

# 1989: elecciones y democracia en Bolivia

ROBERTO LASERNA

## 1. LOS "MILAGROS" BOLIVIANOS

**E**L HUMOR popular tiene una gran eficacia para condensar en imágenes simples la complejidad del mundo político. Se cuenta que los tres candidatos más importantes de las elecciones de 1989 en Bolivia recurrieron a la virgen de Urkupiña en busca de favores y que esta se las arregló para satisfacer a los tres produciendo un "milagro" múltiple. Gonzalo Sánchez de Lozada, del MNR, le pidió ganar las elecciones, y las ganó. Jaime Paz Zamora, del MIR, le pidió la presidencia, y hoy es presidente. Y el general Hugo Bánzer, de ADN, le pidió el poder y muchos aseguran que lo tiene.

Después de una historia sacudida por golpes, cuartelazos y enfrentamientos, la vida política boliviana dejó de concitar el interés de la prensa internacional. Se volvió aburrida. Ahora se sustituyen presidentes en ceremonias sin olor a pólvora, se realizan elecciones con cierta regularidad, los adversarios resuelven sus disputas conversando, hay democracia. Y éste, considerando el pasado revoltoso de los bolivianos y las características de una crisis económica profundamente regresiva, parece un milagro todavía mayor al que se le atribuye a la virgen.

En este artículo describiremos ese proceso de súbita "estabilización política" en Bolivia, poniendo particular énfasis en las elecciones presidenciales de 1989. Luego de analizar en una primera parte de la transición del autoritarismo a la democracia y la puesta en marcha de políticas de estabilización y ajuste, describiremos el proceso electoral 1989 proporcionando información acerca del sistema y los procedimientos que se utilizan en Bolivia. Posteriormente presentaremos los resultados de dicho proceso, poniendo de relieve algunos elementos que consideramos de interés para un análisis más amplio, al cual intentamos contribuir en la sección final. Se trata, como se ve, de un artículo esencialmente descriptivo e informativo. Aunque ello ha implicado sacrificar el análisis de otras realidades y obviar la consideración de aspectos teóricos acerca del Estado y la democracia, pensamos haber contribuido más eficazmente a un número monográfico de la revista que, al ser dedicado a las elecciones presidenciales en América Latina, busca proporcionar al lector materiales que le permitan, independientemente, realizar su propio análisis comparativo y más general.

## 2. ANTECEDENTES

Aunque muchas veces parece olvidarse, todo análisis de la democracia boliviana debiera partir del hecho de que se trata de un proceso, por lo tanto incompleto y cambiante, que es producido por actores políticos y sociales, y enmarcado por estructuras económicas y culturales cuya dinámica no está circunscrita al territorio boliviano. Es decir, se trata de un proceso histórico marcado por la incertidumbre, derivada tanto de la fuerza cambiante de sus actores como de la influencia impredecible de una economía internacional en rápida transformación.

### *Inestabilidad política*

La crónica inestabilidad política boliviana, por lo menos desde los años de la postguerra del petróleo con Paraguay (1932-1952), podría interpretarse básicamente de dos maneras, quizás complementarias. Como una pugna por el control del aparato estatal en tanto mecanismo de acumulación y sobrevivencia, lo cual explicaría los rasgos fuertemente prebendelistas de la cultura y del sistema políticos;<sup>1</sup> o como intentos de reconstrucción de un orden político excluyente, que recurría a mecanismos de violencia autoritaria frente al empuje contestatario de las masas populares que, después de la guerra y sobre todo desde 1952, entraron masivamente a la política para quedarse en ella reclamando su derecho a ser parte del sistema de decisiones.<sup>2</sup> En todo caso, desde ambas perspectivas el autoritarismo constituyó una evidencia de la falta de legitimidad del Estado boliviano y su precariedad institucional.

El último intento más o menos prolongado de "resolver" ese problema fue el gobierno que presidió el militar Hugo Bánzer Suárez entre 1971 y 1978. Sin embargo, su falta de representatividad, las presiones externas y la cada vez más perceptible escasez de recursos a disposición del aparato gubernamental, persuadieron al general de que no tenía otro camino para continuar su proyecto que simulando una apertura electoral. Ella se produjo en 1978, pero quedó rápidamente fuera de su control. El candidato de la dictadura fue derrotado precipitando un fraude descomunal que abrió finalmente el sistema político y dio inicio a un intenso período de aprendizaje social marcado por elecciones y golpes militares, que se prolongó hasta 1982.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Véase James Malloy y Eduardo Gamarra, *Revolution and Reaction: Bolivia, 1964-1985*, New Brunswick, Transaction Books, 1988.

<sup>2</sup> Para una síntesis analítica de la historia contemporánea de Bolivia puede consultarse René Zavaleta Mercado, "Consideraciones generales sobre la historia de Bolivia (1933-1971)", en la compilación de Pablo González Casanova, *América Latina: Historia de medio siglo*, Siglo XXI Eds., México.

<sup>3</sup> Después de lograr amnistía general mediante una masiva huelga de hambre

La sucesión de golpes y elecciones que aceleró la rotación presidencial entre 1978 y 1982 fue probablemente la demostración más palpable del imposible caos boliviano, que convirtió al país en uno de los casos extremos de inestabilidad. Entre 1978 y 1982 tuvieron lugar tres elecciones generales y diez cambios presidenciales, cuatro mediante golpes militares, tres por sucesión legitimada por el Congreso y tres por "orden de destinos" en las fuerzas armadas.

### *La transición democrática: 1982-1985*

En octubre de 1982 la crisis económica se había agudizado alcanzando su pendiente más pronunciada. La posibilidad de poner en marcha algún tipo de ajustes de corto y mediano plazo había sido prácticamente eliminada por la intensidad de la pugna política, dejando finalmente como única opción la de restablecer un cierto orden a partir de los mecanismos democráticos previstos por la ignorada Constitución. Se esperaba que ellos, por lo menos, le permitirían al Estado recuperar una cierta capacidad de acción para contrarrestar la profunda erosión de los recursos fiscales y de la economía pública, tanto productiva como de servicios.

Con esa esperanza se instaló el gobierno presidido por Hernán Siles Zuazo (10 de octubre de 1982) a partir del reconocimiento, por parte de las fuerzas armadas, de la legalidad de las elecciones realizadas dos años atrás y cuyos resultados habían motivado precisamente el golpe militar de Luis García Meza (17 de julio de 1980).

La democracia, sin embargo, no tenía el mismo significado para todos y el consenso antimilitar en cierto modo había escondido las divergencias. La explosión de expectativas que se produjo una vez instalado el gobierno democrático, fue acompañada por el descubrimiento de la diversidad de opciones e intereses que estaban frágilmente anudadas en la demanda por la democracia.

