo que inicia profundas reformas políticas y económicas, cuyo objetivo era la reducción del Estado y la consolidación de las instituciones representativas.

En el artículo “El peso de lo institucional: auge y caída del modelo boliviano” Simón Pachano ve de forma positiva la elección presidencial, pues “En primer lugar, se hacían imprescindibles los acuerdos no solamente para elegir al presidente sino también para el ejercicio gubernamental. En segundo

²¹² Sobre esta línea se encuentran los trabajos Marcelo Varnoux Garay (2005), Mario Torrico (2006), Salvador Romero Ballivián (2006), Adrián Bonilla (2008) y Germán Darío Valencia Agudelo (2009)

lugar, esa misma necesidad de contar con los votos de otro u otros partidos para la elección del Congreso, y sobre todo para formar gobierno, tendría un efecto moderador en la competencia política”.²¹³

Pachano considera que la estructura institucional de Bolivia tuvo efectos sobre los actores en la toma de decisiones y en la construcción de consensos que fueron favorables para la continuidad de la política y la orientación económica. Pero observa que la estabilidad política ha dejado de ser una constante y el “sistema de partidos se había pulverizado, y en consecuencia los acuerdos entre los partidos ya no constituyen el elemento central de la política.”²¹⁴ Al hecho de que el régimen perdiera vigencia, Pachano, lo atribuye a que los arreglos institucionales entre los partidos políticos, obstaculizaron la discusión de nuevas demandas sociales y con ello propiciaron el arribo de nuevos actores y movilizaciones sociales.

En el trabajo de Miguel Centellas titulado *From “Parlamentarized” to “Pure” Presidentialism: Bolivia*, el autor busca explicar la transición del presidencialismo parlamentarizado que dominó el panorama político de 1985 al año 2002. Y cómo a partir de diversos acontecimientos coyunturales se transformó en un régimen presidencial “puro”. Este autor distingue tres aspectos que identifican al régimen parlamentarizado de Bolivia a) votación en bloque de representación proporcional, b) elección del ejecutivo por el Congreso, c) las normas informales que producen mayoría consensual.²¹⁵ Sin embargo, esta dinámica cambió durante la elección de 2005, esto se debió a

²¹³ Pachano, Simón (2006), “El peso de lo institucional: auge y caída del modelo boliviano”, *América Latina Hoy*, agosto, año/vol. 43 Universidad de Salamanca, Salamanca España, p.17

²¹⁴ Simón Pachano (2006), *Op cit.* 17 p.

²¹⁵ Miguel Centellas (2008) “From ‘Parliamentarized’ to ‘Pure’ Presidentialism: Bolivia after October 2003.” *The Latin Americanist*, Reprinted in September 2009 special issue on Democracy in Latin America.

que Evo Morales fue el primer presidente, en veinte años de proceso democrático, en ganar la presidencia con la mayoría absoluta de los votos como Morales no estableció negociaciones para lograr ser elegido, por lo tanto rompió con el esquema de consensos entre el poder legislativo y el poder ejecutivo.

Marcelo Varnoux Garay²¹⁶ elabora un trabajo sobre el estado del arte de la Ciencia Política en Bolivia y explica cómo las reformas emprendidas en 1985, si bien son consideradas de tipo económico en su mayoría, también influyeron para reorganizar el sistema político, por ello diversos trabajos tomaron como eje temático la institucionalización del sistema político boliviano.

Los autores Adrián Bonilla y Germán Darío Valencia Agudelo, consideran al proceso democrático, “como un pacto consocietal”.²¹⁷ donde la “la democracia se reducía al acto electoral, los ciudadanos dejaban en manos de los políticos las decisiones y estas eran tomadas de manera casi autoritaria por el gobierno de turno, después de hacer los pagos de favores por el apoyo que se le daba para ser elegido en el parlamento como presidente”.²¹⁸ Ambos autores muestran una posición menos optimista a los trabajos anteriores.

²¹⁶ Marcelo Varnoux Garay (2005) “La Ciencia Política en Bolivia: entre la reforma política y la crisis de la democracia, *Revista de Ciencia Política*, año/vol. 25, núm. 001, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile. 93p.

²¹⁷ Adrián Bonilla (2008) “Crisis de legitimidad y emergencia de nuevos regímenes en los andes”, en Yusuke Murakami Editor, *Tendencias Políticas Actuales en los Países Andinos*, CIAS Discussion Paper No 5, Kyoto University: Kyoto, p.9

²¹⁸ Valencia Agudelo, Germán Darío (2009) “Crisis de representación, lucha por el poder y surgimiento de la oposición en la Bolivia reciente” en *Revista Debates*, Núm. 52 enero- abril de 2009, Universidad de Antioquía, Colombia. 3 p.

