

BOLIVIA 2005
¿UNA NUEVA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA?

EL PESO DE LO INSTITUCIONAL:
AUGE Y CAÍDA DEL MODELO BOLIVIANO
The weight of institutions: summit and fall of the Bolivian model

Simón PACHANO

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Sede Ecuador)

✉ spachano@flacso.org.ec

BIBLID [1130-2887 (2006) 43, 15-30]

Fecha de recepción: mayo del 2006

Fecha de aceptación y versión final: junio del 2006

RESUMEN: Este artículo debate la relación entre el tipo de régimen y las orientaciones de la política. Analiza las características institucionales que han llevado a considerar al caso boliviano como una excepción dentro del presidencialismo predominante en América Latina. A la modalidad de elección presidencial, que ha sido considerada elemento básico en ese aspecto, añade dos componentes del diseño institucional que tienen efectos sobre los cálculos estratégicos de los actores y consecuentemente sobre la construcción de consensos. Finalmente, busca detectar la incidencia de esas mismas disposiciones institucionales en el agotamiento del modelo consensual y de coaliciones que estuvo vigente por casi dos décadas.

Palabras clave: diseño institucional, forma de gobierno, presidencialismo parlamentarizado, democracia pactada, Bolivia.

ABSTRACT: This article examines the relationship between regime type and political orientation. It analyzes the institutional features that make Bolivia an exception within the context of presidentialism in Latin America. In addition to the system for the election of the president, which has been considered the cornerstone of the political system, there are two other features of institutional design which have effects on the strategic calculations of the political actors, and consequently, also for consensus building. Finally, the article addresses how these same features have impacted on the decline of the consensus and coalition based political model that has prevailed for almost two decades.

Key words: institutional design, political system, parliamentarism and presidentialism, pacted democracy, Bolivia.

I. INTRODUCCIÓN

Durante casi dos décadas, Bolivia fue tomada como modelo de construcción de consensos tanto en lo económico como en lo político. Los acuerdos alcanzados en 1985, asentados sobre pocas pero profundas reformas, introdujeron cambios sustanciales en las reglas del juego político y por consiguiente en las condiciones existentes para la toma de decisiones. En términos generales, desde ese momento se estableció dentro de las élites políticas un consenso sobre la democracia y la economía de mercado (Romero, 1999; Lazarte, 1993; Laserna, 1992; R. Mayorga, 2003; Conaghan, 1996; Conaghan, Malloy y Abugattás, 1990; Tanaka, 2003; Hofmeister, 2004)¹. De ahí en adelante, Bolivia vivió un período relativamente largo de estabilidad política y de continuidad en la orientación de la política económica, en el que además se introdujeron sucesivas reformas en las reglas del juego político².

En el mundo académico existe una explicación ampliamente aceptada acerca de este hecho inusual. Así, el elemento causal se encontraría en las características específicas del tipo de régimen instaurado en Bolivia, y que lo convierten en un *semipresidencialismo/semiparlamentarismo* (Verdesoto, 2005: 14), un *presidencialismo parlamentarizado* (R. Mayorga, 2003; García, 2003), un *presidencialismo atenuado* (R. Mayorga, 1992: 53) o en un *presidencialismo híbrido* (Gamarra, 1992: 27). La elección del presidente de la República por parte del Congreso, en caso de que no existiera un ganador absoluto en la votación directa, es señalada como el factor explicativo central o, si se quiere, como la variable independiente, cuyos resultados son la estabilidad política y la continuidad en la orientación de las políticas.

De esta modalidad de elección se desprenden, según esas interpretaciones, varios efectos positivos. En primer lugar, se harían imprescindibles los acuerdos no solamente para elegir al presidente sino también para el ejercicio gubernamental³. En segundo lugar, esa misma necesidad de contar con los votos de otro u otros partidos para la

1. Romero señala que fue posible establecer consensos de amplia base social a causa del mandato electoral (vale decir la legitimidad política) y por la gravedad de la crisis. Esto habría abierto el camino para los consensos sobre tres ejes básicos: la democracia como régimen político, la economía de mercado y el multiculturalismo (S. ROMERO, 1999: 49 y ss.). Considero que se pueden plantear algunas dudas acerca del último aspecto, no así de los primeros.

2. Las reformas se iniciaron con la definición de la *Nueva Política Económica* (contenida fundamentalmente en el Decreto Supremo número 21.060, de agosto de 1985, de apertura y liberalización de la economía), con la que se cerró el ciclo del modelo estatal y económico instaurado con la Revolución de 1952 (véase R. MAYORGA, 1992: 11; E. GAMARRA, 1992: 27 y ss.; G. ARDAYA y L. VERDESOTO, 1994: 9; W. HOFMEISTER, 2004: 69). Fueron continuadas por medio de varios instrumentos legales, entre los que se destacan las reformas electorales de 1986 y de 1993, así como la promulgación de la Ley de Participación Popular en 1993.

3. Refiriéndose a las primeras experiencias de elección de presidentes del período democrático, Gamarra señala que «para las relaciones entre los poderes del Estado y los partidos políticos, la elección del Presidente por parte del Congreso Nacional es un aspecto crítico pues en un sistema multipartidista sugiere a todo partido que las coaliciones entre dos o más partidos serán absolutamente necesarias para el próximo período presidencial. La colaboración entre partidos es extremadamente

elección en el Congreso y sobre todo para formar gobierno, tendría un efecto moderador de la competencia política. En tercer lugar, las coaliciones establecidas de esa manera permitirían superar en buena medida los problemas de legitimidad dual propios del presidencialismo. Finalmente, ese tipo de elección tendría un efecto reductor del número de partidos al limitar el campo de acción de los partidos pequeños en tanto su éxito y sus posibilidades dependen no solamente de los resultados de la elección presidencial sino fundamentalmente de la legislativa (García, 2003)⁴. Finalmente, todo ello llevaría a la conformación de tendencias centripetas que acercarían las posiciones de los principales partidos y, por tanto, se produciría la continuidad en las políticas.