Un elemento común a las propuestas provenientes tanto de los actores de clase (obreros, empresarios y campesinos), como de los actores culturales, étnicos y regionales, era el papel central que se asignaba en todas ellas al Estado, lo cual ocurría precisamente en uno de los momentos de mayor debilidad estatal. No era sólo su capacidad de representación la que fallaba, sino incluso su disponibilidad de recursos materiales para funcionar como tal. La transición a la democracia se prolongó así entre 1982 y 1985, en un proceso de doloroso aprendizaje marcado por el derrumbe de mitos ideológicos, el descubrimiento de las limitaciones de una cultura política

iniciada en diciembre de 1977 por las esposas de cuatro dirigentes mineros exiliados, la campaña electoral culminó con un fraude electoral tan inverosímil que hasta su beneficiario, el general Juan Pereda, tuvo que repudiarlo. La Asamblea de Derechos Humanos de Bolivia ha documentado ambos sucesos en *La huelga de hambre*, APDHB, 1979, La Paz y *El fraude electoral*, APDHB, La Paz, 1979.

basada en el enfrentamiento, y la realidad cotidiana de una incertidumbre económica llevada al extremo por la hiperinflación y la vulnerabilidad frente a la economía internacional.<sup>4</sup>

En noviembre de 1984, cercado por una huelga general convocada por la Central Obrera Boliviana, una economía absolutamente fuera de control y un parlamento fuertemente opositor, el presidente Siles Zuazo aceptó reducir su mandato y convocar a elecciones nacionales un año antes de lo establecido por la Constitución. Y así lo hizo. Se trataba, claramente, de una situación anómala e incluso al margen de la legalidad institucional del país. En los hechos, por ejemplo, la convocatoria a elecciones implicaba también la disolución del Congreso Nacional. Pero no era la primera vez que la renovación presidencial en el país pasaba por procedimientos ilegales. Lo novedoso y significativo fue que ahora se confiara a procedimientos electorales, a la intermediación de los partidos políticos, a la ciudadanía. Se rompió así la aparente "regularidad" de la irregular política boliviana, signada por golpes de Estado y cuartelazos. Podría decirse que ahí comenzó el proceso de consolidación democrática.

#### *Estabilización política y económica*

Las elecciones nacionales realizadas en 1985 dieron el triunfo a la oposición. El exgeneral Hugo Bánzer, de ADN, obtuvo la primera mayoría (32.8% de los votos válidos), seguido muy de cerca por Víctor Paz Estenssoro, del MNR, líder de la revolución nacional de 1952 (30.4% de los votos). Dado el desgaste de los partidos de izquierda y de los movimientos y organizaciones sociales de base popular, este resultado era previsible. Paz Estenssoro aprovechó un amplio sentimiento de recelo y oposición en contra del exdictador Bánzer para articular en el Congreso la Victoria que no pudo lograr en las urnas.<sup>5</sup> Una vez inaugurada su gestión presidencial y aprendidos los errores de ese pasado inmediato de enfrentamiento, Paz Estenssoro logró conformar una coalición de gobierno con el general Bánzer mediante un "Pacto de la democracia". Dicha coalición se basó tanto en aspectos programáticos como en el acceso partidario a la administración de los recursos públicos. Con este pacto los dos partidos lograron controlar los tres poderes formales del Estado y, desde ahí, convirtieron su victoria electoral en una auténtica victoria política de significativo impacto social.

<sup>4</sup> Este período ha sido analizado por Ramiro Velasco en *La democracia subversiva*, CLACSO, Buenos Aires, 1985, y por varios autores en el libro editado por René Mayorga, *Democracia a la deriva*, CERES, La Paz, 1987. Análisis de la acción social y el papel de los movimientos sociales en la transición a la democracia se encuentran en la compilación de Roberto Laserna, *Crisis, democracia y conflicto social*, CERES, Cochabamba, 1985.

<sup>5</sup> En Bolivia, si la votación directa no otorga triunfo absoluto a una candidatura, el Congreso elige al presidente de entre los tres candidatos que hubieran alcanzado mayor votación.

El logro más significativo de esta coalición fue la puesta en marcha de lo que denominaron "nueva política económica". Ella consistió básicamente en la aplicación de medidas de ajuste estructural de carácter fiscal y monetario destinadas a lograr estabilidad macroeconómica. Se liberalizó el tipo de cambio suprimiendo también controles directos e indirectos de precios en el mercado interno. Se redujo drásticamente el déficit fiscal, aun a costa de despidos masivos de personal en empresas y entidades públicas y de drásticos aumentos en los precios de bienes y servicios públicos. Se dispuso un estricto control de la liquidez monetaria, y se puso en marcha una radical reforma tributaria logrando, en el frente externo, renegociar tramos importantes de la deuda externa.

Los costos sociales del programa de estabilización en Bolivia fueron elevados y se acrecentaron por efecto de la crisis del mercado del estaño, hasta entonces principal rubro exportador del país. El aumento del desempleo urbano y la consecuente informalización de la fuerza de trabajo, así como caídas del salario real de obreros y empleados, determinaron la expansión de la ya dramática situación de pobreza en campos y ciudades.<sup>6</sup> Las protestas fueron constitucionalmente reprimidas mientras el gobierno ponía en marcha, simultáneamente, programas de inversión pública generadores de empleo inmediato. Comparado con otros procesos de ajuste estabilizador, el costo social del programa boliviano no incluyó represión política violenta y en gran escala, y fue realizado en un plazo relativamente breve de tiempo. Para muchos observadores, parte del "mérito" fue de un *stand-by* de libre disponibilidad proveniente de las divisas generadas por la economía clandestina basada en la producción y exportación de cocaína.

En todo caso, el mantenimiento de la estabilidad económica y política marcó tan fuertemente al país que, aunque la coalición MNR-ADN se disolvió para las elecciones de 1989, ambas fuerzas e incluso el opositor MIR se comprometieron desde antes de la contienda electoral a continuar las políticas desarrolladas desde 1985. Así, Bolivia llegó a las elecciones de 1989 en un ambiente de tolerancia política y relativa confianza en su futuro económico.

### 3. LAS ELECCIONES DE 1989

#### *Organización y supervisión*

Para la organización, supervisión y control de las elecciones en Bolivia se constituyen Cortes Electorales en los niveles nacional y departamental.

<sup>6</sup> El programa ha sido analizado por Juan Antonio Morales en "Estabilización y nueva política económica", en *El Trimestre Económico*, edición especial, FCE, México, 1987 y por Alvaro Aguirre, *et al.*, en *NPE: Recesión económica*, CEDLA, La Paz, 1990.

Su configuración ha ido variando con cada nueva ley electoral y aun hoy sigue siendo objeto de aguda controversia. En ella participan el Poder Ejecutivo (es decir el partido gobernante y sus aliados); el Poder Legislativo (es decir, los partidos que controlan el Congreso) y los partidos políticos más influyentes (es decir, aquellos que participan de los poderes Ejecutivo y Legislativo). La labor de estas Cortes es fundamental, pues de ellas depende tanto la preparación y realización del acto electoral, como la validación de los votos y la certificación posterior de los resultados.

La ley electoral en vigencia desde 1986 eliminó una disposición anterior, según la cual, los representantes de los partidos ante la corte electoral no podían tener la misma militancia que los designados por los poderes del Estado, estableciendo, al contrario, que debían pertenecer a los partidos que hubieran alcanzado mayor votación en las elecciones anteriores. Así, para 1989 la corte electoral en su conjunto estuvo bajo control de los tres partidos más grandes, los co-gobernantes MNR y ADN, con tres delegados cada uno, y el MIR con uno. Esta configuración vendría a ser crucial en la definición de los resultados finales de la elección presidencial de 1989.

#### *Procedimientos de votación*

Con la aprobación del derecho de sufragio universal, ya vigente desde las elecciones de 1956, que dio ciudadanía plena a los analfabetas, a los pobres y a las mujeres, se estableció la identificación por colores de un voto único de propósito múltiple. La votación se realizaba mediante la selección de una papeleta electoral diferenciada por el color, en la que el votante no podía ni debía realizar inscripción alguna. La corte electoral se limitaba a aprobar un color y un símbolo para cada partido o frente electoral, y era responsabilidad de estos que las papeletas llegaran a los recintos de votación. Como es obvio suponer, ello se prestó a manipulaciones de toda índole. Era frecuente la entrega de sobres cerrados conteniendo ya una papeleta específica a votantes cautivos, así como la eliminación física de las papeletas de los partidos de oposición, muchos de los cuales carecían de recursos para distribuirlos a lo largo y ancho del país. Después del descarado fraude electoral de 1978, se impuso la idea de una papeleta única multicolor y multisigno, en la que figurarían todos los frentes participantes y que sería distribuida por las cortes electorales bajo inventario validado. El voto, desde entonces, consiste en marcar una de las opciones depositando la papeleta intacta en un sobre. Sin duda que ello no eliminó el fraude electoral, pero lo hizo mucho más difícil. Permitió, además, que a todos los votantes se les presentaran exactamente las mismas opciones, dando mayores oportunidades a la participación de partidos pequeños y de escasos recursos. De hecho, a las elecciones de 1979 se pre-

sentaron casi veinte frentes, número que ha ido disminuyendo a medida que este procedimiento se consolida.