Rodrigo Salazar Elena²¹⁹ define al diseño institucional como las normas que determinan la integración, y funcionamiento de los poderes; y sugiere que en el caso de Bolivia se presenta como caso único la forma de elección por el congreso, pero a su vez se relaciona con la proporcionalidad de su sistema electoral de lista cerrada.

b) Estudios sobre la caída del modelo de democracia pactada

Los artículos que versan sobre la crisis de representación del régimen presidencial boliviano mantienen un cierto debate en torno a las causas de la crisis política de octubre de 2003 y la caída del gobierno en el periodo presidencial de Gonzalo Sánchez de Lozada. Algunos autores consideran que la causa principal de la caída del modelo de democracia pactada en Bolivia fue la crisis económica y la poca eficiencia del modelo neoliberal. Mientras que otros autores consideran que el sistema de democracia pactada produjo una crisis de representación de algunos sectores de la población.

Sobre la crisis política del régimen presidencial de Bolivia destaca el artículo Arturo Valenzuela, quien analiza los periodos presidenciales democráticos donde no se ha concluido el mandato, este artículo estudian el periodo inconcluso de Gonzalo Sánchez de Lozada en Bolivia. Valenzuela analiza a fondo, la inestabilidad de los periodos presidenciales y se cuestiona si ésta se encuentra vinculada a la configuración del sistema presidencial.

Salvador Romero Ballivián explica que la caída del modelo consensual en Bolivia en el 2000 coincide “con el incremento de críticas al sistema partidario, percibido básicamente como privilegiado y excluyente. [Además de que] la multiplicación de escándalos de corrupción restaron legitimidad a los

²¹⁹ Rodrigo Salazar Elena (2004), “Las elecciones bolivianas 2002: los límites del reformismo institucional” en Revista Mexicana de Sociología, año 66, núm. 1 enero-marzo, México DF. 27 p.

partidos”. Este mismo autor también considera que una de las causas de la crisis democrática se encuentra relacionada al “impacto de la crisis económica regional que contrajo los niveles de crecimiento y aumento el desempleo, acentuó la insatisfacción de los grupos que figuraron entre los perdedores del viraje liberal”.²²⁰

Para Jorge Lazarte²²¹ el modelo representativo fue devaluado porque gran parte de la población lo percibía como un sistema poco participativo, donde el sistema de partidos se considera una fuente de enriquecimiento político y con un modelo neoliberal al que se le atribuye la lacerante pobreza de la población

La hipótesis que sostiene que la crisis presidencial de Bolivia fue producto del fracaso de modelo neoliberal es revocada por Mario Torrico, pues argumenta que, aunque el neoliberalismo y la democracia pactada □ que habían surgido simultáneamente en 1985□ eran percibidos como indisolubles; la crisis no se encontraba relacionada con el modelo económico, pues el desempeño económico durante el periodo neoliberal fue superior al de Argentina, Brasil y México. Y por tanto, el derrumbe se asocia al sistema de partidos que alternó en el poder durante veinte años lo que restó representación a otros grupos políticos.²²²

En el artículo “Crisis de legitimidad y emergencia de nuevos regímenes en los andes”, Adrián Bonilla expone las causas de la crisis política en los

²²⁰ Romero Ballivián, Salvador (2007), “La elección presidencial del 18 de diciembre de 2005 en Bolivia”, en *Atlas electoral latinoamericano*, La Paz, Bolivia, Corte Nacional Electoral de Bolivia, 38p.

²²¹ Jorge Lazarte, “La Asamblea Constituyente de Bolivia: de la oportunidad a la amenaza”, *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, Cuestiones del tiempo presente, 2008, [En línea], Puesto en línea el 08 octubre 2008. URL : <http://nuevomundo.revues.org/index42663.html>. Consultado el 05 noviembre 2009.

²²² Mario Torrico (2006a), “¿Qué ocurrió realmente en Bolivia? *Perfiles Latinoamericanos*, julio-diciembre, Núm. 28, México, FLACSO

siguientes puntos: “a) crisis por las relaciones prebendales entre los partidos que vuelven excluyente al sistema; b) fragilidad en el estado de derecho y la distribución de la justicia y poder; c) mapa social de exclusión y pobreza”.²²³

Por lo que la crisis se ocasionó por que la mayoría de los ciudadanos no tomó parte en las decisiones nacionales y locales. Además de no existir mecanismos de rendición de cuentas.