La explicación es, sin duda, muy atractiva y sugerente. Su validez se refuerza cuando un análisis comparativo con otros países del continente demuestra que, ante condiciones económicas, sociales y políticas similares, éstos no pudieron constituir gobiernos que contaran con apoyo en el Congreso y que dispusieran del espacio necesario para la formulación de políticas de largo alcance. En algunos de esos países los gobiernos debieron acudir a medidas desesperadas, generalmente de corte clientelar, para apenas lograr su supervivencia, como lo ilustra el caso de Ecuador (Mejía, 2003; Pachano, 2001). Otros países debieron optar por la vía autoritaria, cuya mejor expresión es el proceso ocurrido en Perú entre 1992 y 2001 (Tanaka y Marcus-Delgado, 2001; Cotler y Grompone, 1995; Grompone y Mejía, 1995). Otros países encontraron la fórmula en las viejas prácticas del populismo caudillista, con la experiencia venezolana a la cabeza (Carrasquero, Maingon y Welsh, 2001; Penfold, 2001; Kornblith, 2004; Molina, 2003a, 2003b).

Esta explicación, que se inscribe en una perspectiva claramente institucionalista, tiene también una fortaleza metodológica en tanto permite identificar con bastante claridad la relación de causalidad mientras se controla el resto de variables (económicas, sociales, políticas, culturales). En efecto, tanto en el análisis comparativo como en el estudio del caso boliviano en sí mismo, es posible valorar el peso que tiene ese elemento del diseño institucional (la elección del presidente en el Congreso) dentro del conjunto de elementos condicionantes.

Sin embargo, hay tres razones muy importantes para pensar que ha llegado el momento de revisar cuidadosamente esta explicación. En primer lugar, una razón de carácter fáctico es que la estabilidad política ha dejado de ser una constante, el sistema de partidos prácticamente se ha pulverizado, los acuerdos políticos ya no constituyen el elemento central de la política y se han roto los acuerdos básicos acerca de la

importante. En 1989, los políticos bolivianos parecían haber logrado un equilibrio que no se hubiera alcanzado con un sistema puramente presidencial, especialmente con un presidente elegido por una segunda vuelta» (E. GAMARRA, 1992: 32). Sin embargo, el mismo autor hace notar la insuficiencia de esa explicación en condiciones donde impera el patronaje, vale decir, el clientelismo (véase *ibid.*: 36), sobre lo que volveré más adelante.

4. Este último aspecto tuvo mayor importancia desde las elecciones realizadas después de las reformas realizadas en 1994, ya que se limitó la elección dentro del Congreso a los dos candidatos con mayor votación, en lugar de los tres primeros como era hasta ese momento. Es decir, se incrementó la exigencia sobre los partidos, lo que significaba menos posibilidades para los más pequeños.

economía y de la democracia. Por tanto, es posible suponer que existieron otros factores, más fuertes que aquel elemento del diseño institucional, que determinaron su neutralización y finalmente lo transformaron en algo ineficaz en términos de causa de los resultados positivos mencionados. En segundo lugar, existe una razón de carácter teórico y conceptual, que alude a la necesidad de diferenciar con claridad entre dos tipos de efectos de esa modalidad de elección presidencial: los que se manifiestan en la estabilidad política y los que se pueden observar en la continuidad de las políticas (o, si se quiere, en los consensos sobre las orientaciones económicas, sociales, etc.). La tercera razón es también de carácter metodológico-conceptual, y consiste en un llamado de atención sobre la ausencia de otros componentes del sistema político en el análisis que se ha realizado hasta el momento. Por tanto, es necesario incluir nuevas variables en una revisión de los hechos ocurridos dentro del propio período de estabilidad.

Una primera opinión (o hipótesis) que quiero plantear al respecto es que los resultados políticos positivos que se obtuvieron en Bolivia dependieron en buena medida de la disposición constitucional señalada, pero que ella habría sido estéril sin la presencia de otros elementos propios del diseño institucional del sistema político, pero también sin unos cálculos estratégicos específicos de los actores políticos. Una segunda hipótesis es que, a pesar de haber sido factores fundamentales para lograr la estabilidad política, esos componentes institucionales son insuficientes para explicar la tendencia centrípeta que se expresaría en la continuidad de las políticas económicas. Finalmente, sostengo que, a pesar de que operaron adecuadamente mientras se pudo mantener la hegemonía de tres partidos (dentro de un bipartidismo sui generis, como se verá más adelante), aquellos arreglos institucionales se transformaron en obstáculos para la inclusión de nuevas demandas en la agenda política.

En las dos secciones siguientes del presente texto entrego algunos elementos para desarrollar estas hipótesis dentro de una doble revisión de la explicación usualmente utilizada. En una violación de las leyes de la cronología, comenzaré por el análisis de los hechos más cercanos en el tiempo, esto es, por la ruptura de la situación que prevaleció durante dieciocho años, para pasar de inmediato a una breve descripción de las características básicas de ese período. Ése es el contenido de la primera sección. El análisis de algunos componentes del diseño del sistema político y su influencia en las conductas de los actores es el material de la segunda sección. Finalmente, en la tercera sección presento algunas conclusiones.

II. EL MODELO EN FUNCIONAMIENTO

El 17 de octubre de 2003 una revuelta popular provocó la renuncia del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, quien llevaba solamente catorce meses en el gobierno. Esta fecha puede ser tomada como el hito que marca el fin del modelo político de *democracia pactada* (R. Mayorga, 1992: 43). Hasta el momento no se cuenta con explicaciones adecuadas sobre las causas que pudieron desembocar en una situación de esa naturaleza, especialmente si se considera que si algo caracterizó a Bolivia fue la capacidad del sistema

político para procesar exitosamente las demandas políticas. Por consiguiente, la pregunta central en este aspecto debe apuntar no solamente hacia la búsqueda de esas causas, sino también a tratar de encontrar explicaciones acerca de la pérdida de esa capacidad de respuesta del sistema político.