La papeleta multicolor y multisigno es también de propósito múltiple. El voto, en efecto, está destinado a elegir presidente y vicepresidente, también senadores y diputados y, en alguna ocasión, incluso autoridades municipales. Este hecho es fundamental para entender el significado de las elecciones nacionales en Bolivia, ya que en ausencia de mayoría absoluta, es el Congreso el que debe elegir al presidente, como ha venido ocurriendo durante las últimas cuatro elecciones. Esto hace que, en realidad, uno vote por presidente pero elija congresistas.

El Congreso en Bolivia es bicameral. La Cámara de Senadores representa a las circunscripciones territoriales del país en número fijo de tres por cada una, dos por mayoría y uno por minoría, independientemente de las proporciones alcanzadas por los frentes.

La Cámara de Diputados, a su vez, tiene una representación tanto territorial como demográfica, y su conformación se define con base en el escrutinio proporcional. Por un lado, los departamentos más poblados tienen más diputados, pero no en proporción igual a su población. Así, aunque el Departamento de La Paz tiene por ejemplo 31 diputados y el de Pando solamente 10, la proporción es de un diputado cada 19 000 votantes en La Paz y uno cada 1 200 en Pando. Por otro lado, su elección no es individualizada, y se recurre al mecanismo de la cifra repartidora o escrutinio proporcional.<sup>7</sup>

La utilización de una papeleta única, multisigno y multipropósito, amplía las posibilidades de representación política en los actos electorales, pero al mismo tiempo limita gravemente la representatividad del Congreso, al no permitir una relación directa entre los votantes y los parlamentarios. Aunque ciertamente puede argumentarse que este procedimiento fortalece a los partidos, que son en los hechos los que verdaderamente "reciben" la votación, en la práctica quien verdaderamente se fortalece es el sistema caudillista. El candidato presidencial no solamente sintetiza y representa al partido y al programa durante la campaña, sino que al concentrar en su persona todo el "apoyo" electoral, termina también concentrando todo el poder partidario. La institucionalidad partidaria es, en definitiva, debilitada mediante estos procedimientos.

<sup>7</sup> Para eliminar la representación parlamentaria de partidos pequeños, la corte interpretó en 1989 que en la asignación de curules parlamentarios por residuos solamente debían tomarse en cuenta a los partidos que, a ese momento, ya tuvieran algún diputado. Dos dirigentes políticos cuyo curul les fue así escamoteado mantuvieron una huelga de hambre de 17 días, sin lograr que la nueva mayoría parlamentaria "corrigiera" los éxitos logrados en la Corte.

*Candidatos, partidos y programas*

En las elecciones de 1989 se presentaron diez partidos y frentes electorales. Los dos más grandes, MNR y ADN, habían tenido activa participación en el Ejecutivo y un tercero, el MIR, en el Legislativo, donde con frecuencia actuó en concordancia con los dos anteriores. En el cuadro 1 hemos sintetizado, por cierto de manera muy breve y esquemática, algunos aspectos relevantes acerca de la historia y las propuestas políticas de los más importantes. Los candidatos de los tres partidos más grandes son figuras muy conocidas para la población y eran considerados como los únicos con posibilidades de alcanzar votación suficiente para ser parte del nuevo gobierno. Sin embargo, de acuerdo con las proyecciones de las encuestas de opinión, ningún candidato reuniría la votación necesaria para acceder de modo directo al gobierno, lo cual pondría nuevamente en el Congreso la definición presidencial. Por ello, no dejaba de ser importante la presencia de las otras seis candidaturas. Salvo la Izquierda Única, que quería proyectar la imagen de que sí tenía posibilidades de ubicarse entre los primeros puestos, las demás eran básicamente candidaturas parlamentarias. De hecho, varios de los candidatos lo eran simultáneamente a la presidencia y a alguna diputación en el departamento en el que esperaban lograr mayor votación.

El debate político, como en prácticamente todas las elecciones anteriores desde 1979, siguió determinado por la crisis económica. Pero esta vez se debatió menos el origen o la caracterización de la crisis, que había sido la tónica fundamental en los períodos anteriores, para discutir el futuro a partir del proceso de estabilización ya llevado a cabo durante los cuatro años previos. Atendiendo a la necesidad de orden, claramente expresada ya durante las elecciones de 1985 que dieron el triunfo al exdictador Bánzer y encumbraron en el gobierno a la coalición neoliberal MNR-ADN, y considerando los resultados exitosos del programa de estabilización monetaria, tanto estos dos partidos como el MIR basaron su campaña en la necesidad de continuar con el mismo tipo de política económica.

El candidato del MNR, Gonzalo Sánchez de Lozada, a quien se atribuía la mayor responsabilidad en el diseño y la ejecución de las políticas de ajuste y estabilización, fue extraordinariamente agresivo al reivindicar para sí dicha responsabilidad, poniendo énfasis en el éxito que significaba el haber logrado detener la hiperinflación. Al querer demostrar que no ignoraba los costos sociales del ajuste, Sánchez de Lozada afirmaba que por fin, una vez consolidada la estabilidad económica, podría entrarse a la siguiente fase destinada a mitigar dichos costos. Para ello planteaba la aplicación de una política de reactivación económica basada en la apertura al capital extranjero, el fortalecimiento de los mecanismos de mercado y una participación más activa en la economía internacional, concentrando