La revisión de esta bibliografía puede resumirse de la siguiente manera: es evidente el proceso de democratización en Bolivia en el periodo 1982-2005 que estuvo fundado en los arreglos de tipo institucional y en un sistema de consensos. Este sistema de consensos era posible gracias a la composición del sistema de tres partidos importantes, quienes mediante la disciplina partidaria establecían múltiples alianzas, e incluso lograban mantenerse en el ejercicio gubernamental.

Aun así el sistema de consensos estuvo siempre sometido a diversas crisis políticas y económicas, algunas tan fuertes que llevaron a la renuncia de dos presidentes (Hugo Banzer²²⁴ en 2000 y Gonzalo Sánchez de Lozada en 2003). A este factor se suma la ausencia de canales de representación que permitieran la integración de otros grupos políticos al proceso democrático como son las minorías étnicas y los campesinos. La caída del modelo político en Bolivia explica la emergencia del liderazgo de Evo Morales, pero también el cambio del diseño del régimen presidencial.

²²³ Adrián Bonilla (2008) “Crisis de legitimidad y emergencia de nuevos regímenes en los andes”, en Yusunke Murajami (Ed.), Tendencias políticas actuales en los países andinos, CIAS Discussion Paper Núm. 5, Kyoto, Universidad de Kioto [en línea] <http://www.cias.kyoto-u.ac.jp/files/Image/pdf/ciasdp05.pdf>, p.8

²²⁴ Hugo Banzer, renunció por motivos de salud.

2. Estudios sobre el gobierno de Evo Morales

El liderazgo de Evo Morales es un tema que ha sido ampliamente debatido por algunos autores, aunque es difícil ubicar la orientación afectiva hacia el liderazgo de Morales, es evidente que la personalidad del líder indígena causa controversias aun en algunos círculos académicos. Algunos autores conciben a Evo Morales como un *outsider*.²²⁵

Grace Deheza²²⁶ destaca el ascenso de Evo Morales como líder indígena y representante de un movimiento social, cuyo objetivo era la defensa del cultivo de la hoja de coca. George Couffignal²²⁷ evalúa la carrera política del Evo Morales frente al MAS, que se presentaba por segunda ocasión como candidato presidencial. Valencia Agudelo²²⁸ considera el papel de Morales como una figura clave en la oposición que se presentaba como un político ideológicamente radical y anti-sistema (anti-neoliberal).

En cuanto al desempeño presidencial de Bolivia hay una diversidad de artículos que analizan las principales políticas del gobierno de Evo Morales al asumir la presidencia en 2005. Entre los puntos más importantes analizados por los autores se encuentran los siguientes: la emergencia de nuevos partidos políticos, seguido de los trabajos que estudian la nacionalización de los

²²⁵ Según René Mayorga el ascenso de líderes en la década de 1990 que se anteponían a las normas constitucionales, y que embestidos por la institución presidencial asumían el poder de forma contradictoria a la democracia representativa

²²⁶ Deheza, Grace Ivana (2007) Bolivia 2006: “Reforma estatal y construcción del poder”, *Revista de Ciencia Política*, año/vol. 27, Número Especial, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago Chile

²²⁷ Couffignal, Georges (2007), “Balance de once elecciones nacionales” en *Atlas electoral latinoamericano*, La Paz. Bolivia, Corte Nacional Electoral de Bolivia

²²⁸ Valencia Agudelo, Germán Darío (2009) “Crisis de representación, lucha por el poder y surgimiento de la oposición en la Bolivia reciente” en *Revista Debates*, Núm. 52 enero- abril de 2009, Universidad de Antioquía, Colombia.

hidrocarburos y la conformación de la Asamblea Constituyente, así como el discurso nacionalista o indigenista en el gobierno.

El trabajo Fernando Mayorga titulado “El gobierno del Movimiento al Socialismo en Bolivia: entre nacionalismo e indigenismo”,²²⁹ tiene como eje central el proceso de cambio impulsado por Evo Morales en el proceso de nacional de los hidrocarburos y la formación de la Asamblea Constituyente y su impacto sobre las autonomías departamentales

Roberto Laserna, en el artículo titulado “El caudillismo fragmentado”²³⁰, explica como al interior de la estructura de gobierno de Evo Morales conviven tres tendencias: el indigenismo, el estatismo y el populismo, articuladas por el nacionalismo como referencia común y por el liderazgo unificador del presidente. El autor sostiene que, en última instancia, la orientación populista prevalece sobre las demás.

En cuanto a la configuración del nuevo orden presidencial de Evo Morales, la investigación de Grace Deheza²³¹ estudia el proceso de cambio de la Constitución, con la llamada Asamblea Constituyente y con el referendo autonómico, convocados en 2006 por el presidente Evo Morales, así mismo estudia las posibles implicaciones que tendrá el proceso sobre la configuración política administrativa del país.