En vías a encontrar esas respuestas, cabe destacar las expresiones de descontento popular que se hicieron evidentes en las movilizaciones del año 2000 en Cochabamba y las de febrero de 2003 en La Paz. Es posible atribuir ese *desborde popular* al deterioro (o por lo menos estancamiento) de las condiciones de vida de sectores mayoritarios de la población, especialmente si se tiene en cuenta que la acción de todos los gobiernos que se sucedieron a lo largo del período se había centrado en los resultados económicos. Su mayor logro fue la baja tasa de inflación, pero ésta no estuvo acompañada de avances significativos en el crecimiento económico, en los niveles de inversión, en los volúmenes de las exportaciones y, en consecuencia, en los niveles de empleo y de ingreso de la población⁵.

De esa manera, se podría sostener que en el origen de la insatisfacción popular se encontraban los bajos rendimientos sociales. Sin embargo, en mi opinión esto es sólo parcialmente acertado ya que tanto en la *guerra del agua* de Cochabamba, como en las movilizaciones de febrero en La Paz, si bien hubo componentes reivindicativos de carácter social y económico, en realidad predominaron los aspectos políticos⁶. De la misma manera, los hechos de octubre de 2003 sólo de manera muy indirecta pueden ser atribuidos a reivindicaciones sociales o económicas, ya que más bien se derivaron de demandas muy acotadas de determinados sectores específicos⁷. Obviamente, se puede sostener que en el origen se encuentra el deterioro acumulado de las condiciones de vida de la población, lo que es una verdad incontestable, pero se sitúa en un nivel de generalidad tan alto que termina por explicar muy poco. Su simple formulación equivaldría a sostener que todas las sociedades que viven en condiciones de pobreza estarían condenadas a vivir en permanente estado de convulsión, lo que pierde valor precisamente al analizar el propio caso boliviano.

Considero que si se quiere superar ese nivel extremadamente general es necesario recapitular algunos hechos anteriores y revisar algunas características del sistema político boliviano. En este sentido, en primer lugar, es preciso reconocer que las primeras manifestaciones de agotamiento del modelo de democracia pactada, que se hicieron evidentes en las elecciones del año 2002, tuvieron su antecedente en la práctica del último

5. A lo largo del período la pobreza apenas se redujo en menos de cinco puntos porcentuales y el crecimiento económico no superó el 4% anual (véase M. TANAKA, 2003).

6. Aún son escasas las interpretaciones de las causas, los contenidos y las modalidades de estas movilizaciones. Un intento en este sentido se encuentra en R. PRADA (2004) que, en un plano más discursivo que analítico, sostiene que ellas constituyeron la expresión del agotamiento del modelo neoliberal y la eclosión de un modelo alternativo.

7. «El detonante que permitió el ascenso cualitativo del movimiento fue un operativo militar del gobierno para desbloquear el acceso a una población mestiza rodeada de población indígena –Sorata– y que atraviesa por otra población de tradición reivindicativa y de alta significación para el nacionalismo revolucionario –Warisata–» (L. VERDESOTO, 2005: 50).

de los gobiernos que surgieron de los acuerdos políticos. En efecto, el gobierno encabezado inicialmente por Hugo Banzer y después por su vicepresidente Jorge Quiroga (1997-2002) desvirtuó totalmente aquella modalidad de gestión política cuando conformó lo que se denominó la *megacoalición*. En esta participaron, además de los dos partidos que constituyeron la alianza triunfadora (ADN y MIR), los partidos populistas que habían irrumpido en el escenario político desde fines de la década de los ochenta (CONDEPA y UCS), así como otro partido de igual signo conformado poco tiempo antes (NFR).

La presencia de estas organizaciones marcó tres diferencias notorias con las pautas que habían regido para la conformación de los gobiernos anteriores. Por una parte, era la primera vez que había un alto número de partidos, lo que obligaba a profundizar el carácter prebendalista del modelo. Por otra parte, trasladaba al interior del gobierno buena parte de las disputas, especialmente las que tenían como objetivo la captación de recursos económicos y políticos⁸. Finalmente, su propia condición de partidos claramente clientelares y personalistas tendía a arraigar las prácticas de ese tipo y a dejar en segundo plano los acuerdos programáticos. Todos esos elementos determinaron el comienzo del fin de la lógica que se había establecido desde 1985. Simplemente, ésta no podía seguir existiendo dentro de esas condiciones.

Cabe abordar este último punto con más detenimiento, y para ello es necesario recordar que el primer acuerdo político que tuvo resultados positivos en la capacidad de toma de decisiones fue el Pacto por la Democracia. Éste se estableció entre el partido de gobierno y el principal partido de la oposición (MNR y ADN, respectivamente) con el objetivo de apoyar la iniciativa gubernamental denominada Nueva Política Económica (NEP). Es importante destacar –para efectos del tema central de este artículo– que el pacto no tuvo como objetivo la elección del presidente, ya que se produjo después de que ésta se había realizado en el Congreso⁹. Así mismo, no fue un acuerdo de cogobierno o de participación en la administración gubernamental, sino más bien de establecimiento y preservación de una orientación de política económica, lo que incluía por cierto el compromiso del gobierno en funciones para hacer posible la alternabilidad con el partido de oposición (Gamarra, 1992: 29). En otras palabras, este primer acuerdo entre dos partidos tuvo un carácter predominantemente ideológico-programático y no estuvo determinado de manera alguna por la modalidad de elección del presidente en el Congreso.

El segundo gobierno, elegido en 1989, fue el que inauguró la lógica de alianzas de gobierno propiamente dichas y el que dio inicio a los pactos previos a la elección presidencial. Aunque, debido a la ausencia de mayoría absoluta en la elección directa, los dos presidentes elegidos antes de éste requirieron del mecanismo establecido en la

8. En la práctica, el único partido que quedó fuera de la coalición fue el MNR, que de esa manera podía ocupar cómodamente el lugar de la oposición frente al que aparecía como un acuerdo orientado exclusivamente a la satisfacción de intereses partidistas.

9. Hugo Banzer con ADN obtuvo el primer lugar en las elecciones de 1985, con el 33,2% de los votos, seguido por Víctor Paz Estenssoro del MNR, con el 30,7%. El MIR (que obtuvo el 10,3%) y otros grupos de izquierda se unieron al MNR y eligieron a Víctor Paz. Por tanto, Banzer fue más bien perjudicado por la modalidad de elección presidencial.