**CUADRO 1**

**PARTIDOS, CANDIDATOS Y PROPUESTAS ELECTORALES**

<i>Partido</i>	<i>Historia</i>	<i>Candidatos</i>	<i>Temas de discurso partidario</i>	<i>Posición ante ajuste eco.*</i>	<i>Tema central de campaña</i>	<i>Objetivo electoral</i>	<i>Resultados</i>
ADN - Acción Democrática Nacionalista (en alianza con democrist.)	Fundado en 1979 en torno a Hugo Bánzer, pres. <i>de facto</i> 1971-78.	Hugo Bánzer, exmilitar y ex-presidente (71-78), Luis Osio-empr. minero dem. cris.	Respaldo prop. privada, asigna rol clave a empresarios con respaldo estatal	Reactivación a partir de la NPE. Continuidad con mayor apertura y respaldo intl.	Orden y paz social. Crecimiento eco. Experiencia de gobierno	Presidencia Parlamento	22.6% (2) 8 senadores 38 diputados vice-presid. mitad gabinete
CONDEPA Conciencia de Patria.	Fundado en 1989 en torno a Carlos Palenque, cantante folclórico y radialista paceno.	Carlos Palenque, empresario radio-tv, comunic. social. Jorge Escobari, diplomático, excanciller	Patriota: denuncia discriminación social y reclama igualdad de oportunidades.	La NPE favorece capital imperialista. Mayor participación al Estado.	Por un gobierno de mestizos, cholos e indios	Parlamento	11% (4) 2 senadores 9 diputados
Izquierda Unida.	Frente electoral formado por varios partidos marxistas PCB-MBL-EJE.	Antonio Aranibar, abogado y político. Walter Delgadillo, dirig. sindical.	Democracia popular antiimperialista, antioligárquica. Rol central al Estado en proceso de desarrollo.	Resistencia a NPE neo-liberal. Beneficiarios de crisis no la solucionarán.	Cambiar la vida, derrotar la nueva rosca MNR-ADN-MIR	Presidencia	7.2% (5) 10 diputados
MIR Movimiento de Izquierda Revolucionaria	Fundado en 1971 para resistir la dictadura de Bánzer y luchar por el socialismo	Jaime Paz Zamora, politólogo exvice-presidente (82-85). Gustavo Fernández, diplomático.	Modernización del estado y economía. Desarrollo con redistribución social/demócrata.	Reactivación a partir de la NPE. Continuidad con compensac. soc.	Sociedad de productores, modernización basada en mercado interno.	Presidencia Parlamento	19.6% (3) 8 senadores 33 diputados presidencia mitad gabinete
MNR Movimiento Nacionalista Revolucionario	Fundado en 1941. Accedió al gob. en 1943 y ganó elecc., en 1951. Dirigió Revolución Nacional (1952-1964): reforma agraria, estat. min. voto universal.	Gonzalo Sánchez de Lozada, empres. y político. Walter Guevara, expresidente (1979).	En redefinición desde el nacionalismo revolucionario hacia posiciones más cercanas al liberalismo.	Reactivación eco. con inversiones extranjeras y acción concertada Estado-emp. priv. Continuar NPE en segunda fase.	Empleo como base y resultado de reactivación. Eficiencia polít. y empresarial.	Parlamento Parlamento	23% (1) 9 senadores 40 diputados
MRTKL - Mov. Revolucionario T. Katari de Liberación	Fracción política del movimiento de origen aymara y base campesina.	Víctor Hugo Cárdenas educador. Emmo Valeriano, campesino.	Derechos nacionales a culturas autóctonas. Luchar contra el colonialismo int.	Denuncia de las consecuencias de la NPE para sectores populares	Bolivia multi-nacional y plurilingüe.	Parlamento	1.5% (7) Excluido de representación parlamentaria
PS-1 Partido Socialista Uno	Fundado en 1970 por Marcelo Quiroga SC. Varias veces fraccionado.	Roger Cortez, abogado y político.	Socialismo con fuerte rol estatal.	Resistir la NPE luchar contra desmantelamiento del Estado.	Honestidad y consecuencia en política	Parlamento	2.5% (6) Excluido de representación

\* Las políticas de ajuste se conocen en Bolivia con las siglas NPE, Nueva Política Económica, (NPE) o con el número 21 060, en alusión al Decreto que las puso en marcha en agosto de 1985.

su discurso en la necesidad de generar empleos productivos basados en la inversión y no en el gasto público.

Después de varios intentos, el general Bánzer conquistó por fin una mayoría relativa en 1985, pero fue derrotado en el Congreso. Sin embargo, participó activamente en el gobierno del MNR y, a partir de ello, diseñó su estrategia electoral mediante un discurso doble que buscaba diferenciarlo del candidato oficial, pero sin perder parte del crédito que creía merecer por el éxito de las políticas de ajuste. Su propuesta era, pues, muy semejante a la del MNR, pero la campaña buscó convencer de que la continuidad sólo podía garantizarse por los atributos personales de Bánzer: experiencia de gobierno y capacidad de ejercer su autoridad.

El Movimiento de Izquierda Revolucionaria, fundado al calor de la revuelta obrero-estudiantil de 1971, se presentó en estas elecciones ya desprendido de sus fracciones más radicales, ahora parte de la Izquierda Unida. Jaime Paz Zamora, que había ejercido la vicepresidencia acompañando a Siles Zuazo entre 1982 y 1985, apeló a su vinculación socialdemócrata y a su pasado izquierdista para, a tiempo de garantizar continuidad con la política de estabilización, ofrecer cambios que aliviaran la presión sobre los sectores menos favorecidos y recuperaran para el Estado un papel más activo en el arbitraje de los conflictos y las contradicciones sociales. El énfasis, sin embargo, como en los otros dos partidos, estuvo en la necesidad de continuar el ajuste sobre la base de un mercado más abierto y la modernización del aparato productivo e institucional del país.

Ninguno de los restantes frentes ignoró la importancia de las políticas de ajuste y estabilización. Resaltando sus costos sociales, sobre todo en términos del desempleo, la caída de los salarios, la informalización de la economía y la intensificación de la dependencia, sus candidatos diseñaron sus propuestas en términos de "resistencia" (PS-1), de "denuncia" (MRTKL y FUTKA); de "alerta" (CONDEPA). Sólo la Izquierda Unida intentó avanzar en términos más concretos a la formulación de propuestas alternativas que buscaban rescatar un papel más activo para el Estado, previa renovación de su estructura institucional, y dando prioridad a la producción orientada al mercado interno.

En todo caso, el debate estuvo definitivamente marcado por la política económica neoliberal y, en esa medida, dominado por la iniciativa de los partidos vinculados al gobierno.

### *La campaña y el acto electoral*

Un aspecto relevante en estas elecciones fue la forma de utilización de los medios de comunicación, y en particular de la televisión. En los últimos años se había multiplicado el número de canales de televisión y su influencia. Para 1989, en cada ciudad importante del país había por lo menos dos estaciones locales, alguna de las cuales se vinculaba a una de las tres

redes de alcance nacional (una de las cuales es estatal) existentes en el país. Eso explica que de los 19 millones de dólares invertidos por los partidos en la campaña electoral de 1989, la publicidad televisiva absorbiera el 63% del total.<sup>8</sup> Lo que interesa destacar aquí, empero, no es la dimensión del gasto sino su utilización. Es conocida la influencia de la televisión y las características que debe tener el mensaje comunicativo en dicho medio, y aunque ya en las campañas anteriores se había recurrido intensamente a la televisión, esta fue la primera vez que su papel se redujo en gran medida a "publicidad" pagada, por tanto, a spots de corta duración y de contenido superficial. La cuestión de la "imagen" del candidato se sobrepuso abiertamente, por primera vez en la historia política de Bolivia, a la cuestión del programa, la ideología y el discurso político. En las campañas anteriores la televisión había jugado un papel muy importante por su capacidad para difundir debates, propuestas, análisis y polémicas, acercando a los candidatos y sus ideas a la masa electoral. Esta vez no. Los candidatos prefirieron refugiarse en la seguridad de un spot antes que arriesgarse a un debate.<sup>9</sup> Nunca como ahora se tuvo la sensación de que la política se estaba convirtiendo en una mercancía más.

Finalmente, el 7 de mayo de 1989 se llevaron a cabo las elecciones nacionales. Se habían registrado 2.16 millones de votantes de un potencial estimado en 3.2 millones,<sup>10</sup> lo cual era considerado satisfactorio dadas las limitaciones logísticas del país. Era domingo y no se registraron incidentes de violencia. Como en los casos anteriores desde 1978, el electorado y los militantes partidarios dieron muestras de una extraordinaria disciplina electoral. Las viejas prácticas de asalto de urnas, robos de actas, disturbios en los centros de votación parecen haber sido superadas. El ausentismo electoral alcanzó al 24% de los votantes registrados. Comparado con la mayor parte de las democracias occidentales, este índice fue sin duda re-

<sup>8</sup> Estimaciones de la publicación *Informe Siglo XXI de La Paz*, citadas por *Realidad Nacional*, núms. 17-18, CEDIB, Cochabamba, 1989. Los restantes 7 millones se habrían ido en gastos de campaña, incluyendo avisos en radio y prensa escrita, retribución a consultores y viajes. Según las mismas fuentes, el 88% del gasto fue realizado por MNR y ADN. Para una mejor comparación de lo que estas cifras representan, podría decirse que cada voto les costó al MNR y ADN la suma de 23 dólares, en tanto que al MIR solamente 4. Considerando que Jaime Paz resultó finalmente elegido presidente, la eficacia de su "inversión" es innegable.