El artículo que presenta Darío Valencia, en el artículo “Crisis de representación, lucha por el poder y surgimiento de la oposición en la Bolivia

²²⁹ Fernando Mayorga (2008 c) “El gobierno del Movimiento al Socialismo en Bolivia: entre nacionalismo e indigenismo”, en Moreira Carlos, Diego Raus, et-al, *La nueva política en América Latina, Rupturas y continuidades*, Uruguay, Flacso Uruguay, Universidad Nacional de Lanús, Universidad Arcis, Ediciones Tricle

²³⁰ Roberto Laserna (2007) “El caudillismo fragmentado”, en *Nueva Sociedad*, Núm. 209, mayo-junio, www.nuso.org

²³¹ Grace Deheza, op. cit.

reciente²³², tiene como tema principal el giro de Bolivia hacía la elección de un nuevo partido político como consecuencia de la crisis de representatividad de los tres partidos tradicionales.

Las lecturas revisadas en esta última sección observa a Evo Morales desde dos perspectivas, la del líder político y su discurso nacional e indigenista, y la segunda aborda los proyectos políticos en su función como presidente. La identificación de Evo Morales como líder indígena puede ser explorada desde su papel como un *outsider*, es decir como un dirigente asociado a la izquierda, con falta de voluntad hacia las instituciones. También puede ser explorada desde un enfoque más positivo al considerar al Movimiento al Socialismo (MAS) como una propuesta novedosa fuera de los partidos tradicionales que representa una opción diferente en la política.

²³²Darío Valencia (2009) “Crisis de representación, lucha por el poder y surgimiento de la oposición en la Bolivia reciente” en *Revista Debates*, Núm. 52 enero- abril de 2009, Universidad de Antioquía, Colombia.

ANEXO 1

Cronología

1825	Fundación de la república de Bolivia
1952	Revolución Nacional
1964-1982	Periodo de dictaduras militares
1982	Recuperación de la democracia. Presidencia de Hernán Siles Suazo
1985	Presidencia de Víctor Paz Estensoro con el partido Movimiento Nacional Revolucionario (MNR). Decreto Supremo 21060 que inaugura la era neoliberal y pacto de los principales partidos
1989	Periodo presidencial de Jaime Paz Zamora con el MIR
1993	Primer periodo presidencial de Gonzalo Sánchez Lozada con el MNR
1997	Presidencia de Hugo Banzer Suárez con el partido ADN
2000	Bloqueo a la ciudad de la Paz por sectores aymaras, inicio de crisis económica
2001	Fallecimiento de Hugo Banzer. Le sucede el vicepresidente Jorge Quiroga
2002	Segundo periodo presidencial de Gonzalo Sánchez Lozada
2003	Febrero: impuesto sobre los salarios, estallidos de violencia Octubre: renuncia de Gonzalo Sánchez Lozada Noviembre: periodo interino del vicepresidente Carlos Mesa
2005	Enero: Carlos Mesa anuncia la convocatoria para la elección de prefectos en las nueve provincias. Junio: Renuncia de Carlos Mesa, asume el cargo Eduardo Rodríguez Veltzé Diciembre: Elecciones generales
2006	Enero 22: Primer periodo presidencial de Evo Morales.

Mayo 4: Decreto Supremo (DS) 28701 para la recuperación de los recursos naturales por parte del Estado.

Julio: llamado para la elección de los miembros de la Asamblea Constituyente y Referéndum Autonómico.

Julio 2: Evo Morales emite siete Decretos Supremos para completar el proceso de saneamiento de la propiedad agraria y la distribución de tierras a comunidades indígenas.

Julio 2: son los comicios para elegir a los asambleístas de la Asamblea Constituyente así como la aplicación de referéndum para las comunidades autonómicas.

Julio 6: inician las actividades de la Asamblea Constituyente

2007 Marzo-julio: Una demanda de traslado del Gobierno de La Paz a Sucre, promovida por la oposición, paraliza la Asamblea Constituyente.

Agosto 2: El Congreso extiende el periodo de sesiones de la Asamblea hasta el 14 de diciembre del 2007.

Agosto 15: La Asamblea resuelve retirar de su agenda el tema del traslado de la capital. Se desatan nuevos disturbios en Sucre que vuelven a paralizar a la Asamblea.

Noviembre 23: Luego de más de tres meses de parálisis por el conflicto de la capital, la Asamblea se instala en un liceo militar en Sucre, con asistencia casi exclusiva de oficialistas y bajo un fuerte asedio de activistas locales.

Noviembre 24: La Asamblea aprueba en grande la nueva Constitución. Votaron a favor 136 de los 138 presentes. Afuera del recinto militar un manifestante muere en confusos disturbios por disparo de arma de fuego, que luego se revelaría que no fue de uso militar ni policial.