Constitución, ninguno de ellos fue el producto de un pacto establecido específicamente para la elección en el Congreso¹⁰. El Acuerdo Patriótico, suscrito por el MIR y ADN, tuvo por consiguiente la forma de pacto parlamentario y de coalición gobernante, lo que marcó una diferencia sustancial con la modalidad establecida en el gobierno inmediatamente anterior¹¹. Adicionalmente, este entendimiento incluyó ya no la alternación entre los dos partidos involucrados en él, sino la continuidad bajo la forma de una alianza de carácter permanente entre los dos partidos, lo que se manifestó en la siguiente elección (1993) a la que acudieron bajo la cobertura del mismo Acuerdo Patriótico.

Las diferencias entre ambas experiencias radican no solamente en los acuerdos que constituyeron a los gobiernos, sino sobre todo en la manera en que manejaron las relaciones dentro de cada gobierno y entre éstos y los partidos de la oposición. Como he señalado antes, el factor fundamental para la constitución del gobierno de Víctor Paz Estensoro fue el acuerdo con el MIR (y otros grupos minoritarios) para la elección, lo que abrió paso a una negociación permanente por cargos y prebendas dentro del gobierno (Ardaya y Verdesoto, 1994; F. Mayorga, 1998). Pero el elemento central para su gestión gubernamental –y el que explica su capacidad para formular y sostener políticas– fue el Pacto por la Democracia con ADN, el principal partido de la oposición. Éste fue el factor que le otorgó amplio espacio para la gestión, especialmente en la definición de la política económica.

Por el contrario, en el gobierno de Jaime Paz Zamora el mismo acuerdo legislativo estructurado para la elección del presidente se mantuvo como coalición gubernamental, lo que en la práctica llevó a la exclusión de la oposición. Por consiguiente, entre uno y otro se perdió el factor más importante que se puede desprender de la modalidad de elección en el Congreso, esto es, la posibilidad de obtener un compromiso por parte de la oposición. En síntesis, el gobierno del Acuerdo Patriótico abrió las puertas para la implantación de una modalidad en que la oposición queda excluida y por tanto los consensos se reducen a la coalición gobernante. De esta manera se iniciaba el retorno de los aspectos más negativos del presidencialismo.

El tercer gobierno, producto de la elección de 1993, mantuvo las características de su antecesor. Para la elección en el Congreso recibió el respaldo de los partidos populistas (CONDEPA y UCS) y de la única agrupación de izquierda que tuvo alguna

10. La alianza que llevó al gobierno a Hernán Siles, en 1982, se había conformado como coalición electoral entre el MNRI y el MIR, para participar en las elecciones de 1980 (que fueron desconocidas por el golpe militar de García Meza). Por tanto, no fue un acuerdo establecido dentro del Congreso para la elección o nominación del presidente. La elección de Víctor Paz, como se ha visto, fue el producto de un acuerdo parlamentario, pero no dio como fruto una coalición gobernante. En este sentido, es importante diferenciar entre las coaliciones electorales, las que se forman para la elección o nominación en el Congreso y las de gobierno, como lo hace E. GAMARRA (1992: 26).

11. En 1989, Gonzalo Sánchez de Lozada (MNR) triunfó en las urnas (con el 25,8% de los votos), pero la formación del Acuerdo Patriótico determinó la nominación congresal de Jaime Paz (que, con el 22,0%, había ocupado el tercer lugar, debajo del 25,4% de Hugo Banzer). Al presentar la candidatura de Sánchez de Lozada, el MNR había roto su compromiso de apoyar a ADN, lo que fue un factor de importancia para empujar a este partido a la alianza con el MIR.

importancia electoral (MBL)¹². Los mismos partidos pasaron a formar parte de la coalición gubernamental, lo que se tradujo en una cómoda mayoría legislativa (Romero, 1999: 46; F. Mayorga, 2001: 172). Pero al mismo tiempo, esto significó la exclusión de la oposición de similar manera a lo que había hecho el gobierno anterior¹³. Al parecer, la modalidad introducida por el gobierno del Acuerdo Patriótico se había implantado en la gestión presidencial boliviana, y lo había hecho bajo la lógica de un bipartidismo que sin embargo amparaba a varios partidos en su interior. En efecto, el sistema multipartidista moderado que giraba en torno a «una *estructura de tríada partidista* (MNR, MIR, ADN)» (R. Mayorga, 2004: 29, cursivas en el original) fue más bien un bipartidismo ya que desde 1989 en adelante dos de los partidos (ADN y MIR) actuaron como un solo frente (el Acuerdo Patriótico) que tenía como contendor al otro partido significativo (MNR). Como sucede en muchos países en donde predomina el bipartidismo (véase Sartori, 1992; Ware, 2004), también éste incluía y excluía alternativamente a los partidos más pequeños.

Ésta fue la lógica que llegó a su máxima expresión en el gobierno que surgió de la elección de 1997. La administración de Hugo Banzer llevó hasta el extremo las características que se habían venido incubando desde el primer período del Acuerdo Patriótico, esto es, la ausencia de acuerdos con el principal partido de la oposición, la inclusión en el gobierno de los partidos pequeños con el fin de lograr apoyo legislativo (tanto para la elección presidencial como para la gestión gubernamental) y la consolidación de las prácticas clientelares y prebendalistas como mecanismo de preservación de esos acuerdos (Lazarte, 1992: 79).

Por consiguiente, dentro del sistema político boliviano se habían instalado varios elementos contradictorios, que socavaban los cimientos de su estabilidad. Por una parte, se había establecido una lógica bipartidista excluyente, asentada en la confrontación con la oposición, al contrario de lo que ocurrió en el primer gobierno cuando la característica fue precisamente el acuerdo con ésta¹⁴. Por otra parte, debido a la imposibilidad de que los partidos *significativos* obtuvieran mayoría (aun cuando formaran una coalición estable como el Acuerdo Patriótico), fue necesaria la colaboración de otros partidos, lo que significó no solamente ampliar las coaliciones gubernamentales sino sobre todo someterlas a la presión de las demandas clientelares y prebendalistas.