<sup>9</sup> El único debate realizado, bajo insistencia y presión de la opinión pública, estuvo rigurosamente reglamentado de modo tal que los candidatos no debatieran entre sí sino mediante respuestas de periodistas.

<sup>10</sup> La carencia de datos demográficos confiables en Bolivia impide aceptar plenamente esta estimación. El último Censo Nacional se realizó en 1976, y es sabido que a medida que pasan los años los errores de estimación se acrecientan en forma más que proporcional al tiempo transcurrido. Por ejemplo, para las elecciones municipales dos años antes se había estimado un potencial votante de 2.57 millones. De confiarse en ambas cifras llegaríamos a la conclusión que la población en Bolivia crece a razón del 12% anual!

ducido, aunque para muchos observadores es un signo de la creciente indiferencia del electorado.

De cualquier manera, un estudio de opinión sobre el tema determinó que todavía existe un alto grado de confianza de la población votante en el sistema democrático y en su propia participación. Una encuesta de opinión realizada poco antes de las elecciones mostró, por ejemplo, que el 82% de los entrevistados consideraba que un gobierno elegido era "siempre mejor" que un gobierno de facto (el 11% dijo que podía o no serlo, dependiendo de otros factores), y que para el 89% de los entrevistados el derecho a votar le era personalmente muy importante.<sup>11</sup> Esta confianza y credibilidad en el sistema democrático es tanto más importante cuanto que la misma encuesta reveló la escasa representatividad asignada a los partidos políticos y al Congreso. En el primera caso, más de un tercio de los entrevistados consideró que ningún partido defendía sus intereses y un 16% dijo que sólo de modo parcial. En el segundo, el 75% calificó de regular o negativa la actitud del Congreso, a pesar de lo cual, para el 73% su existencia fue considerada importante.<sup>12</sup>

Los resultados de las elecciones, que expondremos de inmediato, habrían deteriorado estos índices de confianza y credibilidad, al haber distanciado aún más la decisión del votante del resultado final, de acuerdo con una investigación más reciente.<sup>13</sup>

#### 4. LOS RESULTADOS DE LA ELECCIÓN

##### *Distribución de los votos*

Si se considera la distribución poblacional y de actividades económicas en Bolivia, se solía decir que quien ganara las elecciones en La Paz podía tomar el país. El crecimiento de Santa Cruz, sin embargo, extendió ese eje de concentración para incluir a Cochabamba. Juntos, estos tres departamentos representan aproximadamente el 70% de la población votante, correspondiendo a La Paz la mitad de la misma. Aunque el peso de La Paz sigue siendo fundamental, ya no es determinante. Ahora tienen gravitación otras áreas del país. Como se vería en 1989, ganar La Paz ya no da el gobierno, pero perderla evita acceder a él.

##### *La votación nacional*

El resultado más relevante de la votación fue que ningún partido o candidato logró alcanzar una victoria más o menos clara. Ninguno de los

<sup>11</sup> Hoffmann, Renata, *Apuntes sobre la democracia desde una óptica cotidiana*, ILDIS, La Paz, 1989, 15 y 24 pp.

<sup>12</sup> Véase, en el mismo texto, pp. 19 a 23.

<sup>13</sup> Comunicación verbal de Jorge Lazarte, asesor de la Cámara de Diputados.

tres partidos con mayor respaldo logró siquiera el 25% de los votos, de modo que incluso sumando votos entre dos no había combinación que diera la mitad requerida para constituir una mayoría. Como se puede ver en el cuadro 2, se produjo un virtual empate entre Sánchez de Lozada (MNR) y el general Bánzer (ADN), con Jaime Paz (MIR) situado en tercer lugar a escasa distancia de los anteriores. Podía decirse que el mandato popular era claro: ninguno tenía el respaldo suficiente y por tanto debían sentirse obligados a establecer una alianza para gobernar.

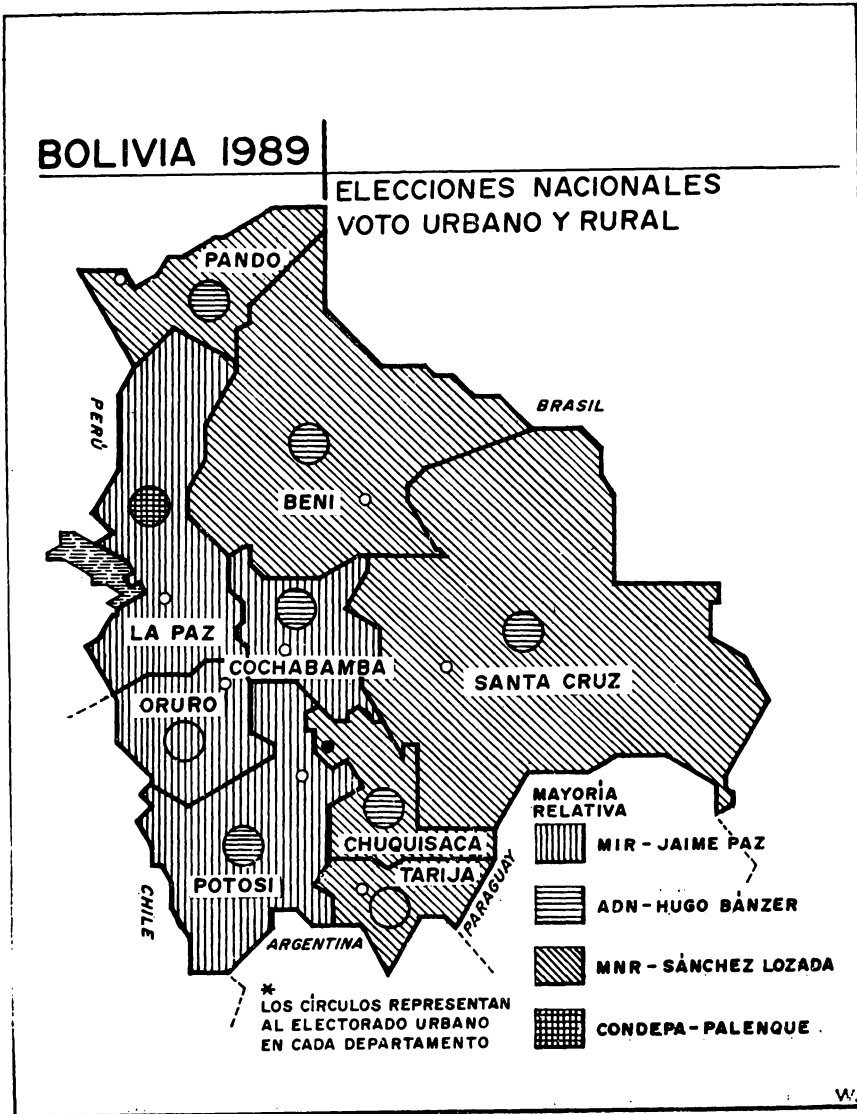
## CUADRO 2

## RESULTADOS GENERALES DE LAS ELECCIONES

<i>Partido</i>	<i>Votos</i>	<i>%</i>	<i>Congresistas</i>	<i>%</i>
MNR	363 113	22.99	49	31.2
ADN	357 298	22.62	46	29.3
MIR	309 033	19.57	41	26.1
CONDEPA	173 459	10.98	11	7.0
IU	113 509	7.19	10	6.4
Otros	99 735	6.32	0	0.0
Blancos/nulos	163 184	10.33	—	—
TOTAL	1 579 331	100.00	157	100.0

Además de esta suerte de triple empate, fue sorpresiva la victoria relativa de Sánchez de Lozada, y por tanto del partido gobernante, considerando el costo social que había implicado en el país la ejecución de las políticas de estabilización y ajuste. Ellas no solamente correspondieron a las exigencias del Fondo Monetario Internacional y de la banca internacional, sino que en cierto modo priorizaron el servicio de la deuda externa por encima de los servicios públicos internos.