Diciembre 9: En una sesión de 16 horas continuas la Asamblea, trasladada a la ciudad altiplánica de Oruro, aprueba en detalle la nueva Constitución, que dispone la creación de autonomías departamentales,

provinciales e indígenas. La oposición derechista no asiste a esa votación.

2008
 Febrero 2: Tras diálogos fallidos entre el Gobierno y cinco prefectos opositores, el prefecto de Santa Cruz convoca a un referendo departamental para el 4 de mayo para aprobar el estatuto de autonomía. Días después los de Beni, Pando y Tarija convocan también a referendos de estatutos autonómicos.

Febrero 28: El Congreso, sin presencia opositora, convoca a referendos el 4 de mayo sobre la nueva Constitución.

Marzo 7: La Corte Electoral rechaza por ilegales las convocatorias a referendos nacionales sobre nueva Constitución y regional sobre estatuto autonómico en Santa Cruz. El Gobierno acepta la resolución, el prefecto de Santa Cruz la rechaza.

4 de mayo: Santa Cruz aprueba con un 85 por ciento de sufragios el estatuto autonómico, pero los votos por el "No" y la abstención suman cerca de un 50 por ciento del electorado.

Mayo 8: La oposición legislativa aprueba sorpresivamente convocatoria a referendo revocatorio del mandato del Presidente y los prefectos de los nueve departamentos, para el 10 de agosto. Morales promulga la ley cuatro días después.

Mayo 15: Santa Cruz declara autonomía, proclama vigente su estatuto y el prefecto Costas pasa a ser "gobernador".

Agosto 10: Morales gana el referéndum revocatorio con el 67,4% de los votos. También son confirmados en sus cargos los gobernadores opositores y autonomistas de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija. Quedan revocados los opositores de La Paz y Cochabamba.

Octubre 20: Oficialistas y opositores alcanzan un acuerdo en el Congreso para celebrar un referéndum sobre la nueva Constitución el 25 de enero de 2009 y adelantar las elecciones generales.

2009
 Enero 25: Referendo para aprobar la nueva Constitución de Bolivia

Abril 24: Se aprueba Ley Electoral Transitoria; bajo presión del ayuno como protesta iniciado por Evo Morales y dirigentes del MAS.

Septiembre 5: Da inicio la campaña electoral

Diciembre 6: Elecciones generales

2010

Enero 21: Morales renueva su condición de líder político y espiritual de los pueblos indígenas en una ceremonia en la ciudadela prehispánica de Tiahuanaco.

Enero 22 Morales asume su segundo mandato hasta 2015.

ANEXO 2

Siglas

AC	Asamblea Constituyente
ADN	Acción Democrática Nacionalista. Partido de derecha fundado por Hugo Banzer
AP	Acuerdo Patriótico. Nombre del pacto gubernamental de 1989
AS	Alianza Social. Agrupación política que contendió en las elecciones en 2009
ASP	Asamblea por la Soberanía de los Pueblos
BSD	Bolivia Social Demócrata. Agrupación política que contendió en las elecciones en 2009
COB	Central Obrera Boliviana
CONDEPA	Conciencia de Patria. Partido político de Carlos Palenque
CEPB	Confederación de Empresarios de Bolivia
CSUTB	Central Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
FMI	Fondo Monetario Internacional
IPSP	Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos
LRET	Ley de Régimen Electoral Transitoria
MAS	Movimiento al Socialismo. Partido político dirigido por Evo Morales
MBL	Movimiento Bolivia Libre
MIR	Movimiento de Izquierda Revolucionaria. Partido liderado Jaime Paz Zamora
MIP	Movimiento Indio Pachakuti. Partido de Felipe Quispe

MNR	Movimiento Nacional Revolucionario. Partido político dirigido por Víctor Paz Estenssoro
MUSPA	Movimiento Unidad Social Patriótica Agrupación política que contendió en las elecciones en 2009
NFR	Nueva Fuerza Republicana. Partido político dirigido por Manfred Reyes Villa
NPE	Nueva Política Económica
PODEMOS	Poder Democrático Social. Agrupación política fundada por Jorge Quiroga
PPB-CN	Frente electoral compuesto por Plan Progreso para Bolivia y Convergencia Nacional
PULSO	Pueblos por la Libertad y la Soberanía. Agrupación política que contendió en las elecciones en 2009
UCS	Unión Cívica Solidaridad. Partido político fundado por Max Fernandez.
UDP	Unión Democrática Popular. Primera coalición ganadora en las elecciones de 1982
UN	Unidad Nacional. Agrupación política fundada por Samuel Doria Medina
UN-CP	Frente electoral integrado por Unidad Nacional y la agrupación Consenso Popular