12. La elección de Sánchez de Lozada en el Congreso se facilitó por la alta proporción de votos que alcanzó en la elección directa (33,8%) y la distancia con respecto a su inmediato seguidor (Banzer, que obtuvo el 20,0%).

13. Con exclusión de la oposición me refiero a la ausencia de acuerdos explícitos, como el que se produjo bajo el gobierno de Víctor Paz con el principal partido de oposición (ADN), lo que no niega la existencia de consensos implícitos acerca de temas fundamentales. Éstos sí existieron no solamente a lo largo del gobierno de Sánchez de Lozada, sino en general de las cuatro administraciones que se sucedieron desde 1985. En realidad, con excepción de los partidos populistas y de las agrupaciones que surgieron más adelante (MIP y MAS), los partidos bolivianos compartieron la perspectiva básica a la que aludí al inicio de este texto acerca de la democracia y de la economía de mercado.

14. En realidad, se trata de una lógica bipartidista excluyente-incluyente en múltiples sentidos, ya que a la vez que excluye a la oposición incluye a los partidos pequeños.

Como se verá más adelante, estos elementos significaron de hecho la profundización de los rasgos más negativos del presidencialismo y llevaron a la neutralización de los aspectos positivos que podían derivarse de la modalidad de elección presidencial. De manera especial, se fue debilitando el impulso hacia los consensos, que era precisamente el principal resultado que se podía derivar de ese mecanismo. La posibilidad de establecer gobiernos de consenso quedó anulada desde el momento en que la elección en el Congreso se convirtió en un dispositivo para excluir a la oposición y para lograr apoyos que entrañaban altos costos políticos y programáticos.

III. INSTITUCIONES: CAUSAS Y EFECTOS

En este punto es preciso hacer un alto y volver sobre la relación causal propuesta por quienes han sostenido la explicación descrita al inicio de este texto. Como se pudo ver, en lo esencial aquella explicación sostiene que el mecanismo de elección presidencial facilita los consensos porque exige establecer coaliciones dentro del Congreso y éstas pueden convertirse en acuerdos de gobierno. Pero la explicación va más allá y alude –aunque más bien de manera indirecta– al efecto moderador que tendría la disposición constitucional en la relación entre el gobierno y la oposición y al papel que a ésta le cabe en la obtención de la estabilidad como resultado final. Esa alusión indirecta se encuentra en el supuesto básico que está detrás, y es que en la medida en que se hace necesaria la conformación de coaliciones para la elección presidencial en el Congreso –y eventualmente para gobernar–, los actores políticos tenderían a bajar el nivel de los enfrentamientos y a reducir la distancia entre ellos. Es decir, se conformaría una tendencia centrípeta que facilitaría los entendimientos entre el gobierno y la oposición.

Sin embargo, la breve revisión realizada en la sección anterior permite ver que ese segundo efecto solamente se produjo en el período 1985-1989, mientras que en el anterior y en los cuatro siguientes se formaron coaliciones de gobierno que excluyeron a la oposición. Además, ese período tuvo otra particularidad en tanto el acuerdo con la oposición se realizó ya dentro del ejercicio del gobierno, de modo que no puede ser considerado como un efecto de la disposición constitucional. En consecuencia, lo ocurrido en cinco de los seis gobiernos demuestra que no se produjo el que se suponía sería el efecto central de ese elemento del diseño institucional. Se puede sostener, ciertamente, que el resultado evidente del procedimiento de selección presidencial fue la conformación de alianzas legislativas-gubernamentales, lo que no deja de ser un elemento altamente positivo dentro de la historia de inestabilidad que caracterizó a Bolivia, pero eso no supone necesariamente el acercamiento entre el gobierno y la oposición. Por tanto, no es un elemento suficiente para explicar la tendencia centrípeta del sistema, especialmente en lo que se refiere a la toma de posiciones acerca de los temas fundamentales del país. Esto quiere decir que es necesario buscar otras causas para explicar los consensos en torno a la democracia y a la economía de mercado que caracterizaron a la mayor parte del período, ya que es verdad que la forma de elección del presidente

tuvo efectos moderadores (que se expresaron en la conformación de coaliciones), pero nada asegura que éstos no hayan sido puramente instrumentales.

Entre esas causas adicionales se pueden identificar dos elementos añadidos del diseño institucional que han sido muy poco estudiadas por los académicos que se han ocupado de este caso. En primer lugar, considero que se debe dar mayor importancia al voto único presidencial-legislativo, que ha tenido varios efectos sobre el sistema de partidos, sobre las estrategias de los diversos actores políticos (partidos, movimientos y agrupaciones ciudadanas) y sobre las conductas de los electores. En términos generales, éste ha actuado como reductor del número de partidos y puede ser considerado como un factor tan importante como la modalidad de elección presidencial para impulsar la conformación de coaliciones.

El hecho fundamental es que, dada la integración entre el voto presidencial y el legislativo, la posibilidad de obtener escaños se ha visto fuertemente limitada para los partidos que no presentan candidato presidencial, lo que puede inducir a escoger entre tres estrategias alternativas. Primera, la presentación de candidatos presidenciales propios para lograr un efecto de *arrastre* de las listas de senadores y diputados. Segunda, la participación en coaliciones electorales que aseguren un determinado número de escaños y algún grado de participación en el gobierno. Tercera, la presentación de candidatos únicamente para el Congreso, dentro de un cálculo de costo-beneficio realizado a partir de la evaluación de su propia fuerza.

De acuerdo a las cifras electorales se puede sostener que predominó la primera opción, esto es, la participación de todos los partidos en las elecciones presidenciales, ya que siempre se presentó un alto número de candidatos (con una media de 12,3 para todo el período)¹⁵. La estrategia que está detrás de esta alta participación electoral queda en evidencia cuando se observa que la distribución de la votación entre los candidatos tendió a concentrarse en los partidos que ocuparon los tres primeros lugares, mientras los demás obtuvieron porcentajes significativamente bajos. Es decir, la mayor parte de los partidos habría visto a la elección presidencial como el mecanismo que les permitiría obtener los votos necesarios para contar con algunos escaños legislativos, lo que se posibilitaría por la utilización de una fórmula proporcional en la asignación de estos últimos.