La tercera sorpresa fue la elevada votación obtenida por CONDEPA, que desplazó a la Izquierda Unida a un modesto quinto lugar en las preferencias electorales y “desequilibró” todos los pronósticos. Posteriormente nos referiremos a este fenómeno que, como veremos de inmediato, fue espacialmente muy concentrado en la ciudad de La Paz.



*Diferenciación regional y campo-ciudad*

Un análisis de la distribución territorial de la votación muestra la importancia que tiene en el país la diferenciación regional. El caso más notable de concentración espacial del voto, como ya lo mencionamos, fue el de CONDEPA, cuyo candidato obtuvo en La Paz más del 91% de sus votos, logrando así un total de dos senadores y nueve diputados. Ganó La Paz pero no el gobierno. Por su parte, el gobernante MNR, aunque obtuvo la primera mayoría relativa en todo el país y ganó en los otros dos departamentos del eje central del mismo, no pudo finalmente acceder al gobierno.

Una visión más general e inmediata se puede obtener del mapa 1, que muestra cómo se distribuyeron espacialmente las preferencias electorales en 1989.

Es importante resaltar que la victoria relativa del MNR, el partido más importante del país desde que encabezó en los años cincuenta el proceso de reformas que se conoce como la Revolución Nacional, no tuvo lugar en las áreas tradicionales del altiplano (La Paz, Oruro, Potosí) y los valles (Cochabamba y Chuquisaca), sino sobre todo en los departamentos en los que ni la minería ni la agricultura parcelaria son predominantes. Ello indica claramente que la base social de ese partido tiende a cambiar y que sus tradicionales bastiones en el campesinado y los centros urbanos del occidente del país le han sido exitosamente disputados por el MIR y el partido de Bánzer (ADN).

A su vez, es importante tomar en cuenta la importancia del voto urbano en los resultados obtenidos por ADN-Bánzer, que al parecer no logra la confianza de los sectores rurales. La situación del MIR parece haber sido un poco más equilibrada en la medida en que su respaldo, aunque en general más reducido, parece provenir tanto de zonas urbanas como rurales, y tanto de las áreas tradicionales andinas como de las tropicales del país. Como señalamos antes, CONDEPA constituye no solamente un caso "paceño" sino incluso predominantemente urbano. La Izquierda Unida, que no aparece en el mapa, también tiene una votación fuertemente regionalizada, pues obtuvo su mayor respaldo en sólo tres regiones del país (Chuquisaca, Cochabamba y Potosí), alcanzando una paupérrima votación en otras zonas importantes como La Paz, donde no llegó al 4% del apoyo electoral.

De cualquier manera, era obvio que el nuevo gobierno sería elegido mediante el Congreso y requeriría para gobernar, como el anterior, de una coalición relativamente sólida en el nivel parlamentario. Aparentemente, la alianza más "lógica" repetiría la del MNR con ADN que, mediante un "Pacto por la democracia", co-gobernaron durante los cuatro años anteriores. Sin embargo, en filas de ADN se percibía un gran resentimiento en contra del MNR, acusado de romper dicho pacto que suponía alternabilidad y por tanto apoyo oficial a Bánzer. Además, al tratar de diferenciar su candidatura y

distanciarse de ADN, Sánchez de Lozada había herido muchas sensibilidades con su picardía y mordacidad. A éste, sin embargo, no pareció preocuparle dicha situación pues, confiando en poder establecer una alianza hacia su izquierda, con el MIR de Paz Zamora, se sentía con mucho mayor margen de maniobra que sus rivales y esperó a que lo buscaran para formar una coalición.

### *La formación de una coalición de gobierno*

Entre las elecciones realizadas en mayo y la inauguración del Congreso en agosto de 1989, se estableció un período de elevada tensión política. Ya la campaña había terminado, y tanto el gobierno como el Congreso estaban a poco de cesar funciones. El lugar de la negociación no podía ser otro que el de las cortes electorales. Y así fue. En ellas empezó a tejerse la más inesperada coalición de intereses entre dos fuerzas tradicionalmente antagónicas. La del exdirector Bánzer (ADN), y la del dirigente socialdemócrata Paz Zamora (MIR).

Quienes controlaban las cortes ya habían dado muestras de su capacidad para llegar a acuerdos de beneficio práctico para sus partidos cuando reglamentaron la ley de modo tal que las representaciones minoritarias fueran excluidas del Congreso. En el proceso de revisión de actas, escrutinios y votos se dieron modo para, anulando mesas enteras de sufragio, aumentar aún más su presencia parlamentaria.

Mientras Sánchez de Lozada continuaba su campaña electoral atacando a sus rivales, estos, aprovechando el control que ejercían conjuntamente en las Cortes, utilizaron su poder de anulación de sufragios para acrecentar la representación parlamentaria de ADN y el MIR. Cerca del 7% del total de votos fue anulado, del cual, más de la cuarta parte correspondió al MNR. No sólo este partido fue perjudicado, sino también los pequeños y en particular los que expresaban una voz contestataria. Así, la Izquierda Unida perdió casi el 10% de su votación y partidos como PS-1 y MRTKL quedaron ya sin posibilidades de acceso al Congreso. Dada la complejidad de los mecanismos de asignación parlamentaria, y la variada localización del apoyo político, la anulación de mesas y el "control de calidad" ejercido por las Cortes fueron considerablemente selectivos.<sup>14</sup> Aunque el MNR hizo lo que pudo para anular mesas favorables a sus rivales, los resultados beneficiaron ampliamente a ADN y al MIR, que no solamente lograron acrecentar su presencia en el Congreso, disminuyendo la del resto, sino que aprovecharon este período para desarrollar un acercamiento pragmático basado en la confianza "entre caballeros".

<sup>14</sup> Según testimonio verbal de un vocal de la Corte Electoral, antes de las elecciones los partidos más grandes se dedicaron a instruir a sus militantes sobre métodos y técnicas de pifia de votos que podrían, en su caso, conducir a la anulación de mesas enteras de sufragio de acuerdo con su conveniencia.



*Composición del Congreso*

Como se resume en el cuadro 2, la composición final del Congreso resultó altamente favorable a los tres partidos que monopolizaron el control de las Cortes Electorales. Las posibilidades de formar alianzas, en el papel, eran varias. Sin embargo, tomando en cuenta el distanciamiento ADN y MNR y la abierta hostilidad de CONDEPA al candidato oficial (ver más abajo), poco a poco se hizo evidente que toda posibilidad de alianza pasaba por el MIR a pesar del exiguo 20% de votación obtenida. La Izquierda Unida, en un intento por "rescatar al MIR para el campo popular", le propuso formar una alianza de oposición junto a CONDEPA. Como las posibilidades de una actuación individualmente independiente de los congresistas son mínimas en Bolivia,<sup>15</sup> las negociaciones se concentraron en las cúpulas partidarias. El candidato del MNR ofreció al MIR la vicepresidencia y el control de varios ministerios, además de una promesa formal de alternabilidad en futuras elecciones. Pero el resultado final fue decisión del general Bánzer, quien cedió posiciones y ofreció al MIR una alianza en la que Jaime Paz asumía la presidencia y el control de varios ministerios conformando una suerte de consejo de gobierno presidido por él para diseñar las políticas fundamentales del país. Así quedó conformado el "acuerdo patriótico" entre ADN y el MIR, formalizado en vísperas de inaugurarse el Congreso. Aunque este acuerdo fue de todos modos sorpresivo, un atento observador podía percibir claramente el acercamiento pragmático de los viejos adversarios. El general Bánzer, que prefirió ceder sus aspiraciones presidenciales a quien años atrás había perseguido, encarcelado y exilado, justificó su actitud en la "indeclinable vocación democrática" que había adquirido y en la confianza desarrollada entre los dos partidos que, aunque distantes programáticamente, habían demostrado que "cumplían compromisos". Quedó claro, además, que entre ADN y MIR se estableció un acuerdo más amplio que no sólo consideraba la preponderante influencia del general Bánzer en el nuevo gobierno, sino el compromiso del MIR para apoyarlo sin reservas en la próxima justa electoral a realizarse en 1993.