Bibliografía

- Ames Barry, Aníbal Pérez- Liñán y Mitchell A. Seligson (2004) “Elites e instituciones y el público: Una nueva mirada a la democracia boliviana”, *Reporte preparado para USAID, Bolivia Acuerdo de Cooperación Núm. 511-A-00-02-00184-00*, La Paz, Universidad Católica Boliviana
- Archondo Rafael (2007) “La ruta de Evo Morales”, *Nueva Sociedad*, Núm. 209, mayo-junio, www.nuso.org, p-85
- Cheresky Isidoro (2006) “Elecciones en América Latina: poder presidencial y liderazgo político bajo la presión de la movilización de la opinión pública y la ciudadanía” en *Nueva Sociedad*, Núm. 206, noviembre – diciembre de 2006.
- Colomer Josep (2001) *Instituciones políticas*, Barcelona, Ariel
- Colomer Josep M. (2004), *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*, Barcelona, 2004.
- Constitución política de Bolivia 1994, en *Constituciones generales de América Latina*, Secretaría de gobernación, *Cd- Rom*.
- Cordero Carrafa Carlos Hugo (2007) *Historia electoral de Bolivia*, La paz, Corte Nacional Electoral (CNE), www.cne.org.bo
- Conaghan Catherine M. y James Malloy (1997), “Democracia y neoliberalismo en Perú, Ecuador y Bolivia”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 36, Núm. 144, enero-marzo 1997
- Couffignal Georges (2007), “Balance de once elecciones nacionales” en *Atlas electoral latinoamericano*, La Paz. Bolivia, Corte Nacional Electoral de Bolivia
- Deheza Grace Ivana (2007) Bolivia 2006: “Reforma estatal y construcción del poder”, *Revista de Ciencia Política*, año/vol. 27, Número Especial, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago Chile
- Duverger Maurice (1970), *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel
- Easton David (1992), *Categorías para el análisis sistémico de la política*, en *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona, Ariel.
- Freidenberg Flavia (2007) *La tentación populista*, Madrid, Síntesis, p.206
- Gamarra Eduardo (1992) “Presidencialismo híbrido y democratización” en René Antonio Mayorga, *Democracia como gobernabilidad en América Latina*, La Paz: Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEBEM), Instituto Latinoamericano de Estudios Sociales (ILDIS- Bolivia)

- García Montero Mercedes (2003), “Bolivia” en Alcántara Manuel y Freidenberg Flavia (coords.) *Partidos políticos de América Latina. Países Andinos*, México, FCE, IFE.
- Kathryn Hochstetler (2008) “Presidencias latinoamericanas interrumpidas”, *América Latina Hoy*, agosto, año/vol. 49 Universidad de Salamanca, Salamanca España. pp. 51-72
- Laserna Roberto (2007) “El caudillismo fragmentado”, en *Nueva Sociedad*, Núm. 209, mayo-junio, www.nuso.org
- Lazarte Jorge (1992), “Partidos políticos e informalización de la política” en René Mayorga *Democracia y gobernabilidad en América Latina*, Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEBEM), Instituto Latinoamericano Investigaciones Sociales (ILDIS-Bolivia), Nueva Sociedad
- Lazarte Jorge (2008), “La Asamblea Constituyente de Bolivia: de la oportunidad a la amenaza”, *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, Cuestiones del tiempo presente, [En línea], Puesto en línea el 08 octubre 2008. URL: <http://nuevomundo.revues.org/index42663.html>. Consultado el 05 noviembre 2009.
- Lanzaro Jorge (2000) *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO
- Lijphart Arend (1994) “Presidencialismo y Democracia” en Linz, Juan J y Valenzuela, Arturo *La Crisis del Presidencialismo, Perspectivas comparativas*, Madrid, Alianza editorial.
- Lijphart Arend (2004) *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Ariel
- Linz Juan J y Valenzuela, Arturo (1994) *La Crisis del Presidencialismo, Perspectivas comparativas*, Madrid, Alianza editorial.
- Linz Juan y Valenzuela Arturo (1994), “Prefacio” en Juan Linz y Arturo Valenzuela, *Las crisis del presidencialismo*, Madrid, Alianza, 16p.
- Linz Juan (1994) “Democracia presidencial o parlamentaria o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica? En Juan Linz y Arturo Valenzuela, *Las crisis del presidencialismo*, Madrid, Alianza
- Mainwaring Scott y Shugart Matthew (1994) “Juan Linz: Presidencialismo y Democracia. Una revisión crítica”, en *Desarrollo Económico*, vol. 34, Núm. 135 (octubre- diciembre), Buenos Aires.
- Mainwaring, Scott y Shugart Matthew (2002) *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós.