Así, con votaciones relativamente pequeñas podrían alcanzar una representación nada despreciable en el Congreso, sin que interese en mayor medida el resultado de la elección presidencial¹⁶. Esto hizo que la segunda estrategia, la formación de coaliciones para conformar las listas de diputados y senadores, fuera utilizada como un recurso

15. El número de candidatos presidenciales fue de 13 en 1980, 17 en 1985, 9 en 1989, 14 en 1993, 10 en 1997 y 11 en 2002. Comparativamente, en Ecuador la media para el período 1979-2002 es de 9,1 y en Perú, para el período 1980-2000, es de 10,8.

16. Esto se refleja en el número efectivo de partidos en las elecciones presidenciales que, si bien alcanza una cifra relativamente alta (4,8 para el período completo), al compararla con la media del número absoluto de candidatos (12,3) se demuestra que la mayor parte de los partidos no tuvieron significación en la elección presidencial y que acudieron a ella a pesar de sus propias limitaciones en ese campo.

adicional y supeditado al anterior, mientras que la tercera –participación en elecciones legislativas sin candidato presidencial– apenas ocupó un lugar marginal. De esta manera el voto único ayudó a la conformación del sistema tripartito al que ha aludido constantemente la literatura académica (o bipartidista, en los términos que he señalado antes), una de cuyas características era ciertamente la cercanía entre sus integrantes. En estas condiciones, los tres partidos *significativos* (MNR, ADN y MIR) estaban prácticamente obligados a reducir las distancias entre ellos como una garantía de estabilidad del sistema que los favorecía, pero a la vez a integrar a las otras fuerzas que podrían poner en riesgo su predominio¹⁷.

En segundo lugar, sostengo que también es necesario prestar mayor atención a la existencia de la barrera de representación del 3% para las elecciones de diputados en circunscripciones plurinominales (R. Mayorga, 2005: 3). En este aspecto también se debe atender al efecto sobre los cálculos estratégicos de los actores, ya que una disposición de esa naturaleza les obliga a desarrollar acciones orientadas a superar esa barrera. Inevitablemente, deben optar por conformar partidos de alcance nacional, lo que puede hacerse por medio de la constitución de un partido nuevo o, más bien, por la reagrupación de organizaciones pequeñas y dispersas o, finalmente, por la integración de las que recién nacían en otras ya existentes. Esta última es la que parece haber predominado a lo largo del período, hasta la elección del año 2002¹⁸.

En ese año cambió radicalmente el panorama cuando surgió una cuarta fuerza (el MAS) y prácticamente desapareció uno de los tres partidos *significativos* (ADN)¹⁹. Mientras ello no sucedió, el sistema pudo funcionar sobre la base de los tres partidos y de las coaliciones que establecían entre ellos y con los otros partidos. Para ello fue decisiva la existencia de la barrera de representación, ya que actuaba como un mecanismo disuasivo para las nuevas organizaciones y por tanto de protección de quienes ya estaban dentro del sistema. Se conformó así un esquema que solamente podía ser desmontado por la presencia de un nuevo partido que tuviera fuerza a nivel nacional, como en efecto ocurrió cuando surgió el MAS.

Lo dicho lleva a pensar que es probable que estos dos elementos del diseño institucional, junto a la modalidad de elección del presidente, hayan jugado un papel importante para que se produzca el acercamiento entre los partidos. Sin embargo, aunque

17. En gran medida, esto es lo que explica la doble característica de inclusión-exclusión del sistema, ya que por un lado aseguraba el predominio de aquellos partidos en el ámbito del ejecutivo, mientras por otro lado abría la participación de los demás en la arena legislativa y solamente como compañeros de segundo orden en el gobierno.

18. Hay muchos ejemplos al respecto, pero quizás el más llamativo por la evolución posterior de los acontecimientos es el de la alianza de los campesinos productores de coca, encabezados por Evo Morales, con Izquierda Unida en las elecciones de 1989, que constituyó un acuerdo beneficioso para los dos integrantes (véase M. TANAKA, 2003: 96).

19. Ciertamente, a lo largo del período hubo indicios de que el sistema asentado sobre el trípole de partidos podría alterarse por la entrada de otras agrupaciones, especialmente cuando surgieron CONDEPA y UCS, pero como se ha visto estas agrupaciones fueron rápidamente integradas en las coaliciones y además, algo muy importante, nunca lograron rebasar su condición de organizaciones de base regional.

pueden dar pistas sobre el origen de la tendencia centrípeta, los tres factores institucionales no son suficientes para explicar en su totalidad los acuerdos alcanzados sobre los aspectos fundamentales. En otras palabras, es probable que sin ellos no se hubiera dibujado esa tendencia, pero a la vez es posible sustentar que ésta no se debió solamente a ellos. La explicación puede ser mucho más compleja, pero dentro de ella con seguridad les cabe un lugar de primera importancia a estos elementos institucionales²⁰.

IV. EL FIN DEL MODELO

Como una manera de concluir, es preciso preguntarse por las causas que provocaron el derrumbe del sistema de partidos y, derivado de éste, la terminación de la política de acuerdos o, en general, de la *democracia pactada*. Para obtener una respuesta confiable y sólidamente sustentada sería conveniente también en este aspecto acudir a un análisis que considere las interrelaciones que se producen entre los diversos niveles, lo que obviamente no puede ser realizado en los marcos de este texto. Dentro de esta limitación, y como una manera de continuar con el análisis de los factores institucionales, se puede asegurar que si bien los elementos tratados (modalidad de elección presidencial, voto único y barrera de representación) fueron fundamentales para constituir el sistema de partidos y ayudaron a impulsar una política basada en los consensos, a partir de un determinado momento ellos se convirtieron en obstáculos para la permanencia de esas mismas características. Por consiguiente, es imprescindible encontrar ese momento y, sobre todo, detectar sus especificidades.