Paz Zamora fue elegido presidente por el Congreso y el acompañante del general Bánzer, el democristiano Luis Ossio, fue elegido vicepresidente. El Congreso funciona, en directivas y comisiones, bajo estricto control del acuerdo patriótico MIR-ADN. El gabinete de 18 ministros fue reformado en paridad, y de modo semejante el control sobre la mayor parte de las entidades públicas, desde las prefecturas hasta las aduanas. Para asegurarse un

<sup>15</sup> Como señalamos anteriormente, el mandato parlamentario se origina en el voto presidencial y partidario. Su actuación ha sido, y parece condenada a ser, colectiva, por bancada, y no basada en decisiones "de conciencia" de carácter individual.

mayor control, el acuerdo incorporó a CONDEPA en algunas funciones. Desde entonces, los compromisos se han ido cumpliendo con regularidad.<sup>16</sup>

El mayor logro del gobierno en su primer año ha sido el mantenimiento de la estabilidad monetaria, pero sin haber logrado poner en marcha un proceso de crecimiento económico. Al contrario, la estabilidad se basa más en restricciones de carácter monetario que aumentan el riesgo de una recesión económica aún más grave. Las contradicciones en el seno del acuerdo patriótico MIR-ADN no han alcanzado situaciones críticas, aunque trascienden denuncias mutuas de ineficiencia, corrupción y falta de claridad en los objetivos políticos.

### *Nuevas figuras y nuevos actores*

Las elecciones de 1989 permitieron también la emergencia de nuevas figuras políticas que expresaron sentimientos y reivindicaciones en cierto modo ignoradas por el sistema político vigente. Así sea de modo muy conciso, queremos mencionar la existencia de vigorosos movimientos de integración y contestación política que, en perspectivas muy diversas, ponen en evidencia la persistencia de rasgos excluyentes en el sistema de representación social en el país.

Uno de esos movimientos se centra en torno al liderazgo de Carlos Palenque, que mediante programas de radio y televisión se convirtió en un "compadre" simbólico al que los necesitados de La Paz acuden en busca de ayuda. Su labor no se ha limitado a la comunicación. En algunas zonas densamente pobladas de La Paz, pero carentes de servicios urbanos, podían encontrarse consultorios médicos y jurídicos sostenidos por Palenque. Aunque en su mayor parte carecen de medios e incluso de personal, esos consultorios ratifican con hechos la voluntad benefactora de Carlos Palenque. Su prestigio se politizó luego de un intento gubernamental de acallar sus continuas críticas a las políticas de ajuste. Este movimiento se reforzó con la fundación de CONDEPA, partido al que se sumaron militantes desencantados de la izquierda, deseosos de darle una orientación más definida al movimiento de masas que respalda a Palenque.

CONDEPA reivindica el mestizaje y lo cholo como síntesis de "bolivianidad", combatiendo la discriminación social y cultural porque en ella se basaría la opresión social y la dependencia externa. La heterogeneidad cultural es, para CONDEPA, el resultado de la discriminación opresora y la

<sup>16</sup> Como parte de esos compromisos, el gobierno arriesgó su imagen democrática al prohibir que en Bolivia se realizara una sesión del Tribunal de los Pueblos (ex-Russell), que pretendía juzgar las dictaduras militares de Argentina, Chile y Bolivia de los años 70 y 80, con el fin de proteger la imagen del general Bánzer, a quien el propio Paz Zamora acusara de violaciones a los derechos humanos en un Tribunal anterior, realizado en Europa en 1975.

fuente de la dependencia nacional y el subdesarrollo.<sup>17</sup> Además de la homogenización cultural del país, CONDEPA postula un modelo de desarrollo endógeno que parta de la protección al trabajo de los pequeños campesinos y de los artesanos y defienda el control nacional y estatal de los recursos naturales.

Al apelar a la misma base social india y mestiza del campo y las ciudades, el movimiento katarista, a diferencia del anterior, no rechaza sino que reivindica la heterogeneidad cultural étnica. Este movimiento nació en Bolivia articulando reivindicaciones de la "nación aymara", a la cual correspondería cerca del 20% de la población boliviana y proporciones más pequeñas del sur peruano y del norte chileno.<sup>18</sup> Entrelazando la figura histórica de Tupac Katari, héroe de las luchas contra el colonialismo español, con el mito de su retorno "convertido en miles", este movimiento se desarrolló desde radioemisoras y centros culturales en el altiplano, llegando a controlar el proceso de renovación sindical del campesinado boliviano, a cuya cabeza estuvieron dirigentes kataristas durante varios años.

El Movimiento Revolucionario Tupac Katari de Liberación buscó en estas elecciones superar la presencia testimonial del katarismo, muchas veces discursivamente hostil y excluyente en elecciones anteriores, para establecer vínculos de comunicación con el sistema político, abriendo espacios de representación cultural y difundiendo hacia afuera del mundo aymara la propuesta de un Estado multicultural y plurilingüe. Se podría decir que fue sobre todo una candidatura intelectual,<sup>19</sup> orientada a lograr un sitio en el Congreso desde el cual denunciar la pervivencia de relaciones coloniales sobre las cuales se asientan formas de explotación del trabajo, y promover "un proyecto educativo global, que exprese a una Bolivia heterogénea, diversa, no sólo en lo cultural y en lo lingüístico, sino en lo regional". Lejos de creer que ello sería posible desde una participación minoritaria en el Congreso, Cárdenas afirmaba la necesidad de impulsar "organizaciones propias de la nación aymara, de la nación quechua, de la nación guaraní, de la nación chiquitana y de los criollos".

Finalmente un tercer movimiento político importante que ya empezó a surgir en el proceso electoral que nos ocupa fue protagonizado por Max

<sup>17</sup> En palabras de Palenque, "porque somos una sociedad tremendamente heterogénea, somos el último país". Foro debate "Elecciones 1989", organizado por la Asociación de Periodistas de La Paz, sesión del 29 de abril de 1989. Tanto ésta como las citas siguientes atribuidas a Víctor Hugo Cárdenas y al MRTKL provienen de la misma intervención. Una transcripción de la misma ha sido publicada por ILDIS con el título *Foro Debate Elecciones Nacionales 1989*, La Paz, 1989.

<sup>18</sup> Albó Xavier, "Bases étnicas y sociales para la participación aymara", en Calderón Fernando y Jorge Dandler, *La fuerza histórica del campesinado*. UNRISD-CERES, Cochabamba, 1984, p. 404.

<sup>19</sup> En una presentación pública Cárdenas decía: "seremos minoría en el Parlamento, pero lo que nos fortalece es tener la claridad y la lucidez para ver los problemas centrales del país... de nada sirve ser mayoría cuando no se tiene claro el problema".

Fernández, un emergente empresario de la industria cervecera. Aunque su rápido ascenso en el mundo de los negocios llevó a especular abiertamente sobre los orígenes de su fortuna, sugiriéndose que la misma estaría vinculada a capitales acumulados en actividades ilegales, hasta ahora no se probó nada al respecto.