- Mainwaring Scott (2002), “Pluripartidismo, federalismo fuerte y presidencialismo en Brasil” en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós
- Mayorga Fernando (2006) “El gobierno de Evo Morales entre nacionalismo e indigenismo”. en *Nueva Sociedad*, Núm. 206, noviembre – diciembre de 2006
- Mayorga Fernando (2008) “Partidos políticos y democracia interna”, [en línea] www.pieb.com.bo/blogsMayorga.
- Mayorga Fernando (2008 b) “El gobierno de Evo Morales: cambio político y transición estatal en Bolivia”, *Blog Avatares y encrucijadas* [en línea] www.pieb.com.bo/blogsMayorga
- Mayorga Fernando (2008 c) “El gobierno del Movimiento al Socialismo en Bolivia: entre nacionalismo e indigenismo, en Moreira Carlos, Diego Raus, et-al, *La nueva política en América Latina, Rupturas y continuidades*, Uruguay, Flacso Uruguay, Universidad Nacional de Lanús, Universidad Arcis, Ediciones Tricle
- Mayorga René (1987) “Bolivia: ¿La democracia como gobernabilidad?, en Julio Cottler (Ed.) *Estrategias para el desarrollo de la democracia en Perú y América Latina*, IEP, Lima
- Mayorga René (1992) “Gobernabilidad en entre dicho” en René Antonio Mayorga, *Democracia como gobernabilidad en América Latina*, Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEBEM), Instituto Latinoamericano de Estudios Sociales (ILDIS- Bolivia), La paz, p. 51
- Mayorga René Antonio (2000) “Presidencialismo parlamentarizado y gobiernos de coalición en Bolivia” en Lanzaro Jorge (Comp.) *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.
- Mayorga René (2005) “Bolivia’s democracy at the crossroads”, en Frances Hagopian y Scott Mainwaring (eds.), *The third wave of Democratization in Latin American: Advances and setbacks*, Cambridge University Press, p154
- Morales Juan Antonio (1992) “Nueva política económica y modernización del Estado” en René Antonio Mayorga, *Democracia como gobernabilidad en América Latina*, La Paz: Centro Boliviano de Estudios, Multidisciplinarios (CEBEM), Instituto Latinoamericano de Estudios Sociales (ILDIS- Bolivia)
- Munk Gerardo (2007) *Agendas y estrategias de investigación en el estudio de la política latinoamericana*, Revista de Ciencia Política, año/vol. 27, número 001, Santiago de Chile, Pontificia Universidad de Chile.
- Nohlen Dieter y Fernández, Mario (1991) *Presidencialismo vs Parlamentarismo*, Venezuela, Editorial Nueva Sociedad.

- Nohlen Diether (2007), “Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios” en: Diether Nohlen, Daniel Zovatto (Compiladores), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, segunda edición
- Norris Pippa (2008) “What drive’s democracy?” in *Driving democracy do power sharing institutions work?* Cambridge: Cambridge University Press
- Pachano Simón (2006), “El peso de lo institucional: auge y caída del modelo boliviano”, *América Latina Hoy*, agosto, año/vol. 43 Universidad de Salamanca, Salamanca España.
- Payne Mark (2006) “El equilibrio entre el ejecutivo y el legislativo: papel de la Constitución y los partidos políticos”, en Payne, Mark, Zovatto Daniel y Díaz, Mateo Díaz, Mercedes, *La política importa, democracia y desarrollo en América Latina*.
- Romero Ballivián, Salvador (2007), “La elección presidencial del 18 de diciembre de 2005 en Bolivia”, en *Atlas electoral latinoamericano*, La Paz. Bolivia, Corte Nacional Electoral de Bolivia
- Salazar Elena, Rodrigo (2004), “Las elecciones bolivianas 2002: los límites del reformismo institucional” en *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, núm. 1 enero-marzo, México DF. 27 p.
- Sartori Giovanni (1994) *Ingeniería Constitucional Comparada*, México, FCE.
- Stefanoni Pablo (2010), “Bolivia después de las elecciones: ¿adónde va el evismo?”, en *Nueva Sociedad*,
- Ströbele-Gregor Juliana (1999) Ley de participación popular y movimiento popular en Bolivia, en Hengterberg, Peter, Kohut, Karl (eds.) *Sociedad civil en América Latina: Representación de intereses y gobernabilidad*. Nueva Sociedad, Caracas.
- Torrico, Mario (2006a), “¿Qué ocurrió realmente en Bolivia? *Perfiles Latinoamericanos*, julio-diciembre, Núm. 28, México, FLACSO
- Torrico Mario (2006b) “Las reformas del gobierno de Evo Morales”, *Documentos de Trabajo*, Flacso México, p.2.
- Touraine Alain, “Entre Bachelet y Morales, ¿existe una izquierda en América Latina” en *Nueva Sociedad*, Núm. 205, septiembre-octubre de 2006, Caracas, Venezuela.
- Valdés Vega, María Eugenia (2007), *Sistema político, régimen y gobierno*, en Emmerich Gustavo Ernesto y Alarcón Víctor (Coords.) *Tratado de Ciencia Política*, Rubí Barcelona, Anthrops Editorial; México: UAM. Iztapalapa
- Valencia Agudelo, Germán Darío (2009) “Crisis de representación, lucha por el poder y surgimiento de la oposición en la Bolivia reciente” en *Revista Debates*, Núm. 52 enero-abril de 2009, Universidad de Antioquía, Colombia