Como es obvio, la referencia a *momentos* en términos sociales y políticos alude a procesos que se van desarrollando en el tiempo y no necesariamente a hechos específicos que puedan establecer cortes drásticos en el tiempo. Por ello, como señalé en la primera sección, no considero conveniente tomar al fin del gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada como el hito que marca el fin del modelo político boliviano. Por el contrario, las características de elección y conformación de los gobiernos, así como de algunas características del sistema político boliviano, demuestran que para obtener una respuesta se debe hacer referencia a procesos que se fueron desarrollando a lo largo de varios años. Pero, independientemente de eso, lo importante es que los factores institucionales tratados a lo largo de este artículo dejaron de cumplir la función que habían desempeñado con éxito durante casi dos décadas y el sistema se fue para abajo.

La explicación parece encontrarse en el agotamiento de los factores que inicialmente constituyeron su propia fortaleza, esto es, su impulso a la conformación de un sistema de partidos de pluralismo moderado y la compulsión a la conformación de coaliciones tanto para la elección como para la administración gubernamental. Esto es así porque

20. Un acercamiento de ese tipo se encuentra, con diversos matices, en M. TANAKA (2003), R. MAYORGA (2004, 2005), C. CONAGHAN (1996), C. CONAGHAN, J. MALLOY y L. ABUGATÁS (1990) y G. ARDAYA y L. VERDESOTO (1994), pero aún está pendiente un análisis que se proponga como objetivo encontrar los elementos que expliquen la política de consensos.

la estructuración de un sistema de esa naturaleza tiene como contrapartida inevitable la exclusión de un amplio conjunto de organizaciones, especialmente de las fuerzas nuevas que son portadoras de demandas diferentes a las que son canalizadas por los partidos del sistema.

Es por ello que las nuevas fuerzas aparecieron siempre como amenazas para el sistema, como elementos que debían ser rechazados para garantizar la estabilidad en todos los niveles²¹. Es en ese campo en donde marcaba su presencia el carácter excluyente del sistema. Pero a la vez esas mismas fuerzas fueron rápidamente integradas en la lógica predominante, pero siempre subordinadas a las que constituían el sistema en sí mismo. Este doble juego de exclusión-inclusión hizo que el sistema fuera percibido como un ámbito cerrado que escondía privilegios para una minoría que se alzaba con la representación política (Lazarte, 2000).

Para que esto se mantuviera era imprescindible que no surgieran organizaciones de alcance nacional que pusieran en cuestión la lógica en que se asentaba. La arremetida de CONDEPA y UCS pudo ser neutralizada en gran medida por el carácter claramente regional de sus respectivas organizaciones (Tanaka, 2003). En realidad, aun en sus mejores momentos fueron partidos reducidos a un número muy pequeño de departamentos e incluso a determinados espacios dentro de ellos (Romero, 2003), lo que se constituyó en un elemento adicional para impulsarles a entrar en coaliciones con los partidos de alcance nacional²². Pero, como he señalado antes, fue precisamente la lógica con que se hicieron esas alianzas uno de los elementos básicos para el debilitamiento del sistema ya que contribuyeron a neutralizar los efectos positivos que se desprendían de las disposiciones institucionales.

Un tipo de régimen que se sitúa en un lugar relativamente distante de los modelos puros de presidencialismo y de parlamentarismo tiende por definición a alentar las alianzas, pero éstas pueden ser no solamente inútiles sino incluso negativas cuando asumen una orientación excluyente y, sobre todo, cuando no tienen otro contenido que el pragmatismo. Las que se realizaron desde 1989 en adelante estuvieron inmersas precisamente en esa orientación, de manera que no aseguraban el contenido y la continuidad de las orientaciones políticas sino solo estabilidad del sistema. Además, redujeron los consensos a los entendimientos que podían lograrse entre los integrantes de la coalición gobernante (amparados en el clientelismo y en el prebendalismo), pero no pudieron resolver el tema de la relación con la oposición, que era básico para el funcionamiento de un régimen de este tipo. Como he señalado antes, los aspectos positivos que se desprendieron originalmente del carácter híbrido del régimen –y de los otros elementos institucionales– se desdibujaron cuando se implantó la lógica excluyente propia del

21. Esta percepción llegó a generalizarse cuando el calificativo de antisistémicos, con el que se identificó a los nuevos partidos, fue utilizado en los medios de comunicación y en el lenguaje cotidiano.

22. No han sido suficientemente estudiadas las consecuencias políticas de la distribución territorial de la votación de los partidos políticos bolivianos. Los estudios de S. ROMERO (2002, 2003, 2005), G. ARDAYA (2003), C. BOHRT (2002) y H. CARVAJAL (2002) son avances en ese sentido pero no deja de ser un tema que exige mayor tratamiento.

presidencialismo. La confrontación con la oposición –que es la negación del carácter consensual del régimen– amenazaba a éste en su totalidad. Era imposible que en esas condiciones no se llegara a la ruptura, como en efecto ocurrió.