Lo que sí se probó es que no solamente la Iglesia católica y las fuerzas armadas tenían cobertura de dimensiones "estatales", sino también la industria de la cerveza. Utilizando su red de comercialización, Max Fernández organizó una campaña electoral que hizo tambalear a todos los demás partidos. El *establishment* político logró finalmente bloquear su candidatura pero, como en otros casos, acrecentó su prestigio. En la percepción popular, Fernández se convirtió en una víctima a la que temerían los políticos de siempre. Organizó su propio partido, Unión Cívica Solidaridad, asentado fundamentalmente en relaciones clientelares. Su programa se resume en el eslogan: "obras, no palabras", que se manifiesta mediante regalos comunitarios e individuales (una puerta para la Iglesia en un pueblo, una bomba de agua en otro, un puente pequeño por aquí, un préstamo a la alcaldía de allá, camisetas deportivas, etcétera). Sus simpatizantes se han multiplicado rápidamente. Ya en las elecciones municipales de noviembre de 1989 alcanzó una alta votación (17% en el plano nacional), logrando el control de la mitad de las 10 alcaldías más grandes del país y el mayor número de concejales municipales a nivel nacional.

## 5. COMENTARIOS FINALES

Las elecciones de 1989 permitieron que la democracia boliviana avanzara en su consolidación. Por segunda vez consecutiva, un presidente cedió el mando a un candidato de la oposición, y los resultados electorales en sus diversas fases, aunque no sin protestas, fueron finalmente aceptados por el conjunto de los partidos y la sociedad. La democracia, como proceso socialmente construido, y por tanto basado en la acumulación de experiencias colectivas, se está fortaleciendo en Bolivia, como lo demuestra también la elevada credibilidad que muestra la población en el sistema, incluso a pesar de la desilusión que expresa con respecto de sus actores. Se podría decir que ni los partidos, ni los líderes políticos, ni los poderes institucionales están todavía a la altura del electorado. De hecho, la emergencia súbita de candidaturas populistas y clientelares expresa los problemas de representación vigentes en el sistema político y electoral boliviano.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> A este respecto es sugerente la hipótesis de Carlos Toranzo sobre la importancia de la "burguesía de piel morena" que no se siente representada ni por los partidos que apelan formalmente a la burguesía, como ADN y el MNR, ni por los partidos que presumen el carácter popular y contestatario de las mayorías mestizas. Se trataría de una nueva derecha que no pertenece al bloque dominante. Véase su artículo "Los rasgos de la nueva derecha boliviana", en *Nueva derecha y desproletarización en Bolivia*, La Paz, UNITAS-ILDIS.

Sería injusto, sin embargo, afirmar que el sistema político es indiferente a estos problemas. El desarrollo de un intenso debate sobre reformas electorales que podrían incluso requerir cambios constitucionales, muestra que por lo menos ya se acepta la existencia de dichos problemas. La dificultad es que los mismos se confrontan a una simultánea preocupación por la gobernabilidad. Como en otros casos de transición democrática, el dilema entre representatividad y gobernabilidad se ubica al centro de los conflictos en torno a la reforma institucional en Bolivia.

Un primer campo en el que este dilema se plantea es el que se origina en el desajuste entre el carácter presidencialista del sistema político y su configuración de facto por la vía parlamentaria. Desajuste tanto más grave cuanto que los parlamentarios, convertidos en electores, tienen escasa representatividad. El reconocimiento de este problema ha llevado a plantear la necesidad de diferenciar el voto, lo cual podría lograrse ya para las próximas elecciones. También, aunque más tibiamente, se ha empezado a debatir la posibilidad de transformar el sistema presidencialista por uno parlamentario, lo cual, sin embargo, requeriría de reformas más profundas y a más largo plazo. En ambos casos aparece también como un tema relevante en el debate el método de escrutinio y la definición de distritos electorales en circunscripciones territoriales más pequeñas que los departamentos en actual vigencia. Aunque ello sin duda aumentaría la representatividad territorial, podría sacrificar la pluralidad política al eliminar de la escena a los partidos minoritarios.

La necesidad de establecer una segunda vuelta electoral para la elección presidencial también se halla en discusión. La propuesta, en este caso, apunta a fortalecer el régimen presidencialista que, al basarse en una mayoría forzada, podría sin embargo verse debilitada por una composición parlamentaria muy diferente.

La discusión de estos temas es todavía muy incipiente como lo demuestra la vacilante posición de los partidos y la ciudadanía respecto de estos temas. Ellos están ya en la agenda política, pero es todavía muy temprano para establecer tendencias hacia las cuales podrían orientarse las reformas institucionales.

Un segundo campo en el que la demanda societal de representatividad se enfrenta a la necesidad de gobernabilidad del sistema político, es el tema de la descentralización política y administrativa del Estado, cuyo debate está considerablemente más avanzado. Desde 1980, por lo menos, ésta ha sido una demanda reiterada de los movimientos sociales regionales a la cual, una y otra vez, los partidos se han comprometido a responder. Hay varias propuestas en discusión pero no parece haberse logrado todavía un acuerdo sobre los alcances de este proceso. Ello es comprensible dado el profundo impacto que la descentralización tendría sobre la organización institucional del Estado y su capacidad de intervención sobre la economía y la sociedad. La lentitud con que se procede en el Congreso y el poder

ejecutivo, sin embargo, podría provocar nuevas tensiones entre los movimientos regionales y el gobierno central a un plazo relativamente breve.

Las dificultades para determinar un equilibrio adecuado entre la representatividad del sistema político, que naturalmente tiende a la manifestación de la diversidad, y la capacidad de gobernabilidad, que busca basarse en la agregación de los intereses sociales, aumentan la importancia de los partidos políticos. Siendo ellos, en definitiva, los que deben articular las demandas de representatividad y las necesidades de gobernabilidad, su fortalecimiento y renovación institucional son cruciales. Pero por ahora éste es uno de los eslabones más débiles de la democracia boliviana. Los únicos partidos que parecen dispuestos a enfrentar el desafío de su propia transformación son el MNR y el Movimiento Bolivia Libre (MBL). El primero, frente al retiro de su histórico caudillo, Víctor Paz Estenssoro, se ha visto obligado a fortalecer sus estructuras institucionales y se ha propuesto desarrollar un sistema organizativo basado en "comandos zonales", es decir, con base en ámbitos territoriales. El MBL, por su parte, está intentando romper la estructura copular que compartía con los demás partidos de izquierda, promoviendo una participación más activa de la militancia de base tanto en la selección de líderes como en la definición del programa y las estrategias partidarias. El resto de los partidos, y muy en especial los hoy gobernantes ADN y MNR, parecen dispuestos a basar su futuro en la proyección caudillista de sus máximos líderes.

Así, aunque hay muchos signos alentadores para la democracia en Bolivia, es preocupante la persistencia de rasgos excluyentes en el sistema político y su falta de capacidad para llevar a cabo innovaciones institucionales que son efectivamente demandadas por la sociedad. La relativa debilidad de los actores colectivos, resultante de la crisis, aunque ha facilitado el ajuste estructural y la estabilización económica, no puede interpretarse como un elemento a favor de la consolidación de la democracia. Podría, al contrario, entorpecerla, ya sea porque haga imposible la puesta en marcha de mecanismos de concertación social, o porque deje un vacío que podría ser peligrosamente llenado por una desagregación extrema de los conflictos y las identidades o por formas de expresión violenta de quienes opten por el caos frente a la marginación. En ese sentido, la democracia boliviana necesita tanto acelerar el proceso de innovaciones institucionales, en el plano del Estado y de los partidos, como de fortalecer a sus actores colectivos y organizaciones sociales. Mientras ello no ocurra, su consolidación seguirá siendo incompleta.