Valenzuela, Arturo (2008) “Presidencias latinoamericanas interrumpidas”, *América Latina Hoy*, agosto, año/vol. 49 Universidad de Salamanca, Salamanca España. 15-30

Varnoux Garay, Marcelo (2005) “La Ciencia Política en Bolivia: entre la reforma política y la crisis de la democracia”, *Revista de Ciencia Política*, año/vol. 25, núm. 001, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Páginas de Internet

Bolivia Hoy, Noticias del país Bolivia, news bolivian, news 87,
www.boliviahoy.com/article.php?storyid=3442

“Reformas Constitucionales en Bolivia”
<http://www.esmas.com/noticierostelevisa/internacionales/345039.html>

El plan minero llega en medio de tensiones”, *La Razón*, 31 de octubre 2006, consultado en
www.cedla.org/obie/content/1653

Durante el 2006, los gobiernos de Venezuela y Bolivia firmaron 11 convenios de cooperación, entre los que destaca el Acuerdo de cooperación educativa. Véase, *Bolivia y Venezuela acuerdos de cooperación*, Ministerio de Comunicación e Información, Gobierno Bolivariano de Venezuela,
http://www.alternativabolivariana.org/pdf/bolivia_venezuela.pdf

Corte Nacional Electoral www.cne.org.bo

Corte Nacional Electoral de Bolivia (2006) “Asamblea Constituyente y Referéndum Nacional Vinculante 2006” [en línea] URL: www.cne.org.bo/proces_electoral/constituyente2006

Corte Nacional Electoral (2006 b) *Asamblea Constitucional y Referéndum*, [en línea]
www.cne.org.bo/centro_doc/separatas/acr2006_sep2.pdf

Corte Nacional Electoral, Resoluciones de la Corte Nacional Electoral 7 de marzo de 2008, [en línea] http://www.cne.org.bo/centro_doc/prensa_virtual/documentos/ResolucionesCNE070308.pdf

Nueva Sociedad www.nuso.org.bo



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

ACTA DE EXAMEN DE GRADO

No. 00095

Matricula: 208380391

LA TRANSFORMACION DEL
REGIMEN PRESIDENCIAL EN
BOLIVIA (2002-2009)

En México, D.F., se presentaron a las 17:00 horas del día 19 del mes de enero del año 2011 en la Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana, los suscritos miembros del jurado:

DR. RICARDO ESPINOZA TOLEDO
DR. MARIO TORRICO TEERAN
DR. GUSTAVO ERNESTO EMMERICH ISAAC

Bajo la Presidencia del primero y con carácter de Secretario el último, se reunieron para proceder al Examen de Grado cuya denominación aparece al margen, para la obtención del grado de:

MAESTRA EN ESTUDIOS SOCIALES (PROCESOS POLITICOS)

DE: VERONICA MARLENE CORREA FLORES

y de acuerdo con el artículo 78 fracción III del Reglamento de Estudios Superiores de la Universidad Autónoma Metropolitana, los miembros del jurado resolvieron:

A P R O B A R

Acto continuo, el presidente del jurado comunicó a la interesada el resultado de la evaluación y, en caso aprobatorio, le fue tomada la protesta.



VERONICA MARLENE CORREA FLORES
ALUMNA

REVISÓ

LIC. JULIO CESAR DE LARA ISASSI
DIRECTOR DE SISTEMAS ESCOLARES

DIRECTOR DE LA DIVISIÓN DE CSH

DR. JOSÉ OCTAVIO NATERAS DOMÍNGUEZ

PRESIDENTE

DR. RICARDO ESPINOZA TOLEDO

VOCAL

DR. MARIO TORRICO TEERAN

SECRETARIO

DR. GUSTAVO ERNESTO EMMERICH ISAAC