Es probable –y esto debe quedar como un tema a desarrollar– que el régimen en sí mismo haya tenido desde su nacimiento los elementos que causaron su desaparición. Para superar los problemas del presidencialismo seguramente requería de otros elementos institucionales que acompañaran y sustentaran a la modalidad de elección presidencial y a los otros dos que he añadido en el análisis. Es verdad que con ellos se obtuvieron resultados positivos que no se habrían logrado con los diseños institucionales propios y característicos del presidencialismo, pero a la vez todo lleva a asegurar que fueron insuficientes para asegurar la continuidad del régimen. Por ello, la respuesta sobre la finalización del modelo boliviano hay que buscarla precisamente en los límites del propio régimen, que lo situaban en un punto más cercano al presidencialismo que al parlamentarismo.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ARDAYA, Gloria. *Diputados uninominales. Otra forma de representación*. La Paz: Plural-ILDIS, 2003.
- ARDAYA, Gloria y VERDESOTO, Luis. *Racionalidades en construcción*. La Paz: ILDIS, 1994.
- BOHRT, Carlos. Voto presidencial y voto uninominal en las elecciones de 2002. *Opiniones y Análisis*, 2002, número 58: 119-186.
- CARRASQUERO, José Vicente; MAINGON, Thais y WELSH, Friedrich (eds.). *Venezuela en transición: elecciones y democracia 1998-2000*. Caracas: CDB Publicaciones-RedPol, 2001.
- CARVAJAL, Hugo. Experiencias de la selección de candidatos uninominales: el ejemplo del MIR. *Opiniones y Análisis*, 2002, número 58: 33-87.
- CONAGHAN, Catherine. A Deficit of Democratic Authenticity: Political Linkage and the Public in Andean. *Polities. Studies in Comparative International Development*, 1996, 31, número 3: 32-55.
- CONAGHAN, Catherine; MALLOY, James y ABUGATTAS, Luis. Business and the «Boys»: The Politics of Neoliberalism in the Central Andes. *Latin American Research Review*, 1990, 25, número 2: 3-30.
- COTLER, Julio y GROMPONE, Romeo. *El fujimorismo. Ascenso y caída de un régimen autoritario*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2000.
- GAMARRA, Eduardo. Presidencialismo híbrido y democratización. En MAYORGA, René (ed.). *Democracia y gobernabilidad en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad, 1992.
- GARCÍA MONTERO, Mercedes. Bolivia. En ALCÁNTARA, Manuel y FREIDENBERG, Flavia (eds.). *Partidos políticos de América Latina. Países andinos*. México: Siglo XXI, 2003.
- GROMPONE, Romeo y MEJÍA, Carlos. Los estilos políticos en el final de un ciclo partidario. En GROMPONE, Romeo y MEJÍA, Carlos (eds.). *Nuevos tiempos, nueva política*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1995, pp. 39-110.
- HOFMEISTER, Wilhelm. *Reforma política en América Latina*. Río de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2004.

- KORNBLITH, Miriam. Situación y perspectivas de los partidos en la región andina: caso Venezuela. Ponencia presentada en el Seminario *Situación actual de los partidos políticos en la región andina*. Lima, 2004.
- LASERNA, Roberto. *Productores de democracia*. Cochabamba: CERES, 1992.
- Modernización, democracia y participación. En *Democracia y Participación Popular*. La Paz: ILDIS, 1996.
- LAZARTE, Jorge. Partidos políticos e informalización de la política. En MAYORGA, René (ed.). *Democracia y gobernabilidad en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad, 1992.
- *Bolivia; certezas e incertidumbres de la democracia*. La Paz: Los amigos del libro, 1993a.
- Partidos, democracia y problemas de representación e informalización de la política. En LAZARTE, Jorge (ed.). *Bolivia: certezas e incertidumbres de la democracia*. La Paz: Los amigos del libro, 1993b.
- Partidos políticos, problemas de representatividad y nuevos retos de la democracia. Una reflexión con referencia empírica a la situación de Bolivia. En MANZ, Thomas y SUAZO, Moira (eds.). *Partidos políticos y representación en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad, 1998.
- *Entre dos mundos. La cultura política y democrática en Bolivia*. La Paz: Plural, 2000.
- MALLOY, James. El problema de la gobernabilidad en Bolivia, Perú y Ecuador. En MAYORGA, René (ed.). *Democracia y gobernabilidad en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad, 1992.
- MAYORGA, Fernando. Compadres y padrinos: el rol del neopopulismo en la consolidación democrática y la reforma estatal en Bolivia. En BURBANO DE LARA, Felipe (ed.). *El fantasma del populismo*. Caracas: Nueva Sociedad, 1998.
- MAYORGA, René (ed.). *Democracia y gobernabilidad en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad, 1992.
- Presidencialismo parlamentarizado y gobiernos de coalición en Bolivia. En LANZARO, Jorge (ed.). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2003, pp. 101-135.
- La crisis del sistema de partidos políticos: causas y consecuencias. Caso Bolivia. En IDEA (ed.). *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*. Lima: IDEA-Ágora, 2004, pp. 27-49.
- MEJÍA, Andrés. *Gobernabilidad democrática*. Quito: Fundación Konrad Adenauer, 2002.
- MOLINA, José Enrique. Izquierda y estabilidad de la democracia en América Latina: la ideología de la Revolución Bolivariana y su repercusión sobre el proceso político en Venezuela y América Latina. *América Latina Hoy*, 2003a, número 35: 169-198.
- Venezuela. En ALCÁNTARA, Manuel y FREIDENBERG, Flavia (eds.). *Partidos políticos de América Latina. Países andinos*. México: Fondo de Cultura Económica, 2003b, pp. 487-496.
- PACHANO, Simón. Partidos y clientelismo en Ecuador. *Quórum*, 2001, número 2: 21-39.
- PENFOLD, Michael. El colapso del sistema de partidos en Venezuela: explicación de una muerte anunciada. En CARRASQUERO, José Vicente; MAINGON, Thais y WELSH, Friedrich (eds.). *Venezuela en transición: elecciones y democracia 1998-2000*. Caracas: CDP Publicaciones-RedPol, 2001, pp. 36-51.
- PETERS, Guy. *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Gedisa: Barcelona, 2003.
- PRADA, Raúl. *Largo octubre*. La Paz: Plural, 2004.
- ROMERO, Salvador. Las tres generaciones de partidos en el siglo XX. *Opiniones y Análisis*, 1998, número 30: 9-35.
- *Reformas, conflictos y consensos*. La Paz: FUNDEMOS, 1999.
- Las elecciones uninominales de 1997 a 2002. *Opiniones y Análisis*, 2002, número 58: 221-255.

- *Geografía Electoral de Bolivia*. 3.^a edición. La Paz: FUNDEMOS, 2003.
- *En la bifurcación del camino. Análisis de resultados de las elecciones municipales 2004*. La Paz: Corte Nacional Electoral, 2005.
- SARTORI, Giovanni. *Partidos y Sistemas de Partidos*. Madrid: Alianza Editorial, 1992.
- TANAKA, Martín. *La situación de la democracia en Bolivia, Chile y Ecuador a inicios de siglo*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 2003.
- TANAKA, Martín y MARCUS-DELGADO, Jane. *Lecciones del final del fujimorismo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2001.
- VERDESOTO, Luis. *El proceso constituyente en Bolivia*. La Paz: Plural-ILDIS, 2005.
- WARE, Alan. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Akal, 2004.